

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration du plan local
d'urbanisme intercommunal valant plan local de l'habitat (PLUi-H)
porté par la communauté de communes de l'Estuaire**

Avis NA-2026-18987/A PP

Porteur du Plan : communauté de communes de l'Estuaire

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 4 juin 2026

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 17 juillet 2026

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).

Conformément au règlement intérieur et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré , Cédric GHESQUIERES, Cyril GOMEL, Patrice GUYOT, Elise VILLENEUVE, Jérôme WABINSKI.

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.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal valant plan local de l'habitat (PLUi-H) porté par la communauté de communes de l'Estuaire.

L'élaboration du PLUi-H est soumise à 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 schéma 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 communauté de communes de l'Estuaire est située au nord du département de la Gironde. Elle regroupe quatorze communes¹ et une population de 16 239 habitants en 2023 d'après les données de l'INSEE. Il s'agit d'un territoire structuré par l'activité viticole, actuellement en déprise, ce qui est identifié comme l'un des enjeux forts du dossier.



Périmètre de la communauté de communes de l'Estuaire (source : rapport de présentation, page 10).

¹ Anglade, Braud-et-Saint-Louis, Cartelègue, Etouliers, Eyrans, Val-de-Livenne, Mazion, Pleine-Selve, Reignac, Saint-Androny, Saint-Aubin-de-Blaye, Saint-Ciers-sur-Gironde, Saint-Palais, Saint-Seurin-de-Cursac.

D'après le SRADDET Nouvelle-Aquitaine, le territoire présente une vulnérabilité particulière au changement climatique du fait de sa situation littorale et estuarienne. Il présente une grande diversité de milieux et d'habitats naturels, principalement humides, menacés par des pressions anthropiques. Il est couvert, au nord-ouest, par les sites Natura 2000 *Estuaire de la Gironde*, référencé au titre de la directive « Oiseaux », et *Marais de Braud-et-Saint-Louis et de Saint-Ciers-sur-Gironde*, référencé au titre de la directive « Habitats ».

L'urbanisation s'est développée autour de cette zone à fort enjeu, avec les communes de Saint-Ciers-sur-Gironde (3 175 habitants), Étauliers (1 662 habitants), Braud-et-Saint-Louis (1 527 habitants), Cartelègue (1 334 habitants), Saint-Aubin de Blaye (838 habitants), et Anglade (887 habitants). Les communes de Saint-Ciers-sur-Gironde, Braud-Saint-Louis, et Saint-Androny sont concernées par la loi Littoral.

La communauté de communes est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Haute-Gironde – Blaye Estuaire, qui a fait l'objet d'un avis de la MRAe daté du 6 novembre 2019² et a été approuvé le 4 mars 2020. Le SCoT identifie Blaye en tant que polarité principale du territoire, et Saint-Ciers-sur-Gironde en tant que polarité structurante.

Le SCoT en vigueur prévoit un gain de population de 2 900 habitants, et la création de 1 850 résidences principales de 2020 à 2040 pour la communauté de communes de l'Estuaire.

Le SCoT est en cours de modification pour tenir compte des objectifs du SRADDET Nouvelle Aquitaine en matière de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF). D'après le SRADDET Nouvelle-Aquitaine, le territoire « en confortement » est concerné par un objectif de réduction de la consommation d'espace bonifié, soit une réduction attendue de 51 % de 2021 à 2031 par rapport à la décennie précédente, puis de 30 % de 2031 à 2041.

Le SCoT en vigueur prévoit une enveloppe totale d'espaces mobilisables en extension de 400 ha d'ici à 2040, répartis entre l'habitat (220 ha) et les activités économiques (180 ha). Dans son avis du 6 novembre 2019, la MRAe estimait que l'analyse de la consommation d'espace des 10 années précédant l'approbation du SCoT devait être reprise en précisant la méthodologie. Elle relevait également que l'absence d'étude des potentiels de densification ou de restructuration des espaces bâtis à vocation d'habitat et le manque d'information sur les disponibilités restantes au sein des zones d'activités économiques ne permettaient pas de justifier les besoins fonciers exprimés.

B. Description du projet intercommunal

Le projet de PLUi a été prescrit par délibération du 14 mars 2022, et arrêté le 29 janvier 2026. Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) comporte trois axes :

- valoriser le cadre rural en préservant l'activité agricole et en permettant l'accueil d'habitants supplémentaires principalement par densification et requalification des centre-bourgs ;
- développer une offre de logements répondant à la diversité des besoins des habitants, en veillant à l'accès à l'emploi, aux services et aux équipements, notamment via des mobilités alternatives à la voiture individuelle ;
- préserver les richesses écologiques du territoire, particulièrement la ressource en eau, en tenant compte de la vulnérabilité du territoire au changement climatique ;

Le projet de PLUi-H prévoit sur la période 2020 - 2035 :

