



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA GIRONDE

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

Bordeaux, le 02 FEV. 2015

Mission Connaissance et Évaluation

Révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune de SAINT-ESTEPHE

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

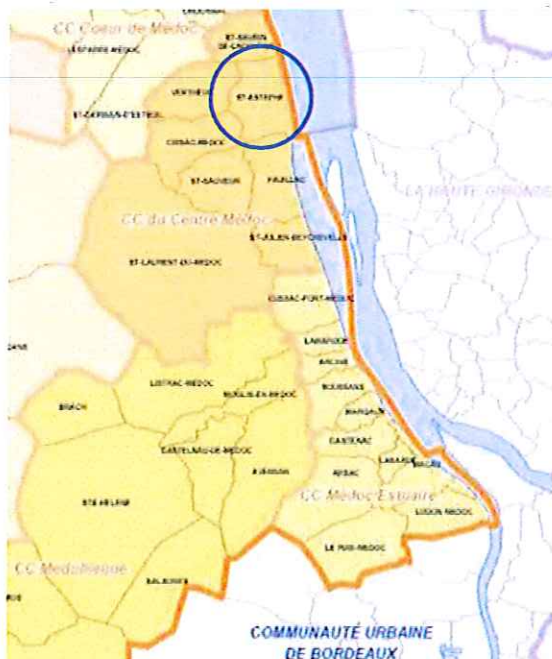
Avis PP-2014-052

Porteur du Plan : Commune de Saint-Estèphe

Date de saisine de l'autorité environnementale : 3 novembre 2014

Date de consultation de l'agence régionale de santé : 12 novembre 2014

I. Contexte général



La commune de Saint-Estèphe est située sur l'estuaire de la Gironde, et compte 1642 habitants en 2011 (source INSEE). Elle fait partie de la communauté de communes du Centre Médoc, qui comporte 8 communes et regroupe 16 696 habitants en 2011 (source INSEE).

La commune a prescrit la révision de son Plan Local d'Urbanisme (PLU) le 29 juillet 2009.

Localisation de la commune de Saint-Estèphe
Extrait du rapport de présentation

II. Contenu du rapport de présentation et qualité des informations qu'il contient

Le contenu du rapport de présentation d'un PLU faisant l'objet d'une évaluation environnementale est défini à l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation du PLU de Saint-Estèphe contient l'ensemble des informations requises par le code de l'urbanisme.

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

La méthodologie employée (et présentée pages 388 à 391 du rapport de présentation) pour la révision du PLU de Saint-Estèphe s'inscrit dans cette logique et répond globalement aux attentes de l'autorité environnementale.

Les analyses réalisées et les résultats obtenus appellent quelques remarques.

II.1 Enjeux spécifiques du territoire de Saint-Estèphe

1. Requalification du parc de logements existants

Le rapport de présentation indique que la commune dispose de 914 logements en 2010. Les données relatives à la part de logements considérés dans le Parc Potentiellement Indigne et à la part de logements vacants sont anciennes (respectivement 2003 et 2008). Le rapport de présentation met en évidence « *le réel enjeu de renouvellement urbain susceptible de pallier la pénurie de terrains à bâtir* » (p. 12). La difficulté que représente la réhabilitation du parc de logements vacants est ensuite expliquée.

L'autorité environnementale estime qu'il aurait été opportun de disposer des données les plus récentes possibles afin d'établir le diagnostic le plus proche de la situation actuelle.

D'après le rapport de présentation, la part de résidences principales du Parc Potentiellement Indigne est estimée à 20 % du parc de logements en 2003 et les logements vacants représentent 18,1 % du parc en 2011, soit 166 logements (donnée INSEE).

L'autorité environnementale relève que les besoins en logements sont évalués entre 20 et 60 pour les 10 ans à venir, avec la prévision d'un tiers de logements provenant de la reconquête de logements vacants, soit entre 7 et 20 logements.

L'autorité environnementale souligne cette ambition de la commune, qui s'inscrit à la fois dans une logique de mise à disposition de logements accessibles à tous, mais également de gestion économe de l'espace et de valorisation du patrimoine bâti.

