

Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de Nouvelle-Aquitaine sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saillans (33)

n°MRAe 2024ANA79

dossier PP-2024-16172

Porteur du Plan : commune de Saillans

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 5 juillet 2024

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 23 août 2024

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 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

Cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 3 octobre 2024 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Annick BONNEVILLE.

Le délégué cité 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.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la manière dont l'environnement a été pris en compte dans le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saillans approuvé le 18 novembre 2011. La commune, située dans le département de la Gironde, est proche des pôles urbains de Libourne (8 km), de Saint-André-de-Cubzac (16 km), de Coutras (21 km) et de Bordeaux (39 km).

Le projet de PLU est soumis à la réalisation d'une évaluation environnementale au titre de l'article R.104-11 du Code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au pétitionnaire, 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.

La 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.

A. Localisation et contexte des documents en vigueur

La commune de Saillans compte 372 habitants en 2021 (selon l'INSEE), répartis sur un territoire de 622 hectares. Elle appartient à la communauté de communes du Fronsadais qui regroupe 18 communes et 17 556 habitants en 2021, dont les principales centralités sont les communes de Galgon (3 058 habitants) et de La-Lande-de-Fronsac (2 659 habitants).

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Libournais, approuvé le 6 octobre 2016, s'étend sur le périmètre de la communauté d'agglomération du Libournais et sur celui des communautés de communes du Fronsadais, de Castillon-Pujols, du Grand Saint-Emilionnais, et du Pays Foyen, soit 136 communes. Le SCoT identifie une armature territoriale composée de quatre niveaux complémentaires de centralités¹. La commune de Saillans est identifiée comme commune rurale du bassin de proximité du Grand Libourne.

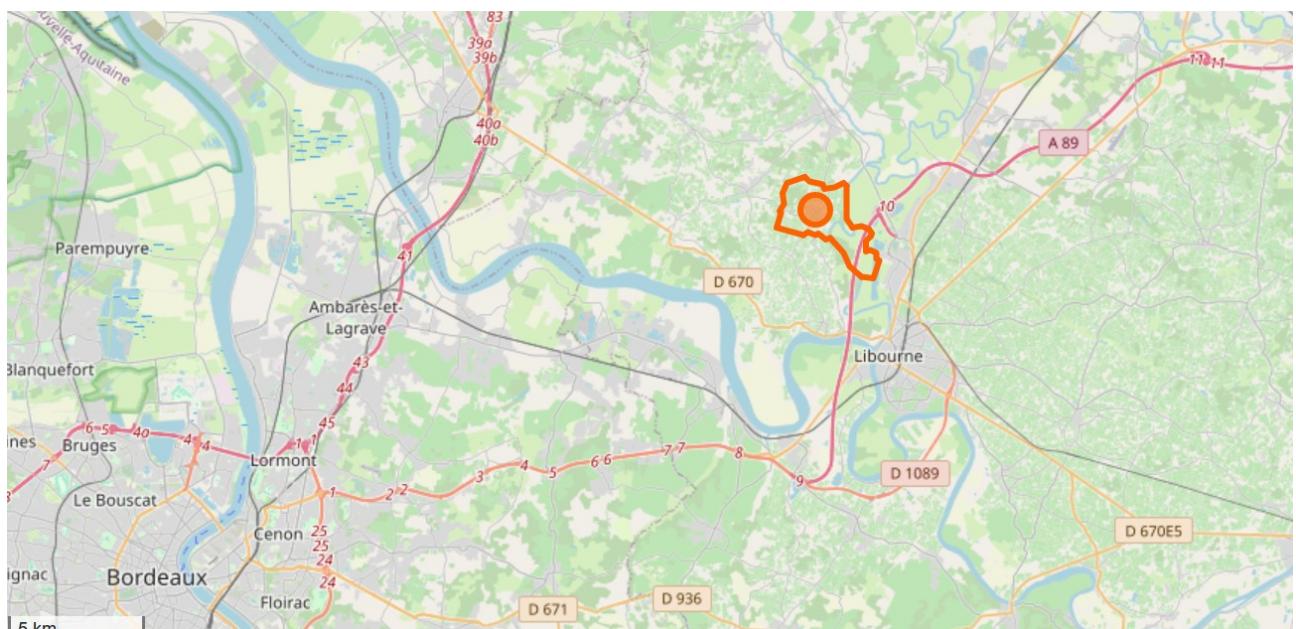


Figure 1 : Localisation de la commune de Saillans
(Source : OpenStreetMap)

La commune de Saillans est sous influence péri-urbaine de l'aire métropolitaine bordelaise et de Libourne. Son territoire, caractérisé par la viticulture, s'inscrit au bord de la plaine de l'Isle, dont la zone inondable s'étend sur les palus dans la moitié sud-est de la commune, jusqu'à la Dordogne à Libourne.

