

PRÉFET DE LA GIRONDE

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

Bordeaux, le **28 JUL. 2015**

Mission Connaissance et Évaluation

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

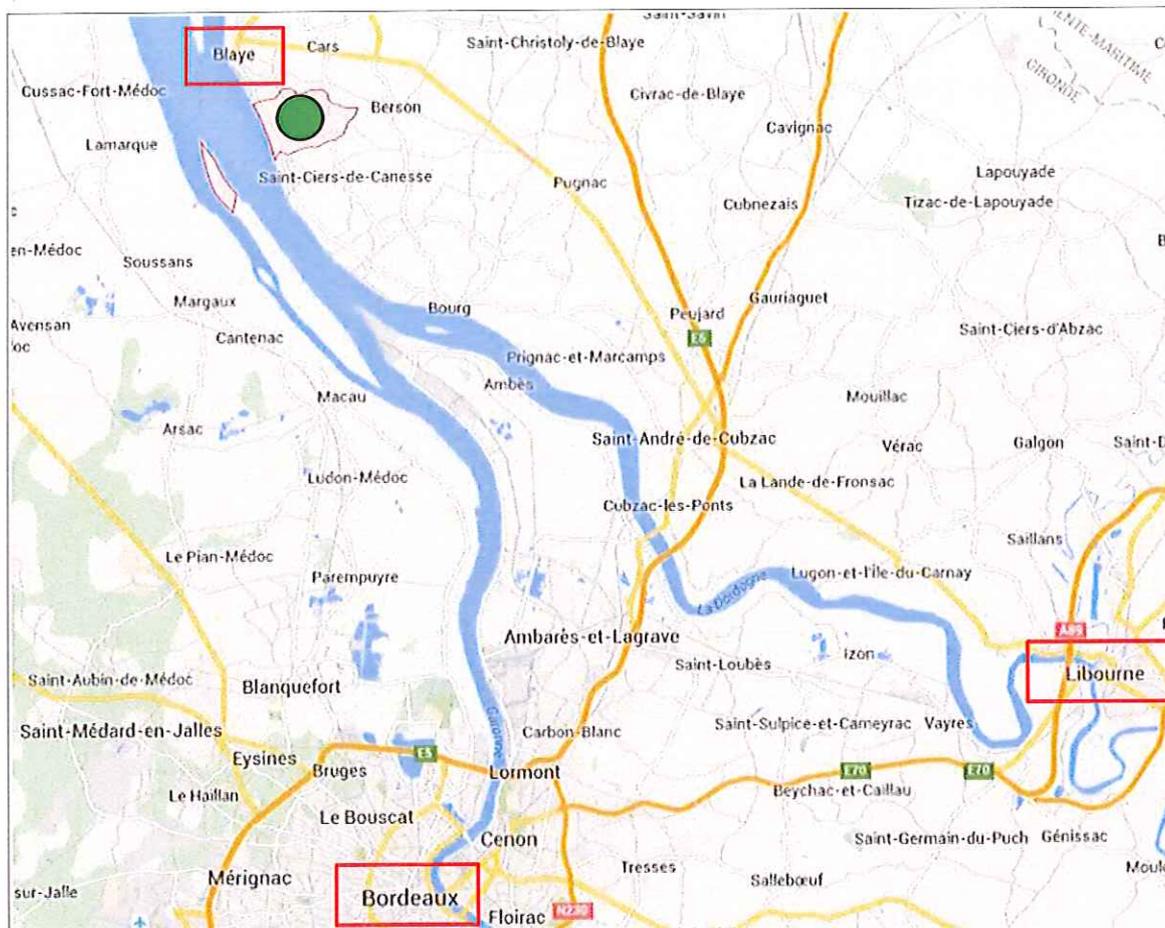
**Avis de l'autorité administrative de l'État
compétente en matière d'environnement**
(article L121-10 du code de l'Urbanisme)

Avis PP-2015-021

Porteur du Plan : Commune de Plassac
Date de saisine de l'autorité environnementale : 30 avril 2015
Date d'avis de l'agence régionale de santé : 09 juin 2015

I. Contexte général

La commune de Plassac est une commune située sur la rive droite de l'estuaire de la Gironde, limitrophe avec le sud de Blaye et distante d'environ 60 km de Bordeaux et 50 km de Libourne.