2. Prise en compte des espaces agricoles et naturels

Le rapport de présentation identifie les différentes occupations du sol à l'échelle de la commune, dont l'activité agro-viticole, avec une **Appellation d'Origine Contrôlée (AOC) Saint-Estèphe qui couvre 1 370 hectares, sur les 2 470 hectares zonés dans l'actuel PLU.**

La filière viticole est représentée par 5 domaines « Crus Classés » et une cinquantaine de domaines viticoles avec différentes variétés de crus, dont de nombreuses exploitations familiales.

Le territoire est par ailleurs couvert par **2 sites Natura 2000** : « Estuaire de la Gironde » et « Marais du Haut-Médoc », dans lesquels sont inclus **3 périmètres de Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF)**. Enfin, la loi littoral s'applique sur Saint-Estèphe et doit se traduire par la délimitation des espaces remarquables du littoral et des espaces proches du rivage.

L'autorité environnementale note que le cumul des périmètres AOC, Natura 2000, espaces remarquables du littoral et espaces proches du rivage atteint quasiment la surface totale de la commune.

Le rapport de présentation détermine ensuite les milieux en présence à l'échelle de chaque zone AU retenue (p. 153 à 156). L'autorité environnementale note que sur les 4 secteurs étudiés, ceux de Pez-Paluda et Laujac (chemin de Lavilotte) disposent de milieux abritant des habitats d'intérêt patrimonial (mégaphorbiaies et boisements humides). Le rapport de présentation précise qu'ils sont dans un mauvais état de conservation mais qu'« *il est conseillé d'éviter tout aménagement dans ces zones humides dont la préservation est un objectif du SDAGE Adour Garonne* » (p. 154 et 155).

L'autorité environnementale relève que les espaces couverts par les sites Natura 2000 et ceux des secteurs Pez-Paluda et Laujac (chemin de Lavilotte) présentent des enjeux écologiques forts.

En complément de ces deux points, l'autorité environnementale note que la commune de Saint-Estèphe dispose de **2 forages pour l'alimentation en eau potable** : « Font Petite » et « les Anguileys », avec des périmètres de protection immédiate et rapprochée.

De plus, la commune est couverte par un **Plan de Prévention du Risque Inondation (PPRI)** approuvé par arrêté préfectoral en date du 16 juin 2003.

II.2 Explication des choix

Le projet de développement de la commune de Saint-Estèphe s'appuie d'une part sur le diagnostic réalisé en termes d'évolution de la population, de rythme de construction de logements et de consommation d'espace, et d'autre part sur les besoins exprimés par la collectivité.

En matière d'évolution de la population, le rapport de présentation table sur une évolution comprise entre +50 à +150 habitants sur 10 ans tout en rappelant que « *Saint-Estèphe accuse depuis 1975 une régulière et continue perte de population* », qui s'explique par « *le phénomène de concurrence foncière liée au statut AOC des terres ainsi qu'à d'autres paramètres de contraintes environnementales (Natura 2000, Plan de Prévention du Risque Inondation, ...)* » (p. 275 du rapport de présentation).

L'autorité environnementale note que ces paramètres sont amenés à perdurer et que **l'hypothèse établie** « *d'une certaine dynamique démographique qui est à retenir comme facteur favorisant les scénarios d'évolution démographiques 2 et 3* » (p. 275) , **c'est à dire +100 à +150 habitants sur 10 ans, est peu cohérente avec le diagnostic, et mériterait par conséquent d'être mieux étayée**, notamment en développant l'argument évoqué dans le rapport de présentation concernant « *la mise en œuvre d'une nouvelle politique de l'habitat attachée au PLH* ».

En termes de consommation d'espace, le rapport de présentation détaille pages 20 à 31 les capacités de densification et de mutation dans les zones urbanisées (UA et UB) et à urbaniser (AU) du PLU actuellement en vigueur (analyse datée de mars 2011). **L'autorité environnementale souligne la qualité de l'analyse réalisée, exhaustive et argumentée**, et qui permet d'établir la capacité résiduelle de constructions à l'intérieur des secteurs actuellement ouverts à l'urbanisation à environ une trentaine de constructions.

