

Élaboration du Plan Local d'Urbanisme de la commune de MARCHEPRIME

Avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement (article L121-10 du code de l'Urbanisme)

Avis PP-2014-033

Porteur du Plan : Commune de Marcheprime

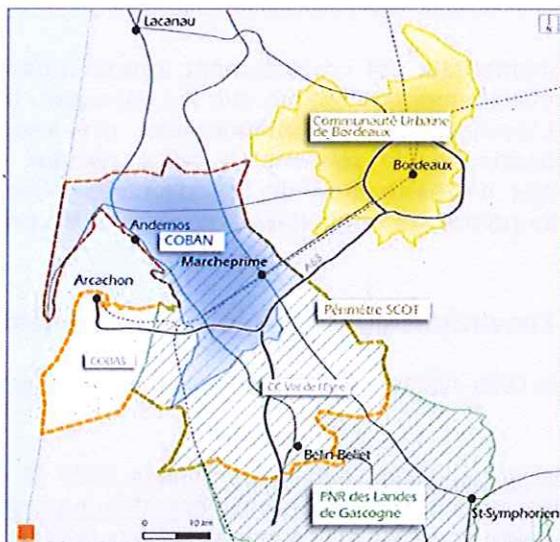
Date de saisine de l'autorité environnementale : 3 juillet 2014

Date de consultation de l'agence régionale de santé : 28 juillet 2014

Date de réception de l'avis de l'agence régionale de santé : 25 août 2014

I. Contexte général

La commune de Marcheprime se situe à mi-chemin entre Bordeaux et le Bassin d'Arcachon. Cette commune, créée en 1946, compte 4 462 habitants et 1 666 logements en 2011 (source INSEE).



Localisation de la commune de
Marcheprime
(extrait du rapport de présentation du PLU)

La commune a prescrit la révision de son Plan d'Occupation des Sols valant élaboration de Plan Local d'Urbanisme (PLU) le 9 avril 2010.

L'élaboration du PLU est menée avec une démarche d'évaluation environnementale.

L'autorité environnementale rappelle que l'évaluation environnementale a pour objet de prendre en compte les enjeux environnementaux du territoire afin de définir un scénario d'aménagement de moindre impact environnemental. L'environnement est considéré au sens large, recouvrant la prise en compte des risques (naturels, technologiques), la limitation de la consommation d'espace, la préservation des milieux naturels, la réduction des déplacements, des pollutions et nuisances, la préservation du cadre de vie, etc.

L'avis de l'autorité environnementale est un avis simple qui porte sur la qualité de l'évaluation environnementale réalisée et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans les choix d'aménagement.

II. Contenu du rapport de présentation et qualité des informations qu'il contient

La restitution de l'évaluation environnementale se fait au travers du rapport de présentation du PLU, dont le contenu est défini à l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme.

Sur la forme, le rapport de présentation du PLU de Marcheprime contient l'ensemble des informations exigées par le code de l'urbanisme.

Une attention particulière devra être portée au format du document qui sera soumis à enquête publique ; en effet, l'exemplaire papier du rapport de présentation et du règlement écrit transmis à l'autorité environnementale est incomplet (manquent les pages 17 à 21, 32 et 33, et 60 à 62 du rapport de présentation, et 32 à 41 du règlement - exemplaire reçu en sous-préfecture)).

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

Le rapport de présentation et le résumé non technique qui l'accompagne sont des documents qui contiennent globalement des éléments de compréhension satisfaisants. Cependant, **il aurait été pertinent de prévoir une présentation et une cartographie de la synthèse des enjeux** (avec si nécessaire une hiérarchisation de ceux-ci), **puis de disposer d'une cartographie superposant la synthèse des enjeux avec le zonage graphique.**

Ces éléments graphiques permettraient de bien appréhender les explications écrites.