Localisation de la commune de Plassac par rapport aux villes de Blaye, Libourne et Bordeaux (Source : Google Map)

Le territoire communal est actuellement couvert par un Plan d'Occupation des Sols, approuvé en 1993. La commune a engagé la révision de ce document et sa transformation en Plan Local d'Urbanisme le 15 juin 2009. Le débat du conseil municipal portant sur les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ayant été réalisé le 17 novembre 2014, le PLU est soumis aux dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme postérieures au décret du 28 août 2012. La commune comprenant pour partie le site Natura 2000 FR7200677 « Estuaire de la Gironde », la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme, objet du présent avis, est soumise obligatoirement à évaluation environnementale.

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.

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.

B. Qualité du rapport de présentation

En-dehors des points plus techniques développés ci-après, le rapport de présentation du PLU de Plassac appelle d'importantes remarques de la part de l'autorité environnementale.

En effet, ce rapport contient certaines coquilles ou erreurs de rédactions qui sont sans incidences sur la compréhension du document, cependant il comporte également d'importantes erreurs qui viennent altérer de manière significative la compréhension du document.

Ainsi, le dossier de PLU de Plassac semble avoir été rédigé sur la trame d'un autre dossier et comprend de très nombreuses références à d'autres communes, et principalement celle de Blaye, mais également celles de Blasimon, de Sauveterre ou de Coutras. Ces erreurs, qui se retrouvent dans presque toutes les parties du rapport de présentation, viennent remettre en cause la restitution du travail opéré par la municipalité et empêchent de considérer le dossier présenté comme un reflet sincère et précis de ces travaux.

À titre d'exemple et de manière non-exhaustive :

- dans l'état initial de l'environnement (pp.36-38 du rapport de présentation), les zones d'inventaires et les sites Natura 2000 ne sont pas ceux de la commune de Plassac, mais ceux de Blaye, qui est explicitement citée dans le document ;
- dans l'explication des orientations du PADD relatives au développement du centre-bourg, il est précisé que « le maintien et le développement d'activités commerciales dans le centre-bourg de Blaye est un enjeu économique capital pour le développement de la commune » ;
- dans la partie relative aux explications des zonages retenus, sur le secteur du Guillou (pp.245-246 du rapport de présentation), l'ensemble des explications, illustrations et conclusions sont celles du secteur du Monteil Ouest, secteur du centre de Blaye, au sein duquel existent d'autres enjeux, notamment ceux liés à la proximité immédiate de la citadelle ;
- dans la partie relative aux explications des choix faits au sein du PLU, il est écrit que Plassac dispose de « grands équipements dont la portée touche tout le Nord Gironde », or le diagnostic met en avant que Plassac ne dispose que d'équipements de portée communale ou faiblement intercommunale (école maternelle et primaire). Cette affirmation s'appliquerait plus à la commune de Blaye qui dispose d'équipements d'importance, comme le centre hospitalier qui est un grand équipement rayonnant sur le Nord Gironde.

De telles erreurs dans le rapport de présentation nuisent fortement à la bonne compréhension du dossier et interpellent sur la réalité des informations qui le composent, ce qui ne permet pas au public d'appréhender le projet en toute connaissance de cause et en toute confiance.

Il n'est pas possible pour le public de se prononcer sur le dossier, l'autorité environnementale estime que ce dossier doit être repris avant de pouvoir être présenté à l'enquête publique.

Les remarques développées ci-après ont pour objectif d'éclairer la commune sur certains éléments qui mériteraient de faire l'objet de compléments ou de développements supplémentaires.

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

Le rapport de présentation du PLU de Plassac présente une analyse des tendances démographiques affectant la commune depuis 1968. Celle-ci met en évidence une perte de 94 habitants entre 1990 et 2011. Après un léger regain entre 1999 et 2006 (+ 36 habitants), la diminution de la population s'est accélérée entre 2006 et 2011 (- 79 habitants). Cette chute récente de la population est due à des soldes naturels et migratoires négatifs.

