



Mission régionale d'autorité environnementale
Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Saint-Sulpice-et-Cameyrac (Gironde)**

N° MRAe : 2019ANA267

Dossier PP-2019-8873

Porteur du plan : Commune de Saint-Sulpice-et-Cameyrac

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 6 septembre 2019

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 26 septembre 2019

Préambule

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

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 4 décembre 2019 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Étaient présents : Gilles PERRON, Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK.

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

Étaient absents ou excusés : Hugues AYPHASSORHO, Thierry GALIBERT, Françoise BAZALGETTE.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur l'élaboration du Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Sulpice-et-Cameyrac, située dans le département de la Gironde, entre les villes de Bordeaux et de Libourne.

D'une superficie de 15,04 km², la commune accueillait au 1^{er} janvier 2015 une population permanente de 4 565 habitants selon l'INSEE¹. La commune appartient au périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'aire métropolitaine bordelaise, approuvé le 13 février 2014.

Le projet envisage une croissance d'environ 2,11 % par an, pour atteindre une population totale de l'ordre de 6 000 habitants en 2028. Pour cela, la collectivité souhaite permettre la réalisation d'au moins 550 logements et ainsi mobiliser 36,2 ha pour l'habitat et 3 ha pour les activités économiques.



Localisation de la commune (Source : Google Map)

La commune ne dispose actuellement d'aucun document d'urbanisme, du fait de la caducité de son plan d'occupation des sols au 27 mars 2017, conformément aux dispositions de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) du 24 mars 2014. Elle avait toutefois engagé préalablement l'élaboration du PLU objet du présent avis.

Le territoire comprenant pour partie un site Natura 2000, l'élaboration du PLU a fait l'objet d'une évaluation environnementale, conformément aux dispositions des articles R. 104-9 et 10 du Code de l'urbanisme.

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernier lieu compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme.

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

Le rapport de présentation du PLU répond formellement aux exigences des articles R. 151-1 à R. 151-5 du code de l'urbanisme.

Le dossier présente une bonne qualité d'ensemble, notamment du fait de la présence de synthèses partielles rappelant les différents enjeux propres à chaque thématique.

Le contenu du rapport de présentation appelle néanmoins des remarques sur le fond, développées ci-dessous.

1 Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

A. Diagnostic socio-économique

1. Démographie

La population communale a connu une croissance très importante entre 1968 et 1982 (+6,1 % par an) puis une croissance continue et stable entre 1982 et 2015 (+1 % par an), année où elle a atteint 4 565 habitants. Ce dynamisme démographique est porté par des soldes naturels et migratoires positifs².

Après une diminution constante depuis 1968, la composition type de la population communale connaît une stabilisation à 2,4 personnes par ménage depuis 2010. L'indice de jeunesse de la commune (0,91), inférieur à ceux de l'intercommunalité (1,06) et du département (0,98), traduit une légère prépondérance de la population la plus âgée (60 ans et plus) par rapport à la plus jeune (moins de 20 ans).

2. Logements

Le parc de logements de Saint-Sulpice-et-Cameyrac s'est également fortement développé, avec un nombre de logements pratiquement multiplié par 5 entre 1968 (409 logements) et 2015 (2 022 logements). La composition du parc reste globalement identique, avec une très large prépondérance des résidences principales (près de 95 % du parc) et une vacance relativement faible (4,2%) indiquant une relative tension du marché immobilier local.

Le parc communal est principalement composé de maisons individuelles (1 820 logements – 90% du parc). Les logements collectifs, malgré une certaine augmentation de l'offre récemment (+43 % entre 2010 et 2015), restent très peu présents au sein de la commune (195 logements).

Le parc est globalement récent, puisque près de 39 % des logements ont été construits après 1991 et 80 % après 1971. La dynamique constructive connue sur la commune depuis 2007 est d'environ 40 logements nouveaux construits annuellement.

3. Consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers et étude du potentiel de densification du territoire

a. Analyse de la consommation d'espaces

Le rapport de présentation indique que 28,37 ha ont été urbanisés entre 2005 et 2015, dont 24,82 ha pour permettre le développement de l'habitat et 3,56 ha celui des activités économiques. Les espaces agricoles, naturels et forestiers ont été le principal support de ce développement, avec 22,45 ha de surfaces consommées, dont 18,89 ha pour permettre la création de logements. Les espaces agricoles ont été à ce titre les plus mobilisés (13,1 ha).