La commune est desservie par l'autoroute A89 reliant Bordeaux à Périgueux et la route départementale RD670 reliant Saint-André-de-Cubzac à La Réole.

1 La centralité principale du pôle urbain de Libourne, huit centralités d'équilibres, treize centralités relais et les autres communes appartenant à l'un des cinq bassins de proximité (Grand Libourne, Coutras/nord libournais, pays Foyen, Castillonais et Saint-Médard/Saint-Seurin)

B. Articulation avec les documents de rang supérieur

Le dossier recense les plans, schémas et programmes avec lesquels le PLU doit être compatible. Il analyse le lien de compatibilité avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Nouvelle-Aquitaine et le SCoT du Grand Libournais.

Le document d'orientation et d'objectif (DOO) du SCoT plafonne la croissance démographique des communes rurales du Fronsadais à +0,92 % par an sur la période 2016 – 2036, ce qui se traduirait pour la commune de Saillans par un accueil de population de 75 habitants et la réalisation de 54 logements. Le DOO porte une attention particulière à la viticulture, qualifiée de trame pourpre dans le SCoT, en préconisant son identification et sa préservation dans les documents d'urbanisme. Il traite la question des interfaces entre vigne et urbanisation, en prescrivant notamment la mise en œuvre de bandes tampon arborées d'au moins dix mètres de large, pour prévenir les conflits d'usage et limiter les nuisances potentielles.

En ce qui concerne la ressource en eau, le dossier analyse le lien de compatibilité du PLU avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne (2022-2027) et le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) Nappes profondes de la Gironde.

D'après le SAGE Nappes profondes de la Gironde, le Grand Libournais est majoritairement situé dans une unité de gestion déficitaire pour l'eau potable. Les mesures de gestion du SAGE imposent aux syndicats de gestion une réduction impérative des prélevements au sein de la nappe de l'Éocène. Les collectivités souhaitant accueillir de nouveaux habitants doivent s'engager à rechercher des solutions de substitution en dehors des nappes déficitaires ou, à défaut, à réduire les pertes et résorber les fuites dans leur réseau.

La prise en compte du plan de prévention du risque inondation (PPRI) de la vallée de la Dordogne et de l'Isle (secteur du libournais) approuvé en 2003 est également analysée.

C. Principaux enjeux

Le territoire de Saillans se caractérise par les principaux enjeux suivants :

- Une pression accrue sur les nappes superficielles et souterraines notamment sur la nappe de l'Éocène moyen ;
- Une vulnérabilité aux risques inondation et mouvement de terrain en raison du phénomène de retrait et de gonflement des argiles ;
- La gestion des franges urbaines et des nuisances potentielles à l'interface entre secteurs bâties et cultivés, le développement de l'urbanisation s'étant opéré au contact de la viticulture. Neuf installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sont recensées sur la commune dans ce domaine d'activité ;
- La préservation et la valorisation de la biodiversité et des continuités écologiques au sein de l'espace agricole et dans la plaine alluviale de l'Isle, dont le maintien est assuré par la présence du risque inondation.

D. Description du projet communal

Le projet de PLU prévoit l'accueil d'environ 55 nouveaux habitants supplémentaires entre 2020 et 2035 pour atteindre 430 habitants d'ici à 2035. Il permet la réalisation de quarante logements répartis de la manière suivante :

- 21 logements par division parcellaire et comblement de dents creuses dont 11 dans le bourg et 10 dans les hameaux ;
- 10 logements par extension urbaine en zones à urbaniser ;
- 9 logements par mobilisation du patrimoine bâti existant (quatre changements de destination et cinq logements vacants) ;

Il faut noter qu'une dizaine de logements auraient d'ores et déjà été construits ou autorisées depuis 2020.

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

Remarques générales

Sur la forme, le dossier répond aux attendus des dispositions des articles R.151-1 à R.151-5 du Code de l'urbanisme relatives au contenu du rapport de présentation et plus particulièrement aux éléments requis au titre de l'évaluation environnementale (article R.151-3).

La MRAe relève avec intérêt la qualité de la mise en page du rapport, la présence de synthèses thématiques ainsi que de nombreuses illustrations et cartes qui facilitent l'appréhension du dossier.