- l'accueil de 2 200 habitants supplémentaires, soit un taux de croissance annuel moyen de la population de 0,8 % par an ;
- la production de 1 400 logements, dont 9 à 12 % par remobilisation des logements vacants, et en privilégiant la construction à l'intérieur des enveloppes urbaines (70 % du total de logements prévus à Saint-Ciers-Sur-Gironde, 50 % dans les autres communes) ;
- la délimitation de treize zones à urbaniser à court terme (1AU) à vocation d'habitat et de 5 zones à urbaniser à vocation économique représentant au total 48,1 hectares ; des zones à urbaniser à long terme à vocation d'habitat (2AUh) ou d'activité économique (2AUx) qui représentent respectivement 4,83 hectares et 29,94 hectares ;
- la création d'orientations de programmation et d'aménagement (OAP) sectorielles visant à encadrer le développement de l'urbanisation en extension (21 secteurs) et en densification (17 secteurs) ; des OAP thématiques relatives à l'amélioration des mobilités douces et partagées, à la densification des enveloppes urbaines, à la préservation de la trame verte et bleue et des paysages, à la résilience du territoire face aux risques ;

2 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2019_8802_e_scot_hgbe_dh_mrae_signe.pdf

- l'identification de 94 bâtiments agricoles susceptibles de changer de destination ; la création de quatre secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL) afin de permettre le confortement ou le développement d'activités économiques ;
- la délimitation de 49 emplacements réservés afin de permettre des aménagements de voiries, de liaisons douces et l'évolution d'équipements (stationnements, cimetière) ;
- la création de secteurs de développement des énergies renouvelables en zone naturelle (Npv) et agricole (Apv) dans la perspective d'atteindre 37 % d'énergies renouvelables dans la consommation totale du territoire dès 2030 ;

La MRAe recommande de fournir un échéancier prévisionnel des ouvertures des zones à urbaniser.

C. Articulation du projet avec les documents de rang supérieur

Le rapport de présentation comporte une partie spécifique rendant compte de l'articulation du projet de PLUi avec les documents de rang supérieur. Le dossier rend compte de la façon dont il a été tenu compte du SRADDET Nouvelle-Aquitaine, du SCoT Haute-Gironde Blaye Estuaire, du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne, des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Estuaire de la Gironde et Nappes profondes, et du plan de gestion du risque inondation Adour-Garonne.

D. Principaux enjeux

Le dossier fait ressortir un territoire caractérisé par les principaux enjeux suivants :

- un territoire rural et vieillissant, mais dont les communes ayant un accès facilité à Blaye et à la métropole bordelaise (via les routes structurantes et les échangeurs autoroutiers) sont attractives ;
- un parc de logements dominé par la maison individuelle, inadapté pour accompagner le desserrement lié au vieillissement et à l'évolution des compositions familiales, et pour loger les jeunes ménages à faibles revenus ; ce parc présente un taux de vacance élevé (13,6 %)
- un développement de l'urbanisation qui s'est effectué en mitage des espaces naturels et agricoles, conduisant à une dispersion de l'habitat et à des conflits d'usage entre habitat et activités agricoles ;
- une activité économique portée par l'activité industrielle (centrale nucléaire), les commerces et services qui se concentrent dans les centralités urbaines, et les deux zones d'activités du territoire ; la déprise viticole génère des enjeux de diversification de l'activité agricole (tourisme, développement d'une agriculture dédiée à l'alimentation en circuits courts) ;
- un réseau hydrographique dense, support d'une riche biodiversité justifiant la couverture du territoire par des sites d'inventaire et de protection (sites Natura 2000, zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF)) ; un développement économique et social qui doit tenir compte de la capacité d'accueil du territoire au regard de la ressource ;
- un territoire exposé au risque d'inondation et aux feux de forêt ; une vulnérabilité aux risques que le dérèglement climatique est susceptible d'aggraver.

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

A. Remarques générales

Le dossier comporte globalement les éléments attendus au titre du Code de l'urbanisme. Des synthèses partielles en facilitent la lecture. Il comporte en outre de nombreuses illustrations et cartographies qui favorisent la compréhension des enjeux.

L'évaluation environnementale n'est cependant pas présentée de façon thématique (selon les thématiques présentées à l'article R. 122-20 du Code de l'environnement par exemple). Le plan adopté conduit à une dispersion des informations importantes, que le sommaire ne permet pas facilement de retrouver. Par exemple, les analyses sur le caractère suffisant de la ressource en eau se trouvent dans une sous-partie consacrée à la justification des choix retenus pour établir les zones urbaines. Un focus sur la loi Littoral se trouve dans une sous-partie consacrée à la justification des prescriptions graphiques du PLUi-H.

Certaines cartes sont très peu lisibles, notamment certains extraits du règlement graphique présentés dans le dossier. De plus, le dossier ne comporte pas de tableau détaillant les surfaces correspondant à chaque zone et secteurs du projet de PLUi-H.

