

PRÉFET DE LA GIRONDE

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

Mission Connaissance et Évaluation

Bordeaux, le **24 MARS 2015**

Plan Local d'Urbanisme de la commune de Blaye (Gironde)

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

Avis PP-2015-001

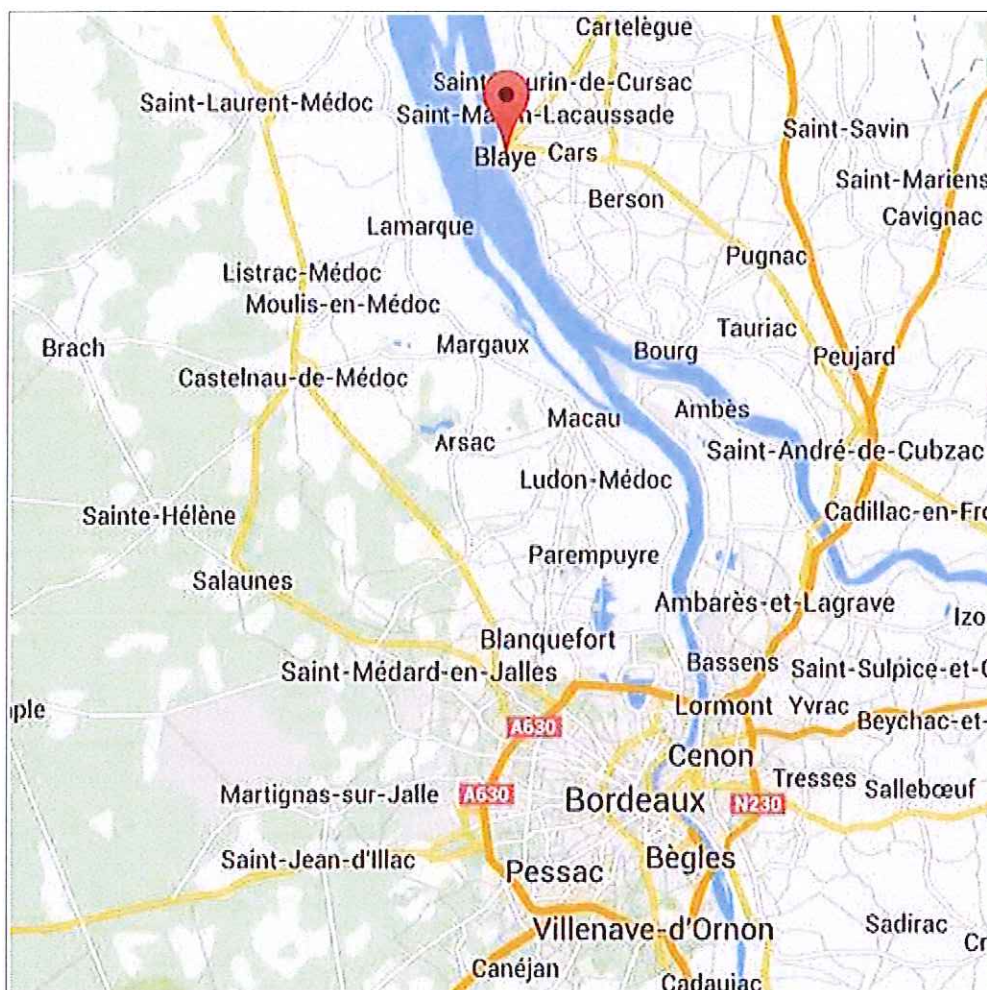
Porteur du Plan : Commune de Blaye

Date de saisine de l'autorité environnementale : 24 décembre 2014

Date d'avis de l'agence régionale de santé : 29 janvier 2015

I. Contexte général

La commune de Blaye est située sur la rive droite de l'estuaire de la Gironde, à environ 50 kilomètres au nord de Bordeaux.



