

PRÉFET DE LA GIRONDE

*Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
d'Aquitaine*

Bordeaux, le **13 NOV. 2014**

Mission Connaissance et Évaluation

Plan Local d'Urbanisme de la commune de Saint-Seurin sur l'Isle (Gironde)

**Avis de l'autorité administrative de l'État
compétente en matière d'environnement**
(article L121-10 du code de l'Urbanisme)

Avis PP-2014-039

Porteur du Plan : Commune de Saint-Seurin sur l'Isle
Date de saisine de l'autorité environnementale : 14 août 2014
Date d'avis de l'agence régionale de santé : 5 septembre 2014

I. Contexte général

La commune de Saint-Seurin sur l'Isle est située à l'Est du département de la Gironde, à proximité immédiate de celui de la Dordogne. La population communale était de 3 066 habitants en 2011, en forte augmentation par rapport au recensement de 1999 qui avait comptabilisé 2 376 habitants.

Saint-Seurin sur l'Isle est située sur la rive gauche de l'Isle qui fait office de limite communale naturelle au Nord de la commune.



Localisation de la commune de Saint-Seurin sur l'Isle par rapport à Bordeaux, Libourne et Montpon-Ménestérol
(Source : Google Map)

L'Isle est également désignée en tant que zone spéciale de conservation au niveau communautaire, ce qui en fait un site Natura 2000 (FR7200661 « Vallée de l'Isle de Périgieux à sa confluence avec la Dordogne »). La présence de ce site implique, conformément aux dispositions de l'article R.121-14 du code de l'urbanisme, la réalisation d'une évaluation environnementale, processus itératif dont la restitution est intégrée au sein du rapport de présentation du PLU.

L'autorité environnementale rappelle que l'évaluation environnementale a pour objet de prendre en compte les enjeux environnementaux du territoire afin de définir un projet de PLU de moindre impact environnemental. L'environnement est considéré au sens large, recouvrant la prise en compte des risques naturels et technologiques, la limitation de la consommation d'espace, la préservation des milieux naturels et du cadre de vie, la réduction des déplacements, des pollutions et des nuisances, etc.

II. Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

La restitution de la démarche d'évaluation environnementale se fait au-travers du rapport de présentation, dont le contenu est défini à l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme.

L'autorité environnementale précise que cette restitution doit permettre à tout participant à l'enquête publique de bien comprendre les enjeux du territoire, le projet de la collectivité et l'articulation du projet avec la prise en compte de ces enjeux.

Sur la forme, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme de Saint-Seurin sur l'Isle contient l'ensemble des items exigés par le code de l'urbanisme. Si quelques cartographies supplémentaires auraient pu venir compléter les explications, dans l'ensemble le document est illustré de manière satisfaisante, ce qui en permet notamment une bonne accessibilité et une bonne compréhension.

Sur le fond, l'évaluation environnementale est correctement appréhendée au regard des enjeux relevés par la commune, mais appelle les remarques suivantes.

A. Projet de territoire et consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

i. Cohérence des diverses pièces du PLU

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU de Saint-Seurin sur l'Isle fixe les objectifs d'aménagement du territoire communal à l'horizon 2025. Forte d'une population de 3 053 habitants en 2010, la commune souhaiterait croître d'environ 950 personnes pour avoisiner les 4 000 habitants d'ici 10 ans. Cette évolution apparaît justifiée par les éléments démographiques issus du diagnostic. En effet, si la croissance de la population communale était relativement faible jusqu'en 1999, elle s'est fortement accélérée sous l'influence, notamment, de l'ouverture de l'autoroute A89. Ce changement dans la situation de Saint-Seurin sur l'Isle est reconnu à l'échelle intercommunale, puisque la commune est identifiée en tant que pôle relais de développement et de structuration du territoire dans le projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Libournais.

Afin d'atteindre son objectif de population, la commune estime qu'il sera nécessaire de construire 450 logements supplémentaires. Les souhaits d'aménagement se sont portés, au vu de l'urbanisation existante et de certains phénomènes du marché immobilier communal (comme la très forte vacance (13 %) des logements collectifs existants), sur une densité moyenne de 15 logements par hectare.

