

Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Neulles (17)

Avis NA-2025-010982/A PP

Porteur du Plan : Commune de Neulles

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 22 décembre 2025

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 6 janvier 2026

Préambule

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

Cet avis d'autorité environnementale a été rendu par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Catherine RIVOALLON PUSTOC'H.

Le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Neulles, située dans le département de la Charente-Maritime (17).

L'élaboration du PLU de Neulles est soumise à évaluation environnementale au titre de l'article R.104-11 du Code de l'urbanisme.

La commune dispose actuellement d'une carte communale approuvée le 4 octobre 2017¹.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au pétitionnaire, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

La démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser (ERC) les incidences négatives.

A. Localisation et contexte des documents en vigueur

La commune de Neulles compte 160 habitants (INSEE 2022) répartis sur un territoire de 5,9 km². Elle appartient à la communauté de communes de la Haute-Saintonge, qui regroupe 68 842 habitants en 2022 selon l'INSEE, au sein de 129 communes membres. L'intercommunalité se situe au sud de la Charente-Maritime, à l'interface avec trois autres départements (la Charente, la Dordogne et la Gironde).

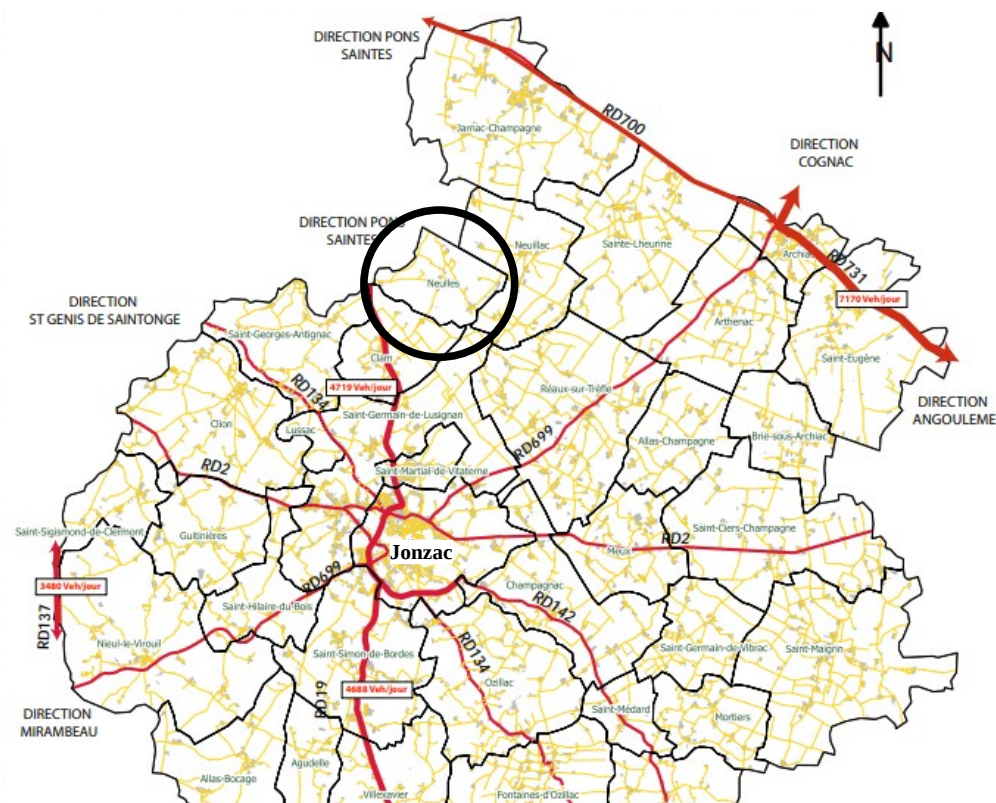


Figure 1 : Localisation de la commune de Neulles
(Source : Rapport de présentation – partie 1-diagnostic territorial, p.224)

La commune de Neulles est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Haute-Saintonge qui a fait l'objet d'un avis de la MRAe le 16 octobre 2019² et a été approuvé le 19 février 2020. Le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la Haute-Saintonge a fait l'objet d'un avis³ de la MRAe en date du 1^{er} juillet 2020 et a été approuvé le 31 mars 2021. Neulles appartient au bassin de vie de Jonzac, considéré comme une centralité principale dans l'armature territoriale du SCoT.

