



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  
de Bazas (Gironde)**

n°MRAe 2017ANA25

dossier PP-2016-4143

**Porteur du Plan :** Communauté de Communes du Bazadais

**Date de saisine de l'Autorité environnementale :** 24/11/2016

**Date de l'avis de l'Agence régionale de santé :** 04/01/2017

**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 de délégation interne à la MRAe Nouvelle-Aquitaine fixées par délibération du 13 juin 2016, cet avis d'autorité environnementale a été rendu par le membre permanent ayant reçu délégation de la MRAe Nouvelle-Aquitaine*

## I. Contexte général.

La commune de Bazas est située au sud du département de la Gironde, à une soixantaine de kilomètres de Bordeaux. En 2013, la population communale était de 4 715 habitants (source INSEE) pour une superficie de 3 729 hectares.

Cette commune, pôle de centralité du SudGironde, ancien évêché, se caractérise par la présence d'un centre ancien réputé (la cathédrale est classée au patrimoine mondial de l'Unesco) et par une forte proportion de logements vacants (presque 12 % des logements).

Elle est régie par le plan d'occupation des sols (POS) approuvé en 1995, du fait de l'annulation en 2008 du plan local d'urbanisme (PLU) en vigueur. La commune a donc prescrit l'élaboration d'un nouveau PLU en 2009. Suite au transfert de la compétence à la Communauté de Communes du Bazadais en 2014, le projet de PLU a été arrêté par délibération du conseil communautaire du 8 novembre 2016.

Ce PLU est présenté comme un document « intermédiaire » en attente du PLU intercommunal et du schéma de cohérence territoriale (SCoT Sud-Gironde) actuellement en cours d'élaboration, qui, par la définition collégiale de nouveaux secteurs ouverts à l'urbanisation, seront en mesure de répartir le développement sur le territoire. La commission d'urbanisme du SCoT Sud-Gironde a émis un avis défavorable au projet de PLU de Bazas.

Le projet communal envisage l'accueil de 1 400 habitants d'ici 2033, ce qui nécessiterait la construction de 860 logements. Pour cela, la commune souhaite mobiliser un peu plus de 47 hectares pour l'habitat, ainsi que 58 hectares pour son développement économique.



Localisation de la commune de Bazas (source Google Maps)

La commune de Bazas comprend pour partie le site Natura 2000 (FR720002375) « réseau hydrographique de la Beuve » qui se caractérise notamment par la présence du Vison d'Europe. À ce titre, l'élaboration du plan local d'urbanisme a fait l'objet de la réalisation d'une évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 et suivants 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 dispositions du Code de l'urbanisme et objet du présent avis.

## 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.

Le rapport de présentation du PLU de Bazas répond formellement aux exigences de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme. Néanmoins, il n'est pas toujours proportionné aux enjeux existant sur le territoire et aux effets potentiels de la mise en œuvre du PLU et comporte de nombreuses lacunes et imprécisions détaillées ci-après.

Le rapport de présentation ne contient pas suffisamment d'éléments justifiant la compatibilité ou la prise en compte des documents d'ordre supérieur, tels le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) comme l'impose pourtant l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme.

L'état initial de l'environnement cite trop fréquemment des données anciennes, qui parfois ne reflètent plus la situation actuelle de la commune (le lancement du PLU date de 2009) et il ne permet pas de disposer d'informations suffisantes. Pour exemple, les références au schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ne sont pas à jour car un nouveau SDAGE a été adopté en décembre 2015, plusieurs travaux sur la commune sont évoqués comme des projets alors qu'ils sont déjà réalisés depuis plusieurs années (les abattoirs ou la station d'épuration).

Chaque partie de l'état initial de l'environnement et du diagnostic socio-économique est introduite par un tableau rassemblant les données de cadrage et par la citation des sources utilisées, ce qui est de nature à rendre les données communiquées plus accessibles au public, même si elles sont rarement à jour. Des encarts parsèment les propos afin d'en dégager les caractéristiques principales, ce qui participe à une bonne appropriation du dossier.