Pour atteindre cet objectif de construction, le rapport de présentation estime nécessaire de mobiliser 31,6 ha de surfaces urbanisables, portés à 37,9 ha du fait de l'existence d'un phénomène de rétention foncière sur la commune.

HYPOTHESES DE DEVELOPPEMENT						
	Nombre de nouveaux habitants par an	Nombre de logements par an	Nbre total de nouveaux habitants sur 15 ans	Nbre total de nouveaux logements sur 15 ans	Superficie totale sur 15 ans (en ha)	Superficie totale avec rétention foncière (+20%)
Hypothèse proposée par la municipalité (TCAM 1,8%)	63	30	947	451	31,6	37,9

Extrait du rapport de présentation relatifs aux objectifs de développement communaux

Sans remettre en cause les choix opérés par la commune en termes de développement, l'autorité environnementale estime qu'il est impératif de clarifier la méthodologie retenue pour établir le PLU ainsi que de remettre en cohérence l'ensemble des pièces du PLU.

Ainsi, le PADD présente un total de surfaces ouvertes par le projet de PLU, à destination d'habitat, de 45,3 ha avant de le ramener à 37,7 ha par l'application d'un coefficient non-expliqué.

2. Un développement de l'habitat en continuité avec les zones actuellement urbanisées

⇒ Renforcer l'offre foncière sur les espaces sans contraintes spécifiques : 9 sites.

⇒ Pratiquer une ouverture à l'urbanisation raisonnée en cohérence avec la capacité des équipements et services communaux et communautaires.

- 8,2 ha sont proposés à court terme
- et 22,1 ha sont proposés à moyen et long terme.

Type de zone	Nom de la zone	Superficie totale	Potentiel constructible
Zones à urbaniser à court terme (1AU)	1 Barry Nord	1,7 ha	1,2 ha
	2 Chassagne	3,0 ha	2,5 ha
	3 Bel Air	1,7 ha	1,0 ha
	4 Bouffard	0,8 ha	0,8 ha
	5 Au Poirier	1,0 ha	0,7 ha
Zones à urbaniser à moyen et long terme (2AU)	6 Les Grandes Versennes	3,5 ha	2,5 ha
	7 Au Poirier II	3,3 ha	2,0 ha
	8 La Perrotte Sud	6,6 ha	6,0 ha
	9 Chassagne II	8,7 ha	6,0 ha
Total		30,3 ha	22,7 ha
Dents creuses des zones urbaines		15,0 ha	
Total zones constructibles		45,3 ha	37,7 ha

Extrait du PADD

Remarques de l'autorité environnementale sur ce point particulier :

Cette différence ne saurait s'expliquer par l'existence d'un phénomène de rétention foncière, qui a déjà été utilisé pour augmenter à 37,9 les besoins en espace.

Elle ne provient pas de circonstances locales particulières, puisque le PADD précise que ces sites sont sans contraintes spécifiques.

Enfin, cette différence ne comprend manifestement pas l'aménagement des espaces publics, qui sont pris en compte au-travers d'un abattement, compris entre 30 et 50 %, de la constructibilité de toutes les zones.

	Potentiel constructible de la zone	Libre constructible	Minoration espaces publics	C.O.S. estimé	Superficie maximale de plancher (m ²)	Nombre de logements attendus (1 log=150 m ²)	Nombre d'habitants attendus
U							
Dents creuses	15,00 ha	100%	30%	0,4	42 000	280	588
TOTAL avec rétention foncière (40%)					25 200	168	353
1AU							
Barry Nord	1,20 ha	100%	30%	0,4	3 360	22	47
Chassagne	2,50 ha	100%	50%	0,4	5 000	33	70
Bel Air	1,00 ha	100%	45%	0,4	2 200	15	31
Bouffard	0,80 ha	100%	50%	0,4	1 600	11	22
Au Poirier	0,70 ha	100%	40%	0,4	1 680	11	24
2AU (estimation)							
Les Grandes Versennes	2,50 ha	100%	50%	0,5	6 250	42	88
Au Poirier II	2,00 ha	100%	40%	0,5	6 000	40	84
La Perrotte Sud	6,00 ha	100%	40%	0,6	21 600	144	302
Chassagne II	6,00 ha	100%	50%	0,5	15 000	100	210
TOTAL	37,7 ha				87 890	586	1230