1 L'élaboration de la carte communale a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 15 avril 2016 : https://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avisAE_cc_neulles_15-04-16.pdf

2 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2019-8747_sco_t_haute-saintonge_mrae_signe.pdf

3 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2020_9712_pcaet_haute_saintonge_signe.pdf

La Haute-Saintonge est un territoire à dominante rurale, dont les communes les plus peuplées sont Jonzac, ville-centre (3 576 habitants en 2022), Pons (4 308 habitants) et Montendre (3 226 habitants). Le SCoT fait état d'un territoire de transit, traversé par deux infrastructures routières structurantes (l'autoroute A 10 vers Saintes et Bordeaux et la nationale N 10 vers Angoulême et Bordeaux). La forte dépendance à l'agglomération bordelaise et aux villes de Cognac et de Saintes entraîne des déplacements pendulaires importants, dont 80 % sont effectués en voiture.

La Haute-Saintonge est majoritairement composée de collines calcaires (secteurs viticoles de l'appellation Cognac) et de sols argilo-calcaires appelés doucins accueillant des secteurs de landes et de boisements, le massif forestier de la Double Saintongeaise s'étendant sur la partie sud de l'intercommunalité. Le territoire abrite de nombreux milieux humides, tels que les marais en bordure de l'estuaire de la Gironde, et ceux des vallées de la Seugne, du Lary ou du Palais.

L'élaboration de ce PLU a été initiée par la communauté de communes de la Haute-Saintonge dans le cadre de l'animation d'un groupement de commandes pour l'élaboration, sous la responsabilité des communes, de 85 PLU communaux parmi les 129 communes de l'intercommunalité. Cet engagement de la communauté de communes de la Haute-Saintonge a pour objectif de traduire au mieux localement les orientations stratégiques du SCoT. Ce groupement de commandes a permis de mutualiser les études par bassin de vie (territoire de plusieurs communes) ayant des caractéristiques et des enjeux similaires. Pour autant, les saisines de la MRAe et les enquêtes publiques auront lieu à l'échelle des PLU communaux. Par ailleurs, plusieurs plans locaux d'urbanisme sont également en cours d'élaboration sur d'autres communes de l'intercommunalité en dehors de ce groupement de commandes.

L'élaboration de PLU à une ou plusieurs échelles intercommunales aurait pu favoriser l'aménagement du territoire à une échelle moins fragmentée ainsi que la traduction du SCoT sur le territoire. En l'absence de PLU intercommunaux, la MRAe recommande d'expliquer dans le dossier, la cohérence du projet de PLU avec les différents PLU initiés au sein du bassin de vie.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce groupement de commandes, une réunion de cadrage préalable a eu lieu le 25 avril 2023 à l'initiative de la communauté de communes de la Haute-Saintonge, dans le cadre de l'article R.122-19 du Code de l'environnement, en présence du service d'appui de la MRAe afin de présenter les attendus en matière d'évaluation environnementale.

De plus, une plaquette⁴ d'information, relative à l'évaluation environnementale comme outil au service de la planification territoriale, a été adressée à l'ensemble des collectivités en janvier 2025 afin de cibler les points de vigilance de la MRAe dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme. Les points de vigilance sont issus de son retour d'expériences et portent prioritairement sur la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF), sur la qualité de l'environnement comme atout du cadre de vie, sur la préservation de la ressource en eau et la prise en compte du changement climatique et des risques.