Ces analyses sont enfin conclues par un encart de synthèse et de questionnement permettant de saisir l'intérêt d'un tel diagnostic pour l'élaboration d'un projet communal. Elles sont suivies d'un rappel des objectifs poursuivis par la commune et des moyens qu'elle souhaite mettre en œuvre pour les atteindre.

La méthodologie de l'évaluation environnementale est présente et bien décrite, notamment d'un point de vue chronologique et au regard des conséquences du transfert de la compétence à la communauté de communes qui a influé sur le projet.

Le résumé non technique n'est pas suffisant pour assurer une pleine compréhension du projet, notamment parce qu'il ne comporte aucune carte. L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné en particulier à permettre au public de prendre connaissance, de manière claire et accessible, du projet et de ses effets sur l'environnement. Ainsi, le résumé non technique devrait être amélioré pour rendre le dossier accessible.

Enfin, la table des matières est très incomplète dans la partie relative à la traçabilité environnementale, ce qui gêne la lecture et ne permet pas de se repérer dans le document.

### B) Diagnostic, analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives d'évolution.

#### 1. Consommation d'espace et potentiel de densification

Le bilan de la **consommation d'espace**, réalisé sur les années 1996 à 2013 à partir des évolutions du plan cadastral et des délivrances de permis de construire, révèle une consommation de 47 hectares pour la création de 390 logements nouveaux.

Cette période d'analyse des consommations, qui correspond à la dernière révision du document (approbation du POS en 1995), ne révèle pas clairement les surfaces réellement consommées, parce qu'il n'est fait état, ni de la consommation d'espaces pour les activités économiques, ni de la nature des surfaces consommées (espaces agricoles, naturels ou forestiers).

De plus, les différences de temporalité entre la période étudiée et celle du projet gênent la compréhension de ce dernier. Au regard de l'ancienneté du document révisé, il aurait été pertinent d'étudier cette consommation sur les dix années ayant précédé le plan comme le suggère l'article L. 151-4 du Code de l'urbanisme.

**L'Autorité environnementale recommande de reprendre et de compléter cette analyse afin qu'elle puisse réellement servir de base au suivi de la mise en œuvre du présent plan.**

Une évaluation des **capacités de densification** des espaces bâtis est réalisée en analysant les espaces constructibles non consommés (parcelles disponibles ou divisions foncières envisageables). Une carte et un tableau des surfaces permettent de situer ces espaces et concluent à la disponibilité de plus de 81 hectares, soit 650 logements selon la densité observée sur la période d'analyse de la consommation d'espace.

Or, il s'agit, en définitive, plus souvent de parcelles contiguës aux espaces bâtis que de réelles densifications à l'intérieur de ces espaces. Le rapport insiste en effet sur les difficultés de densification dans les espaces déjà construits et sur les troubles engendrés par les divisions parcellaires, sans que le règlement ne traite de la question. Une analyse de ce phénomène sur la période passée, ainsi que de ses effets, aurait permis de dégager un enjeu sur l'encadrement éventuel de ces divisions parcellaires.

Cette analyse est par ailleurs utilisée pour évaluer le phénomène de rétention foncière sur la commune (estimé à 65%). Il semble nettement surévalué, car la non-construction sur ces terrains disponibles pourrait également s'expliquer par une offre surabondante.

## **2. Diagnostic socio-économique.**

Le rapport de présentation comprend un diagnostic socio-économique comparant notamment les données à plusieurs échelles (commune, communauté de communes, département) ce qui est essentiel pour caractériser la commune.

Il met en avant les éléments suivants :

**En matière démographique**, le rapport de présentation révèle une croissance de la population de +0,5 % par an entre 2007 et 2012. Cette croissance s'est appuyée sur un solde migratoire compensant largement un solde naturel négatif et elle a succédé à une perte de population dans les années 80 d'environ 1 % par an.