Extrait du rapport de présentation, en rouge les minoration prévues pour espace publics et en vert la rétention foncière supplémentaire appliquée aux dents creuses de la zone U

Ainsi, ce que recouvrent les différents mécanismes de majoration/minoration des surfaces urbanisables ou de leur utilisation ne ressort pas clairement des différentes pièces du document. Il **conviendra donc de compléter le rapport de présentation afin d'expliquer ces différences et, le cas échéant, de remettre en cohérence l'ensemble des éléments en la matière.**

ii. Utilisation des dents creuses urbaines

L'autorité environnementale recommande que le rapport de présentation explique plusieurs données particulières aux dents creuses de la zone U. **Ainsi, le taux de rétention foncière de 40 %, appliqué en plus du taux de 20 % affecté à l'ensemble des secteurs constructibles, doit être étayé par des données précises. En l'état, l'application de ce coefficient majorateur n'apparaît pas justifiée.**

En outre, les dents creuses sont des espaces interstitiels existant dans la trame urbaine dont les espaces publics sont d'ores et déjà réalisés. L'application d'une « minoration espaces publics » apparaît dès lors incompatible avec la nature même de ces « dents creuses », elle conduit à réduire, sans fondement, les capacités de construction existantes au sein de la zone U.

iii. Clarification des informations en matière d'utilisation des espaces

Le tableau reproduit en page précédente, extrait du rapport de présentation, a pour objet de résumer les capacités d'accueil en logements de l'ensemble du projet de PLU. Toutefois, les modalités retenues pour l'établir ne sont pas clairement énoncées et rendent mal aisée la compréhension du projet.

En outre, le choix d'utiliser une surface de plancher moyenne de 150 m² par logement mériterait d'être mieux expliqué, d'autant plus que ce chiffre est particulièrement élevé et que le rapport de présentation ne montre pas en quoi il est représentatif de la réalité communale.

L'autorité environnementale note que l'utilisation de densités souhaitées par le projet communal, environ 15 logements par hectare, aurait abouti à un résultat proche sans pour autant complexifier la compréhension du dossier (37,7 ha disponibles, avec une moyenne de 15 logements à l'hectare, permettent d'envisager la construction de 565 logements).

iv. Prise en compte de la vacance des logements par le projet

Le diagnostic met en avant un phénomène de vacance très important sur le territoire communal, dont le taux est estimé à environ 13 % du parc de logements, soit 241 logements, dont au moins 41 le sont dans de l'habitat collectif.

L'autorité environnementale regrette que le projet communal ne prenne pas assez en compte ce phénomène et ne présente pas des objectifs plus ambitieux de résorption de celui-ci. En effet, le rapport de présentation estime à 5 le nombre total de logements vacants réutilisés à l'horizon 2025, soit une résorption d'à peine 2 % du parc vacant. **Une meilleure résorption de la vacance permettrait de réduire les besoins en logements nouveaux et ainsi les surfaces nécessaires à l'atteinte des objectifs communaux en matière d'habitat.**

v. Cohérence entre capacités projetées et besoins identifiés

Le rapport de présentation estime que l'ensemble des surfaces disponibles au sein du PLU permettra la construction d'environ 591 logements, soit une augmentation de 1 141 habitants.

Outre les différentes remarques développées précédemment, dont la prise en compte pourrait amener à moduler ces besoins, l'autorité environnementale note que ces capacités théoriques sont bien supérieures aux souhaits communaux (450 logements), mais que la majorité des secteurs de développement de l'habitat est située dans des zones 2AU, dont l'urbanisation ne sera permise que par modification du PLU. Le document contenant les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) aurait utilement pu comprendre un échéancier d'ouverture à l'urbanisation de ces zones 2AU, ainsi que les OAP afférentes qui ne sont présentées qu'à titre indicatif dans le rapport de présentation.

En conclusion de cette partie, l'autorité environnementale estime que les choix opérés par le projet de PLU de Saint-Seurin sur l'Isle sont cohérents avec les éléments issus du diagnostic et de la situation de la commune à l'échelle intercommunale. Toutefois, le projet mériterait d'être mieux expliqué pour permettre au public de bien appréhender la méthodologie retenue et ainsi d'apprécier les choix opérés par les élus pour établir le PLU.