Le rapport de présentation détaille également les modifications apportées au zonage existant dans la partie « *justification des modifications apportées au zonage des zones urbaines (UA, UB et UY)* » (p. 279 à 284), avec la réduction des surfaces ouvertes dans certains secteurs, et leur augmentation dans d'autres secteurs.

Alors que l'inventaire de l'ensemble des modifications ne donne pas lieu à une synthèse, l'autorité environnementale note qu'un tableau récapitulatif de l'évolution des surfaces des zones sur l'ensemble du territoire communal figure en annexe du rapport de présentation (p. 392). Ce tableau pourrait utilement être ajouté et commenté dans le corps du rapport de présentation.

L'autorité environnementale note que les possibilités de construction à l'intérieur des zones déjà ouvertes à l'urbanisation apportent une réponse à la moitié des besoins en logements de l'hypothèse la plus haute de développement (60 logements attendus), voire y répondent totalement dans le cas de l'hypothèse la plus basse (20). Cette capacité de construction n'est cependant pas prise en compte dans le projet de la collectivité puisqu'il est indiqué que la production de logements provient soit de la « reconquête du parc vacant », soit de la réalisation de constructions « en développement urbain » (p. 275 du rapport de présentation).

L'autorité environnementale recommande d'intégrer la capacité résiduelle de construction dans les calculs des besoins en espaces constructibles du PLU. Cette démarche devrait permettre d'inscrire au mieux le projet de la collectivité dans une logique de gestion économe de l'espace.

De plus, l'autorité environnementale note que les besoins en surfaces constructibles sont établis sur la base d'une densité variable de 12 à 20 logements/ha et représentent entre 1,35 et 3,3 ha pour les scénarios 2 et 3 précédemment cités.

L'estimation des surfaces à urbaniser est ensuite fixée à 5 ha, après l'application d'un coefficient de rétention foncière de 1,5 sur la valeur la plus haute (3,3 ha). Ces 5 hectares sont répartis en 3 zones AU (secteurs Pez-Paluda, Laujac chemin de Lavilotte et chemin de Primoula) et 1 zone 2AU (Leyssac).

Le rapport de présentation précise qu'une « analyse prospective sur l'ouverture de nouveaux secteurs de développement » a été réalisée et que « les ensembles fonciers étudiés résultent de requêtes particulières et de propositions de la mairie sur du foncier communal » (p. 33). Ainsi, le risque de rétention sur ces ensembles fonciers semble très faible et l'application d'un coefficient multiplicateur de 1,5 nécessite donc d'être explicitée.

En conclusion, le projet de développement de la collectivité est relativement modéré en prévoyant au maximum 60 logements supplémentaires sur les 10 ans à venir. Il s'avère cependant insuffisamment justifié au regard du diagnostic réalisé. Il ressort également que les capacités résiduelles d'urbanisation au sein de l'actuel PLU ne sont pas suffisamment exploitées et que le calcul des surfaces AU et 2AU apparaît supérieur aux besoins, sans réelle justification, notamment du fait de l'application d'un coefficient de rétention foncière. Ces points méritent d'être étayés.

II. 3 Détermination des zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan et analyse des incidences sur l'environnement

1. Pertinence de la méthodologie sur plusieurs aspects

L'autorité environnementale souligne en premier lieu le travail d'analyse détaillée réalisé sur les différents secteurs initialement envisagés pour être ouverts à l'urbanisation. Cette analyse a porté sur la localisation de chaque secteur par rapport à la desserte en réseaux (alimentation en eau potable, filière d'assainissement, mais également défense incendie), aux espaces naturels à enjeux, au PPRI et au périmètre AOC, ainsi que sur les caractéristiques paysagères de chaque site (p. 33 à 67).

Ainsi, près d'une trentaine de sites ont fait l'objet de cette première analyse qui a permis d'exclure certains secteurs initialement envisagés.