L'accessibilité du territoire est citée comme facteur de développement. La mise en service de l'A65 en décembre 2010 aurait accéléré le développement de cette partie du département. On constate que les variations inter-annuelles dues au solde migratoire ne confirment pas totalement cette assertion, la variation étant supérieure entre 1999 et 2007 (1,3% par an contre 1 % sur la période 2007 à 2012).

**En matière d'habitat**, le parc de logements a connu une forte expansion sur la période la plus récente avec 23 résidences principales supplémentaires par an (2007/2012), alors que la moyenne était à 17 logements depuis les années 90. Cette croissance aurait permis le desserrement des ménages plus que l'accueil de la population, selon le rapport de présentation.

Or, ces logements ont également contribué à une forte croissance du parc de logements vacants qui est très important sur la commune (12 %) : ce parc a doublé depuis 1999. Un des enjeux pour la commune sera donc la mobilisation de logements dans ce gisement.

L'analyse du « point mort » réalisée au diagnostic présente des lacunes, le raisonnement ne permettant pas de décomposer les résultats affichés : 148 logements pour les 20 années du projet, soit 2013/2033.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre le calcul du point mort afin de le rendre plus accessible au public.

En matière d'**économie**, la commune est un pôle d'emploi majeur, le tertiaire y est majoritaire et l'agriculture ne représente plus que 4,9% des emplois avec 31 exploitations.

La commune est néanmoins connue pour sa production qualitative de bœuf de race bazadaise (production label rouge et identification géographique protégée), la viticulture y reste anecdotique bien qu'une partie du territoire soit classée en AOC Bordeaux. Les terres agricoles ont été remembrées lors du passage de la nouvelle autoroute, fragilisant certaines exploitations.

Le tourisme est une activité importante, liée au patrimoine culturel et à la situation de Bazas sur les chemins de Saint-Jacques de Compostelle.

Les analyses économiques présentées utilisent des données datant pour la plupart de 2009 (hors recensement agricole de 2010) alors que des analyses INSEE bien plus récentes sont disponibles. L'Autorité environnementale recommande d'actualiser, afin de les rendre fiables, l'ensemble des données qui permettent de caractériser la commune et de mieux identifier ses besoins.

### **3. Analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives d'évolution.**

#### **Biodiversité.**

Le territoire communal est couvert sur 4 % de sa surface par des mesures de protection de milieux d'intérêt écologique.

L'analyse de l'état initial de l'environnement a été réalisée avec des sources bibliographiques variées, qui permettent, par une approche écologique (espèces, habitats) et spatiale, d'appréhender le territoire.

Plusieurs visites d'un écologue sur le terrain ont permis de caractériser le territoire et donnent des éléments intéressants, bien que la visite la plus récente date de 2013.

#### **Trame verte et bleue.**

Le rapport de présentation présente une déclinaison des trames vertes et bleues à partir du schéma régional de cohérence écologique et d'un extrait du SCoT en cours d'élaboration définissant cinq sous-trames.

Les éléments de trame verte et bleue d'intérêt local ont été analysés plus finement, sans que la méthode ne soit précisée. Un paragraphe particulier précise les enjeux spécifiques de protection des boisements, en identifiant notamment quatre zones de massifs significatifs.

#### **Paysage et patrimoine**

Le rapport de présentation met en avant la richesse de la commune d'un point de vue paysager et patrimonial.

La Cathédrale est classée à l'Unesco avec les chemins de Saint-Jacques de Compostelle depuis 1998, la commune dispose d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

Cependant, la ZPPAUP ne fait pas partie des pièces du PLU alors qu'elle devrait figurer dans les annexes.

#### **Risques.**

Le rapport de présentation expose de manière claire l'ensemble des risques auxquels la commune est soumise, notamment le risque de mouvement de terrain lié aux cavités souterraines abandonnées présentes sur le territoire communal.