En outre, certains phénomènes mériteraient d'être mieux pris en compte, comme la vacance des logements mais également le « point mort »¹ nécessaire au maintien de la population qui n'est pas évoqué dans le rapport de présentation. Ces éléments pourraient amener la commune à réévaluer les potentialités de développement offertes par le projet de PLU.

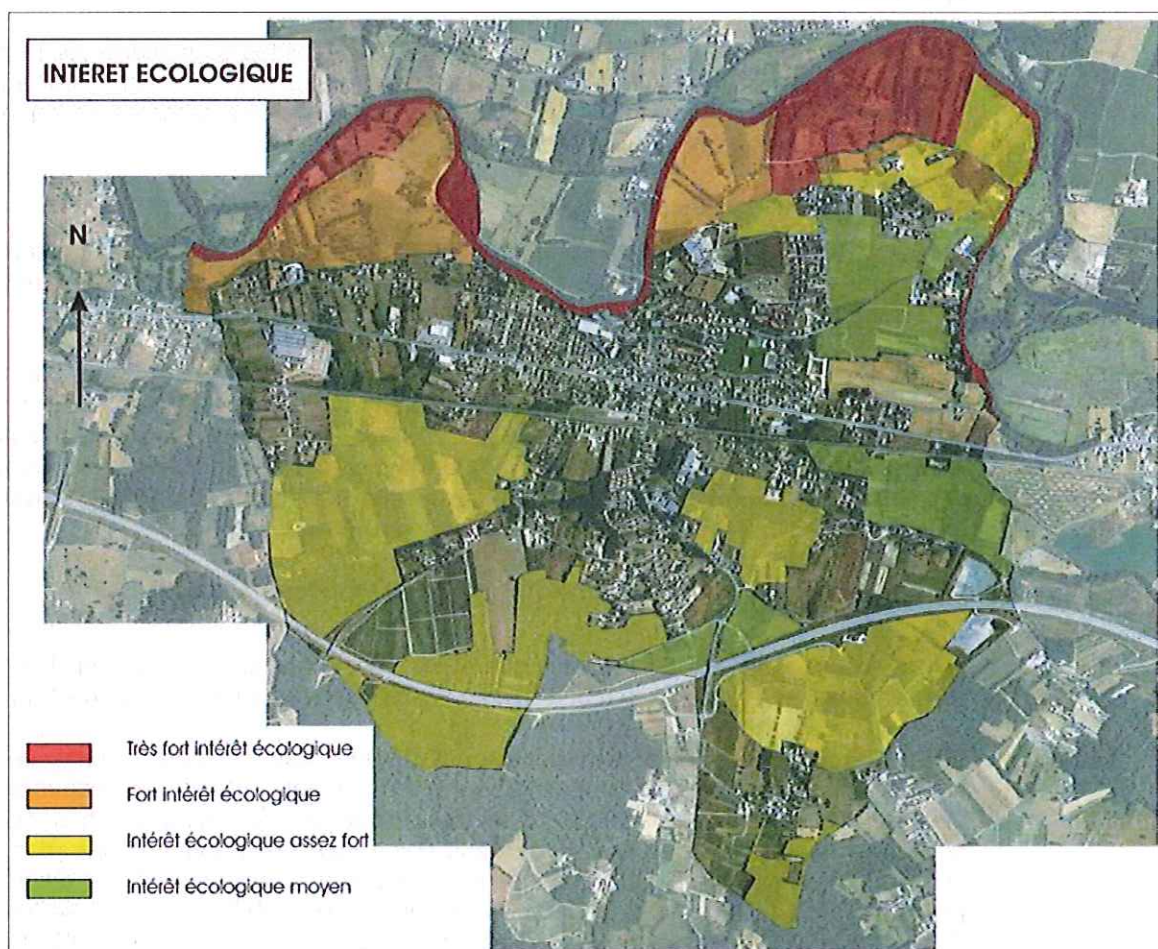
B. Milieux naturels

L'autorité environnementale souligne la qualité de restitution de la démarche réalisée. Le projet démontre la mise en œuvre du caractère itératif de l'évaluation environnementale menée dans le cadre de ce PLU, et particulièrement d'une application globalement satisfaisante de la démarche « éviter, réduire, compenser » relative aux impacts de la mise en œuvre du plan sur l'environnement. Cependant la prise en compte de ces milieux peut appeler les différentes remarques évoquées ci-dessous.