B. Principaux enjeux relevés par la MRAe

La Haute-Saintonge, et en particulier le territoire de Neulles, se caractérisent par les principaux enjeux suivants :

- la protection des milieux naturels ainsi que l'activité agricole et viticole ;
- la préservation du paysage et du cadre de vie ;
- la gestion de la ressource en eau dans un contexte de masses d'eau superficielles et souterraines subissant des pressions liées aux nitrates et aux prélèvements d'origine agricole, ce qui justifie le classement du territoire en zone de répartition des eaux (ZRE) ;
- la gestion des franges urbaines et des nuisances potentielles à l'interface entre secteurs bâtis et cultivés ;
- le risque d'inondation par débordement du Trèfle et de ses affluents, au sud du territoire communal.

C. Description du projet d'élaboration du PLU

Selon le dossier, le projet de PLU prévoit :

- une hausse de la population de +0,56 % en moyenne par an, soit l'accueil de dix habitants supplémentaires en dix ans, pour atteindre 170 habitants en 2035 ;
- la construction de 14 logements, et la mobilisation d'un logement vacant ;

⁴ La plaquette d'information relative à l'évaluation environnementale, outil au service de la planification territoriale, est disponible sur le site de la MRAe Nouvelle-Aquitaine : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/l-evaluation-environnementale-un-outil-au-service-a1405.html>

- la construction de quatre logements au sein de l'enveloppe urbaine, et de dix logements en extension à la lecture des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ;
- une consommation d'espace d'un hectare, correspondant à l'ouverture de deux zones à urbaniser à court terme 1AUh à vocation d'habitat, situées aux lieux-dits « Chez Chapron », d'une superficie de 0,69 hectare, et « Chez Genet », d'une superficie de 0,31 hectare ;
- la création de deux OAP sectorielles visant à encadrer le développement des zones susmentionnées ainsi que huit OAP thématiques relatives aux continuités écologiques, à la gestion des eaux pluviales en zone à urbaniser, aux déplacements et aux mobilités, à la densité et aux formes urbaines, au bâti traditionnel, au défi énergétique, aux clôtures ainsi qu'aux plantations.

D. Articulation avec les documents de rang supérieur

Le dossier recense les plans, schémas, programmes avec lesquels le PLU doit être compatible : le PCAET de la communauté de communes de la Haute-Saintonge et le SCoT de la Haute-Saintonge.

Le SCoT de la Haute-Saintonge est fondé sur une croissance démographique de +0,9 % à +1,0 % par an, correspondant à l'accueil d'environ 15 500 habitants, ce qui nécessite d'après le dossier la création de 9 499 logements de 2020 à 2040, dont 50 % en densification.

Le SCoT précise la répartition de l'augmentation attendue entre les six espaces de vie définis sur son territoire : Jonzac (+2 500 habitants), Pons (+1 100 habitants), Montendre (+3 500 habitants), Mirambeau et Saint-Genis de Saintonge (+4 000 habitants), Montlieu-la-Garde et Montguyon (+4 700 habitants), Saint-Aigulin (+700 habitants). La création de 2 562 logements est prévue sur le bassin de vie de Jonzac. Neulles est considérée comme une commune rurale ne faisant pas partie des centralités définies dans le SCoT.

Dans son avis sur le SCoT, la MRAe a demandé de ré-évaluer les possibilités de reconquête du parc vacant et de densification du tissu urbain existant. Elle a enfin relevé que le SCoT ne démontrait pas le respect de la trajectoire de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) prévue par le SRADDET Nouvelle-Aquitaine.

La MRAe signale que le SRADDET Nouvelle-Aquitaine a été modifié le 18 novembre 2024. Il affiche un objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) de 51 % entre 2021 et 2031 par rapport à 2011-2021, puis de 30 % sur 2031-2041 par rapport à 2021-2031 pour les communes de la Haute-Saintonge.

Le dossier met en avant la cohérence du projet de PLU avec le SCoT, notamment pour ce qui concerne l'objectif de favoriser la densification (dents creuses, division parcellaire), et de prioriser le développement de l'offre commerciale dans le centre-bourg.