Le dossier indique que, sur la période 2005-2015, 330 logements ont été créés dont 58 au sein des surfaces déjà urbanisées (5,93 ha) et 272 en extension, mobilisant 18,89 ha. Le rapport de présentation permet à cet égard d'identifier la mise en œuvre de projets de moindre densité au sein des espaces déjà urbanisés (9,8 logements par hectare) par rapport à ceux réalisés en extension (14,4 logements par hectare).

La MRAe recommande d'apporter des éléments sur la méthodologie utilisée pour fournir ces données, qui permettent d'apprécier le degré de précision et les limites éventuelles des analyses menées sur la consommation d'espaces.

b. Identification du potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis

Le projet de PLU contient une analyse du potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis s'appuyant sur l'identification des enveloppes urbaines réalisée au sein du SCoT, et affinée par un travail de déclinaison locale. Ces analyses permettent d'identifier un potentiel de 20,64 ha encore disponibles au sein de la trame urbaine, répartis entre 8,29 ha de « dents creuses »³ et 12,35 ha en division parcellaire.

Le PLU indique toutefois que 8 300 m² ont été retirés de ce potentiel, du fait de contraintes constructives trop importantes, ce qui porte au final à 19,81 ha le potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis de la commune intégré au projet de PLU.

² Le solde naturel est la différence entre le nombre de naissance et de décès et le solde migratoire celle entre les installations et les départs de ménages localisés sur un territoire donné.

³ Une dent creuse est un espace urbain interstitiel non bâti, entouré de parcelles bâties.

4. Activités économiques et emploi

La commune de Saint-Sulpice-et-Cameyrac accueillait 754 emplois en 2015, pour 1 985 actifs occupés, soit un taux de concentration d'emploi de 38 %. Ce taux traduit une dépendance importante de la commune vis-à-vis des territoires voisins. La MRAe souligne qu'il aurait été utile d'apporter des éléments d'information sur les déplacements domicile-travail, afin de connaître les principaux pôles d'emplois des travailleurs habitant sur la commune.

Les emplois proposés sur la commune relèvent principalement de l'économie présenteielle (offrant des biens et services produits et consommés sur la zone : à titre principal commerces, transports, services et administrations) ; les emplois de la sphère productive (produisant des biens et services consommés hors de la zone : à titre principal agriculture, industrie) représentent quant à eux 25 % des emplois totaux .

B. Analyse de l'état initial de l'environnement

1. Milieu physique

Saint-Sulpice-et-Cameyrac appartient au territoire de l'Entre-deux-mers, formé par la partie située près de la confluence entre la Garonne et la Dordogne. Le relief communal est formé par un coteau légèrement vallonné, présentant une déclivité sud – nord, avec une altitude maximale de 65 m et une minimale de 2 m.

Les sols de la commune sont des sols calcaires, recouverts de formations sablo-argileuses du quaternaire sur la majeure partie du territoire, à l'exception de la partie nord, celle des terrasses alluviales de la Dordogne, dominée par des formations alluviales fluviales de tourbes et d'argiles tourbeuses.

Du point de vue hydrographique, le territoire communal est drainé par cinq cours d'eau : la Laurence, le ruisseau de Cante-Rane, le ruisseau des Prades, le ruisseau de Font-Martin et l'Estey de Glaugelas, qui contribuent tous à l'alimentation hydraulique des « palus » (territoires marécageux) de la Dordogne.

Seuls la Laurence et le ruisseau de Cante-Rane sont considérées comme des masses d'eau au sens de la directive cadre sur l'eau et font l'objet à ce titre d'un suivi de leur état ainsi que de la définition d'objectifs d'amélioration de leur qualité. Ces deux masses présentent un état écologique « moyen » du fait de pressions ponctuelles liées aux rejets de stations d'épuration, aux pesticides et aux sur-verses des déversoirs d'orage.

Du point de vue hydrogéologique, la commune est concernée par la présence de sept masses d'eau souterraines (3 superficielles, 1 semi-profonde et 3 profondes). Les nappes profondes présentent toutes un bon état chimique et quantitatif (sauf une qui présente un mauvais état quantitatif, celle des calcaires du crétacé supérieur). Les nappes superficielles présentent quant à elles un bon état quantitatif et un mauvais état chimique.