Globalement, l'accroissement de la population connu entre 1975 et 1990, porté notamment par les travaux relatifs à la centrale nucléaire de Braud-Saint-Louis, n'a pas été pérennisé puisqu'en 2011, avec 870 habitants, la commune comptait à peine plus d'habitants qu'en 1968 (853 habitants).

En matière de logements, leur nombre a cru depuis 1968 (+ 67 logements entre 1968 et 2011). Toutefois, si la dernière décennie a continué à voir progresser le nombre total de logements (+ 45 entre 1999 et 2011), le nombre de résidences principales s'est stabilisé à 382 depuis 2006.

Dans le même temps la vacance des logements augmentait de près de 50 % (20 logements vacants en 1999, 31 en 2011), mais restait à un taux global suffisant pour éviter toute tension du marché (6,9 % de vacance en 2011).

Concomitamment à ces deux phénomènes, la taille des ménages de Plassac a connu une certaine diminution (2,49 en 1999, 2,24 en 2011) du fait notamment du départ de familles avec enfants (diminution simultanée des différentes tranches d'âge formant les 0-44 ans) mais également de la tendance au desserrement des ménages.

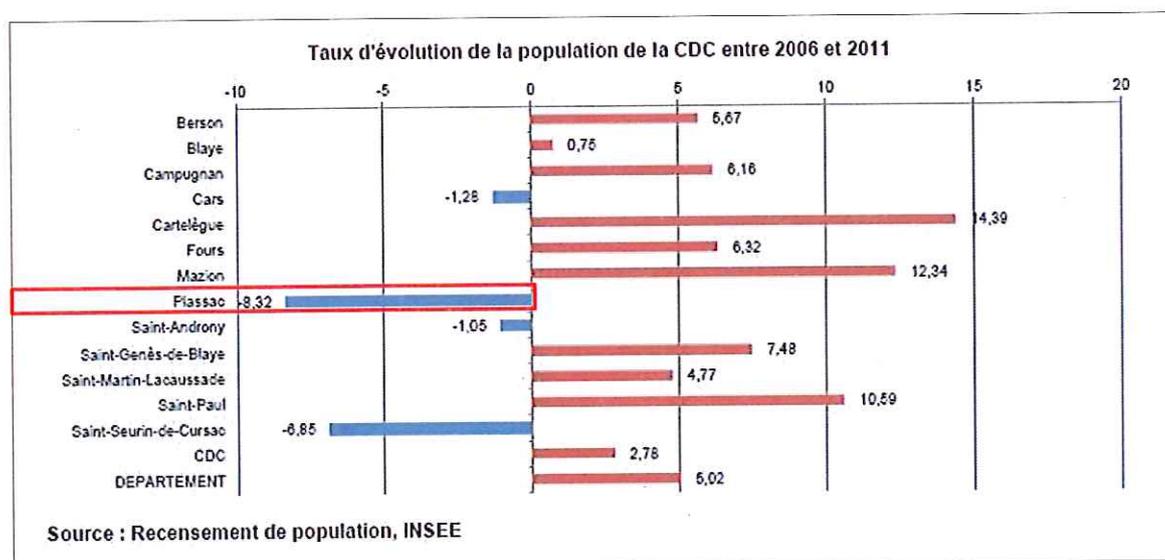
Dans le cadre de l'élaboration du projet communal à l'horizon 2025, la commune a intégré une prorogation de cette tendance, afin de calculer le nombre de logements uniquement nécessaires au maintien de la population communale. La commune conclut ainsi à la nécessité de produire 37 logements pour ce seul objectif.

L'autorité environnementale estime qu'il aurait été utile d'apporter des explications précises afin de justifier la prolongation de cette tendance, dans le même rythme, qui équivaut à estimer la taille des ménages à 1,97 en 2025.

La commune présente son projet en travaillant autour de trois scénarios d'accueil de population :

- le premier est fondé sur un objectif de maintien de la population existante. Ce scénario implique d'ores et déjà une inversion de la tendance affectant le territoire, puisque celui-ci a perdu environ 5 % de sa population lors de la dernière décennie ;
- le second se base sur la croissance connue à l'échelle de l'intercommunalité entre 1990 et 2011, soit une croissance de plus de 7 % de la population à l'horizon 2025, pour un gain de 36 habitants ;
- enfin le dernier scénario est également construit sur la base de la croissance intercommunale observée, cette fois, entre 1999 et 2011. Ce scénario impliquerait une augmentation de la population communale d'environ 47 habitants, soit + 8,6 %.

