

PRÉFET DE LA GIRONDE

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes

Mission Connaissance et Évaluation

Bordeaux, le 21 JAN. 2016

Plan Local d'Urbanisme de la commune d'Arcachon (Gironde)

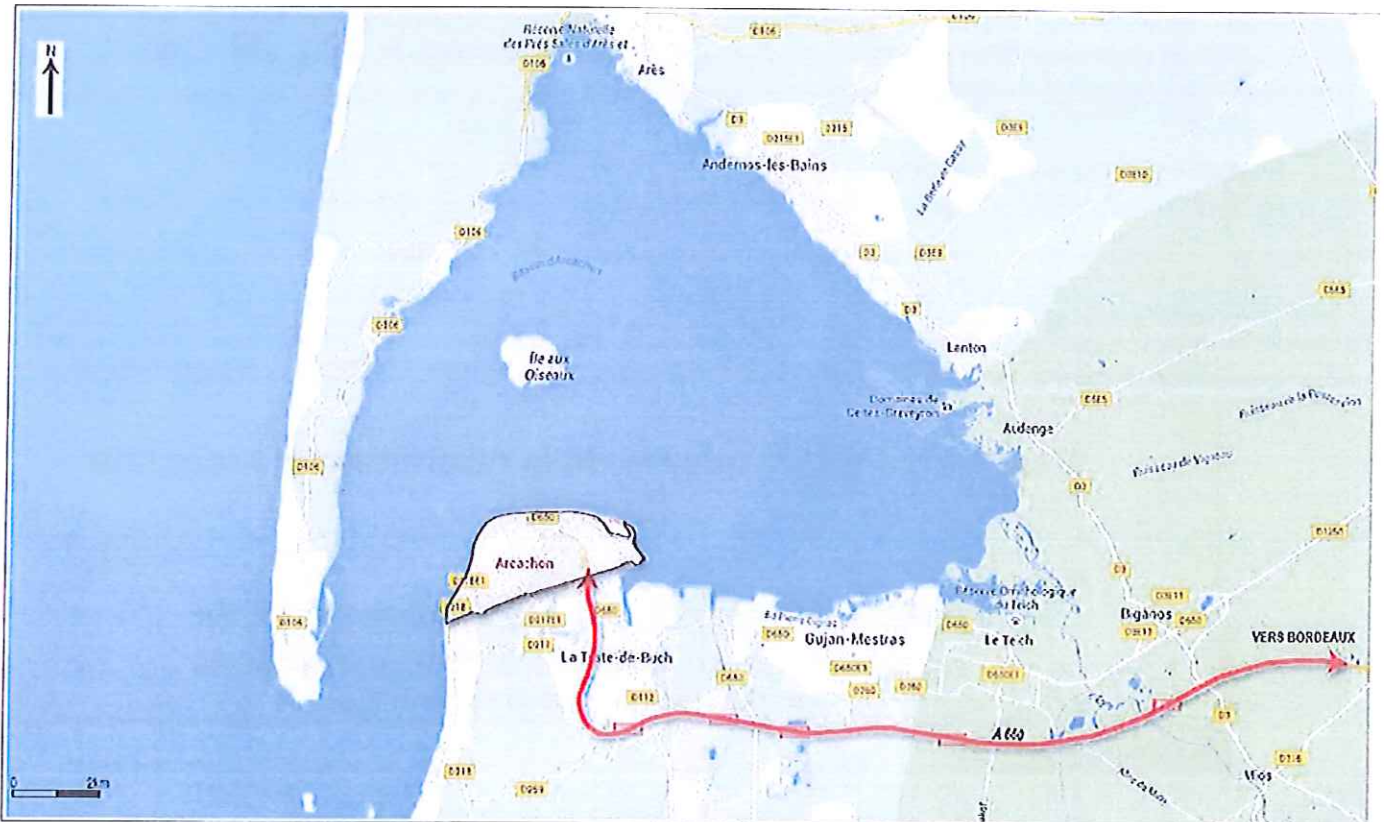
Avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement (article L.104-6 du code de l'Urbanisme)

Avis PP-2015-073

Porteur du Plan : Commune d'Arcachon
Date de saisine de l'autorité environnementale : 16 octobre 2015
Date d'avis de l'agence régionale de santé : 18 novembre 2015

I. Contexte général

La commune d'Arcachon est située dans le département de la Gironde, à environ 70 km de l'agglomération bordelaise. Elle est entourée par la commune de la Teste-de-Buch, dont elle faisait partie jusqu'en 1857.