Les cavités sont correctement localisées dans l'état initial de l'environnement et font l'objet d'un zonage N indicé « r » comme d'autres secteurs à risque du territoire communal.

Le risque feu de forêt est également présent sur cette commune classée commune forestière. Une carte de localisation des poteaux incendie avec identification des périmètres de couverture permettrait utilement de déterminer si les emplacements existants sont suffisants.

#### **Eau.**

Le rapport de présentation ne permet pas, en fournissant des données obsolètes, de décrire l'organisation intercommunale de la distribution d'eau potable.

Les éléments fournis, trop succincts, sont ventilés entre plusieurs parties du rapport de présentation (état initial de l'environnement et impact sur les paramètres environnementaux), ce qui ne permet pas de dresser un état zéro et d'évaluer la capacité résiduelle du réseau intercommunal à alimenter de nouvelles constructions tout en assurant le respect des servitudes de protection des périmètres de captage.

#### **Assainissement.**

La commune dispose d'un réseau d'assainissement collectif desservant les zones urbaines. Les travaux sur la station d'épuration communale, annoncés en projet dans le rapport de présentation, ont été réalisés en 2014. De nombreux paragraphes doivent donc être repris.

Cette station, d'une capacité annoncée de 19 800 équivalents-habitants, traite les rejets des habitations raccordées, les rejets de cinq grands établissements collectifs et industriels et de ceux de la commune de Saint-Côme (ce qui n'est pas précisé dans le rapport de présentation) diminuant d'autant sa capacité résiduelle.

Le dernier contrôle des dispositifs individuels d'assainissement date, selon le rapport de présentation, de 2010, ce qui est relativement ancien. Il a porté sur les 446 installations et a conclu à la non-conformité de 88 % d'entre elles. Outre le raccordement d'une petite partie d'entre elles, ce pourcentage très élevé mériterait des développements sur les mesures prises ou à prendre.

L'Autorité environnementale recommande que le dossier soit complété permettant ainsi de s'assurer de la faisabilité du projet démographique communal au regard des thématiques de l'état initial de l'environnement.

## C) **Projet communal et prise en compte de l'environnement.**

### 1. **Horizon temporel du projet communal et faisabilité.**

Le projet communal est présenté comme un projet à 20 ans (2013/2033). L'horizon d'un outil de planification tel que le PLU est habituellement de 10 ans.

Cette temporalité apparaît en contradiction avec le projet qualifié d'intermédiaire puisqu'il est destiné à être remplacé à moyen terme par un PLU intercommunal qui a déjà été prescrit. Enfin, en choisissant de planifier le développement à une échelle de temps aussi longue, la commune sera en difficulté pour évaluer la mise en œuvre des objectifs du document, qui n'aura pas réellement débuté en 2013, et sera interrompue bien avant 2033. L'Autorité environnementale recommande que les objectifs soient ainsi revus.

L'**objectif de croissance** de la commune est d'accueillir 1 400 habitants supplémentaires à l'horizon 2033, soit un taux de croissance annuel de la population a minima de 1,3 % (les chiffres sont différents entre les pièces du PLU), soit plus de deux fois supérieur à celui connu dans les dernières années et appliqué sur une temporalité excessive comme évoqué plus haut.

Malgré l'attractivité liée à la présence récente de l'autoroute et l'identification de la commune comme polarité structurante, tant au sein de la communauté de communes qu'au niveau du SCoT en cours d'élaboration, le niveau d'objectif de croissance apparaît donc surestimé. L'Autorité environnementale considère qu'il devrait être ré-examiné et justifié.

Le projet prévoit par ailleurs de mobiliser cent **logements vacants**. La méthode envisagée pour un tel résultat n'est pas détaillée. Elle est simplement basée sur une analyse du rythme de mobilisation passé. Or, les premières mobilisations des logements vacants portent souvent sur les logements présentant le moins de difficultés, du fait de leur bon état général. La mobilisation d'un nombre aussi important de logements devrait donc être explicitée de manière plus approfondie.