L'autorité environnementale souligne tout d'abord qu'aucun de ces scénarios n'est justifié par des éléments issus du diagnostic socio-économique du PLU. En effet, aucune explication ne vient appuyer ces scénarios qui sont même, pour deux d'entre eux, fondés sur des données intercommunales alors que le diagnostic met en avant une importante différence de dynamiques démographiques au sein de l'intercommunalité, comme le montre le tableau suivant qui présente les taux moyens annuels d'évolution de la population commune par commune et pour l'ensemble de la communauté de communes entre 2006 et 2011.



Extrait du rapport de présentation relatif aux taux d'évolutions des populations au sein de l'intercommunalité

Il apparaît donc nécessaire de compléter cette partie avec des explications des différentes actions ou phénomènes qui pourraient amener à envisager de tels scénarios, **d'autant plus que la commune a retenu le scénario de croissance le plus important et le moins justifié à ce stade.**

Afin de pouvoir accueillir 47 nouveaux habitants, la commune estime nécessaire la construction de 24 logements supplémentaires, soit un total de 61 en comprenant ceux liés au maintien de la population actuelle, qui nécessiteront la mobilisation d'une surface constructible comprise entre 3 et 7,5 ha en fonction des densités retenues. La commune a majoré ces besoins de 20 % pour intégrer les aménagements publics et espaces communs nécessaires. Cette application d'un tel taux à l'ensemble des surfaces envisagées apparaît contestable dans la mesure où ces espaces pourraient être, pour partie, situés au sein de secteurs actuellement urbanisés, pour lesquels les réseaux et équipements publics sont déjà présents.

Hypothèses		Surfaces nécessaires en m ² *		
		Type bourg	Pavillonnaire dense	Pavillonnaire lâche
		400 m ²	800 m ²	1000 m ²
Hypothèse basse	37 logements	18278	36556	45695
Hypothèse médiane	58 logements	28837	57674	72092
Hypothèse haute	61 logements	30330	60659	75824

* Les hypothèses intègrent un coefficient minorateur de 0,8 (voirie, espaces verts, etc.)

Extrait du rapport de présentation relatif aux surfaces nécessaires à la réalisation des logements des différents scénarios

En outre, le rapport de présentation met en avant que **ces nouvelles surfaces constructibles ne prennent pas en compte une éventuelle résorption de la vacance existante au sein du parc**, estimée par la commune à 53 logements en 2014 (soit un taux de presque 12 %), résorption qui permettrait de réduire les besoins en surfaces à urbaniser.

Dès lors, l'autorité environnementale s'interroge sur l'adéquation entre les besoins identifiés et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. En effet, le projet retenu par la commune prévoit ainsi 9,12 ha de surfaces disponibles à vocation d'habitat, permettant la réalisation de 77 logements, auxquels la commune ajoute 10 logements supplémentaires au titre de la mobilisation du parc vacant, soit un potentiel de 87 logements. Ces logements permettraient ainsi l'accueil d'une population nouvelle estimable à 112 habitants supplémentaires¹. **L'autorité environnementale regrette qu'aucune explication ne vienne ainsi justifier l'importante différence existant entre le projet envisagé et les besoins identifiés en matière d'habitat.**

Par ailleurs, les possibilités offertes par une éventuelle ouverture à l'urbanisation des zones d'urbanisation future 2AU, qui représentent 7,35 ha supplémentaires, ne sont pas quantifiées ni prises en compte par le projet. Il conviendrait donc de les intégrer dans les potentialités offertes par le projet, même si celles-ci ne seront constructibles qu'après une procédure de révision du PLU.

Globalement, le projet retenu marque une rupture avec le Plan d'Occupation des Sols en vigueur, au-travers d'une réduction importante des espaces constructibles de la commune de plus de 7 ha permise notamment par une densification des secteurs urbanisés et par une localisation des zones de développement 1AU au sein de la trame urbaine. Toutefois le projet permet une consommation d'espace importante qu'il serait nécessaire de mieux justifier, au regard du diagnostic établi.