i. Caractéristiques des milieux existants

L'analyse de l'état initial de l'environnement présente les grands éléments composant les milieux naturels de la commune. Le principal enjeu identifié est relatif à la vallée de l'Isle, qui borde la commune au nord. Ce site regroupe l'essentiel des sensibilités environnementales, notamment reconnues par son classement en tant que site Natura 2000 et par l'existence de deux Zones Naturelles d'Intérêt Floristique et Faunistique² (ZNIEFF).

Les travaux menés sur des bases bibliographiques ainsi que par des analyses de terrain ont permis d'établir une carte de synthèse de l'intérêt écologique des secteurs à l'échelle communale.



Carte de localisation et de hiérarchisation des enjeux écologiques - Extrait du rapport de présentation

- ¹ Le « point-mort » sert à estimer le nombre de logements qu'il faudrait qu'un territoire construise chaque année pour simplement maintenir le volume de sa population, compte tenu des évolutions structurelles (desserrement des ménages notamment).
- ² ZNIEFF de type 2 : « Vallée de l'Isle de Ménesplet à Saint-Seurin sur l'Isle » et « Vallée de l'Isle de Saint-Seurin sur l'Isle à Coutras »

Ainsi, le PLU a retenu trois secteurs (« Chassagne II » (2AU), « La Perrotte Sud » (2AU) et « La Logerie Sud » (UK) réservé au développement d'un camping) situés sur des corridors écologiques principaux ou secondaires. Le rapport de présentation devrait contenir les explications nécessaires afin de s'assurer de la bonne prise en compte de la trame verte et bleue par ces secteurs de développement.

v. Incidences du développement touristique et de loisirs

La commune souhaite maintenir le développement des activités touristiques ou de loisirs existant sur la commune, notamment du fait du caractère attractif de la vallée de l'Isle. Ce développement appelle plusieurs remarques en matière de prise en compte de l'environnement.

Tout d'abord, la commune a souhaité permettre un fort développement en matière de camping, en créant une zone UK d'environ 10 ha et destinée à l'accueil de ce type d'activités. Il serait souhaitable d'apporter une meilleure justification du besoin de 10 ha pour le développement d'un camping, ainsi que la nécessité de classer l'ensemble la zone en secteur urbain. De plus, l'autorité environnementale note qu'aucune protection de ces espaces naturels particulièrement sensibles n'a été mise en place. **En effet, le rapport de présentation identifie, au milieu du secteur UK, la présence d'une zone humide formée autour d'un talweg et d'une mare, ainsi que des ronciers susceptibles d'abriter un site de reproduction de la Linotte mélodieuse.** Du fait de l'absence d'identification graphique ou réglementaire des éléments à protéger, comme le permettent entre autres les dispositions de l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme, l'article 13 du règlement de la zone UK ne semble pas suffisant pour garantir la protection de ces milieux sensibles.