### 2. **Consommation d'espaces agricoles et naturels.**

Bien qu'il fasse correspondre les zones constructibles dans le projet de PLU et les logements réalisés, le tableau de potentiel foncier du PLU (page 231) ne permet pas de caractériser les besoins fonciers entre densification et extension de l'urbanisation.

Ainsi, les secteurs UD et UE pour l'habitat, et UY pour les activités économiques, comprennent des étendues non négligeables en extension de l'urbanisation : le tableau situé en page 260 du rapport de présentation permet de les évaluer à plusieurs dizaines d'hectares.

Ce choix de ventilation des secteurs entre zones AU et U ne permet pas une bonne compréhension des effets de la mise en œuvre du plan en matière de consommation d'espace, les zones ouvertes à l'urbanisation (1AU et 2AU) n'étant pas caractéristiques à elles-seules de cette consommation.

De plus, la densité affichée dans la zone 1AU varie selon les pièces du PLU : 120 logements a minima dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) alors que le rapport de présentation évalue à 180 les logements sur cette zone. L'Autorité environnementale note cependant la volonté d'imposer la construction de 20 % de logements locatifs sociaux sur ce secteur.

De plus, en dehors de cette OAP, aucune autre mesure prescriptive n'est de nature à permettre d'atteindre les objectifs de densité dans les secteurs de développement.

### 3. **Impacts environnementaux des ouvertures à l'urbanisation.**

La prise en compte de l'environnement dans le choix des zones ouvertes à l'urbanisation n'est pas clairement démontrée.

D'une part, les développements laissent supposer que de nombreuses zones constructibles ont été retirées du projet (certaines apparaissant d'ailleurs encore par erreur) et que certaines pourraient être réintroduites lors de l'élaboration du futur PLU intercommunal. Le rapport de présentation aurait dû expliciter de manière plus claire les raisons ayant induit un déclassement de ces zones.

D'autre part, le secteur 2AU destiné à recevoir des constructions à plus long terme devrait être réinterrogé du fait de la co-visibilité avec la cathédrale. L'urbanisation de ce secteur devrait donc être précédée d'une étude plus poussée et donc d'une meilleure analyse des incidences paysagères sur le site classé UNESCO de la Cathédrale. En l'état, une ouverture à l'urbanisation, même différée, n'est donc pas envisageable.

L'**analyse des incidences** du projet de PLU n'est détaillée site par site que sous l'angle de l'impact sur les

zones agricoles. Si cette analyse fait l'objet d'une étude précise en fonction de plusieurs critères de vulnérabilité des zones agricoles (fragmentation, contraintes d'exploitation), le rapport de présentation ne comporte pas de conclusion explicite sur l'opportunité du classement de ces sites et devrait donc être complété pour une meilleure compréhension par le public des choix opérés.

Enfin, pour l'ensemble des zones destinées à l'habitat, une carte de superposition permet de visualiser les zones constructibles du PLU avec la trame verte et bleue ainsi que les espaces boisés classés. Toutefois, cette carte est partielle et ne comporte ni les zones d'activités économiques, ni d'autres secteurs urbanisables ou aménageables susceptibles d'avoir des incidences environnementales. Un secteur en extension classé en UD est par exemple situé dans un périmètre de protection de la source La serre, ce qui aurait dû inciter la commune à ne pas classer ce site en zone d'urbanisation future.

#### **4. Les zones à vocation économique.**

En matière de zones économiques, le PLU classe 58 ha en 1AUY alors qu'il est indiqué que la zone UY contient, elle aussi, de l'extension. Ces zones, situées majoritairement le long de la nouvelle autoroute, ne font l'objet d'aucune justification, sauf citation d'une étude qui n'est pas explicitée, et renvoient totalement au PLU intercommunal.