2. Milieu naturel

La commune possède un patrimoine naturel faisant l'objet de mesures d'inventaires ou de protection. À ce titre, l'analyse de l'état initial de l'environnement souligne la présence sur le territoire communal de deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) (*Zone centrale des palus de Saint-Loubès et d'Izon, Palus de Saint-Loubès et d'Izon*) et d'un site Natura 2000 (*Palus de Saint-Loubès et d'Izon*). La cartographie fournie au sein du rapport de présentation permet de localiser ces différents sites, qui se concentrent intégralement sur la partie nord de la commune, et met également en perspective la commune par rapport aux sites présents sur les communes voisines (une ZNIEFF et deux sites Natura 2000).

Le rapport de présentation contient également une restitution des travaux menés par l'établissement public territorial du bassin de la Dordogne (EPIDOR) qui permettent d'identifier et de localiser 236 hectares de zones humides sur la commune.

La trame verte et bleue (TVB) de la commune est identifiée, en s'appuyant sur les travaux du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de la région Aquitaine et ceux du SCoT. Il aurait toutefois été opportun d'apporter davantage de précision sur la déclinaison locale de ces éléments, puisque les travaux opérés tant dans le SRCE que pour le SCoT ont été réalisés à une échelle bien supérieure à celle de la commune.

La MRAe recommande d'apporter des précisions aux travaux d'identification des réservoirs de biodiversité et aux corridors écologiques de la trame verte et bleue communale, en y intégrant des éléments locaux et en explicitant la méthodologie retenue.

3. Ressource, gestion et qualité des eaux

a. Eau potable

Saint-Sulpice-et-Cameyrac est classé en zone de répartition des eaux (ZRE). Ce classement traduit une insuffisance, des ressources en eau par rapport aux besoins. Cette situation traduit donc l'existence d'un enjeu important en ce qui concerne la gestion de la ressource.

La MRAe souligne le caractère particulièrement laconique, et erronée du rapport de présentation en ce qui concerne la problématique de l'eau potable.

Les éléments de connaissance fournis par l'Agence régionale de santé (ARS) Nouvelle-Aquitaine⁴ permettent toutefois d'éclairer le public sur la situation de la commune.

Ainsi, l'alimentation en eau potable est assurée par le syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable et d'assainissement non collectif de la région de Bonnetan, qui fournit treize communes, dont Saint-Sulpice-et-Cameyrac.

L'eau distribuée provient de trois forages profonds, captant la nappe de l'éocène. Le syndicat dispose, pour l'ensemble de ses captages, d'une autorisation de prélèvement de 1 797 000 m³. Le dernier rapport de prélèvement fourni à l'agence régionale de santé indique un volume prélevé de 2 300 000 m³.

La MRAe estime que le décalage d'ores et déjà constaté entre les volumes prélevés d'eau potable et l'autorisation de prélèvement, mériterait des explications détaillées. Ceci permettrait au public de disposer d'une information précise sur la situation intercommunale à ce sujet ainsi que les moyens déployés ou en cours de déploiement pour y remédier.

En l'état, la MRAe considère que le rapport de présentation n'apporte pas les éléments permettant d'assurer la faisabilité du projet de développement communal, compte-tenu des tensions déjà existantes sur la ressource en eau.

b. Gestion des eaux usées

Saint-Sulpice-et-Cameyrac dispose d'un zonage d'assainissement collectif intégrant près de 80 % du territoire communal. Les effluents collectés sont traités par une station d'épuration communale, d'une capacité théorique de 5 000 équivalent-habitants (EH). La charge maximale enregistrée en 2016 a été de 4 234 EH et les résultats des contrôles réalisés font état de rendements épuratoires satisfaisants pour l'ensemble des paramètres. Le rapport de présentation précise également les travaux réalisés, sur la station comme au sein du réseau de collecte, afin d'améliorer les performances de l'ensemble.

Une seconde station d'épuration d'une capacité de 1 000 EH, gérée de manière privée, est présente sur la commune et traite les effluents de la résidence du golf. Il aurait été utile d'apporter, à ce sujet, quelques précisions sur son fonctionnement et la qualité des rejets de cette station.

En ce qui concerne l'assainissement non-collectif, les sols communaux se prêtent peu à la mise en place de tels dispositifs et le rapport de présentation indique que seuls 433 dispositifs de ce type étaient recensés sur la commune, dont 52 % étaient conformes à la réglementation en vigueur.