Sur le fond, l'évaluation environnementale est correctement appréhendée au regard des enjeux relevés, mais l'autorité environnementale estime que les enjeux du territoire ne sont que partiellement identifiés. L'évaluation environnementale présente des lacunes concernant principalement l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser » et l'analyse des incidences du projet d'urbanisation de la collectivité. Les remarques de l'autorité environnementale sur ces points sont détaillées en partie II.2 du présent avis.

II.1 Prise en compte de l'environnement dans les choix d'aménagement

L'autorité environnementale note que l'état initial de l'environnement met en évidence les enjeux du territoire de la façon suivante :

- une forte augmentation de la population depuis les années 1990 (2 420 habitants en 1990, 4 462 en 2011), qui s'est accompagnée d'un fort développement du parc de logements (795 logements en 1990, 1 666 en 2011), avec un déficit de logements sociaux (137 en janvier 2012),

- une surface communale majoritairement couverte par une forêt d'exploitation dans laquelle s'inscrivent les parties agglomérées du centre-ville, du secteur de Croix d'Hins et quelques hameaux, ce qui induit un enjeu fort de prise en compte du risque feu de forêt,

- la nécessité de prendre en compte le risque inondation par remontée de nappe,

- la sensibilité des espaces naturels d'intérêt, essentiellement centrée sur le site Natura 2000 des vallées de la grande et de la petite Leyre, présent au sud de la commune. Ce site Natura 2000 est couvert par le périmètre de la Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) de type II des vallées de la grande et de la petite Leyre,

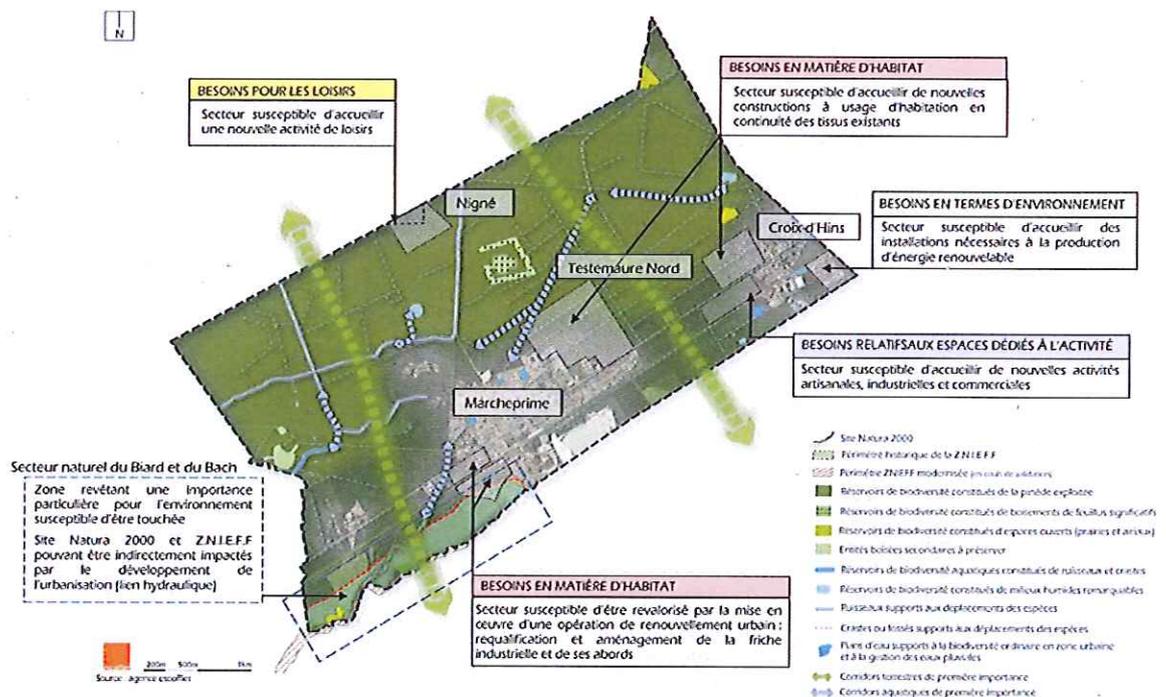
- la gestion de la ressource en eau, par la préservation de la qualité des eaux du réseau hydrographique de la commune, par le maintien d'un bon fonctionnement hydraulique des secteurs humides (lagunes de Pujaugut et de Croix d'Hins, crastes et fossés) et par la non aggravation de la gestion des eaux pluviales.