(Source : Rapport de présentation)

Le territoire communal est actuellement couvert par un Plan Local d'Urbanisme (PLU) approuvé le 31 janvier 2007 et ayant fait l'objet de plusieurs procédures d'évolutions ponctuelles.

Le débat du conseil municipal portant sur les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) étant postérieur au 1^{er} février 2013, le PLU est soumis aux dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme issues du décret du 28 août 2012. La commune d'Arcachon étant une commune littorale au sens de la loi du 4 janvier 1986 et comprenant pour partie les sites Natura 2000 (FR7212018) « Bassin d'Arcachon et Banc d'Arguin », (FR7200679) « Bassin d'Arcachon et Cap Ferret » et (FR7200702) « Forêts dunaires de La Teste de Buch », la révision du PLU est soumise de manière obligatoire à évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au porteur du plan, 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.

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

La révision du PLU d'Arcachon ayant été engagée avant le 1^{er} janvier 2016, la restitution de la démarche d'évaluation environnementale se fait au travers du rapport de présentation, dont le contenu est défini à l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme en vigueur préalablement au décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015, conformément à l'exception prévue à l'article 12 du dit décret.

Toutefois, le rapport de présentation du PLU d'Arcachon devra, avant son approbation, mettre à jour l'ensemble des références à la partie législative du code de l'urbanisme, tel que modifié par l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015.

L'autorité environnementale précise que la restitution de la démarche d'évaluation environnementale doit permettre à tout participant à l'enquête publique de bien comprendre les enjeux environnementaux du territoire, le projet de la collectivité et l'articulation du projet avec la prise en compte de ces enjeux.

B. Diagnostic, projet communal et consommation d'espace induite

Le rapport de présentation comprend un diagnostic socio-économique mettant en avant les éléments suivants.

En matière démographique, la commune d'Arcachon connaît une importante décroissance depuis 1982. Depuis cette date, où elle comptait 13 293 habitants, elle a perdu près de 2 000 habitants en 30 ans, pour atteindre 11 307 habitants en 2012. Cette diminution trouve son origine dans un important déficit en matière de solde naturel (environ -1,25 % par an en moyenne entre 1982 et 2012), déficit que ne parvient pas à compenser un solde migratoire moyen de + 0,6 % au cours de cette période. Cette dynamique semble être amenée à se poursuivre, puisque la commune met en avant un important vieillissement de la population arcachonnaise, la part des plus de 60 ans passant de 48,1 % à 54 % entre 2007 et 2012.

En matière d'habitat, Arcachon comprend un parc extrêmement développé, comprenant 16 806 logements en 2012. Le caractère particulier de la commune, qui présente un très important attrait touristique, implique une forte présence des résidences secondaires, qui composent près de 60 % des logements existant sur la commune (9 973). Cette typologie de logement concerne en outre une part importante des habitations réalisées sur la commune, puis qu'entre 1999 et 2012, le parc total a cru d'environ 1 500 logements dont près de 85 % (1 300) sont des résidences secondaires. Le taux de vacance des logements est de 3,1 %, ce qui participe à la tension du marché immobilier de la commune.

Le bilan de la consommation d'espace lors de la dernière décennie (2004-2013) fait état de l'utilisation de 8,8 ha de surfaces agricoles, naturelles ou forestières afin de permettre le développement de l'activité économique (2,4 ha) et la création de logements (6,4 ha).

Le projet de la commune d'Arcachon, à l'horizon 2030, est indiqué de manière très sommaire au sein du rapport de présentation. La commune souhaite accueillir 1 850 habitants supplémentaires, soit une inversion de tendance, nécessitant la création de 2 088 résidences principales supplémentaires, dont 588 issus de la résidentialisation de résidences secondaires.

L'autorité environnementale souligne que le projet communal mériterait d'être présenté plus clairement afin d'en améliorer l'accessibilité au public et que les justifications produites au sein du rapport de présentation pourraient être davantage étayées.

Tout d'abord, la commune produit, au sein de l'annexe 10, une estimation du « point mort » qui constitue la base des objectifs démographiques et de construction du PLU à l'horizon 2030. Ce point correspond aux « besoins en logements à 10/15 ans pour assurer le maintien de la population en nombre ». Celui-ci est composé de quatre éléments qui sont les besoins liés au renouvellement du parc, ceux issus du phénomène de desserrement des ménages, la résorption de la vacance et la transformation de résidences secondaires en résidences principales.