La MRAe recommande de revoir la structure du rapport afin de faciliter l'accès aux analyses relatives aux différentes thématiques de l'évaluation environnementale. Elle recommande également de s'assurer de la bonne lisibilité des cartes présentées, particulièrement lorsqu'elles constituent des pièces opposables du PLUi-H. Elle recommande enfin d'ajouter au rapport un bilan surfacique du projet de PLUi-H précisant les périodes concernées, afin de faciliter la compréhension de l'économie générale du PLUi-H.

Le dossier comporte enfin de nombreuses incohérences dans les chiffres qui sont présentés. Elles appellent des vérifications et des corrections.

B. Qualité de l'évaluation environnementale

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

Le dossier décrit les principales caractéristiques du territoire (contexte physique, milieux naturels, risques, paysage) et présente les évolutions de l'occupation humaine (développement urbain, démographie, habitat, développement économique), en s'appuyant notamment sur les données du recensement de l'INSEE de 2021.

Le diagnostic est résumé dans des synthèses thématiques identifiant les atouts du territoire, les faiblesses, les opportunités et les menaces, ainsi que le scénario tendanciel et les enjeux. Le dossier facilite ainsi l'appréhension des besoins et enjeux qui émergent de l'analyse des différentes thématiques.

La trame verte et bleue (TVB) s'appuie sur le SRADDET Nouvelle-Aquitaine et le SCoT Haute Gironde – Blaye Estuaire, dont les TVB ont été affinées en tenant compte d'un travail de pré-localisation des zones humides réalisé par la communauté de communes en 2022, et en intégrant des continuums écologiques liés à la luminosité (trame noire) et à la nature des sols (trame brune). Les éléments de fragmentation de la TVB (urbanisation, infrastructures linéaires) sont également étudiés.

L'armature territoriale présentée reprend celle du SCoT Haute-Gironde Blaye Estuaire, qui se fonde sur des critères relatifs à la population et à la croissance démographique, à l'emploi et à l'offre d'équipements. La problématique des déplacements et l'urbanisation dispersée du territoire constituent des enjeux structurants pour le PLUi, nécessitant une analyse fine des dynamiques urbaines à une échelle infra-communale, à l'exemple de certaines analyses menées à l'occasion du bilan du SCoT réalisé en 2023.

La MRAe recommande de compléter le diagnostic socio-économique par une description détaillée de l'armature urbaine à l'échelle infra-communale, en croisant les enjeux de desserte, de proximité des équipements et services et de potentiels fonciers, dans la perspective d'établir des scénarios de densification plus précis.

Le dossier présente un inventaire des zones d'activités économique (ZAE), à savoir la zone de La Borderie à Braud-et-Saint-Louis et la zone Gironde Synergies à Reignac. L'inventaire consiste à préciser si les terrains sont occupés ou libres, sans étudier les possibilités d'optimisation et de densification des parcelles déjà occupées. Il convient de rappeler que le projet de densification de la Borderie a déjà été évoqué dans une modification du SCoT ayant fait l'objet d'un avis conforme ne soumettant pas la procédure à évaluation environnementale, le 17 septembre 2025³. **La MRAe recommande de compléter cet inventaire par une analyse des potentiels de densification et de mutualisation au sein des zones d'activités.**

2. Méthode d'analyse des solutions alternatives

Le dossier présente des « perspectives d'évolution du territoire sans mise en œuvre du PLUi-H » en conclusion des analyses thématiques présentées dans le diagnostic. Le dossier fait ainsi état d'une croissance de la population de +0,34 % de 2008 à 2019. Pour mémoire, les données de l'INSEE font apparaître un taux de croissance annuel moyen de 0,5 % de 2012 à 2023.

L'objectif du projet de PLUi-H s'écarte donc du scénario au fil de l'eau, sans autre justification que la conformité au SCoT, avec une croissance de 0,8 % à horizon 2035. **La MRAe réitère l'observation formulée dans l'avis sur l'élaboration du SCoT, relativement à la nécessité de justifier le scénario démographique retenu pour le projet de PLUi-H.**

3 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/kppac-2025-18464-m1-scot-hautegirondeblayeestuaire_33_-2.pdf

La stratégie en matière de production de logements repose sur la priorité donnée à la densification et à la reconquête des logements vacants. Les objectifs chiffrés visant à décliner cette stratégie présentent toutefois des incohérences.

Le rapport de présentation estime un besoin de 1400 logements de 2020 à 2035 soit 93 logements par an, selon des hypothèses expliquées en détail. Cela représenterait 930 logements à produire de 2026 à 2035. Le programme d'orientation et d'action (POA) annexé au PLUi-H présente lui un objectif de 1 582 logements à créer, dont 272 déjà créés de 2021 à 2025, soit un objectif de 1 310 logements sur la durée du PLUi-H. De la même manière, le rapport de présentation identifie un potentiel de création de logements par mobilisation des dents creuses et division parcellaire de 373 logements, tandis que le POA présente un objectif de 530 logements.