La zone 1AUY ne fait l'objet d'aucune orientation d'aménagement et de programmation permettant d'accompagner le développement de plus de 50 hectares de la commune. L'Autorité environnementale rappelle que, conformément à l'article R.151-20 du Code l'urbanisme, les constructions ne peuvent être autorisées dans les zones AU qu'après réalisation d'une orientation d'aménagement et de programmation.

#### **5. Constructibilité en zone naturelle**

Quelques secteurs posent question en zone N. Ces zones sont indicées en fonction de leur vocation.

##### **- Les secteurs de production des énergies renouvelables**

Deux secteurs sont classés en Np (l'indice prêtant à confusion car ne renvoyant pas à « protégé » mais à « production »). Ainsi, 33 hectares sont dédiés à la création de deux parcs photovoltaïques, alors que le secteur Np au sud de la commune semble entièrement inclus dans un des massifs « significatifs » identifié au titre de la trame verte dans le rapport de présentation (page 117). La compatibilité de cette création avec les orientations définies par le SCoT devrait être évoquée.

Ces zones n'apparaissent pas sur la carte de superposition précitée et ne font l'objet d'aucune justification quant au choix de leur emplacement alors que d'autres sites auraient pu être étudiés.

##### **- Les secteurs de taille et de capacité d'accueil limité (STECAL).**

La commune a fait le choix de classer en Nh et Nk deux secteurs contigus qui auront pour vocation l'accueil d'un camping (déjà installé) et une future structure hôtelière dans un château qui nécessite une restauration.

Si l'intérêt du projet présenté (sommairement) semble démontré, l'ampleur de la surface dédiée ne paraît, quant à elle, pas justifiée. Il est en effet prévu 13 hectares, avec une emprise de 2,5 % (erreur de calcul dans le rapport faisant état de 3 250m<sup>2</sup> au lieu de 325m<sup>2</sup>).

#### **6. Assainissement**

L'ensemble des secteurs ouverts à l'urbanisation seront raccordés au réseau d'assainissement collectif. Cela devrait permettre, notamment au regard des dysfonctionnements constatés dans les installations d'assainissement individuel, de limiter les impacts sur l'environnement. Une démonstration des capacités résiduelles réelles de la station d'épuration est toutefois nécessaire pour évaluer plus précisément les incidences potentielles.

### III. Synthèse des points principaux de l'avis de l'Autorité environnementale.

Le projet de plan local d'urbanisme de Bazas vise à encadrer le développement de la commune sur une période de 20 ans. Ce PLU envisage l'accueil de 1 400 habitants supplémentaires.

L'Autorité environnementale souligne l'incohérence d'une telle temporalité pour un document d'urbanisme qualifié d'« intermédiaire » dans l'attente de l'adoption d'un PLU intercommunal déjà prescrit.

L'Autorité environnementale souligne également le caractère obsolète de nombreuses informations du diagnostic et de l'état initial de l'environnement, qui ne permet pas d'apprécier aisément les enjeux du territoire.

La reprise du calcul des besoins en logements et des besoins fonciers afférents à un horizon de 10 ans permettrait d'écartier certains secteurs de développement posant question du fait de leur sensibilité paysagère importante ou de leur situation par rapport aux ressources et au patrimoine naturels, et ainsi de s'assurer d'une meilleure prise en compte de l'environnement dans le projet communal.

La localisation et l'étendue des zones économiques, de développement hôtelier et de production d'énergie renouvelables devraient être réinterrogées et faire l'objet d'analyses et d'argumentation plus détaillées, afin de permettre notamment une meilleure évaluation des impacts potentiels sur l'environnement.

Ces différents constats conduisent l'Autorité environnementale à recommander que le dossier du projet de PLU de Bazas soit repris et complété sur les nombreux points évoqués dans le présent avis. Leur ampleur pourrait justifier une nouvelle présentation du projet pour avis de l'Autorité environnementale.

Le Président  
de la MRAe Nouvelle-Aquitaine

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

Frédéric DUPIN