

Direction départementale
des territoires et de la mer
de la Gironde

**Commission Départementale de la Préservation
des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers**
réunion du 6 novembre 2019

SYNDICAT MIXTE DU SCOT DE HAUTE GIRONDE BLAYE-ESTUAIRE
Élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT)

Avis simple sur le projet arrêté au titre de l'article L143-20 du code de l'urbanisme

La commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers s'est réunie le 6 novembre 2019 à la cité administrative de Bordeaux, sous la présidence de monsieur Hervé SERVAT, directeur départemental des territoires et de la mer adjoint de Gironde, représentant madame la préfète de Gironde.

Étaient présents :

- Monsieur RENARD Alain, conseiller départemental du canton Nord Gironde, représentant le président du Conseil départemental de Gironde,
- Monsieur DELGUEL Jean-Claude, maire de Moullets et Villemartin, représentant les maires de Gironde,
- Monsieur DUCOUT Pierre, président de la communauté de communes Jalle Eau Bourde, représentant les établissements publics mentionnés à l'article L143-16 du Code de l'urbanisme,
- Monsieur CAMEDESCASSE Alain, président de l'association des communes et collectivités forestières de Gironde,
- Monsieur BOCCACCI Sébastien, représentant le directeur départemental des territoires et de la mer de Gironde,
- Monsieur SOLANS Thomas, représentant le président de la Chambre d'agriculture de Gironde,
- Monsieur TURANI-I-BELLOTO Pascal, représentant le président de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) de Gironde,
- Monsieur DE ROQUEFEUIL Pierre, représentant le président des Jeunes agriculteurs de Gironde,
- Monsieur LORENTE Lionel, président de la Coordination rurale de Gironde,
- Monsieur JEANTET Ghislain, représentant le président des Propriétés privées rurales de Gironde,
- Monsieur WERNO Jérôme, représentant le président de la Fédération départementale des Chasseurs,
- Monsieur MONDON Alain, représentant le président de la Société pour l'étude et l'aménagement de la nature dans le Sud-ouest (SEPANSO) Gironde,
- Monsieur GRELIER Alexandre, représentant la directrice de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) de Gironde,

Étaient excusés :

- Madame CARRERE Gabriella, représentant le président du Syndicat des sylviculteurs du Sud-ouest (SYSSO),

Assistaient également à la réunion :

- Madame DUMAS Hélène, représentant le directeur départemental de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) Aquitaine Atlantique, invitée à titre d'expert,
- Madame GRISSEY Florence, représentant le Conseil départemental de Gironde, invitée à titre d'expert,
- Madame CAMSUZOU SOUBIE Laura, représentant l'Association des Maires de Gironde, invitée à titre d'expert,
- Monsieur COULON Bruno, représentant la Chambre d'agriculture de Gironde, invité à titre d'expert,
- Madame DUBOURNAIS Sabrina, représentant le Conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux (CIVB), invitée à titre d'expert,
- Monsieur ROUAULT Christian, rapporteur de la CDPENAF,

Étaient invités à la réunion :

- Monsieur ROUAUD Sébastien, chef de projet pour le SCoT, représentant le président du Syndicat Mixte du SCoT, excusé,
- Madame SERES Claire, représentant le bureau d'étude MTD A mandaté pour l'élaboration du SCoT.

Nombre de votants : 14 (si vote de l'INAO), 13 le cas échéant
Quorum : le quorum est atteint.

PRÉAMBULE

Compte-tenu du fait que le projet de SCoT est susceptible d'avoir pour conséquence une réduction des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'un SIQO (signe d'identification de la qualité ou de l'origine), conformément à l'article L112-1-1 du CRPM, le représentant de l'INAO est invité à participer aux débats avec voix délibérative.

SYNTHÈSE DU RAPPORT D'INSTRUCTION PRÉSENTÉ AUX MEMBRES DE LA COMMISSION

La collectivité est invitée à présenter le SCoT devant les membres de la commission. Ensuite le rapporteur présente les éléments complémentaires issus du rapport réalisé par le secrétariat de la CDPENAF.

La CDPENAF est saisie par le syndicat mixte du SCoT de Haute Gironde Blaye-Estuaire pour émettre un avis sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) arrêté le 1^{er} août 2019.