Localisation de la commune de Blaye (Source : Google Map)

Le territoire communal est actuellement couvert par un Plan d'Occupation des Sols, approuvé en 2001 et modifié en 2012. La commune a engagé la révision du document et sa transformation en Plan Local d'Urbanisme le 28 avril 2009. Le débat du conseil municipal portant sur les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable ayant été réalisé le 8 juillet 2014, le PLU est soumis aux dispositions du décret du 28 août 2012. La commune étant soumise aux dispositions de la loi « littoral » et comprenant pour partie les sites Natura 2000 « Estuaire de la Gironde »¹, l'élaboration du PLU est ainsi soumise à évaluation environnementale et fait l'objet du présent avis.

¹ Portant les numéros FR7212014 et FR7200677 au titre de la directive Oiseaux pour le premier et Habitat pour le second.

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

A. Remarques générales

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 environnementaux du territoire, le projet de la collectivité et l'articulation du projet avec la prise en compte de ces enjeux.

Le projet de PLU de la commune de Blaye n'apparaît pas avoir fait l'objet d'une évaluation environnementale. En effet, le rapport de présentation ne répond pas aux dispositions du code de l'urbanisme² et a été construit sur la base des dispositions de l'article R.123-2 du code de l'urbanisme concernant les PLU non soumis à évaluation environnementale, avec quelques compléments (comme le résumé non technique) mais qui ne permettent pas de restituer la manière dont aurait été menée la démarche d'évaluation itérative.

Ce diagnostic fait partie intégrante du Rapport de Présentation du PLU. Le fond et la forme du Rapport de Présentation est défini par l'article R.123-2]du Code de l'Urbanisme.

Extrait du rapport de présentation

Le rapport de présentation indique également la réalisation d'une évaluation environnementale comme une possibilité, alors que dans le cas présent il s'agit d'une obligation.

La présence ou la proximité de sites Natura 2000 peut amener l'obligation de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement du PLU de la Commune de Blaye, au titre de l'article L.121-10-4ème alinéa du Code de l'Urbanisme.

Extrait du rapport de présentation

L'autorité environnementale rappelle que l'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au porteur du plan, 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. **En l'état, le PLU ne permet pas de répondre à cet objectif et, à ce titre, ne saurait être considéré comme ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale au regard des dispositions du tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement et ne dispensera pas les projets de la réalisation d'une étude d'impact au titre des rubriques 33, 35, 36 et 40 du tableau sus-mentionné.**

En l'absence d'évaluation environnementale, le présent avis a pour objectif d'éclairer la commune, de manière non-exhaustive, sur les principaux points qui nécessitent des compléments d'études, d'informations ou d'explications.

B. Diagnostic, projet communal et consommation d'espace induite

Le PLU de la commune de Blaye dispose d'un diagnostic urbain et socio-économique mettant en exergue plusieurs éléments :

- l'évolution de la population communale depuis 1968 est très fluctuante et connaît un fort ralentissement entre 1999 et 2011 (+ 56 habitants sur cette période, + 380 habitants entre 1990 et 1999) ;
- le nombre de logements a fortement augmenté entre 1968 et 2011 (+ 1 338 logements) mais le gain de population associé est cependant particulièrement faible (+367 habitants entre 1968 et 2011) ;

² Il manque notamment (entre autres) : description de la manière dont a été menée l'évaluation environnementale, l'articulation du PLU avec les autres plans et programmes, une réelle analyse des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable, ainsi que de réelles analyses sur les impacts du plan sur l'environnement.

- le développement a été réalisé avec une importante consommation d'espace, la surface urbanisée de la commune passant de 7 à 33 % (période 1954-2007) ;
- le parc de logements a augmenté de près de 25 % entre 1999 et 2011, passant de 2 236 à 2 864 logements, mais la vacance a également fortement crû dans le même temps, de 264 logements vacants en 1999 à 621 en 2011 ; cette vacance représente plus de 21 % du parc et touche particulièrement les logements récents (60 % ont été construits après 1976).