L'analyse des incidences a ensuite été menée plus spécifiquement sur les zones AU et 2AU, d'une part au regard de la cohérence du projet de développement avec les capacités des réseaux et équipements publics, et d'autre part au regard des enjeux environnementaux.

Les thèmes de l'assainissement des eaux usées, de la gestion des eaux pluviales, de l'alimentation en eau potable et de la desserte en poteaux incendie ont été abordés afin de vérifier si le dimensionnement des ouvrages ou infrastructures permettait d'accueillir entre 20 et 60 logements supplémentaires sur les 10 ans à venir.

Concernant l'assainissement des eaux usées, l'ensemble des nouvelles constructions devra être raccordé au réseau collectif existant (hormis pour les zones UB et A). Le rapport de présentation précise que la station d'épuration existante dispose d'une capacité de traitement

suffisante pour intégrer les effluents supplémentaires générés par la construction de nouveaux logements. **L'assainissement collectif des eaux usées, dans des conditions considérées comme satisfaisantes, contribue à limiter les pollutions potentielles sur le milieu naturel.**

L'autorité environnementale note cependant que **la station d'épuration est située en zone rouge du PPRI et considère qu'il aurait été opportun d'indiquer, à partir du retour d'expérience, si cette localisation est source de dysfonctionnements et par conséquent de pollution potentielle du milieu naturel attenant (site Natura 2000), afin de définir des mesures de réduction de l'impact le cas échéant.**

Concernant la gestion des eaux pluviales, l'analyse est correctement réalisée avec une présentation des dysfonctionnements actuellement constatés sur la commune et du programme de travaux prévus afin d'y remédier. Le mode de gestion des eaux pluviales est par ailleurs expliqué pour les secteurs à urbaniser. Les dispositions de gestion des eaux pluviales à la parcelle ou de raccordement au réseau existant sont transposées dans le règlement écrit de chaque zone à urbaniser.

Le rapport de présentation met en évidence **l'insuffisance de la défense incendie sur certains secteurs**, en particulier le secteur de Laujac chemin de Primoula où elle est inexistante et donc à créer.

L'analyse des incidences du plan sur l'environnement est ensuite menée sur les zones AU considérées comme celles étant susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU et sur les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, circonscrites en « *zones à enjeux en matière de biodiversité* » dans le rapport de présentation : sites Natura 2000 et habitats naturels d'intérêt communautaire associés (p. 98).

L'analyse des incidences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement est globalement bien réalisée, en évaluant l'impact potentiel par thématique (milieu physique et biologique, ressources naturelles, pollutions, nuisances et qualité des milieux, risques naturels et technologiques, cadre de vie), en présentant les mesures d'évitement mises en place et en proposant des mesures de réduction, voire de compensation de l'impact résiduel si nécessaire.

Des mesures d'accompagnement, qui sortent du cadre de la mise en œuvre du PLU, sont également proposées et viennent compléter les dispositions en faveur de l'environnement. Il s'agit de recommandations concernant par exemple le déroulement de travaux en période la plus favorable pour les espèces, ou visant à prévenir toute pollution des milieux aquatiques.

Les mesures d'évitement et de réduction proposées sont proportionnées aux enjeux et adaptées. Lorsque cela a été possible, elles ont été déclinées :

- en zonage dans le règlement graphique (classements en zones N, Espaces Boisés Classés, éléments à préserver au titre de l'article L123-1-5-III-2^o1 du code de l'urbanisme, et périmètres de protection de captage en eau potable en Ap),
- en prescriptions dans le règlement écrit du PLU (assainissement des eaux usées et des eaux pluviales par exemple)
- en principes d'aménagement dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP).

Ces déclinaisons confèrent aux mesures prévues un caractère opérationnel. Les indicateurs de suivi du PLU proposés sont pertinents et devraient permettre d'évaluer dans le temps les effets de ces mesures.

1 L'autorité environnementale précise que la référence au « L123-1-5-III-2° » est correcte pour les articles 13 des zones N et NL mais erronée pour les zones A, AU, et UB où le « L123-1-5-7° » de la version antérieure du code de l'urbanisme est visé.