La Haute Gironde Blaye-Estuaire est bordée par le plus grand estuaire sauvage d'Europe. Six communes du territoire du SCoT sont soumises à la Loi Littoral (Saint-Ciers-sur-Gironde, Braud-et-Saint-Louis, Saint-Androny, Fours, Saint-Genès-de-Blaye et Blaye).

Le territoire est particulièrement exposé au risque « inondation » et au risque « mouvement de terrain ». Certaines communes, particulièrement exposées, cumulent plusieurs risques majeurs (jusqu'à 4 pour Bayon-sur-Gironde). Vis-à-vis des risques technologiques, le territoire du SCoT est concerné par le risque nucléaire (centrale du Blayais implantée sur la commune de Braud-et-Saint-Louis) et le risque industriel (Bayon-sur-Gironde, avec le classement SEVESO des sites pétroliers du Bec d'Ambès).

Le territoire du SCoT de la Haute Gironde Blaye Estuaire est couvert au total par 22 Plans de Prévention des Risques : 16 PPR inondations, 5 PPR mouvement de terrain et 1 PPR risque industriel.

La façade estuarienne connaît des dynamiques démographiques plus contrastées par rapport au reste du territoire. Une grande partie des communes présentent une certaine fragilité démographique résultant d'un ralentissement de l'accroissement de la population.

Avec près de 36 000 habitants, le territoire de la Haute Gironde présente un profil démographique légèrement différent de celui de la Gironde. Il connaît une très nette tendance à la dépopulation, par un desserrement en dehors des centralités historiques. Le territoire accuse un certain vieillissement de sa population, le nombre de personnes de plus de 60 ans a augmenté de 16 % (20 % au niveau de la Gironde). Deux nuances sont toutefois à souligner ; d'une part, cette augmentation est liée à l'augmentation de la population du territoire, d'autre part, cette tendance démographique est compensée par le fort apport migratoire que connaît le territoire du SCoT (plus de 95 % de l'apport démographique).

Le parc de logement est sensiblement plus ancien que la moyenne départementale. La proportion de logements potentiellement indignes se situe environ à 9 % et concerne environ 4 500 habitants. Huit communes présentent des taux supérieurs à 17 %.

Le territoire dispose de plusieurs espaces dédiés au secteur économique.

Sur la CC de l'Estuaire :

– La ZAE Parc Gironde Synergie. Quasiment entièrement commercialisée, plusieurs projets d'extension à court et moyen termes sont en réflexion.

– La ZAC de la Borderie (Braud-et-Saint-Louis). Il ne reste quasiment aucune disponibilité foncière et il n'est pas envisagé d'extension.

Sur la CC de Blaye :

– La ZAC Haussman (Blaye). Il reste à ce jour 5,8 hectares disponibles sur la tranche ZAC1 et 7 ha sur la tranche ZAC2 (ouverture à plus long terme).

– La ZAE Boisredon (Blaye, Cars et Saint-Martin-Lacaussade). Il reste à ce jour 4,8 ha disponibles sur le secteur de Sociondeau.

– La ZAE de Florimont (Berson). Cette zone est aujourd'hui complète, sans disponibilités foncières. Il n'est pas envisagé d'extension de la zone qui est entourée de vignes.

– La ZAE de Bacalan (Blaye). Cette zone sur le port de Blaye ne dispose que de peu de possibilités d'accueil.

– La ZAE de la Tonnelle (Saint-Martin Lacaussade). Cette zone dispose d'une offre disponible encore importante (3,4 ha).

Porté par la viticulture, le secteur agricole représente plus de 14 % de l'emploi sur le territoire et valorise environ 40 % de sa surface soit 17 700 hectares.

Les secteurs les plus concernés par l'activité viticole se situent dans le Blayais et le Bourgeois au sud du territoire, mais la production est présente sur quasiment l'ensemble du SCoT. Une partie de l'activité se concentre également au nord à proximité de la Charente-Maritime. Bien que majoritairement consacrée à la viticulture, la production d'asperges est une singularité intéressante du territoire, elle représente d'ailleurs 70 % des surfaces asparagicoles du département.

Le secteur agricole souffre cependant de réductions importantes de ses surfaces et de ses exploitations (moins 2 165 ha en 10 ans) notamment pour l'élevage qui a quasiment disparu du territoire (moins 70 % d'exploitations en 10 ans).

Une consommation spatiale induite par la croissance résidentielle et productrice d'un espace fragmenté. Entre 2009 et 2015, les espaces urbains ont progressé de 5,1 % (+ 212 ha) ; de 10,5 % entre 2000 et 2009.