L'autorité environnementale attire l'attention de la commune sur le manque de clarté et de lisibilité du projet de PLU, notamment la cohérence entre les parties « Quel modèle de développement pour Blaye dans l'avenir ? » et « Explication du projet » n'est pas assurée, ce qui peut induire des difficultés de compréhension du projet communal pour le public.

En effet, le rapport de présentation aborde les explications relatives au projet communal sous le titre « *Le peu de pertinence d'une approche quantitative des besoins de développement* ». Si une telle affirmation peut se comprendre, il n'en demeure pas moins que le rapport de présentation du PLU doit refléter le projet inscrit au sein du PADD et expliquer les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs, en s'appuyant notamment sur des éléments chiffrés. **En l'état, la traduction réglementaire du projet communal issu du PADD n'apparaît pas clairement expliquée au sein du rapport de présentation.**

En outre, certains éléments de prospective paraissent contestables. Ainsi, le rapport de présentation fonde les besoins en logements liés au phénomène de desserrement des ménages sur la prorogation de la tendance observée entre 1990 et 2011, soit une baisse de la taille des ménages de 2,37 à 2,05 personnes par ménage. L'effet mécanique de cette prolongation de tendance entre 2011 et 2025 aboutit à estimer la taille des ménages à 1,86 personnes par ménage à l'horizon du PLU. En-dehors du prolongement d'une tendance ancienne, aucun élément ne vient expliquer une projection aussi faible en la matière, projection qui est par ailleurs en contradiction avec certains éléments du diagnostic.

Par conséquent la taille des ménages diminue. Elle est même inférieure à la moyenne girondine, qui est de 2,18 occupants par ménage. Cette tendance devrait par conséquent ralentir dans les prochaines années.

Extrait du rapport de présentation

Cette projection est d'autant plus problématique qu'elle engendre un besoin en logements pour le simple maintien de la population communale estimé à 173 logements.

	Besoins en logements liés à la baisse du nombre de personnes par ménage
	Augmentation de 0,68% annuelle
2011	2183
2012	2198
2013	2213
2014	2228
...	...
2024	2385
2025	2401
Habitants supplémentaires	0
Logements nécessaires	173

Extrait du rapport de présentation

Par ailleurs, le projet d'accueil de population est particulièrement imprécis. Si le PADD fixe un objectif de stabilisation de la population aux alentours de 5000 habitants – objectif ambitieux puisque la population communale, de 4722 habitants en 2011, n'a augmenté que de 56 habitants entre 1999 et 2011 – le rapport de présentation se base sur des fourchettes de croissance de

population calculées à divers horizons temporels³ et à différentes échelles géographiques. En outre, l'autorité environnementale souligne qu'en l'absence de données fiables à l'échelle communale, il est recommandé de se baser sur les données fournies par l'INSEE, qui permettent d'éviter de fonder une partie du projet sur des estimations (ex : les hypothèses de constructions de logement ou de croissance de population entre 2011 et 2014).

	Croissance démographique		
	Hypothèse basse 0,15%	Hypothèse médiane 0,46%	Hypothèse haute 0,59%
2011	4722	4722	4722
2025	4822	5035	5127
Habitants supplémentaires	79	248	321
Logements nécessaires	38	121	157
TOTAL des logements nécessaires (besoins de la population actuelle et à venir)	212	294	330

Extrait du rapport de présentation

Les différents scénarios étudiés aboutissent à des fluctuations très importantes en termes d'accueil de population et de construction de logements induite. Si la commune rejette l'hypothèse haute, considérée comme trop ambitieuse, le projet se « définit » comme contenu dans une fourchette située entre les hypothèses basse et médiane. La quantification des espaces nécessaires pour atteindre ces objectifs est estimée selon trois densités, sans pour autant que la commune n'en retienne une en particulier. Les besoins pourraient donc être compris entre 10,5 et 36,7 ha. Toutefois, la commune conclut, sans explication, à la nécessité de mobiliser une surface comprise entre 8,6 et 17,3 ha.