4. Risques naturels

La commune est concernée par différents risques naturels, parmi lesquels le risque inondation (par remontée de nappes ou débordement de cours d'eau) et celui de retrait-gonflement des argiles, qui sont les plus prégnants.

Le rapport de présentation contient les informations liées à la prise en compte de ces éléments, dont la cartographie du plan de prévention des risques d'inondations (PPRi) de la Dordogne, approuvé le 9 mai 2005, qui permet de déterminer la présence de risques importants sur la pointe nord du territoire communal.

C. Projet communal

1. Scénarios de développement et projet retenu

Le rapport de présentation ne contient aucune restitution de l'étude éventuelle de différents scénarios de développement et de l'évaluation de leurs incidences potentielles sur l'environnement. Seul le projet retenu

⁴ Avis de l'Agence régionale de santé adressé à la MRAe le 26 septembre 2019

est présenté, ce qui nuit à la démonstration de la mise en œuvre de la démarche d'évaluation environnementale.

Le projet retenu est fondé sur la volonté de la commune de maîtriser son développement démographique, tout en tendant vers la satisfaction de l'obligation qui lui est faite, au titre de l'article 55 de la loi « Solidarité et renouvellement urbain », de disposer d'au moins 25 % de logements sociaux au sein de son parc de résidences principales⁵.

L'objectif démographique de la commune est d'atteindre 6 000 habitants en 2028, soit une augmentation de 1 212 habitants entre 2017 et 2028 (+2,11 % de croissance annuelle moyenne). La mise en œuvre de cette ambition nécessiterait la réalisation de 550 logements dont 45 pour le maintien de la population et 4 issus de la résorption de la vacance.

Le rapport de présentation indique, en page 18, que les prévisions de développement de la commune font l'objet d'explications spécifiques au sein d'une annexe, mais celle-ci ne figure pas dans le dossier fourni à la MRAe.

Ainsi, en l'état, aucun élément du dossier ne vient expliquer ces choix et la manière dont ils ont été déterminés. À ce titre, il conviendrait notamment d'expliquer les facteurs permettant de justifier d'un doublement de la tendance démographique⁶, ainsi que de développer les explications relatives à la détermination du besoin en logements nécessaire pour le maintien de la population. La réinterrogation de ces orientations pourrait éventuellement se traduire par une réduction des besoins fonciers pour mettre en œuvre le projet.

La MRAe demande de compléter le dossier par la présentation et l'analyse de plusieurs scénarios d'évolution démographique et par une argumentation de nature à justifier la perspective d'un doublement de la croissance démographique par rapport aux années antérieures. Par ailleurs, compte tenu de ce qui a été soulevé précédemment sur la ressource en eau, il est impératif de réinterroger le projet à cet égard, en coordination avec l'ensemble des communes du syndicat⁷.

2. Consommation d'espace et densités envisagées

La mise en œuvre du projet de PLU de Saint-Sulpice-et-Cameyrac nécessiterait 39,2 ha de surfaces dont 3 pour le développement des activités économiques. La mobilisation des espaces urbanisés identifiés comme support d'une potentielle mutation ou densification ainsi que le choix de limiter le développement économique au centre-bourg, a permis de réduire les besoins en extension à 17 ha.

Le projet de PLU permettrait de mettre en œuvre des densités légèrement supérieures (16 logements par hectare) à celles connues préalablement (13,3 ha en moyenne). La MRAe souligne que les projets situés au sein des secteurs dotés d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) font l'objet de prescriptions de densité largement supérieures, pouvant aller jusqu'à 50 logements par hectare.

Ainsi qu'indiqué plus haut (I-3a), des éléments méthodologiques sont attendus sur l'historique de la consommation foncière pour permettre d'évaluer les efforts réalisés en matière d'économie d'espaces. Ces éléments permettront également d'apprécier l'ambition du projet par rapport aux objectifs du SRADDET.

La MRAe rappelle que le projet de SRADDET Nouvelle-Aquitaine en cours de finalisation prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces NAF (naturels, agricoles et forestiers) par rapport à celle connue entre 2009 et 2015. Une actualisation du PLU sera éventuellement nécessaire dans les trois ans suivant l'approbation du SRADDET.