En ce qui concerne les calculs fournis sur les besoins liés au renouvellement du parc, ceux-ci présentent une erreur¹ qu'il conviendra de corriger en ce qu'elle vient majorer les besoins de plus de 300 logements à réaliser.

Il aurait également été opportun de procéder à ce calcul sur une durée plus importante que la seule période 2007-2012 puisque celle-ci, du fait de sa brièveté, est plus sensible à des opérations très ponctuelles et pourraient ainsi ne pas refléter la tendance « normale » du renouvellement du parc. Enfin, des explications pourraient être fournies sur la manière dont le renouvellement du parc, y compris des résidences secondaires, contribue au maintien de la population communale.

En matière de desserrement des ménages, la taille des ménages présents sur la commune est de 1,7 personnes par ménage en 2012. Au regard des évolutions envisagées de la population communale, le PLU n'envisage pas un abaissement de ce taux pouvant engendrer des besoins nouveaux en logement.

En ce qui concerne la projection de la transformation de résidences secondaires en résidences principales, estimées à 588 d'ici 2030, ce phénomène mériterait d'être expliqué, notamment au regard de la très importante part, constamment en augmentation, que représentent les résidences secondaires au sein du parc de logements de la commune.

Enfin, le PLU ne prévoit pas une évolution significative du taux de vacance du parc de logements, celui-ci étant déjà particulièrement faible.

L'autorité environnementale estime ainsi que les explications relatives au « point mort », première partie du projet communal qui conclut à la nécessité de construire 986 logements nouveaux dans l'unique but de maintenir la population, devraient être développées et étayées afin de procéder à une démonstration claire et accessible de ces besoins.

En ce qui concerne les prévisions démographiques et les besoins en logement qui y sont liés, le rapport de présentation indique que la commune souhaite atteindre 13 157 habitants en 2030, soit une augmentation de 1 850 habitants, ce qui nécessiterait 1500 logements neufs et la transformation de 588 résidences secondaires en résidences principales.

SCENARIO DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL RETENU	Hypothèse retenue : + 1500 logements neufs entre 2013 et 2030 (incluant les logements nécessaires au maintien de la population communale de 2012 - → cf. calcul du « point mort » en annexe du présent rapport), + 588 logements (soit environ 1 000 habitants) passant d'un statut de résidences secondaires à un statut de résidences principales Soit environ +1 850 habitants sur la période 2013 - 2030.
--	--

Extrait du rapport de présentation relatif au projet communal.

Selon l'annexe précitée, ce sont 986 logements qui sont nécessaires au maintien de la population et qu'ainsi, l'objectif de construction neuve permettant la croissance de la population, ne comprenant pas les 588 résidences secondaires se transformant, est donc de 514 logements.

L'autorité environnementale note que les données qui y sont présentées ne sont pas suffisamment expliquées et qu'aucun élément issu du diagnostic ne vient appuyer cette hypothèse de croissance.

La restitution de la démarche d'évaluation doit permettre au public de comprendre la manière dont la commune a établi ses objectifs de population et comment elle entend agir pour permettre l'inversion de la tendance à la décroissance connue depuis plus de trente ans, notamment au regard du constat lié au vieillissement chronique de la population locale. La seule construction de logements sur la commune n'apparaît manifestement pas suffisante pour obtenir ce résultat, au regard des éléments chiffrés issus du diagnostic et de l'importance du coût du foncier, limitant par essence l'accès au logement sur le territoire communal.

¹ En ce qui concerne le parc, la conclusion (p.393 du rapport de présentation) estime à 1 580 logements les besoins liés au seul renouvellement du parc, alors que le calcul fourni juste avant aboutit à un besoin de 1 244 logements. Le chiffre erroné étant repris ensuite au travers du document, il est nécessaire de le remettre en cohérence afin de ne pas majorer les besoins.

	<u>1982</u>	<u>1990</u>	<u>1999</u>	<u>2007</u>	<u>2012</u>
Population	13 293	11 770	11 454	11 679	11 307
Parc de logement	11 638	13 533	15 284	16 409	16 806
<i>Dont résidences principales</i>	5 989	5 801	6 040	6 437	6 309

Tableau issu du rapport de présentation montrant la décorrélation entre augmentation de la population et construction de logements.