ARTICLE UK 13 - ESPACES LIBRES ET PLANTATIONS

13.1. Les espaces libres de toute construction ou de circulation doivent être aménagés ou plantés.

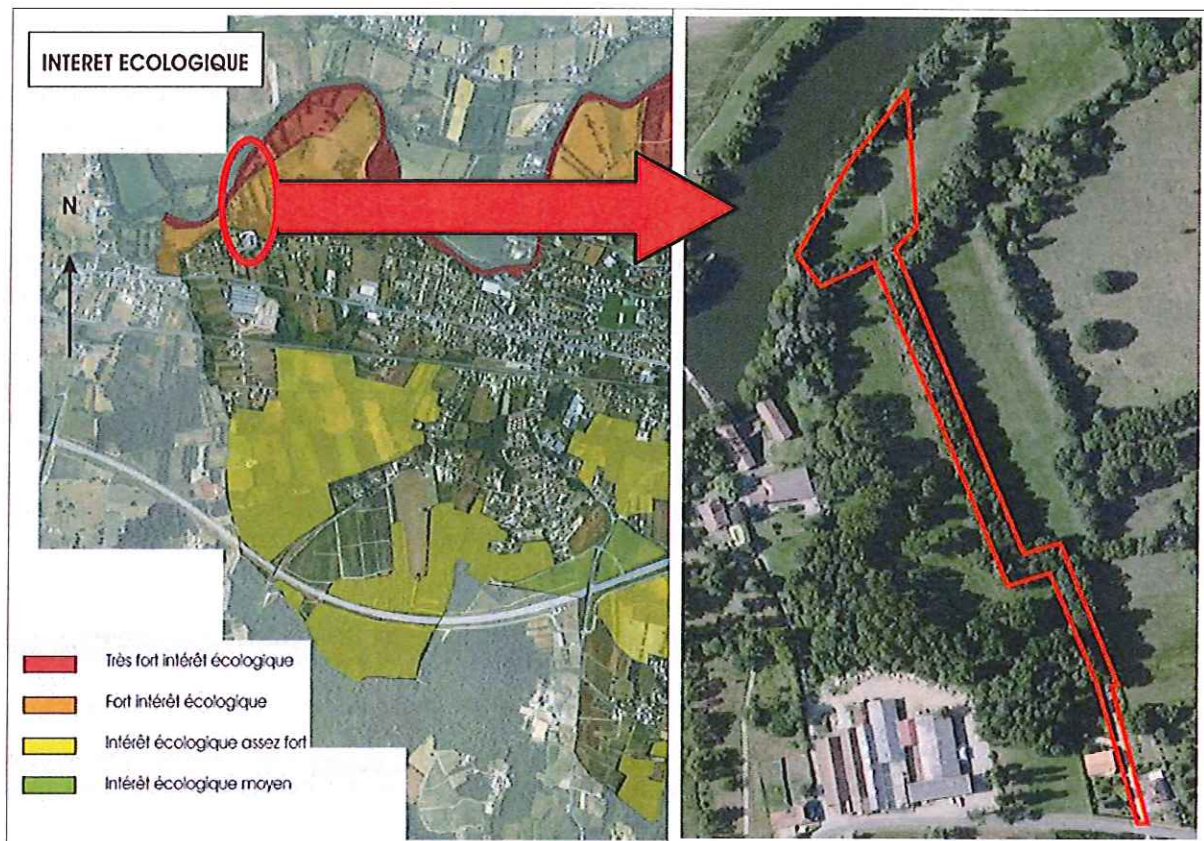
13.2. Les constructions et aménagements admis dans la zone respecteront l'implantation actuelle des arbres et des boisements existants ainsi que le talweg central dont l'état naturel sera maintenu.



Extraits du rapport de présentation identifiant un enjeu écologique fort sur le site du camping (secteur rouge sur la cartographie de gauche) et zonage PLU retenu montrant l'absence d'identification d'éléments à protéger particulièrement.

Le projet d'implantation d'un parking à destination des usages de l'Isle (pêcheurs, promeneurs, randonneurs) apparaît également générateur d'un impact potentiellement important sur l'environnement. **Si le rapport de présentation démontre le besoin d'un tel équipement, les**

explications quant à la nécessité de le positionner si près du cours d'eau, dans un secteur de très fort intérêt écologique et avec une destruction très probable de zone humide, n'apparaissent pas suffisantes. En outre, le rapport de présentation ne semble pas prendre en compte les incidences de l'aménagement de la voirie desservant ce parking⁴.



Intérêt écologique des zones et délimitation du parking et de sa voirie

Un projet de parking plus proche de la zone urbaine existante, complété par des cheminements doux pourrait être une solution alternative de moindre impact environnemental.

Enfin le projet de PLU prévoit deux vastes zones NPI, zones naturelles protégées à vocation de développement des loisirs. Le règlement de la zone apparaît toutefois relativement permissif alors que ces secteurs sont identifiés comme étant les plus sensibles de la commune d'un point de vue environnemental.

L'autorité environnementale rappelle qu'en vertu des dispositions du tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement, les permis de construire ou d'aménager ainsi que les parkings de moins de 100 emplacements ne sont pas soumis à étude d'impact ni à examen au cas par cas, à partir du moment où le PLU a fait l'objet d'une évaluation environnementale. Ainsi, le PLU doit présenter une analyse plus poussée de l'impact des possibilités d'aménagement de ces zones sur l'environnement, contrairement à ce qui est affirmé dans le rapport de présentation.