Le rapport de présentation indique également que ces projections de consommation d'espace, comme celles des besoins en logements, n'ont pas tenu compte d'une éventuelle résorption de la vacance des logements, qui est pourtant extrêmement importante.

Le rapport de présentation indique que la réalisation d'un Programme Local de l'Habitat d'ampleur intercommunale n'est pas engagée. L'autorité environnementale souligne qu'un tel programme d'action pourrait permettre de réutiliser des logements vacants et donc de réduire les besoins en nouveaux logements et en nouveaux espaces à urbaniser.

L'ensemble de ces éléments prospectifs ne semble pas avoir été réutilisé pour expliquer le projet communal qui estime le développement engendré par le PLU à 155 logements pour l'accueil de 316 habitants, avec une consommation d'espace estimée à 13,17 ha dont environ 8 ha au sein des disponibilités restantes de la trame urbaine actuelle. **Ces éléments objectifs du projet apparaissent difficilement conciliables avec les hypothèses développées précédemment au sein du rapport de présentation.**

TOTAL DES ZONES U ET AU	13,17 ha	155	316
--------------------------------	-----------------	------------	------------

Extrait du rapport de présentation indiquant les surfaces constructibles dégagées, le nombre de logements attendus ainsi que l'augmentation de population estimée.

En ce qui concerne le développement des activités et les besoins engendrés, il conviendrait d'apporter des explications relatives aux besoins en espace affichés, que ce soit la zone 1AUx ou les zones 1AUzac1 et 2, et notamment de dresser un bilan de la mise en œuvre de la zone d'aménagement concerté « Haussmann ».

Nonobstant les remarques précédentes, relatives à des besoins d'explications et de clarification des éléments liés au projet, l'autorité environnementale souligne l'importance des changements des modalités de développement opérés au sein du PLU par rapport au document précédent.

³ Évolution des populations communales et intercommunales sur les périodes 1990-2011, 1999-2011, 2006-2011.

En conclusion, l'autorité environnementale recommande fortement de revoir le rapport de présentation en ce qui concerne le projet communal et ses éléments d'explication. Si le projet définitif apparaît en rupture avec la dynamique impulsée par le document précédent et maîtrise les développements urbains, il apparaît impératif de le compléter avec des explications plus précises qui permettront aux administrés de mieux comprendre les objectifs fixés au sein du PADD et la manière de les atteindre.

C. Prise en compte de l'environnement par le projet

En ce qui concerne l'analyse de l'état initial de l'environnement, celle-ci est composée de six parties relatives au paysage, au contexte naturel, au patrimoine, aux risques et nuisances, aux ressources naturelles et à la trame verte et bleue.

L'autorité environnementale regrette que ce travail n'ait pas donné lieu à une véritable définition et hiérarchisation des enjeux naturels affectant la commune. Ce travail fondamental dans la réalisation d'une démarche d'évaluation environnementale permet notamment, par le biais de cartographies de synthèses des enjeux hiérarchisés, d'éclairer les choix faits par les élus lors de l'élaboration du document, et notamment les choix d'évitement des impacts les plus significatifs.

En ce qui concerne l'analyse des zones à urbaniser définies au sein du PLU et leurs impacts éventuels sur l'environnement, il aurait été opportun de réaliser des investigations de terrain, restituées notamment de manière cartographiée, afin de déterminer la présence ou l'absence d'habitats ou d'espèces protégées sur ces sites. Le rapport de présentation évoque à de très nombreuses reprises la « présence potentielle d'espèces protégées » au sein des sites de développement retenus. **Le manque de données ne permet pas de s'assurer du moindre impact de la mise en œuvre du plan sur l'environnement. Ces informations pourraient amener la commune à reconsidérer l'ouverture de certaines zones à l'urbanisation, que ce soit du fait d'une meilleure définition des besoins ou du fait d'impacts environnementaux importants.** Toutefois, l'autorité environnementale note que la commune a fait le choix de ne pas permettre l'extension périphérique de la zone urbaine et que les zones 1AU sont des espaces urbains résiduels plus ou moins importants.