L'opacité du dossier sur ce point est renforcée par le fait que le tableau de synthèse qui conclut l'étude de densification indique uniquement le nombre de logements attendus, sans préciser les surfaces identifiées au titre du potentiel de densification.

La MRAe recommande de mettre en cohérence le rapport de présentation et le POA, pour ce qui concerne l'objectif total de production de logements et la répartition entre densification et extension.

Les résultats de l'étude de densification devraient être présentés de façon plus détaillée, pour faciliter le contrôle de cohérence entre l'étude, et sa déclinaison dans les pièces opposables du PLUi-H. Ces compléments devraient permettre de vérifier que le potentiel réel de densification est bien mobilisé, dans l'optique de sobriété foncière portée par la loi climat et résilience.

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

Le dossier indique la mise en œuvre d'une intégration itérative de l'évaluation environnementale tout au long de l'élaboration du projet de PLUi-H. La priorité donnée à la densification de l'enveloppe urbaine et l'adaptation des secteurs de développement de l'urbanisation afin d'éviter des secteurs de risques ou des enjeux écologiques est notamment soulignée. Le dossier mentionne également que certains secteurs de développement de l'urbanisation ont été classés en zone 2AU à urbaniser à long terme afin de permettre la mise à niveau préalable des stations d'épuration équipant les secteurs concernés.

Une forte sensibilité du territoire tient à la manière dont l'urbanisation s'est développée plus ou moins récemment de manière diffuse, par mitage, et dont elle sert désormais de référence au projet de PLUi-H. D'une part, cela conduit à inclure dans les enveloppes urbaines des espaces considérés par le dossier en « densification » mais dont le nombre et la surface unitaire peuvent conduire à les reconsidérer comme de l'extension d'urbanisation. D'autre part, une partie de cette urbanisation diffuse a été réalisée au sein ou en limite d'espaces naturels à fort enjeux écologiques, couverts par des inventaires et protections. Cependant, l'absence dans le dossier d'inventaire écologique précis dans l'ensemble de ces secteurs conduit à inclure potentiellement dans la nouvelle enveloppe urbaine des espaces de forte sensibilité.

Le projet de PLUi-H s'attache à tenir compte de cet enjeu en excluant de l'enveloppe urbaine les regroupements de moins de cinq constructions, et à travers l'intégration de dispositions sur la gestion des lisières et la prise en compte de la nature en ville dans l'OAP relative à la préservation de la TVB.

Néanmoins, la définition de l'enveloppe urbaine n'intègre pas de critère visant à éviter l'artificialisation d'espaces naturels en milieu urbain, telle qu'une limite de surface (parcelles non artificialisées supérieures à 2000 m² par exemple) ou un critère ayant trait à la fonctionnalité écologique des terrains étudiés.

Bien que l'analyse soit rendue difficile par la faible qualité des cartes, de nombreux espaces non construits sont inclus dans les zones urbaines (U) du PLUi-H mais non compris dans les périmètres de l'OAP densification (la commune d'Anglade, par exemple, est assez représentative de cette problématique).

Une partie de ces terrains correspond à des équipements publics (cimetières, équipements sportifs) qui n'ont pas été intégrés à la zone UE à vocation d'équipements. D'autres sont potentiellement libres et constructibles du fait de leur classement en zone U, sans certitude sur leur sensibilité écologique, ni sur leur prise en compte dans le potentiel de densification.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale du PLUi-H afin de mieux appréhender les enjeux liés à la qualification des zones urbaines et des espaces naturels.

La MRAe recommande également de poursuivre le repérage des équipements publics existants et projetés sur l'ensemble du territoire intercommunal, afin de permettre leur inclusion dans la zone dédiée du PLUi-H (zone UE).

À ce titre, la définition de l'enveloppe urbaine devrait être précisée et justifiée, en veillant à en exclure les espaces de taille significative présentant des fonctionnalités écologiques (corridors biologiques, zones humides, habitats d'espèces ou de tout espace contribuant à la trame verte et bleue). La détermination des espaces densifiables devrait reposer sur une analyse multicritères intégrant explicitement les enjeux écologiques.

La traduction de l'étude de densification dans le règlement graphique et les OAP devra faire l'objet d'une vigilance particulière : les secteurs identifiés comme densifiables doivent se retrouver de manière cohérente et vérifiable dans les pièces réglementaires, avec des prescriptions environnementales adaptées lorsque ces secteurs jouxtent ou incluent des espaces à enjeux.

Le potentiel réel de développement de l'offre de logements sur le territoire intercommunal demeure en l'état incertain, en raison notamment des incohérences relevées plus haut entre le rapport de présentation du PLUi-H et le Programme d'Orientations et d'Actions (POA). Il en résulte une incertitude sur les incidences environnementales du projet de PLUi-H, en lien notamment avec la notion de capacité d'accueil issue de la loi Littoral.