En outre, les données issues du calcul du point mort et celles liées au projet sont mélangées et la cohérence entre les deux éléments n'est pas évidente, notamment sur la résidentialisation des 588 résidences secondaires, qui sont utilisées d'un côté pour maintenir la population communale et d'un autre côté pour la développer.

Enfin, en ce qui concerne la consommation d'espace induite par la mise en œuvre du PLU, celle-ci est estimée à 22,5 ha dont 12 uniquement liés au développement de l'habitat, les 10 autres étant mixtes entre le développement économique et l'habitat. Il aurait été utile d'apporter les éléments d'explication quant à la mise en œuvre d'un projet de modération de la consommation d'espace, notamment au regard de celle connue lors de la dernière décennie (8,8 ha pour l'ensemble du développement entre 2004 et 2013).

L'autorité environnementale recommande donc de compléter l'ensemble des explications liées au projet de développement communal à l'horizon 2030 et sur la manière dont le PLU entend y répondre.

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

En ce qui concerne l'analyse de l'état initial de l'environnement, celle-ci est composée de cinq parties, relatives aux milieux physique, biologique, aux ressources naturelles, aux risques majeurs ainsi qu'au patrimoine paysager et bâti, et d'une synthèse intégrant un scénario d'évolution au fil de l'eau.

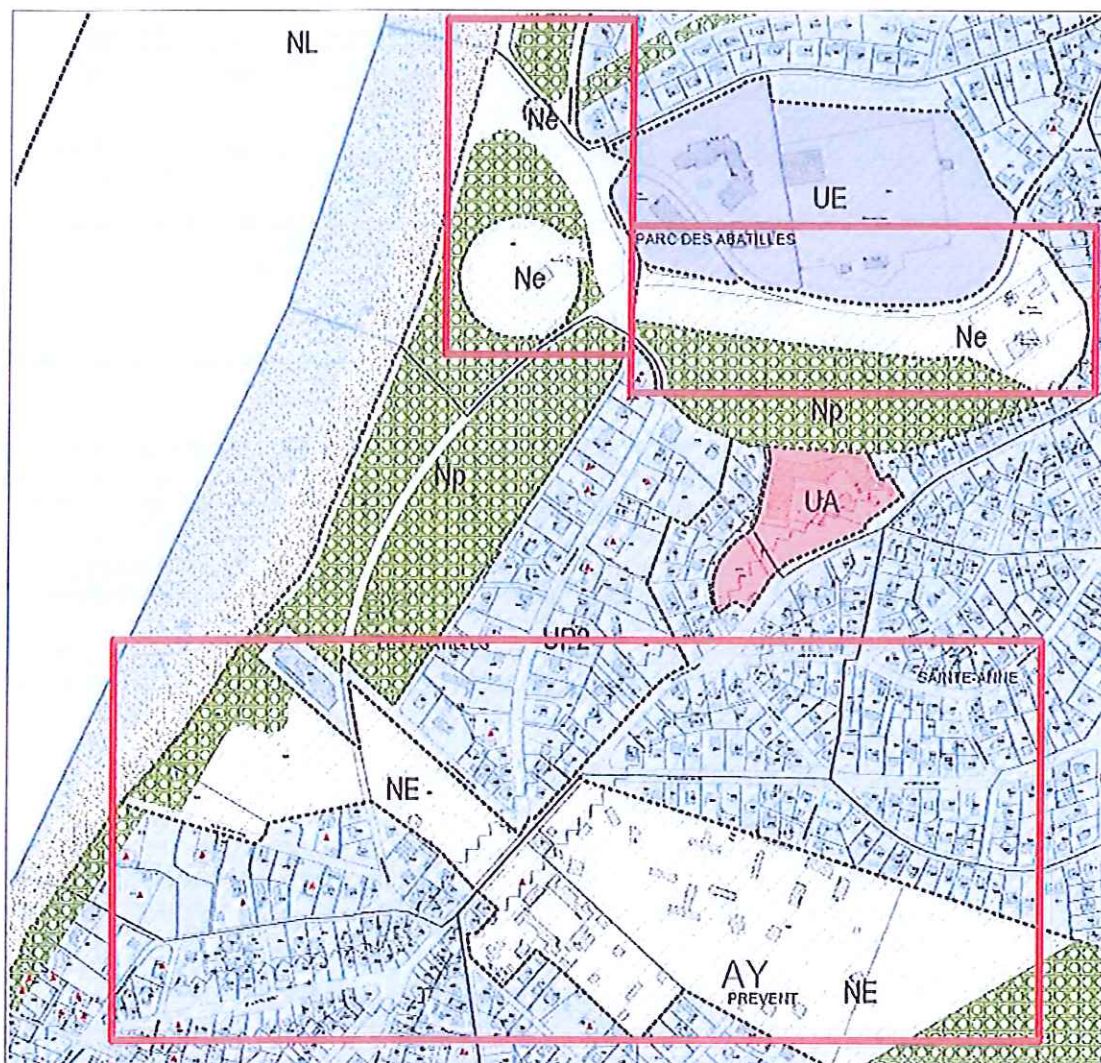
L'autorité environnementale souligne que, dans la partie consacrée aux incidences prévisibles de la mise en œuvre du plan, la commune a réalisé une véritable définition et hiérarchisation des enjeux naturels affectant les secteurs de développement envisagés. Il aurait toutefois pu être utile de réaliser ce travail à l'échelle de l'ensemble de la commune, de manière préalable et intégrée à l'analyse de l'état initial de l'environnement, afin d'expliquer comment ce travail fondamental dans la démarche d'évaluation environnementale a pu permettre aux élus d'orienter leurs choix pour établir le projet de PLU et particulièrement pour expliquer les choix d'évitement des impacts les plus significatifs opérés.