Le PCAET vise une baisse des consommations énergétiques de 19 % en 2050, en considérant que l'augmentation de la population et l'évolution du trafic routier ne permettront pas d'atteindre l'objectif de réduction de 50 % prévue par le SRADDET Nouvelle-Aquitaine.

La stratégie de la collectivité repose sur la diminution globale des consommations énergétiques et l'évolution du mix énergétique. Pour ce qui concerne l'industrie et l'agriculture, la stratégie de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) repose respectivement sur la recherche de sources d'énergies moins polluantes (notamment les combustibles solides de récupération) et sur l'optimisation des traitements des effluents agricoles.

Les objectifs du PCAET portent sur l'atteinte de 52 % d'énergie renouvelable dans les consommations en 2030, et 103 % à horizon 2050 (hors trafic autoroutier), en développant principalement le photovoltaïque, la géothermie et le biogaz. La priorité à la mobilisation de terrains déjà artificialisés est mise en avant.

La MRAe a signalé la territorialisation insuffisante des objectifs du PCAET, qui ne permet pas d'apprécier leurs incidences sur le territoire, notamment en ce qui concerne le développement des énergies renouvelables.

II. Attendus de la MRAe vis-à-vis de la qualité de l'évaluation environnementale et de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

A. Remarques générales

L'évaluation environnementale a été menée à l'échelle de trois communes rurales du bassin de vie de Jonzac : Neulles, Neullac et Sainte-Leurine. Le rapport environnemental présente donc cette évaluation commune, en proposant dans chaque sous-partie un focus à l'échelle des communes.

Sur la forme, le dossier répond aux attendus des dispositions des articles R.151-1 à R.151-5 du Code de l'urbanisme relatives au contenu du rapport de présentation et plus particulièrement aux éléments requis au titre de l'évaluation environnementale (article R.151-3).

Sur le fond, les éléments attendus au titre de l'article R.104-18 du Code de l'urbanisme relatif au contenu de l'évaluation environnementale sont suffisamment développés.

Toutefois, il convient d'harmoniser la localisation réglementaire du secteur de développement au hameau « Chez Genet » en zone 1AUh et non en zone urbaine Ub, comme mentionné à plusieurs reprises dans le dossier. De même, le nombre de logements à construire au sein des deux futures zones 1AUh, de neuf⁵ ou de dix doit être mis en cohérence pour une meilleure compréhension du projet de PLU par le public.

B. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

Neulles est une commune rurale à dominante agricole, composée d'un bourg et d'un ensemble bâti constitué de hameaux.

À la lecture du dossier, la population connaît une baisse de la population entre 1968 et 1999 suivie d'une légère augmentation continue depuis. La commune a accueilli un habitant par an sur la période 2009-2020. La taille des ménages est en baisse pour atteindre 2,25 personnes par ménage en 2022. Elle est projetée à 2,2 personnes par ménage d'ici 2035.

Le nombre de logements vacants identifiés en 2022 sur la commune est de cinq selon les données de l'INSEE (6,1 % du parc de logements) et de quatre selon les données de LOVAC⁶. La vacance est répartie dans plusieurs hameaux.

1. Prise en compte des incidences sur les milieux naturels

Le dossier est uniquement constitué d'une présentation bibliographique de l'occupation des sols à l'échelle communale et du recensement des sites protégés. Le territoire de Neulles est concerné par le site Natura 2000 *Haute vallée de la Seugne en amont de Pons et affluents*, classé au titre de la Directive « Habitats » et la zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) *Haute vallée de la Seugne*, de type 2 qui se juxtapose au site Nature 2000.

Le site Natura 2000 et la ZNIEFF sont classés en zone naturelle protégée (Np), inconstructible. Le dossier ne relève pas d'incidence du projet d'élaboration de PLU sur ces périmètres de protection naturelle et d'inventaire.

Les deux secteurs de développement de l'urbanisation envisagés en zone 1AUh ont fait l'objet d'inventaires naturalistes, portant sur les habitats, la faune, la flore, et de recherche réglementaire de zones humides menés en juin et octobre 2024 ainsi qu'en avril 2025 (quatre passages au total). Ils ont conclu à des secteurs présentant des enjeux faibles.