4. Dispositif de suivi

Le rapport présente le dispositif de suivi du PLUi prévu à l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme, en indiquant les mesures envisagées en cas de non atteinte des objectifs fixés. La MRAe relève l'intérêt de cette démarche qui tient compte des attendus de l'article R. 151-3 précité.

III. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi-H

A. Consommation d'espaces et densités

Selon l'analyse réalisée dans le dossier, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) est évaluée à 125 hectares sur la période 2011-2021, qui fait référence pour l'application de la loi climat résilience. Sur la période des dix ans précédant l'élaboration du PLUi, elle est estimée à 121,72 hectares.

Cette consommation inclut toutefois 29 hectares de projets photovoltaïques, ce qui appellerait une analyse plus approfondie de leur prise en compte au regard du décret et de l'arrêté du 29 décembre 2023, relatifs à la comptabilisation des installations photovoltaïques dans la consommation d'espaces.

En tenant compte des objectifs du SRADDET Nouvelle-Aquitaine s'appliquant sur le territoire (-51 % de 2021 à 2031, -30 % de 2031 à 2041), le dossier conclut à une consommation maximale de 104 hectares à échéance du PLUi-H, avec une « tolérance de 20 % » au titre d'une circulaire ministérielle du 31 janvier 2024 relative à la mise en œuvre de la loi climat et résilience.

En tenant compte d'une consommation de 21 hectares de 2021 à 2024, le dossier met en avant le respect des objectifs du SRADDET Nouvelle-Aquitaine, en prévoyant une consommation d'espaces NAF de 104 hectares sur la durée du PLUi-H (2026-2035).

Cette estimation tient bien compte des surfaces consommées en zones urbaine ou à urbaniser, des STECAL et des emplacements réservés. **En revanche, elle ne semble pas tenir compte de la possible mobilisation de terrains à Etauliers, Saint-Androny et Eyrans du fait d'aménagement induits par le projet de création d'un EPR2. Si les emprises directement liées à la réalisation de ce projet EPR2 peuvent être intégrées à la notion de « projet d'envergure nationale », ce n'est pas le cas des logements et autres équipements qui seraient envisagés par la collectivité dans une stratégie d'opportunité. Les surfaces concernées relèvent alors soit d'une enveloppe régionale, soit par défaut de l'enveloppe intercommunale estimée dans le projet de PLUi-H. Les consommations d'espaces NAF sont donc potentiellement sous-évaluées du fait des incertitudes sur la mobilisation de foncier supplémentaire en lien avec le projet d'EPR2**

Le calcul présenté méconnaît de plus le fait que l'enveloppe de 104 hectares susmentionnée est valable sur la période 2021-2041, et non sur la période 2021-2035. Le maximum à ne pas dépasser doit par conséquent être ramené à environ 83 hectares de 2021 à 2035, et à 62 hectares sur la durée du PLUi-H compte-tenu des consommations de la période 2021-2024.

Enfin, du fait de l'insuffisante qualification des espaces naturels au sein des enveloppes urbaines, le potentiel des surfaces considérées comme densifiables dans le PLUi-H est susceptible d'avoir été surestimé.

La MRAe recommande de démontrer de façon complète et cohérente le respect des objectifs de consommation d'espaces NAF du SRADDET Nouvelle-Aquitaine. Une vérification de la validité de la prise en compte des installations photovoltaïques dans la consommation de la période 2011-2021, mais aussi des consommations d'espaces NAF induites par la délimitation des zones urbaines U intégrant une qualification précise des zones naturelles, ainsi que des conséquences de la réalisation d'un projet d'EPR2 à proximité est à réaliser. Le projet devra également être revu en tenant compte des périodicités prévues par le document en cohérence avec la loi climat résilience.

B. Prise en compte des incidences sur les milieux naturels et les continuités écologiques

Le principal enjeu relevé dans le dossier concerne la préservation des sites d'inventaire et de protection qui intersectent le territoire (sites Natura 2000, ZNIEFF), et plus généralement tous les éléments constitutifs de la trame verte et bleue. L'importance des zones humides est également soulignée.