En conclusion de cette partie relative aux milieux naturels, le projet de PLU de Saint-Seurin sur l'Isle s'est inscrit dans une démarche d'évaluation environnementale. De nombreux éléments présents dans le document démontrent une réelle application des dispositions existantes en la matière au sein du code de l'urbanisme et prouvent que la méthodologie a été comprise, appliquée et correctement restituée.

Toutefois, la démarche n'a pas été menée à son terme et il conviendra de compléter le rapport de présentation en intégrant notamment dans les études environnementales les secteurs 2AU, réceptacles de l'essentiel de l'urbanisation future, et les zones dédiées au développement touristique et de loisirs.

⁴ Par ailleurs le zonage actuel du secteur du parking ne permet pas la réalisation d'un tel projet.

économiques, dépasse très largement les capacités de traitement de la STEP, dont les rejets sont déversés dans l'Isle.

Il est donc impératif d'indiquer de quelle manière et à quelle échéance la commune entend se doter des capacités de traitement permettant de gérer les effluents engendrés par le développement envisagé. Dans l'attente de ces travaux, il conviendra d'interdire toute urbanisation qui dépasserait les capacités de traitement de la STEP et pourrait ainsi engendrer une pollution potentiellement importante des eaux du site Natura 2000.

À défaut de la production de ces éléments, l'évaluation des incidences Natura 2000 contenue en page 362-367 du rapport de présentation ne saurait être considérée comme satisfaisante et devrait intégrer les pollutions potentielles résultant des dysfonctionnements potentiels de la STEP et de rejets afférents dans l'Isle du fait de la mise en œuvre du PLU.

III. Conclusion de l'avis de l'autorité environnementale

Le projet de PLU de Saint-Seurin sur l'Isle prévoit le développement communal à l'horizon 2025, en fixant pour objectif l'atteinte d'une population d'environ 4 000 habitants.

La démarche d'élaboration du PLU intégrant une évaluation environnementale itérative est globalement bien restituée dans le rapport de présentation, qui s'appuie sur les éléments identifiés au sein de l'analyse de l'état initial de l'environnement.

L'autorité environnementale note toutefois que le projet de PLU devra être complété par des explications relatives à de nombreuses thématiques, afin d'en permettre la bonne compréhension par le public et de s'assurer du moindre impact environnemental de la mise en œuvre du PLU.

Ainsi, en ce qui concerne la consommation d'espace, il conviendra de mieux expliquer l'application de différents coefficients de majoration des besoins en espaces ou de minoration de l'utilisation de ceux-ci (dents creuses), particulièrement à vocation d'habitat. La simplification de la présentation de cette partie, essentielle à la bonne compréhension du projet, permettra au public de mieux appréhender le travail des élus en la matière et les choix opérés pour planifier le développement de la commune à l'horizon 2025.

En ce qui concerne les espaces identifiés pour permettre la réalisation du projet communal, il conviendra de mener la même démarche d'identification des enjeux environnementaux quel que soit le zonage de développement retenu (1AU, 2AU, NPI). L'ouverture à l'urbanisation des secteurs 2AU se faisant par le biais de procédures non soumises à l'avis de l'autorité environnementale, il conviendra de compléter le dossier avec la même qualité d'information que pour les zones 1AU, dans le but de démontrer la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par le projet, dans toutes ses composantes. Dans ce cadre, la méthodologie de travail retenue lors de l'élaboration du document pourra utilement être poursuivie.

Enfin, le PLU devra être complété avec des informations relatives aux capacités de traitement des effluents engendrés par l'urbanisation projetée. En l'état, la station d'épuration n'apparaît pas en mesure de traiter les eaux usées générées par le projet. Son exutoire étant le site Natura 2000 de l'Isle, ce point fondamental pourra venir impacter l'évaluation des incidences du plan sur le site Natura 2000 de manière très forte et remettre potentiellement en cause les choix de développement retenus.

Le Préfet,

Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général

Jean-Michel BEDECARRAX