Les OAP sectorielles prévoient la plantation de haie bocagère en tant qu'espace naturel tampon avec les terrains agricoles en interface.

Deux granges abandonnées, classées en ruine, utilisées pour le stockage, situées sur la future zone 1AUh, au lieu-dit « Chez Chapron » semblent être concernées par des enjeux non négligeables pour la nidification d'espèces selon les conclusions des inventaires. L'OAP sectorielle ne mentionne pas ces bâtis existants dans le programme d'aménagement de la future zone. Le dossier n'indique pas si une procédure de déclassement de ces bâtiments agricoles a été menée.

La MRAe recommande de préciser le devenir dans le projet de PLU des anciennes granges évoquées lors des inventaires présentant des enjeux pour des espèces.

2. Prise en compte des incidences sur la ressource en eau

Le dossier indique que le territoire communal est traversé par les cours d'eau du Trèfle, du Nobla et du Mortier, classés masses d'eau superficielles par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne. Les masses d'eau souterraines sont uniquement présentées sur le bassin de vie de Jonzac. Il conviendrait de les décliner à l'échelle du territoire communal. Neulles appartient à l'aire d'alimentation du captage d'Avy/Marignac, caractérisée par des imports depuis les captages de Sainte-Lheurine, Champagnac et Léoville.

⁵ Rapport de présentation – partie 2, tableau, page 154

⁶ LOVAC est une base de données annuelle sur les logements vacants produite par le Cerema

La commune est classée en zone de répartition des eaux (ZRE), caractérisée par une insuffisance des ressources par rapport aux besoins. L'annexe sanitaire du rapport de présentation confronte les volumes maximums de prélèvement en eau potable autorisés sur le territoire avec les consommations des dernières années. En s'appuyant sur une étude prospective menée par le gestionnaire du réseau d'approvisionnement en eau potable (Eau 17) tenant compte des pics estivaux et des pressions supplémentaires sur la ressource liées au changement climatique, le dossier conclut que la capacité à alimenter la population actuelle et future en eau potable est assurée.

L'ensemble du territoire communal est classé en zonage d'assainissement individuel. Le dossier indique que 60 installations d'assainissement individuel contrôlées en 2023 sont conformes. Il convient d'indiquer le nombre de dispositifs existants sur le territoire communal. La carte d'aptitude des sols à l'assainissement non collectif montre des sols favorables et peu favorables au niveau du bourg et en divers endroits, et défavorables en limite nord-est du territoire communal.

La MRAe invite la collectivité à introduire dans le règlement du PLU des dispositions conditionnant tout accord sur une demande d'urbanisme (extension, réhabilitation, changement de destination...) à une mise aux normes ou un redimensionnement préalable d'une installation d'assainissement autonome qui serait non conforme.

Le règlement écrit impose des coefficients de pleine terre de 25 % en zone urbaine, agricole A et naturelle N ainsi que de 15 % en zone 1AUh, selon la superficie de l'unité foncière pour limiter l'imperméabilisation des sols. Le coefficient en pleine terre plus faible en zone à urbaniser mérite d'être justifié.

3. Consommation d'espaces et densité

Le dossier présente trois scénarios de développement à l'horizon 2035 :

- une croissance faible de cinq habitants supplémentaires (soit un taux de croissance annuel moyen de +0,28 %) ;
- une croissance modérée de dix habitants (+0,56 %), correspondant à l'hypothèse du SCoT ;
- une croissance soutenue de vingt habitants (+1,09 %) ;

La commune fait le choix d'un projet de territoire basé sur une croissance démographique annuelle de +0,56 % correspondant au scénario de croissance modérée, pour garantir le cadre de vie, renouveler les générations et conserver les équipements.