Le dossier met en avant un classement des milieux à fort enjeu écologique en zone naturelle sensible (Ns) et zone littorale sensible (Nsl), en zone agricole littorale (Al) et en zone agricole protégée (Ap). Si ces zonages affichent une intention de restriction des occupations et usages du sol, **leur examen révèle plusieurs incohérences susceptibles de remettre en cause l'effectivité de la protection annoncée.**

- En secteur Ns, le règlement autorise les extensions de logements existants, la construction d'annexes, ainsi que des hébergements dans le cadre de changements de destination, et les constructions nécessaires à l'exploitation agricole, avec pour réserve qu'elles « ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels » ;
- En secteur Ap et Al, le règlement autorise les extensions de logements existants, la construction d'annexes et des hébergements dans le cadre de changements de destination, ainsi que les constructions nécessaires à l'exploitation forestière et à la diversification des activités agricoles (étant observé que l'activité agricole n'est pas autorisée en zone Ap). Or, le dossier ne traite pas des éventuels recouvrements entre la trame forestière et la zone Ap et Al, alors que de tels recouvrements pourraient exposer des boisements à enjeux écologiques à des constructions liées à l'exploitation forestière ou à des pratiques forestières incompatibles avec la préservation de la biodiversité, sans que leurs incidences aient été évaluées ;
- Dans l'ensemble des secteurs Ap, Al, Ns et Nsl, le règlement autorise la création d'aires de stationnement pour résorber des stationnements irréguliers, sous réserve qu'elles n'augmentent pas la capacité d'accueil, qu'elles ne soient pas bitumées ou cimentées, et qu'aucune autre implantation ne soit possible. Si cette condition vise à limiter l'imperméabilisation des sols, elle ne suffit pas à prévenir les effets de fragmentation des habitats, de dérangement de la faune et de dégradation des milieux sensibles susceptibles de résulter de tels aménagements, d'autant plus que, s'agissant de la résorption de stationnements irréguliers, le critère de non augmentation de la capacité paraît difficile à apprécier ;
- Les destinations autorisées en secteurs NI (littoral) et Nsl (littoral sensible) d'une part, Ap et Al d'autre part, sont de plus identiques, ce qui appelle des explications sur l'intérêt du zonage proposé.

La MRAe recommande de revoir la cohérence du règlement des zones protectrices (Ns, Nsl, Ap, Al) au regard des enjeux écologiques identifiés sur le territoire. La réserve consistant à ne pas porter atteinte à la préservation de milieux doit être assortie de critères précis et objectifs, afin d'apporter une véritable garantie de protection des milieux les plus fragiles.

Une étude du recouvrement entre trame forestière et zones Ap et Al devrait être menée, en vérifiant la protection éventuellement offerte par la trame des espaces boisés classés (EBC). Le cas échéant, une évolution du règlement doit être étudiée afin de garantir un niveau de protection adapté aux enjeux.

Pour ce qui concerne la résorption du stationnement irrégulier, des solutions de nature à réduire les pressions anthropiques sur les milieux sensibles sembleraient plus judicieuses, à l'exemple de la création de liaisons douces visant à limiter l'usage de la voiture individuelle, ou d'emplacements réservés déportés, strictement délimités, connectés à des liaisons douces, et définis dans le cadre d'une analyse localisée des problèmes de stationnements et des enjeux écologiques.

S'agissant des incidences du projet de PLUi-H sur les sites Natura 2000, le dossier présente une analyse des impacts potentiels de tous les secteurs de développement de l'urbanisation susceptibles d'incidences directes par effet d'emprise ou d'incidences indirectes. Le dossier identifie des secteurs susceptibles d'incidences sur des habitats et des espèces protégées, celles-ci étant jugées négligeables après mise en œuvre de la séquence E-R-C. Celle-ci consiste principalement à conserver des espaces de retrait, des zones tampons entre les secteurs ayant vocation à connaître un développement de l'urbanisation, et les milieux naturels.

La conclusion relative à l'absence d'incidences significatives dommageables n'est cependant pas suffisamment étayée. D'une part, l'analyse des conséquences des possibilités ouvertes par le règlement des secteurs protégés (Ns, Nsl, Ap, Al) n'est pas conduite. D'autre part, le dossier n'évalue pas spécifiquement les conséquences induites sur les sites Natura 2000 par le projet d'urbanisation porté par le PLUi-H, en particulier du fait de l'artificialisation de secteurs naturels imbriqués dans les zones d'urbanisation diffuse et des effets de fragmentation. Sur ce sujet, le dossier ne précise pas si des inventaires naturalistes de terrain ont été réalisés sur les secteurs ouverts à l'urbanisation ou les secteurs susceptibles d'impacter les sites Natura 2000. Le risque de perte de fonctionnalité de certains habitats naturels par fragmentation ne semble de plus pas avoir été étudié (comme par exemple s'agissant d'un secteur de densification de l'habitat à Etauliers). Les fiches descriptives des OAP révèlent que plusieurs secteurs de projet incluent des zones humides (situées en amont des secteurs Natura 2000), que le projet de PLUi-H propose « d'inclure autant que possible en tant qu'espace vert » dans les projets urbains, ce qui constitue potentiellement une anthropisation susceptible d'en dégrader la fonctionnalité.

En l'état du dossier, l'évaluation des incidences sur Natura 2000 se révèle insuffisante et à ce titre, le dossier ne pourrait être approuvé en l'état⁴. La MRAe recommande de reprendre cette évaluation. Pour appuyer cette démonstration, elle recommande également de préciser si des inventaires naturalistes ont été réalisés, et le cas échéant de préciser la méthodologie, la période de réalisation, et les résultats des inventaires réalisés. À défaut, elle recommande de procéder à des inventaires à une période propice à l'observation des espèces et des habitats susceptibles d'être observés.