– Part des espaces agricoles sur le territoire du SCoT : 53,2 % (27 382 ha)

– Part des espaces naturels sur le territoire du SCoT : 19,8 % (10 156 ha)

– Part des espaces forestiers sur le territoire du SCoT : 18,4 % (9 476 ha)

- Espaces urbanisés : 8,6 % (4 404 ha)
- Espaces artificialisés entre 2000 et 2015 : 611 ha
- Progression des espaces urbains entre 2000-2015 : + 16 % soit 1 % par an

À la dispersion traditionnelle de l'habitat s'est ajouté un mitage lié à la périurbanisation au travers du développement de certains hameaux. Cette forte dispersion constitue une spécificité du SCoT de la Haute Gironde Blaye-Estuaire par rapport aux SCoT voisins. La densité moyenne est de 84 hab/km² avec des densités légèrement plus élevées dans la communauté de communes (CC) de Blaye (115 hab/km²) par rapport à la CC de l'Estuaire (62 hab/km²).

Une grande majorité du développement urbain haut girondin est fondé sur des densités de l'ordre de 5 à 10 logements par hectare, regroupés ou non, principalement dans les hameaux, autour d'un centre-ville et dans les villages.

En matière d'objectifs proposés par le PADD, le territoire se fixe trois horizons correspondant aux points d'étapes pour l'évaluation du SCoT.

- période 2020-2026 :
 - 38 100 habitants, soit 1 500 habitants de plus sur cette période (250 hab/an)
 - 16 900 résidences principales, soit 850 logements de plus sur cette période (via la construction ou la réhabilitation), 140 résidences/an
 - 14 000 emplois, soit 900 de plus sur cette période (150/an)
- période 2026-2033 :
 - 40 300 habitants, soit 2 200 habitants de plus sur cette période (315 hab/an)
 - 18 300 résidences principales, soit 1 400 logements de plus sur cette période (via la construction ou la réhabilitation), 200 résidences/an
 - 15 200 emplois, soit 1 200 de plus sur cette période (170/an).
- période 2033-2040 :
 - 43 500 habitants, soit 3 200 habitants de plus sur cette période (460 hab/an)
 - 20 200 résidences principales, soit 1 900 logements de plus sur cette période (via la construction ou la réhabilitation), 270 résidences/an
 - 16 800 emplois, soit 1 600 de plus sur cette période (230/an)

Le SCoT affiche une ambition de croissance de 6 900 habitants supplémentaires à l'horizon 2040, conditionnée à des exigences importantes :

- La première, de réduction de moitié de la consommation foncière observée sur les dix dernières années. Ce qui consiste à passer d'une consommation proche de 40 ha par an à 20 ha/an pour une augmentation démographique progressive sur la période 2020-2040.
- La répartition de la consommation foncière nouvelle entre les deux communautés de communes s'est opérée selon des proportions identiques aux prévisions de croissance démographique.
- Le SCoT prend des engagements en termes d'urbanisme afin d'optimiser l'usage du foncier et prône un changement des pratiques et de la conception de l'aménagement et de l'urbanisme.
 - Les documents d'urbanisme devront comporter une étude du potentiel de requalification urbaine et de densification au sein de l'enveloppe urbaine existante, et déterminer les modalités de mobilisation de ce potentiel. L'objectif est que 70 % de l'offre nouvelle de logements soit réalisée à l'intérieur des enveloppes urbaines des agglomérations de Blaye et Saint-Ciers-sur-Gironde, et 50 % dans l'ensemble des autres communes.
 - L'ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation ne sera possible qu'après la réalisation de l'étude précédemment citée.
 - Les opérations de constructions nouvelles devront répondre à une exigence de densité moyenne minimale.

Type de logements	2020-2026	2026-2033	2033-2040
Individuels purs	Environ 10 logements/ha	Environ 12 logements/ha	Environ 15 logements/ha
Individuel groupé et semi-collectif	Environ 30 logements/ha	Environ 40 logements/ha	Environ 50 logements/ha
Collectifs	Au-delà de 50 logements /ha	Au-delà de 60 logements /ha	Au-delà de 65 logements /ha

En ce qui concerne le secteur économique, le territoire est organisé autour d'un pôle de centralité principal constitué de l'agglomération de Blaye qui concentre avec plus de 30 000 m² de surface de vente, la majorité des espaces commerciaux sur la ville-centre et les communes de Cars et Saint-Martin-Lacaussade. À ce pôle principal, s'ajoutent les pôles secondaires de Saint-Ciers-sur-Gironde et Etauliers.