¹ Sur le fondement de 50 logements (87 logements potentiels – 37 logements destinés à compenser le desserrement des ménages) pour accueillir la population nouvelle et d'une occupation des logements à 2,24 habitant par logement (données issues du rapport de présentation).

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

L'analyse de l'état initial de l'environnement est composée de sept parties relatives au milieu physique, au milieu naturel et à la biodiversité, au cadre de vie, à la salubrité publique et aux réseaux, au contexte réglementaire, aux risques ainsi qu'au climat et à l'énergie.

L'autorité environnementale regrette que ce travail n'ait pas donné lieu à une véritable définition et hiérarchisation des enjeux affectant la commune. Ce travail fondamental dans la réalisation d'une démarche d'évaluation environnementale doit permettre notamment, par le biais de cartographies de synthèse 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, le rapport de présentation n'indique pas les dates des inventaires de terrain qui semblent avoir été réalisés sur les secteurs 1AU de Lers, du Piron et sur l'extension de la zone UB au lieu-dit Paradis-sud².

Cette information est d'autant plus importante que le rapport de présentation, dans la partie relative aux incidences des choix opérés, indique à plusieurs reprises que, pour les prairies, « *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* ». **Cela semble indiquer que les travaux d'inventaires faits dans le cadre du PLU, dont l'élaboration est suffisamment longue pour permettre de les mener sur une durée adaptée et ainsi de disposer des informations nécessaires pour établir les choix de développement de la commune, ne sont pas complets et ne garantissent pas la meilleure prise en compte possible de l'environnement, dans sa composante biodiversité, par le PLU. Il conviendrait donc de compléter le rapport de présentation en la matière.**

L'autorité environnementale rappelle qu'un PLU ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale dispense certains projets de la réalisation d'une étude d'impact ou d'un examen au cas par cas au titre des procédures d'urbanisme³, il est donc impératif de s'assurer, au stade de l'élaboration du document d'urbanisme, du moindre impact environnemental des choix de développement opérés.

En ce qui concerne la prise en compte de la trame verte et bleue, la commune présente des éléments relatifs à la trame verte et bleue d'échelle locale, appuyés par une cartographie des principaux espaces participant aux réservoirs de biodiversité et continuités écologiques. **Le rapport de présentation mériterait d'être complété avec les explications relatives à la méthode retenue pour établir cette identification.** En outre, si la commune indique que le PLU est compatible avec les éléments disponibles du projet de Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE), il aurait été opportun de démontrer cette compatibilité en précisant les éléments connus du schéma.