Le travail mené à l'échelle de chaque zone permet toutefois d'apporter des éléments de connaissance suffisants pour apprécier les impacts engendrés par le développement envisagé sur la commune.

L'autorité environnementale souligne cependant que le règlement écrit comprend des possibilités importantes dont l'impact potentiel ne semble pas avoir été mesuré, comme notamment :

- au sein du secteur UE, destiné à l'accueil d'équipements publics, de nombreuses typologies de construction sont admises et pourraient permettre de consommer des surfaces (importantes) manifestement naturelles, sans qu'aucune explication ou quantification des incidences potentielles ne soit réalisée ;
- les zones NE, secteurs naturels « comportant des possibilités de construction limitées », autorisent la construction d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) soumises à déclaration. Cette dérogation ne correspond manifestement pas aux

objectifs de classement de ces secteurs et l'impact de ces constructions n'est pas mesuré, notamment au regard des vastes typologies que ces installations recouvrent (cf. exemple ci-dessous).



4510	<p><u>Dangereux pour l'environnement aquatique de catégorie alguè 1 ou chronique 1.</u></p> <p>La quantité totale susceptible d'être présente dans l'installation étant :</p> <p>1. Supérieure ou égale à 100 t.....</p> <p>2. <u>Supérieure ou égale à 20 t mais inférieure à 100 t.....</u></p> <p>Quantité seuil bas au sens de l'article R. 511-10 : 100 t Quantité seuil haut au sens de l'article R. 511-10 : 200 t</p>	A DC
------	---	---------

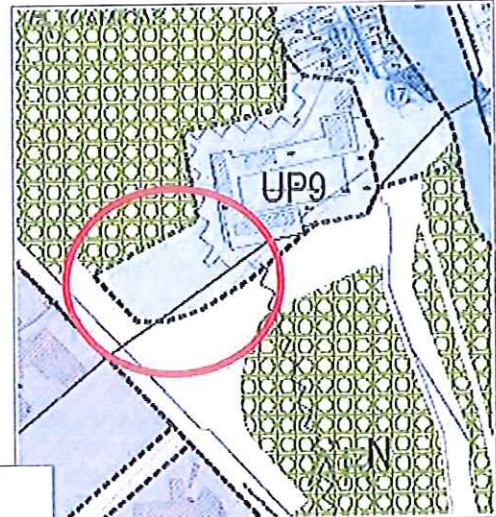
Secteurs NE situés à proximité immédiate du littoral et extrait de la nomenclature ICPE relative à une typologie d'installations dangereuses pour l'environnement aquatique et soumise à déclaration (Sources : Rapport de présentation et Légifrance – Code de l'environnement)

Sur la base de ce règlement, il conviendrait de compléter le rapport de présentation de façon à renforcer la démonstration de l'absence d'impacts sur l'environnement de la mise en œuvre des possibilités constructives, et ainsi à faire en sorte que l'évaluation environnementale menée permette d'assurer sur ces secteurs la réalisation d'opérations de moindre impact environnemental.