En réponse au projet démographique retenu, le dossier évalue sur la période 2025-2035 un besoin de 14 logements. Il prévoit cinq logements en intensification urbaine dont un logement vacant réinvesti et quatre logements en densification, ainsi que dix logements estimés en extension au sein de deux futures zones 1AUh (0,69 hectare, sept logements au hameau « Chez Chapron » et 0,31 hectare, trois logements au hameau « Chez Genet »). Il n'identifie pas de changement de destination. Les objectifs du SCoT prévoit de répartir la production de logements de 45 % en densification et de 55 % en extension, pour les communes rurales. Il convient de préciser parmi les 14 logements à construire à l'horizon 2035 le nombre de logements prévus pour maintenir la population et ceux prévus pour accueillir de nouveaux habitants.

La consommation d'espaces naturel, agricole et forestier (NAF), calculée à partir du référentiel régional d'occupation des sols (OCS) est de 1,97 hectare (1,28 hectare pour l'habitat, 0,33 hectare pour l'économie et 0,36 pour des constructions agricoles) sur la période 2011-2021. La consommation d'espaces sur les dix dernières années (2015-2025) est de 0,53 hectare. Aucune superficie d'espace NAF pour l'habitat et pour l'économie n'a déjà été consommée depuis 2021.

Selon le SRADDET Nouvelle-Aquitaine, l'objectif de réduction de la consommation d'espaces NAF sur la commune de Neulles est de 51 % sur la période 2021-2031 par rapport à la période 2011-2021 (soit une consommation maximale de 0,96 hectare). De plus, la loi du 20 juillet 2023 a instauré la possibilité aux communes de consommer un hectare de surface NAF.

Selon le dossier, le projet de PLU prévoit une consommation d'espace NAF d'un hectare représentant la superficie totale des deux zones 1AUh d'ici 2035. Pour cela, il retient la garantie rurale sur la période 2021-2031, correspondant à la consommation d'un hectare.

4. Prise en compte des enjeux d'adaptation et d'atténuation au changement climatique

Le PADD affiche l'ambition (axe 1) d'inscrire la commune dans une trajectoire résiliente qui permet de s'adapter au changement climatique, en favorisant la préservation des espaces naturels, la protection de la ressource en eau, le développement des énergies renouvelables et la prise en compte des aléas.

La collectivité précise qu'elle a pré-identifié des zones d'accélération des énergies renouvelables (ZAE nR), en application de la loi du 10 mars 2023. Toutefois, dans l'attente de la validation des ZAE nR identifiées, elle n'a pas souhaité les faire apparaître dans le projet de PLU. À cet égard, la MRAe rappelle que d'après cette loi, les ZAE nR « sont définies dans l'objectif de prévenir et de maîtriser les dangers ou les inconvénients qui résulteraient de l'implantation d'installations de production d'énergies », particulièrement pour ce qui concerne la préservation des milieux humides.

Les OAP relatives à la densité et aux formes urbaines, au défi énergétique ainsi qu'aux mobilités et aux déplacements visent à prendre en compte les enjeux du changement climatique notamment pour économiser l'énergie, végétaliser et développer les mobilités douces sur les secteurs de développement envisagés.

III. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale de l'Autorité environnementale

La procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Neulles repose sur une hypothèse de croissance démographique de +0,56 % en moyenne par an pour atteindre 170 habitants, sur la construction de 14 logements, et la consommation d'espaces NAF d'un hectare entre 2025 et 2035.

Il convient d'expliquer la cohérence du PLU de Neulles avec les autres PLU initiés sur son bassin de vie. Le dossier privilégie l'urbanisation dans les enveloppes urbaines et sur des secteurs de développement présentant de faibles enjeux environnementaux. Toutefois, la démarche d'évitement-réduction doit se poursuivre sur le secteur « Chez Chapron » en raison d'enjeux identifiés pour les espèces par la présence d'anciens bâtis existants.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis. Les réponses apportées ont vocation à être prises en compte dans le dossier et son résumé non technique.

À Bordeaux, le 13 Mars 2026

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
la membre délégataire

Signé

Catherine Rivoallon Pustoc'h