La présentation de ces enjeux, à laquelle s'ajoutent un diagnostic du fonctionnement des dispositifs d'assainissement collectif et individuel de la commune, l'identification des sites potentiellement pollués et des espaces densifiables ou mutables au sein des espaces déjà bâtis, permettent de bien appréhender les principales caractéristiques du territoire prises en compte dans les choix d'aménagement de la collectivité.

Le projet de développement de la collectivité est quantifié et expliqué au regard de l'évolution de la commune sur la dernière décennie, en termes de logements, d'équipements et d'activités.

Ainsi, la collectivité prévoit l'accueil d'environ 2 000 habitants supplémentaires sur la période 2014/2030 et la création de 350 à 400 emplois sur cette même période. Ce projet de développement entraîne la nécessité de construire 1 250 à 1 300 nouveaux logements, de prévoir une extension de la station d'épuration pour passer de la capacité actuelle de 5 000 équivalent/habitants (EH) à 8 000, et de créer un équipement scolaire complémentaire. Des scénarios d'évolution des déplacements sont également envisagés, avec des hypothèses concernant le devenir du secteur de la gare comme pôle d'échange multimodal, dans l'idée de faciliter notamment les déplacements doux.

Le projet de la collectivité se traduit par l'ouverture à l'urbanisation dans le PLU de 60 hectares à vocation d'habitat, 18 hectares pour les activités économiques, et des emplacements réservés pour créer ou prolonger des cheminements doux. Les secteurs à urbaniser envisagés sont rappelés sur la carte ci-après, extraite du rapport de présentation (p. 92) :



Chaque secteur à urbaniser fait l'objet d'un examen qui met en évidence le contexte environnemental et paysager et les caractéristiques écologiques de la zone. Des inventaires de terrain ont été réalisés en mai 2012 et octobre 2013. L'autorité environnementale note que cet examen porte sur une surface totale de 173 hectares, à laquelle s'ajoute la zone naturelle des cours d'eau du Biard et du Bach.

Les six secteurs à urbaniser considérés stratégiques sont couverts par des orientations d'aménagement et de programmation qui permettent de définir des principes d'aménagement tels que les densités à respecter (conformes aux dispositions du Schéma de Cohérence Territoriale du Bassin d'Arcachon qui s'imposent à la commune), la desserte et les aménagements paysagers.

Le règlement graphique du PLU prévoit par ailleurs des secteurs de protection stricte (zones naturelles Ns, Espaces Boisés Classés et éléments protégés au titre de l'article L123-1-5-III-2° du code de l'urbanisme).

Le règlement écrit précise quant à lui certaines dispositions en fonction des zones et des enjeux qui leur sont associés (raccordement aux réseaux, intégration paysagère, recul par rapport aux voies, aux cours d'eau, prise en compte du risque incendie et remontée de nappe, phasage de l'urbanisation dans le temps, ...).

Ainsi, l'ensemble de ces dispositions devrait permettre d'assurer la mise en œuvre du projet de la collectivité en prenant en compte les enjeux identifiés.

L'autorité environnementale relève cependant que la caractérisation des enjeux de territoire, en particulier des enjeux écologiques, est partielle, notamment du fait de la période des inventaires et de l'ampleur des zones prospectées. Cette approche ne permet pas de garantir que l'ouverture de 78 hectares se fera sans impact notable sur le milieu naturel. Il s'agit de l'une des limites de l'évaluation environnementale qui sont détaillées ci-après.

II. 2 Limites de l'évaluation environnementale réalisée

II.2.1 Rappel réglementaire sur la portée d'un PLU avec évaluation environnementale

L'autorité environnementale rappelle que l'évaluation environnementale, effectuée pour l'élaboration d'un document d'urbanisme, exempte en principe tous les projets d'urbanisation à venir dans les zones étudiées de la réalisation d'une étude d'impact dans le cadre des procédures de permis d'aménager ou de permis de construire¹.