Les effets de fragmentation ou d'anthropisation des habitats doivent faire l'objet d'une vigilance particulière dans le cadre de l'évaluation des incidences, ce qui appelle des analyses complémentaires sur les modalités d'alimentation des zones humides susceptibles d'être impactées. Les secteurs de développement de l'urbanisation doivent le cas échéant être reconsidérés dans le cadre d'une démarche privilégiant l'évitement des incidences environnementales.

Le dossier affirme de plus que les secteurs de projets concernés « n'ont pas pu être évités », sans démontrer la validité de cette assertion. Les secteurs concernés visent à permettre des installations d'énergies photovoltaïques (Npv), la création de logements, ou des hébergements touristiques. **L'absence d'alternatives à l'implantation dans des secteurs naturels et susceptible d'occasionner des impacts résiduels n'est pas démontrée.**

La MRAe recommande notamment de mener une étude des potentialités de développement des énergies renouvelables solaires sur des terrains déjà artificialisés, en cohérence avec l'objectif n°51 du SRADDET Nouvelle-Aquitaine .

C. Prise en compte des incidences sur l'eau

Eau potable

La gestion de la ressource en eau constitue un enjeu fort identifié dans le dossier. Le territoire notamment est classé Zone à Protéger pour le Futur (ZPF) par le SDAGE Adour-Garonne, en raison d'un état écologique dégradé et de déséquilibres entre les prélèvements et la disponibilité de la ressource.

Le dossier propose une analyse détaillée de la prise en compte de cet enjeu, articulée autour de plusieurs axes : la protection des captages d'eau potable par des servitudes annexées au PLUi-H, la sécurisation de l'approvisionnement via la diversification des ressources, ainsi que l'optimisation des réseaux de distribution.

Au regard des ressources disponibles et des prélèvements actuels sur le territoire, le dossier conclut à une disponibilité suffisante de la ressource en eau pour absorber la croissance démographique de 2 200 habitants prévue par le PLUi-H. Cette conclusion tient compte d'une éventuelle augmentation des transferts d'eau potable vers d'autres territoires (+1 % par an).

4 Voir art. L. 414-4 VI du code de l'environnement

Toutefois, cette estimation révèle une situation de tension. En effet, le projet de PLUi-H mobilise 90 % de la capacité résiduelle, estimée à 2 400 habitants, laissant une marge de manœuvre limitée. Cette marge de manœuvre interroge dans le contexte de la possible réalisation du projet d'EPR2 à Braud-Saint-Louis, qui pourrait d'après le dossier faire augmenter l'accueil de population à 3 200 habitants⁵. Le projet de PLUi-H anticipe d'ailleurs la réalisation du projet par la création de zones à urbaniser 2AU à Braud-et-Saint-Louis.

La MRAe recommande d'évaluer précisément les besoins en eau potable cumulés générés par l'ensemble des projets envisagés sur le territoire, en tenant compte des besoins domestiques, agricoles, et industriels, ainsi que l'aggravation potentielle des tensions sur la ressource liée au changement climatique.

Des scénarios alternatifs devraient être élaborés pour permettre de tenir compte des incertitudes actuelles sur la réalisation du projet d'EPR2, en portant une attention particulière aux périodes de pointe. Le rapport mériterait de présenter les solutions envisagées dans chaque cas, avec des éléments quantifiés, pour éviter un déséquilibre entre la demande et la ressource.

Gestion des eaux usées

Le dossier présente les modalités de gestion des eaux usées ayant cours actuellement sur le territoire. Il fait état de 16 stations d'épuration (STEP) dont deux en situation de surcharge, à Braud-Saint-Louis et Saint-Aubin-sur-Blaye.

Le dossier souligne le recours à un phasage de l'urbanisation (zones 2AU) afin de permettre la mise à niveau des STEP et de prévenir les risques de pollution diffuse. Il évoque également « la suppression de zones ouvertes à l'urbanisation à Etauliers, Eyrans et Saint-Androny », sans que le dossier permette d'identifier les secteurs concernés, et donc la portée de cette mesure dans l'économie générale du PLUi-H.

La MRAe recommande d'apporter les éléments permettant de conclure à la capacité suffisante des réseaux de traitement des eaux usées selon les incidences du projet démographique et les objectifs de création de logements du PLUi-H.

D. Prise en compte des risques

Le dossier signale que les principaux risques identifiés sur le territoire sont le risque d'inondation, le risque de feu de forêt, et le risque nucléaire. A cet effet, le territoire est couvert par des plans de prévention du risque (PPR) inondation et incendie – feu de forêt.