A. Qualité de l'évaluation environnementale

1. Méthodes de diagnostic, de l'état initial de l'environnement et des perspectives d'évolutions

Le rapport expose les principales caractéristiques du territoire (topographie, milieux naturels, paysage, risques) et présente les évolutions de l'occupation humaine (démographie, urbanisation). Il recense les différentes formes urbaines présentes et analyse en particulier l'évolution de la tâche urbaine du bourg. Il présente le tissu économique composé sur la commune de petites structures réparties sur le territoire.

Le dossier indique une diminution de la population de la commune de 0,4 % par an entre 2014 et 2020 et un ralentissement de la croissance démographique dans le Fronsadais, pour atteindre +0,8 % par an. Le projet de PLU reprend le scénario du SCoT, en rupture avec les tendances récentes observées aux échelles communales et intercommunales. Le choix du scénario devrait être mieux expliqué au regard de la tendance démographique observée à une échelle élargie et récente, d'autant plus que le SCoT date de 2016.

La MRAe recommande d'expliquer le choix du scénario démographique et d'envisager un scénario plus modéré basé sur les tendances récentes et l'évolution observée à une échelle élargie.

Le dossier expose les conditions cumulatives de définition du périmètre aggloméré la continuité du bâti : un maximum de 100 mètres entre deux constructions existantes, la compacité mettant en avant un ensemble urbain d'un seul tenant avec peu de vides et de discontinuités, et la densité, constituée d'un nombre de logements par hectare (supérieure ou égale à sept logements par hectare). Le bourg et le hameau de Struliez répondraient à ces conditions.

L'enveloppe urbaine inclut ces secteurs ainsi que d'autres hameaux qui regroupent plus de dix logements (Au Moulin, Le Basque, Bel Air). Le dossier ne semble pas s'appuyer sur des notions de taille de parcelle et de continuité urbaine pour définir l'enveloppe urbaine.

La MRAe recommande de préciser les critères de définition de l'enveloppe urbaine afin de distinguer objectivement les zones d'extension et d'intensification urbaines.

Le dossier dresse une synthèse précise des enjeux environnementaux recensés sur la commune et expose les investigations écologiques réalisées au droit des secteurs potentiels de développement urbain. Ces investigations comprennent la recherche de zones humides sur la base des critères flore et pédologique qui concluent à l'absence de zones humides dans les secteurs de développement envisagés.

Les résultats présentés dans une annexe spécifique montrent que la caractérisation des espèces et des habitats repose sur une campagne réalisée sur une seule journée du mois de novembre, période peu favorable à l'observation des espèces. L'étude conclut à la nécessité de réaliser des investigations complémentaires.

La MRAe recommande de réaliser des investigations écologiques sur des périodes suffisamment représentatives. Il conviendra ensuite d'orienter les choix d'urbanisation sur la base des investigations complémentaires en privilégiant l'évitement des incidences environnementales.

2. Méthodes d'analyse des solutions alternatives

Six logements ont été construits sur la période 2014-2020, soit moins de un logement par an. Le dossier évalue précisément le nombre de logements destinés à l'accueil des nouvelles populations et le nombre de logements nécessaires au maintien de la population déjà installée sur la base du calcul du point mort². Le besoin de logements neuf est ainsi évalué à 35 logements pour la période 2020-2035, soit 2,2 logements par an soit un doublement du rythme de construction par rapport à la période précédente.

L'analyse des disponibilités foncières pour l'habitat cible un potentiel de 3,2 hectares (dont un hectare en extension et 2,2 hectares en intensification urbaine) selon une densité de l'ordre de 11 logements par hectare, cohérente avec les densités prévues dans le SCoT.

² En matière d'habitat, le point mort correspond au nombre de logements qu'il est nécessaire de construire pour maintenir la population déjà présente sur le territoire en tenant compte du phénomène de desserrement des ménages, du renouvellement du parc de logements et de l'évolution des résidences secondaires et des logements vacants.

Le dossier évoque une augmentation du nombre de logements vacants au nombre de 14 en 2022 (soit 7,5 % du parc) dont cinq seraient mobilisés et la réalisation de quatre logements par changement de destination des bâtiments. Il fait par ailleurs référence à des logements déjà construits depuis 2020 sans préciser le nombre correspondant.

La MRAe recommande de clarifier le nombre de logements déjà réalisés depuis 2020 pour déterminer le restant à produire d'ici 2035.