Pour contrecarrer ces logiques, le SCoT entend mieux maîtriser les implantations commerciales et artisanales, en déterminant des secteurs de localisation préférentielle des commerces. Aucune création de nouvelle zone commerciale n'est envisagée avant 2033 dans le cadre du SCoT.

Le SCoT établit une liste de zones d'activités existantes et futures, pour lesquelles il a identifié des dominantes d'activités et des objectifs d'aménagement. Il promeut un développement économique polarisé et veut limiter le développement des implantations diffuses des entreprises. Il préconise le renforcement (par densification, réhabilitation et extension) des zones existantes et une logique de mutualisation des services et équipements dédiés aux entreprises. Dans le futur, deux nouvelles ZAE sont envisagées sur la communauté de communes de Blaye : l'une à court terme à proximité de l'axe routier de la RD137 et l'autre à plus long terme à Saint-Christoly-de-Blaye, conditionnée par la réalisation d'un troisième échangeur autoroutier sur l'A10.

La présence de la centrale à Braud-et-Saint-Louis, les emplois associés, le niveau d'équipements et de services dont dispose la commune, bien supérieur à sa strate de population, font qu'elle ressort statistiquement devant la commune de Saint-Ciers sur Gironde. Or, les deux communes forment un bassin de vie unique ; les habitants de Braud-et-Saint-Louis se rendant à Saint-Ciers-sur-Gironde

pour un certain nombre d'équipements et services structurants comme le collège, le cinéma, la médiathèque, la gendarmerie, les supermarchés, la maison de la solidarité, ... L'armature urbaine territoriale retenue par le SCoT tient compte de cette situation en qualifiant la première de pôle d'appui atypique et la seconde de pôle structurant. Cette analyse a permis de dégager une armature urbaine territoriale à 5 niveaux :

Pôle principal	Blaye (+ Cars, Saint Martin-Lacaussade et Plassac)
Pôle structurant	Saint-Ciers-sur-Gironde
Pôle d'appui	Etauliers
Pôle de proximité	Braud-et-Saint-Louis (atypique)
	Saint-Christoly-de-Blaye (potentiel)
	Gauriac
	Reignac / Saint-Aubin-de-Blaye / Val de Livenne (en réseau / fonction économique)
Communes rurales	Berson
	Carteague
	Saint-Seurin-de-Cursac
	20 communes

Pour consolider son armature urbaine territoriale, le SCoT s'est donné une ambition d'accueil de population raisonnable.

Le SCoT projette un gain de population de 6 900 habitants supplémentaires à l'horizon 2040 (+ 4 000 habitants pour la communauté de communes de Blaye, + 2 900 habitants sur la communauté de communes de l'Estuaire).

Le renforcement progressif du poids des polarités dans l'accueil de populations nouvelles se traduit dans le SCoT par une répartition de 65 % de la croissance sur celles-ci pendant la période 2020-2033, puis 80 % à partir de 2034 (alors qu'elles ont représenté 58 % de la croissance démographique entre 2006 et 2016). Les communes rurales qui ne sont pas pôles représenteront 35 % sur la période 2020-2033, puis 20 % sur la période 2033-2040 de la croissance démographique projetée.

DÉBAT ET CONCLUSION

La CDPENAF retient que le document est satisfaisant dans ses grands équilibres, si l'on considère l'importance du territoire. Elle note toutefois la faiblesse du diagnostic agricole, mais prend cependant acte qu'il a été compliqué par de multiples évolutions du périmètre du SCoT liées aux recompositions intercommunales.

En ce qui concerne l'impact du document en termes de consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (NAF), la commission prend acte de la volonté de créer de l'emploi sur le territoire, et de la nécessité de 180 hectares destinés aux zones économiques, superficie considérée importante à l'échelle de seulement deux communautés de communes qui s'étendent sur environ 45 000 hectares. La commission conçoit la nécessité de création d'une nouvelle zone d'activité qui se différencie des zones actuelles à vocation tertiaire. Elle retient que ces secteurs sont bien localisés, mais que les perspectives d'extension des zones existantes semblent importantes.