D'autres risques susceptibles de se renforcer sous l'effet du dérèglement climatique (tempête, mouvements de terrain) sont également mentionnés.

S'agissant du risque d'inondation, le dossier précise que les choix des secteurs de développement de l'urbanisation ont été effectués en tenant compte de cet aléa. Il ajoute que les dispositions du projet de PLUi-H visent à préserver les régimes d'écoulement des eaux, à travers notamment la protection des zones humides et de la végétation qui régulent les écoulements, et la limitation de l'artificialisation des zones urbaines via des coefficients de pleine terre.

Il est toutefois mentionné que certains secteurs d'OAP sont traversés par « des axes de ruissellements ou de débordements de cours d'eau », en précisant que les modalités d'aménagement envisagées tiennent compte du risque d'inondation. Les secteurs concernés ne sont toutefois pas précisés, ce qui ne permet pas de vérifier le caractère suffisant des mesures proposées.

La MRAe recommande d'apporter des précisions sur les secteurs traversés par un axe de ruissellement ou de débordement de cours d'eau. L'absence de solution alternative à l'urbanisation de ces secteurs à risque doit en effet être démontrée, en tenant compte de l'évolution des aléas liés au dérèglement climatique (notamment alternance de sécheresse et de pluies intenses modifiant les régimes d'écoulement des eaux).

Le risque de feu de forêt semble concerner principalement les secteurs prévus pour le développement de la zone d'activités Pôle Gironde Synergie à Saint-Aubin-de-Blaye. Le dossier évoque la prise en compte du risque à travers l'aménagement d'une « bande de sécurisation », d'une largeur de 30 mètres dans le rapport de présentation, de 20 mètres dans les OAP. **Ces distances méritent d'être réexaminées en référence aux obligations légales de débroussaillage et au vu des retours d'expérience des dernières situations catastrophiques observées.**

La MRAe recommande de rétablir la cohérence du rapport s'agissant de ces bandes de sécurisation. Il conviendrait également de présenter une analyse relative à la vulnérabilité au risque de feu de forêt des STECAL et des bâtiments susceptibles de changer de destination.

5 Rapport de présentation, page 35.

E. Déclinaison de la loi Littoral

Les modalités de déclinaison de la loi Littoral dans le projet de PLUi-H ne font pas l'objet d'une partie spécifique. Le dossier fait cependant état de la déclinaison des dispositions de la loi, en reprenant les dispositions du SCoT pour ce qui concerne notamment l'identification des agglomérations, villages et hameaux, des coupures d'urbanisation et des espaces proches du rivage.

La MRAe a relevé plus haut le caractère insuffisamment protecteur du règlement s'appliquant aux zones littorales. Elle observe de plus que le dossier ne comporte pas d'analyse précise de la capacité d'accueil, l'évolution de la population attendue sur le territoire à horizon 2035 constituant une incertitude majeure du dossier.

La MRAe recommande de revoir et de renforcer le règlement applicable aux zones littorales afin de garantir une protection effective des espaces et milieux littoraux, et de compléter le dossier par une analyse précise et quantifiée de la capacité d'accueil.

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

Le projet de plan local d'urbanisme de la communauté de communes de l'Estuaire (Gironde) vise à planifier le développement de son territoire à l'horizon 2035. Il projette l'accueil de 2 200 habitants supplémentaires (+0,8%/an), la construction de 1400 logements sur la période 2020-2035 et estime la consommation à 104 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

De nombreuses lacunes et des incohérences sont relevées dans la démarche d'évaluation environnementale telle qu'attendue aux termes du Code de l'urbanisme et du Code de l'environnement.

Le projet démographique et les objectifs de production de logements font notamment l'objet de chiffrages variant selon les différentes pièces du dossier. Par ailleurs, les conséquences de la réalisation du potentiel EPR2 apparaissent insuffisamment traitées. Il en résulte une incertitude globale sur la cohérence avec la réalité des données démographiques et sur les incidences environnementales du projet de PLUi-H, en lien notamment avec la notion de capacité d'accueil au sens de la Loi littoral.

De plus, le territoire ne s'inscrit pas dans la trajectoire de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

L'adéquation entre les enjeux environnementaux identifiés et les protections mises en œuvre à travers le règlement reste à renforcer.

L'insuffisant encadrement par le règlement des possibilités dans les espaces naturels protégés, ainsi que le maintien de secteurs à urbaniser dans des secteurs potentiellement sensibles présentent des risques persistants pour l'environnement et n'écartent pas la susceptibilité d'impacts notables dommageables sur les sites Natura 2000.

Il est attendu de l'évaluation environnementale du projet de PLUi-H des clarifications, des approfondissements et une amélioration de la lisibilité du dossier en vue de son appréhension par le public, ainsi qu'un réexamen de certains choix retenus qui conduisent à créer des risques pour l'environnement.

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.

Fait à Bordeaux, le 3 septembre 2026

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le président de séance

Signé

Jérôme Wabinski