3. Qualité de la démarche d'évitement-réduction-compensation (ERC)

Le diagnostic écologique réalisé en novembre 2022 sur les 19 zones à urbaniser potentiellement envisagées par la commune a permis de limiter l'emprise de ces zones sur les milieux naturels. Parmi ces secteurs :

- 8 secteurs ont été évités et classés en zone agricole A ;
- 10 secteurs ont été classés en zone urbaine ;
- une zone à urbaniser de 0,78 hectare a été définie.

Cette analyse a permis d'identifier des enjeux et de proposer des mesures réglementaires de protection (espaces boisés classés, classement en zone Np de la plaine alluviale de l'Isle, protections au titre de l'article L.151-19 ou L.151-23 de Code de l'urbanisme, identification de 14 arbres remarquables). La MRAe relève avec intérêt les nombreux secteurs ayant fait l'objet d'une analyse multi-thématique de leurs sensibilités environnementales à une échelle pertinente. Comme déjà évoqué, les investigations écologiques restent néanmoins à compléter. Le dossier fait ailleurs apparaître que le secteur n°10 classé en zone urbaine du bourg sur une zone de jardins présente un intérêt pour la faune (oiseaux, chiroptères, mammifères, reptiles, insectes pour la reproduction et amphibiens (repos).

La MRAe recommande de poursuivre la démarche d'évitement des secteurs à enjeux identifiés dans le cadre du diagnostic écologique à compléter.

4. Le suivi du PLU

Le dossier propose des indicateurs permettant d'assurer un suivi de l'évolution des impacts de la mise en œuvre du PLU, en précisant utilement les valeurs de référence, les objectifs poursuivis et les fréquences de suivi.

III. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

A. Consommation d'espace

Le dossier évalue la consommation d'espace naturel, agricole et forestier (NAF) à 2,9 hectares entre 2009 et 2020 (soit 0,26 hectare par an) exclusivement pour de l'habitat. Cette consommation nécessiterait d'être mise en perspective avec les données récentes du portail de l'artificialisation des sols indiquant une consommation d'espaces d'environ 1,1 hectare donnée pour la période 2011-2023³, soit 0,09 hectare par an en moyenne. Selon le dossier, la révision du PLU induit une consommation d'espace de 1,75 hectare (un hectare en extension et 0,75 hectare dans l'enveloppe urbaine) entre 2020 et 2035.

Au vu des chiffres ci-dessus et de la détermination de l'enveloppe urbaine, l'objectif de consommation d'espaces NAF du projet de PLU ne respecte pas l'objectif du SRADDET Nouvelle-Aquitaine de réduction de 50 % de la consommation d'espace. A noter que, selon la loi n°2023-630 du 20 juillet 2023 visant à « faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux », une commune couverte par un PLU approuvé avant le 22 août 2026 ne peut être privée d'une surface minimale de un hectare de consommation d'espaces NAF.

Il convient de revoir le projet communal dans le sens d'une moindre consommation d'espace et en lien avec l'objectif régional et national de réduction.

3 <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/cartographie-artificialisation>

B. Prise en compte des incidences sur les milieux naturels

La commune de Saillans est occupée dans sa partie Est par le site Natura 2000 *Vallée de l'Isle de Périgueux à sa confluence avec la Dordogne*⁴ et au Sud par celui des carrières souterraines de Villegouge (ZNIEFF de type II) qui est un site d'hivernage pour les chiroptères.

La trame verte et bleue (TVB) communale identifie sur son territoire un corridor écologique des milieux humides dans sa partie Est (vallée de l'Isle) et un corridor écologique des milieux boisés. Le projet de PLU prévoit l'urbanisation de secteurs de développement dont certains comportent un intérêt pour les chiroptères selon le dossier.

Le projet de révision du PLU n'aborde pas la question du dérangement des chauves-souris, notamment les incidences de l'éclairage public communal sur l'écologie de ces espèces.

La MRAe recommande de définir une trame noire afin de prioriser les interventions sur l'éclairage public sur les secteurs présentant les enjeux les plus forts pour les chiroptères.

C. Prise en compte des incidences sur la ressource en eau

Le traitement des eaux usées du territoire est assuré par un assainissement non collectif géré par le service public d'assainissement non collectif du SIAEPA du Cubzadais Fronsadais. Selon le dossier, sur les quatre dispositifs d'assainissement non collectif ayant été contrôlés sur la commune de Saillans en 2022, un d'entre eux est identifié en conformité et 3 comme non conformes. Le dossier indique une aptitude des sols à l'infiltration qualifiée de mauvaise à médiocre sur le territoire communal. Dans ce contexte, il conviendrait de compléter l'état des lieux par une analyse des contrôles réalisés sur une période plus longue et reflétant mieux le fonctionnement de l'assainissement non collectif.