2. Limites de l'analyse des incidences du plan sur l'environnement

2.1 Zones AU

Concernant l'analyse des incidences de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU, l'autorité environnementale note que la zone AU Pez Paluda présente plusieurs enjeux : elle se situe en zone jaune du PPRI et en zone d'aléa moyen pour le risque retrait/gonflement des argiles. Elle présente des sols de faible perméabilité et abrite des habitats de mégaphorbiaies et de boisements humides en mauvais état de conservation mais qui correspondent à des milieux naturels d'intérêt patrimonial. La localisation de ces milieux sur la parcelle n'est pas précisée mais le rapport de présentation indique qu'il est « *conseillé d'éviter tout aménagement dans ces zones humides dont la préservation est un objectif du SDAGE du Bassin Adour-Garonne* » (p. 154).

L'autorité environnementale relève que l'aménagement de ce secteur est susceptible d'impacter des milieux à fort enjeu écologique. Or, l'analyse des incidences sur le milieu naturel est la même que pour les autres secteurs AU, à savoir que « *le PLU n'entraînera pas [...] de destruction d'habitat et/ou d'espèce d'intérêt patrimonial* », ce qui apparaît contradictoire avec la conclusion concernant la caractérisation des milieux naturels de ce secteur reportée ci-avant.

Une mesure est spécifiquement dédiée au secteur AU Pez Paluda : la surface aménageable est ramenée de 2 à 1 ha, afin d'aménager « *une bande boisée de 20 m de large à même de remplir une fonctionnalité de trame verte* » (p. 347 du rapport de présentation). Or, cette bande boisée devient « *une bande enherbée ponctuée de façon aléatoire et aérée de plantations arbustives et de quelques grands arbres* » dans l'OAP, ce qui lui fait perdre, en la ramenant à un usage de noue, une partie de la fonctionnalité écologique attendue.

En outre, dans l'analyse des incidences, la prise en compte du risque inondation et de la faible perméabilité des sols, susceptible de générer des difficultés d'infiltration des eaux pluviales sur la parcelle, n'est pas différenciée de celle faite sur les autres secteurs AU.

Par conséquent, au vu de l'ensemble des caractéristiques du site, l'autorité environnementale émet des réserves sur l'absence d'incidences notables liée à l'ouverture à l'urbanisation du secteur Pez Paluda.

La même remarque s'applique pour le secteur de Laujac chemin de Lavilotte considérant que les milieux naturels identifiés sont similaires à ceux du secteur Pez Paluda et qu'ils participent quant à eux à la trame verte et bleue existante (dans une moindre mesure du fait de milieux dégradés).

Enfin, concernant la zone 2AU, l'autorité environnementale note que le règlement écrit est suffisamment rédigé pour permettre une ouverture de la zone à l'urbanisation par procédure de modification², ce qui pourra s'effectuer sans évaluation environnementale ultérieure. L'analyse des incidences mériterait ainsi d'être menée de façon plus détaillée au stade de la révision du PLU.

L'autorité environnementale considère donc qu'il conviendrait de disposer d'une analyse des incidences pour chaque zone AU et 2AU basée sur les enjeux spécifiquement identifiés.

2.2 Espaces Boisés Classés

En matière d'Espace Boisé Classé (EBC), l'autorité environnementale invite le porteur de plan à mettre en cohérence le rapport de présentation et le plan de zonage concernant la localisation des EBC pour le secteur de Laujac.

2 En application de l'article L123-13-1 du code de l'urbanisme



Secteur de Laujac : différences entre les EBC identifiés dans le rapport de présentation (à gauche) et ceux reportés sur le plan de zonage (à droite en orange)

Une mesure compensatoire est par ailleurs envisagée sur ce secteur : elle consiste à classer en Espace Boisé Classé un boisement d'environ 3 hectares, en contrepartie de la disparition d'un boisement existant du fait de l'aménagement du secteur de Laujac chemin de Primoula. **L'autorité environnementale précise que la protection d'un espace naturel existant ne constitue pas une mesure compensatoire³.**

Une mesure compensatoire doit permettre le rétablissement de la qualité environnementale du milieu naturel impacté, à un niveau au moins équivalent à celui de l'état initial et, si possible, doit permettre d'obtenir un gain net. Une mesure compensatoire aurait pu être par exemple la restauration d'un milieu naturel dégradé dans le cadre du reclassement d'une zone U en zone N.