En outre, il aurait été opportun d'intégrer la zone 2AU et le périmètre de la ZAC « Haussmann » au sein des études environnementales.

Même si la zone 2AU ne sera urbanisable qu'après une procédure de révision, qui devra faire l'objet d'une mise à jour de l'évaluation environnementale, sa localisation devrait répondre à un souci de conciliation entre les différents enjeux du territoire, y compris les enjeux environnementaux. Il conviendrait donc de vérifier la sensibilité environnementale de ce secteur afin de fournir aux élus l'ensemble des informations utiles au choix de rendre ou non ce secteur constructible.

En ce qui concerne la ZAC « Haussmann », si les annexes du PLU contiennent « l'étude d'impact » liée au dossier de réalisation de la ZAC, celle-ci date de 2008 et mériterait d'être mise à jour, compte-tenu de la faiblesse des données qu'elle comprend et de l'absence d'aménagement effectif – à l'exception d'un seul bâtiment en limite Est de la zone – au sein de ce secteur depuis cette date.

En ce qui concerne les impacts prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement, l'autorité environnementale estime que les mesures de réduction des impacts décrites au sein du rapport de présentation ne permettent pas d'affirmer l'absence ou la faiblesse des impacts résiduels de l'aménagement des secteurs. Par exemple, l'extrait suivant du rapport de présentation qualifie de « faible » un impact écologique important du fait d'éléments extérieurs au PLU.

- **L'impact écologique est modéré à fort compte tenu des mesures d'évitement et de réduction des incidences du PLU matérialisées dans l'OAP. L'incidence résiduelle après mesure sera faible : En plus des mesures d'évitement au stade PLU, des mesures de gestion sont à prévoir par la collectivité au niveau de la du corridor écologique le long du Saugeron afin de veiller à son maintien et sa valorisation.**
Concernant les prairies calcicoles : des prospections complémentaires aux bonnes périodes sont à envisager au stade projet afin de confirmer la présence d'espèces protégées puis d'évaluer leur sensibilité au projet d'aménagement. Ensuite, d'éventuelles mesures de réduction voire de compensation pourront être à envisager en phase projet

L'affirmation selon laquelle les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) permettent de réduire les impacts ne saurait prospérer en l'absence de mesure réglementaire de protection associée. **L'autorité environnementale rappelle que les protections et interdiction de construire contenues au sein des OAP doivent être « doublées » à un niveau réglementaire afin d'en assurer la pleine opérationnalité**⁴. Hormis le recul des constructions de 5 m par rapport aux cours d'eau, le règlement écrit et graphique ne contient que peu d'éléments contraignants. L'absence de protection (notamment au titre des dispositions de l'article L.123-1-5 III 2° du code de l'urbanisme) ne permet donc pas d'affirmer, comme le fait le rapport de présentation, qu'une OAP indiquant la nécessité de prendre en compte « autant que possible » certains éléments environnementaux soit une mesure suffisante pour transformer un impact « fort » en impact « faible ». En outre, **le renvoi à d'éventuelles études d'impact des projets ne répond pas à la logique de l'évaluation environnementale du PLU** qui est bien de définir à l'échelle du plan les secteurs les moins impactants afin de faciliter leur développement par les porteurs de projet, au travers de la dispense de réalisation d'une étude d'impact au titre des procédures d'urbanisme⁵.