La MRAe recommande de privilégier le développement urbain du bourg et d'analyser la possibilité d'un assainissement collectif de ce dernier. À défaut, des réflexions menées à l'échelle intercommunale pourraient prioriser le développement urbain sur les secteurs dotés d'un assainissement collectif. La capacité à disposer d'un assainissement conforme devrait être une condition nécessaire à tout projet de développement.

Le dossier présente dans son diagnostic l'état du réseau d'eau potable mais ne permet pas d'appréhender l'augmentation de la consommation d'eau potable générée par le projet de PLU. Dans un contexte d'insuffisance de la ressource en eau sur l'ensemble des communes du Grand Libournais, il convient de démontrer que les différents projets de développement communaux respectent l'atteinte des objectifs du SAGE, consistant à réduire les prélèvements au sein de la nappe de l'Éocène.

La MRAe invite la collectivité à restituer les perspectives d'évolution de sa consommation d'eau potable avec celles des autres communes du syndicat et de prendre en compte le niveau de ressource disponible et les travaux réalisés sur les réseaux d'alimentation comme une condition nécessaire pour ouvrir de nouveaux secteurs à l'urbanisation.

D. Prise en compte des risques et des nuisances

Le projet de PLU prévoit l'évitement des secteurs exposés au bruit de l'A89 et de la plaine inondable de l'Isle mais il permet le développement du hameau des Struliez situé en tête de réseau hydrographique et exposé au risque de remontée de nappe. Le règlement rappelle les dispositions à prendre afin d'assurer une bonne prise en compte du risque de remontée de nappe.

La MRAe relève que l'urbanisation de ce hameau pourrait perturber l'alimentation du réseau hydrographique. **Elle recommande de réinterroger l'urbanisation du hameau des Struliez compte tenu des incidences potentielles sur l'environnement.**

E. Prise en compte des enjeux d'adaptation et d'atténuation au changement climatique

La problématique de l'adaptation au changement climatique est traitée dans le projet de PLU à travers l'intégration de la préservation de la plaine alluviale de l'Isle, qui contribue au stockage du carbone, de mesures permettant de limiter le phénomène d'îlot de chaleur urbain et d'essences adaptées aux conditions climatiques du territoire (liste des espèces végétales à privilégier annexée au PLU).

4 <https://inpn.mnhn.fr/accueil/index>

Pour réaliser cette analyse, la collectivité peut également se référer aux outils recensés par le centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique du Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires⁵.

Selon le dossier, le potentiel de développement des énergies renouvelables (EnR) de la commune réside dans la géothermie, l'énergie solaire, l'énergie éolienne et le bois énergie. Aucune installation de production d'énergie renouvelable n'est recensée. De plus, le projet de PLU ne définit pas d'objectifs en matière de production d'énergie renouvelable ni de zone propice à l'installation d'EnR.

La MRAe recommande de définir des zones potentielles d'accueil des énergies renouvelables, en privilégiant les sites anthropisés en tenant compte du décret du 29 décembre 2023⁶.

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

Le projet de révision du plan local d'urbanisme de la commune de Saillans vise à encadrer le développement de son territoire à l'horizon 2035. En cohérence avec le SCoT du Grand Libournais, le PLU prévoit l'accueil de 55 habitants supplémentaires, la réalisation de 40 logements et la consommation de 1,75 hectare pour cet usage.

Le projet de révision du PLU paraît s'appuyer sur des perspectives démographiques surévaluées qu'il conviendrait de réinterroger. Les critères de définition de l'enveloppe urbaine doivent être précisés pour s'assurer que les surfaces des extensions urbaines répondent aux objectifs en vigueur en matière de réductions de la consommation d'espaces. Il conviendra d'orienter les choix d'urbanisation sur la base d'investigations complémentaires en privilégiant l'évitement des incidences environnementales en particulier dans le hameau des Struliez.

Le projet de développement du territoire de Saillans gagnerait à être appréhendé à une échelle plus large, permettant d'offrir une réponse intercommunale à des problématiques telles que la capacité d'alimentation en eau potable du territoire, l'assainissement, la prise en compte des risques et la préservation des continuités écologiques.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis. Les réponses apportées ont vocation à être prises en compte dans le dossier et son résumé non technique.

A Bordeaux, le 3 octobre 2024

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
la présidente de la MRAe

Signé

Annick Bonneville

5 <https://www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/dossiers-thematiques/secteurs-d-activites/urbanisme-planification>

6 Décret n° 2023-1417 du 29 décembre 2023 portant application de l'article 28 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.