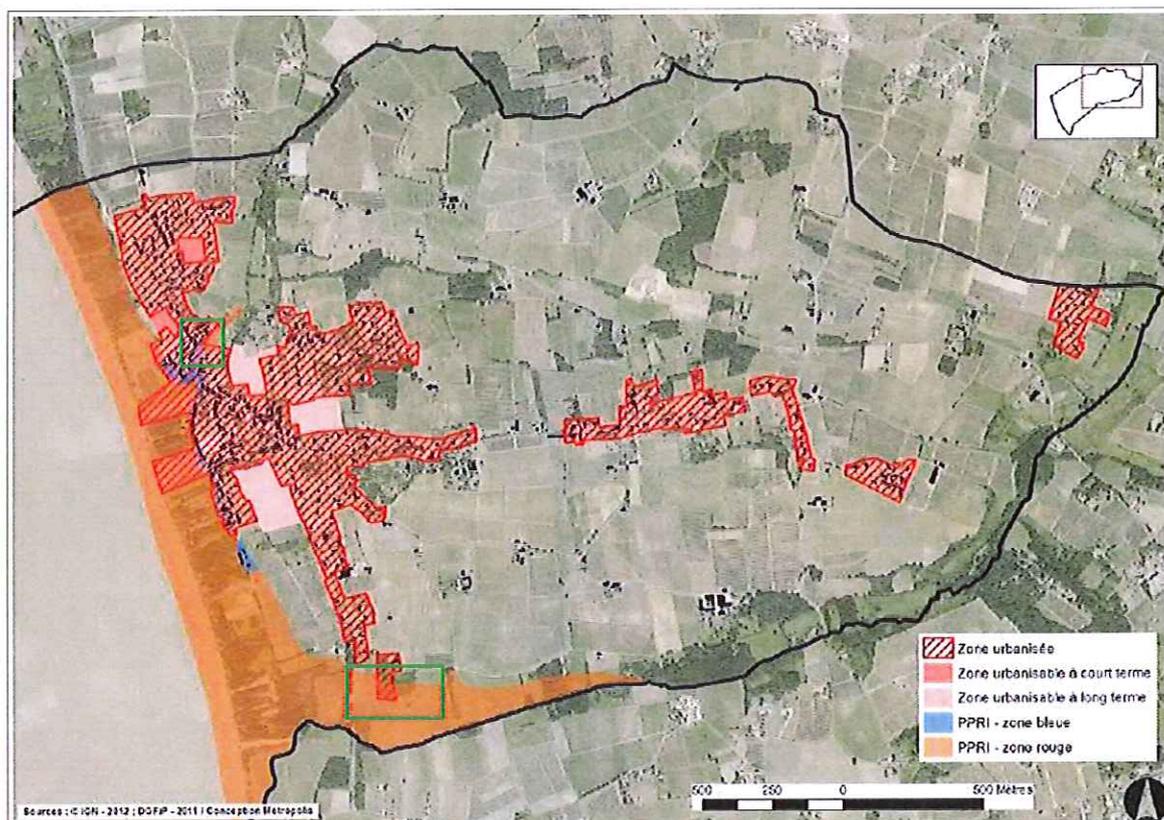
En matière de gestion et de traitement des eaux usées, le rapport de présentation indique que la commune dispose d'un réseau d'assainissement collectif communal. Les effluents sont traités par la station d'épuration (STEP) de Plassac qui dispose d'une capacité théorique de 1 000 équivalents-habitants (EH). Le rapport de présentation indique qu'il existe une très grande disparité entre les résultats de charge de la station, qui représentent 225 EH, et ceux du nombre d'abonnés, qui correspondent à 600 EH. Les raisons de cette différence peuvent tenir à des défaillances dans la connexion des habitations au réseau ou dans une déperdition importante au sein de celui-ci. **Au vu des conséquences potentielles liées à la dispersion des eaux usées, il apparaît fondamental d'apporter au sein du PLU les éléments factuels permettant de s'assurer de la résolution de ces problèmes, qui sont susceptibles d'avoir des impacts importants sur les milieux naturels récepteurs de ces eaux et remettent en question le raccordement prévu de l'ensemble des zones de développement au réseau d'assainissement collectif.**

² Secteur dont le nom varie au sein du document entre le Grit et le Paradis-Sud, alors que la cartographie montre que le secteur du Grit est un secteur distinct de la commune.

³ Rubriques 33, 35, 36 et 40 du tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement.

En ce qui concerne l'assainissement non-collectif, le rapport de présentation met en avant l'amélioration des performances des dispositifs existants, au-travers de l'action du service public d'assainissement non-collectif. Toutefois, il est également fait état de la difficulté de mettre en place les filières nécessaires à ce type de traitement des eaux, puisque le rapport de présentation indique que « *l'aptitude des sols sur la commune de Plassac laisse apparaître une perméabilité globalement réduite* ». Ce faisant, il aurait été opportun d'éviter le développement de certains hameaux assainis de manière autonome, comme prévu dans le PADD.

En ce qui concerne la prise en compte des risques, le rapport contient une présentation des différents risques affectant le territoire communal, qui est notamment couvert par un Plan de Prévention des Risques d'Inondations (PPRI)⁴ et soumis aux dispositions relatives aux risques de rupture de digue.



Cartographie représentant les zones urbaines et à urbaniser du PLU et les dispositions du PPRI. En vert deux secteurs d'extension urbaine au sein des espaces à risques.

L'autorité environnementale regrette que la commune n'ait pas pris en compte de manière satisfaisante les prescriptions du PPRI.