L'autorité environnementale précise par ailleurs que l'affichage d'une telle mesure au titre de « compensation » peut générer une confusion avec une demande de boisement compensateur qui pourrait intervenir ultérieurement au moment de la demande d'autorisation de défrichement du secteur de Laujac chemin de Primoula, à obtenir nécessairement avant toute réalisation d'une opération d'aménagement de la zone.

L'autorité environnementale invite le porteur de plan à revoir la présentation de cette mesure.

En conclusion, en ce qui concerne le contenu du rapport de présentation et la qualité des informations qu'il contient, l'autorité environnementale souligne la qualité globale du document. L'ensemble des thématiques exigées par le code de l'urbanisme a été traité de manière plutôt satisfaisante au travers de l'évaluation environnementale. Cependant les remarques évoquées ci-avant méritent d'être prises en compte.

III. Conclusion de l'avis de l'autorité environnementale – prise en compte de l'environnement par le PLU

Le projet de révision du PLU de la commune de Saint-Estèphe aborde l'ensemble des thématiques environnementales à prendre en compte pour mettre en œuvre un scénario d'aménagement limitant les impacts potentiellement négatifs, tels que l'atteinte aux milieux naturels ou la pollution de l'eau du fait de dysfonctionnements de l'assainissement des eaux usées ou pluviales.

L'évaluation environnementale réalisée est de bonne qualité et s'est attachée à expliquer de façon détaillée et globalement quantifiée les choix retenus en fonction des enjeux identifiés.

³ cf. fiche n° 6 du guide CGDD/DEB « lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire, et compenser les impacts sur les milieux naturels » d'octobre 2013, téléchargeable sur le site du MEDDE : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Lignes-directrices-nationales-sur.html>

Ainsi, par exemple, la prise en compte des enjeux écologiques du territoire s'est traduite par différents classements accompagnés de dispositifs de protection (zones N, EBC, application du L123-1-5-III° du code de l'urbanisme).

L'ouverture des surfaces urbanisables résulte d'une analyse multi-critères des nombreux secteurs possibles, avec l'application du principe d'évitement (secteurs non retenus) dès lors que des enjeux environnementaux forts ont été relevés. Les principes d'aménagement des zones à urbaniser (AU) ont été déclinés en orientations d'aménagement et de programmation détaillant les densités attendues, les formes urbaines et cheminements à mettre en œuvre, ce qui montre une volonté de maîtrise du développement communal dans une logique de développement durable.

Ces dispositions devraient permettre de limiter de manière significative l'impact du plan sur l'environnement, considéré au sens large (limitation de la consommation d'espace, préservation des milieux et du cadre de vie, prise en compte des sources de pollution potentielles, etc). Des précisions mériteraient cependant d'être apportées concernant l'analyse des incidences de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU et 2AU.

Enfin, l'autorité environnementale regrette que l'analyse des capacités résiduelles d'urbanisation de l'actuel PLU n'ait pas été exploitée. En effet, ces surfaces telles qu'évaluées dans le rapport de présentation, apportent une réponse à la moitié des besoins en logements pour l'hypothèse la plus haute de développement, voire y répondent totalement dans le cas de l'hypothèse la plus basse. Or, cette donnée n'est pas prise en compte dans la quantification des espaces constructibles du PLU.

De même, l'autorité environnementale regrette que le calcul des surfaces ouvertes à l'urbanisation intègre un coefficient de rétention foncière multiplicateur qui maximise les besoins, alors que les zones ouvertes à l'urbanisation correspondent à du foncier communal ou à des requêtes particulières, où le phénomène de rétention foncière est inexistant.

Le préfet,

Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général

Jean-Michel REDECARRAX