La commission prend acte des moyennes de densité programmées sur trois périodes distinctes. Elle s'interroge toutefois sur leur application considérant le temps nécessaire à la révision des documents d'urbanisme existants conduisant à une mise en œuvre sur la deuxième partie du SCoT. Elle souhaite éviter que des espaces soient consommés parce que le SCoT le permet et considère prioritaire que des solutions de réinvestissement ou de densification soient privilégiées chaque fois que possible. Un encadrement de chaque extension d'urbanisation, pas seulement en termes de densité moyenne, serait à envisager.

La CDPENAF note que le SCoT demande aux collectivités dans leurs documents d'urbanisme locaux de cartographier les zones humides dont ils ont connaissance. Elle s'interroge sur le fait que les inventaires de zones humides soient par contre placés en recommandations (R2 au DOO).

Par ailleurs, la CDPENAF regrette le manque de stratégie et d'encadrement des projets photovoltaïques. La commission retient qu'il existe aujourd'hui de nombreux projets photovoltaïques sur le territoire, ce qui pourrait conduire à une importante consommation d'espaces NAF. Une démarche visant à identifier les terrains pouvant être mobilisés de façon prioritaire aurait pu être conduite ou a minima, prescrite à l'échelle des PLU(i).

La commission regrette que le SCoT prescrive seulement une « priorité » donnée à l'implantation des unités de production d'énergie photovoltaïque au sol sur les sites déjà artificialisés ou difficilement valorisables. Cette prescription peut, dans sa rédaction, ne pas être appliquée dans la mesure où le SCoT introduit une exception à ce principe, dans laquelle les porteurs de projet pourraient s'engouffrer, ce qui pourrait se traduire par une réalisation concrète hors des cibles prioritaires définies par le SCoT. La CDPENAF est favorable au développement photovoltaïque et rappelle la priorité qu'elle s'est donnée pour la mise en place de ce type d'installation, à la valorisation de terres déjà artificialisées et non valorisables par les activités agricoles et forestières comme les friches industrielles, anciennes décharges, couvertures de parking, etc.

Sur la prise en compte des espaces de production et des signes d'identification de l'origine et de la qualité (SIQO), l'INAO fait savoir que le document est satisfaisant. L'organisme évoque cependant que les objectifs de réhabilitation de logements vacants auraient pu être plus ambitieux pour éviter de consommer de nouveaux espaces NAF.

La CDPENAF note la volonté de gérer les interfaces entre vigne et urbanisation, mais s'interroge sur le principe de réciprocité lors de la plantation d'une nouvelle parcelle viticole à proximité de zones bâties obligeant à la réalisation d'une bande tampon de 20 mètres de

large. Son applicabilité apparaît incertaine considérant que le projet de plantation d'un viticulteur ne fait l'objet d'aucune autorisation d'urbanisme.

En conséquence, la CDPENAF émet un avis favorable sur le projet de SCoT arrêté sous réserve de mieux justifier la nécessité des besoins fonciers pour les extensions ou créations de zones économiques, d'en prévoir le phasage dans le temps et d'inciter à un travail préalable sur la densification et requalification de zones existantes. La commission retient en ce sens la compétence des communautés de communes qui sont en capacité d'orienter les décisions. En ce qui concerne le projet de nouvelle zone destinée aux activités industrielles ou artisanales, restant à positionner, la commission souhaite que soient prévues des mesures « éviter, réduire et compenser » (ERC) pour une localisation générant le moins d'impact possible.

La CDPENAF émet également une réserve sur le manque d'encadrement ou de précision sur l'ampleur ou la localisation de projets photovoltaïques. La commission regrette à ce titre que le territoire ne se soit pas doté d'une stratégie sur le développement des énergies renouvelables. Des parcs photovoltaïques au sol, s'ils sont sur des espaces NAF, constituent une consommation d'espaces qui sera à imputer dans l'enveloppe de consommation définie au SCoT. La priorité donnée à des terrains déjà artificialisés gagnerait à être traduite de façon plus concrète, pour éviter que les réalisations effectives concernent majoritairement des terrains non définis comme prioritaires par le SCoT.

RÉSULTATS DU VOTE

14 voix pour l'AVIS FAVORABLE ASSORTI DE RÉSERVES au titre de l'article L143-20 du code de l'urbanisme,
0 voix contre,
0 abstention.

Pour la préfète, présidente de la CDPENAF,
et par délégation,
le directeur départemental des territoires et de la mer adjoint
Hervé SERVAT