D'une part, la commune a appliqué un zonage urbain UB au secteur du Chais-Est, alors que le PPRI classe ce secteur en zone bleue et que le rapport de présentation fait état « d'inondations très localisées [lors de fortes pluies] sur le secteur du Chai ».

D'autre part, elle a étendu le secteur UY/UY* au sein d'une zone soumise aux risques d'inondation le plus important, classée en secteur rouge du PPRI.

L'autorité environnementale rappelle que le règlement du PPRI s'impose, lorsqu'il est plus restrictif, au PLU lors des autorisations d'urbanisme, il reste toutefois de la responsabilité de la commune de s'assurer au préalable que son projet prend bien en compte les problématiques liées à la protection des biens et des personnes. **En l'état, l'autorité environnementale estime qu'il convient de revoir les développements prévus sur ces sites afin de ne pas accroître l'exposition de la population à des risques.**

⁴ Plan de Prévention des Risques d'Inondations « Estuaire de la Gironde – secteur du Blayais » approuvé le 17 décembre 2001.

En outre, le rapport de présentation aurait utilement pu faire le lien entre la carte relative à la prévention des risques liés à une rupture de la digue avec une cartographie des espaces urbains et à urbaniser, afin de s'assurer de la bonne prise en compte de ce risque.

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

Le projet de PLU de la commune de Plassac marque une rupture avec le précédent document d'urbanisme, notamment au-travers d'une réduction des espaces constructibles de plus de 7 ha.

L'objectif communal paraît toutefois très ambitieux, puisque l'hypothèse retenue est non seulement de mettre un terme à la décroissance de la population mais aussi de l'augmenter de manière significative à l'horizon 2025. L'autorité environnementale estime que le projet mériterait de comporter de plus amples explications sur les phénomènes et actions permettant d'envisager une telle évolution, au regard de la dynamique de population constatée ces dernières années.

En outre, le PLU devrait être complété afin de s'assurer de la meilleure prise en compte possible de l'environnement, entendu dans une large acception.

En particulier, il apparaît nécessaire de revoir les éléments relatifs à la bonne prise en compte du risque d'inondation définis au sein du PPRI, afin de ne pas permettre de développement accroissant l'exposition des biens et des personnes à ce risque, et d'apporter les éléments permettant de s'assurer d'une prise en compte adéquate des risques liés à une éventuelle rupture de la digue.

Par ailleurs, le rapport de présentation devra intégrer les informations relatives aux inventaires naturalistes réalisés dans le cadre de l'élaboration du PLU afin de s'assurer de la bonne prise en compte de leurs résultats dans l'établissement des choix des secteurs de développement de la commune, dans un souci de moindre impact environnemental de la mise en œuvre du PLU.

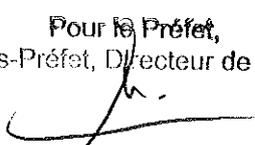
Il conviendrait également d'apporter des explications sur la disproportion entre la charge théorique et la charge réelle de la station d'épuration communale. Cette différence suscite des questionnements sur la capacité du réseau d'assainissement collectif à accepter de nouveaux raccordements, alors que la majorité des nouvelles constructions envisagées devrait y être connectée. Le dysfonctionnement du réseau pourrait avoir des conséquences importantes sur la santé et la salubrité publique ainsi que sur les milieux naturels proches, il est donc nécessaire d'apporter les éléments permettant de s'assurer de la meilleure prise en compte de cette situation.

Au-delà de ces compléments, le rapport de présentation devrait être repris, afin d'apporter une restitution sincère du travail effectué par la municipalité lors de l'élaboration du PLU. En l'état, le dossier présenté comprend de nombreux développements concernant d'autres territoires que la commune de Plassac, qui faussent la compréhension du projet et les éléments de justification qui y sont présentés.

L'autorité environnementale estime que ces erreurs empêcheront le public de se prononcer en toute connaissance de cause sur le projet de PLU lors de l'enquête publique, et recommande donc que le dossier soit revu avant mise à l'enquête.

Le Préfet,

Pour le Préfet,
Le Sous-Préfet, Directeur de Cabinet,


Simon BERTOUX