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

Le projet de PLU prévoit des dispositions spécifiques afin de préserver les espaces naturels les plus sensibles. Ainsi, la commune a fait le choix d'utiliser un règlement spécifique (agricole ou naturel protégés, secteurs Ap et Np) limitant de manière très forte les utilisations du sol possibles aux abords de l'ensemble des cours d'eau, des milieux afférents ainsi que sur le site Natura 2000. Ces dispositions sont appuyées par

5 Au 1^{er} janvier 2018, la commune disposait de 191 logements locatifs sociaux pour 1 986 résidences principales, soit un taux de 9,62 %.

6 Par rapport à la croissance stabilisée à +1 %/an constatée entre 1982 et 2015.

7 Voir les avis donnés précédemment sur les PLU dont l'alimentation en eau est gérée par le syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable et d'assainissement non collectif de la région de Bonnetan. PLU de Salleboeuf : Avis n°2019ANA253 du 19/11/2019 - lien : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2019_8872_plu_salleboeuf_ae.pdf. PLU de Camarsac : Avis n°2019ANA262 du 22/11/2019 - lien : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2019_8961_plu_camarsac_ae_dh_mrae_signe.pdf

l'identification d'espaces boisés classés sur les ripisylves, ainsi que sur les haies participant à la trame verte et bleue. L'ensemble de ces choix participe à la mise en œuvre d'une démarche d'évitement des incidences directes sur les milieux les plus sensibles du territoire communal.

La localisation des secteurs ouverts à l'urbanisation ressort, dans l'ensemble, d'une démarche d'évitement des incidences directes de la mise en œuvre du plan sur l'environnement. Il aurait cependant été utile de mieux étudier les incidences indirectes, notamment sur l'ouverture à l'urbanisation du secteur 1Aua « Place de Noaillac » qui, outre une atteinte limitée à une zone humide (64 m²), aurait dû faire l'objet de davantage d'explications sur les incidences indirectes de l'artificialisation de ce secteur sur cette même zone humide.

Dans l'ensemble, la MRAe estime que le projet de PLU de Saint-Sulpice-et-Cameyrac a pris en compte les espaces naturels les plus sensibles de manière satisfaisante dans les orientations retenues pour son développement. Elle rappelle cependant que des précisions sont attendues sur les principes retenus pour la détermination de la trame verte et bleue (voir supra, II-B-2) pour conforter le dispositif d'évitement ou réduction d'impacts sur les milieux naturels.

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

Le projet de PLU de Saint-Sulpice-et-Cameyrac a pour objectif d'encadrer le développement de la commune à l'horizon 2028. Le PLU envisage ainsi l'accueil d'environ 1 200 habitants supplémentaires et la possibilité de réaliser au moins 550 logements. L'ensemble des développements projetés nécessiterait la mobilisation de près de 39 ha, dont 17 ha en extension sur des surfaces naturelles, agricoles ou forestières.

La MRAe souligne à titre principal que le projet de PLU ne démontre pas sa faisabilité au regard des problématiques liées à la fourniture d'eau potable, dont les prélèvements sont d'ores et déjà supérieurs aux volumes autorisés. L'absence de toute explication spécifique sur ce point ne permet pas de garantir la mise en œuvre d'un projet prenant en compte la santé humaine de manière suffisante, et pourrait contribuer à mettre en péril une ressource déjà déficitaire, du fait d'un accroissement global de la pression exercée.

La MRAe estime ainsi qu'il conviendrait que l'ensemble des développements prévus par le PLU soient conditionnés par la disponibilité de la ressource en eau potable, qui doit être examinée à l'échelle intercommunale.

Outre ce point, la MRAe estime que le projet d'accueil de Saint-Sulpice-et-Cameyrac n'est pas justifié, au regard des tendances démographiques, et pourrait, par conséquent, entraîner une consommation trop importante d'espace. Il conviendrait donc d'apporter les explications nécessaires pour justifier d'un doublement de la croissance démographique connue ou de reconsidérer le projet démographique et ses conséquences en matière de logement et de consommation d'espace.

La MRAe souligne cependant que le projet de PLU a opéré des choix de protection de l'ensemble des milieux naturels les plus sensibles, par l'utilisation de zonages spécifiques ou de protections particulières. Cette démarche est corroborée par le choix de secteurs de développement de l'urbanisation, qui, à l'exception d'un secteur, ne présentent pas d'enjeux environnementaux particuliers. Cette démarche permet de garantir un moindre impact direct de la mise en œuvre du plan sur les espaces et milieux les plus sensibles du territoire communal.

À Bordeaux, le 4 décembre 2019

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent



Gilles PERRON