En ce qui concerne la prise en compte de la trame verte et bleue, la commune s'est appuyée sur les travaux réalisés dans le cadre du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), au sein du Schéma de Cohérence Territoriale du Bassin d'Arcachon, ainsi que sur des analyses locales menées dans le cadre de la révision du PLU. L'ensemble de ces informations est

cartographié et permet de s'assurer de la meilleure prise en compte possible de cette thématique par le projet.

Concernant la réalisation de la résidence des « Grands Chênes », celle-ci engendre l'extension du secteur UP9. Ce site a fait l'objet d'une précédente révision simplifiée, approuvée en 2012, et est en cours de réalisation. Le site étant identifié comme participant à la trame verte sur la commune, sur un secteur où celle-ci est plus étroite, les éléments d'informations issus des dossiers de réalisation permettant de s'assurer de la moindre fragmentation possible de la trame verte pourraient être intégrés au rapport de présentation.



Trame verte

-  Réservoirs de biodiversité
-  Espaces relais
-  Continuités vertes urbaines

Extraits du rapport de présentation et du zonage sur le secteur de la résidence des « Grands Chênes »

En matière de gestion et de traitement des eaux usées, le rapport de présentation indique que la commune est totalement raccordée au réseau d'assainissement collectif. Les effluents sont traités par la station d'épuration (STEP) de La-Teste-de-Buch mise en service en 2007, qui dispose d'une capacité théorique de 150 000 équivalents-habitants (EH). Si cette capacité de traitement est cohérente avec les objectifs de développement fixés par la commune d'Arcachon, **il conviendrait de compléter cette partie avec des informations relatives aux résultats des contrôles de la station afin de savoir si celle-ci fonctionne de manière optimale.**

En ce qui concerne la prise en compte des risques, le rapport contient une présentation des différents risques affectant le territoire communal, qui sont :

- le risque feu de forêt pour lequel un Plan de Prévention des Risques (PPR) incendies de forêt a été prescrit en février 2007 et est toujours en cours d'élaboration ;
- le risque d'inondation par submersion marine, pour lequel un PPR a été prescrit le 10 novembre 2010. Des éléments de connaissances ont été communiqués à la commune suite à la tempête Xynthia, en 2011, ainsi que des informations sur l'aléa de référence en 2014 ;
- le risque de retrait et gonflement des argiles, lié à la nature des sols ;
- le risque relatif au recul du trait de côté et à l'avancée dunaire, pour lequel un PPR a été approuvé le 31 décembre 2001 ;

- le risque lié aux phénomènes sismiques ;
- le risque lié aux tempêtes.

Les règlements graphiques et écrits prennent en compte ou rappellent l'existence de ces mesures de protection des populations vis-à-vis de ces risques naturels, sauf en ce qui concerne les risques liés aux incendies de forêts, pour lesquels il aurait été opportun d'apporter des éléments graphiques, notamment au sein d'orientation d'aménagement ou de programmation, ou écrits, au sein du règlement.

III. Conclusion de l'avis de l'autorité environnementale

Le projet de PLU de la commune d'Arcachon a pour but d'encadrer le développement communal à l'horizon 2030.

L'autorité environnementale estime que le projet communal mériterait d'être mieux expliqué afin d'en garantir la meilleure compréhension par le public. En l'état, les explications fournies relatives aux choix opérés pour bâtir le document ne sont pas étayées par des éléments issus du diagnostic ou de l'état initial de l'environnement.

Nonobstant cette remarque, le rapport de présentation est globalement complet et répond dans l'ensemble aux objectifs du code de l'urbanisme, la modération de la consommation d'espace restant toutefois à expliciter. La présence d'études particulières et de représentations cartographiques en facilite la compréhension, notamment en ce qui concerne l'appréciation localisée des enjeux environnementaux au sein des secteurs de développement.

Ainsi, la prise en compte de l'environnement par le projet est globalement satisfaisante et les éléments contenus dans le document permettent de s'assurer du moindre impact de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement, à l'exception de certaines mesures réglementaires, dont l'impact n'apparaît pas suffisamment mesuré au regard de la rédaction actuelle du règlement écrit.

Le Préfet,

Pour le Préfet et par délégation,
le Secrétaire Général,


Thierry SUQUET