En ce qui concerne la prise en compte de la trame verte et bleue, la commune s'est appuyée sur les travaux réalisés dans le cadre du schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Le SRCE présente des données à une échelle très large. Ainsi, il pourrait être opportun de compléter le rapport de présentation avec les éléments de définition de cette trame à l'échelle de la commune, afin de s'assurer de la bonne prise en compte de cette thématique dans le document.

En matière de gestion et de traitement des eaux usées, le rapport de présentation indique que l'essentiel de la commune est raccordé au réseau d'assainissement collectif communal. Les effluents sont traités par la station d'épuration (STEP) de Blaye, rénovée en 2002, qui dispose d'une capacité théorique de 7000 équivalents-habitants (EH). Si cette capacité de traitement est cohérente avec les objectifs de développement fixés, **il conviendrait de compléter cette partie avec des informations relatives aux résultats des contrôles de la station afin de savoir si celle-ci fonctionne de manière optimale**. En outre, il conviendrait d'apporter des explications relatives aux raccordements éventuels des activités générés par les différents secteurs d'activités économiques et aux capacités nécessaires pour les traiter.

En ce qui concerne la protection de la ressource en eau, l'autorité environnementale souligne qu'il existe deux captages d'eau destinée à la consommation humaine sur le territoire de Blaye, pour lesquels des périmètres de protection sont en cours d'élaboration. **Il conviendra de compléter le rapport de présentation avec ces informations et d'expliquer la manière dont la protection de cette ressource est assurée dans le projet de PLU**.

En ce qui concerne la prise en compte des risques, le rapport contient une présentation des différents plans de prévention des risques (PPR) affectant le territoire communal (PPR inondations, PPR mouvement de terrain). Les règlements graphiques et écrits prennent en compte ou rappellent l'existence de ces mesures de protection des populations vis-à-vis de ces risques naturels. Toutefois, l'autorité environnementale attire l'attention de la commune sur les vastes secteurs UEp, destinés à la mise en valeur de l'estuaire et de la citadelle, qui sont concernés en grande partie par les dispositions du PPR inondations. Il conviendra d'apporter des explications quant à la compatibilité des aménagements autorisés par le règlement écrit avec ce dispositif afin de ne pas augmenter l'exposition de la population aux risques.

⁴ Conséquences de la décision n°320780 du Conseil d'État du 26 mai 2010, arrêt dit « Dos Santos ».

⁵ Cf. supra : dispositions de l'article R.122-2 du code de l'environnement.

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

Le projet de PLU de Blaye a pour ambition d'augmenter la population communale d'environ 250 habitants supplémentaires puis de la stabiliser autour de 5 000 habitants à l'horizon 2025. Toutefois, les éléments d'explication du projet mériteraient d'être mieux explicités au regard des choix faits par la municipalité. En effet, même si les choix des zones de développement de l'habitat participent à une meilleure utilisation du foncier encore disponible au sein de la trame urbaine existante, les projections sur l'augmentation de population envisagée et de besoins en logements engendrés mériteraient d'être mieux justifiées au regard des éléments issus du diagnostic.

En outre, le projet communal aurait gagné à s'engager dans une démarche de réutilisation des logements vacants, qui représentent plus de 20 % du parc et dont l'augmentation est particulièrement importante sur la dernière décennie. Les problématiques soulevées au sein du rapport de présentation ne peuvent qu'appuyer le constat de la nécessité d'une réflexion intercommunale en la matière, que ce soit par le biais de l'élaboration d'un PLU ou d'un Programme Local de l'Habitat de dimension intercommunale.

L'autorité environnementale souligne que le PLU de la commune de Blaye n'a pas fait l'objet d'une véritable évaluation environnementale et qu'il conviendrait de compléter le rapport de présentation avec des informations plus précises et proportionnées aux enjeux, afin de s'assurer de la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation environnementale et du moindre impact environnemental du PLU, qui n'est pas garanti en l'état.

Le Préfet,

Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général

Jean-Michel BEDECARRAX