En ce sens, le PLU doit garantir que les règlements graphique et écrit permettent de mettre en œuvre une urbanisation de moindre impact environnemental pour l'homme et le milieu dans lequel il vit.

Le projet de PLU de la commune de Marcheprime présente des lacunes qui sont détaillées ci-après. **A ce stade, l'autorité environnementale précise que l'évaluation environnementale n'est pas suffisante et ne permet pas d'appliquer les dispositions évoquées supra sur la dispense d'étude d'impact pour les projets à venir.**

II.2.2 Caractérisation des enjeux écologiques – préservation des continuités écologiques du territoire

Si le projet de PLU prévoit l'utilisation des capacités d'urbanisation au sein des parties actuellement urbanisées de la commune, où il peut être admis que les enjeux écologiques sont faibles, il prévoit également l'ouverture à l'urbanisation de 60 hectares pour la construction de logements et de 18 hectares pour les activités, en extension d'urbanisation. Ces surfaces sont prévues sur des milieux aujourd'hui entièrement naturels. Elles sont pour partie en lisière de secteurs urbanisés. Cependant, au titre du projet de Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE), et comme indiqué dans le rapport de présentation (p. 59), « la totalité du territoire est identifiée comme réservoir de biodiversité » et « plusieurs corridors écologiques d'importance régionale ont été mis en exergue dans le cadre de l'étude de préfiguration [du SRCE] ».

¹ Cette étude d'impact reste cependant requise dans certains cas, relativement limités, qui relèvent des autres procédures d'autorisation des projets (loi sur l'eau, défrichement, ...).

Le rapport de présentation indique que des milieux naturels favorables à la présence d'espèces protégées sur certains secteurs à urbaniser ont été identifiés (notamment chênes pédonculés, chênes tauzins, landes à molinie bleue). L'évaluation du potentiel écologique des différentes zones ouvertes à l'urbanisation est ensuite peu démonstrative, notamment du fait que des surfaces très étendues ont été prospectées (173 hectares au total) avec uniquement deux dates de relevés de terrain, en mai 2012 et octobre 2013. L'autorité environnementale précise par ailleurs qu'un inventaire réalisé en mai se situe effectivement en période propice à l'observation d'un très grand nombre d'espèces, ce qui n'est pas le cas pour le mois d'octobre.

Ainsi, en termes de méthodologie, l'autorité environnementale rappelle qu'il est nécessaire de prévoir des visites de terrain dans des périodes favorables à l'observation des habitats et des espèces, et ciblées sur les zones à urbaniser. Cette pratique permet de répondre aux attentes définies par l'article R123-2-1 du code de l'urbanisme concernant « l'analyse de l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ».

Dans le cas présent, la caractérisation des enjeux écologiques effectuée est insuffisante pour garantir l'absence d'impact sur des espèces protégées, dont l'autorité environnementale rappelle que la destruction est interdite, tout comme celle de certains habitats d'espèces protégées (cf. article L411-1 du code de l'environnement).

De plus, avec des surfaces conséquentes ouvertes à l'urbanisation sur les secteurs de Testemaure et de la Croix d'Hins (53 ha toutes vocations confondues), **il est nécessaire de mieux démontrer l'absence d'impact sur les fonctionnalités de la trame verte** formée par les boisements situés entre les parties urbanisées du centre-ville et de la Croix d'Hins, et identifiée comme un « *corridor terrestre de première importance* » (p. 62 du rapport de présentation).

Enfin, une approche plus détaillée des caractéristiques écologiques des secteurs suivants est requise :

- la zone 2AU (22 ha) prévue au sud-ouest du centre-ville, du fait de la proximité avec le site Natura 2000,
- et les zones NC NL, Nh (lieu-dit « Vielle Possession »), pour celles-ci, aucune information ne figure dans le rapport de présentation, alors que ces zones sont aménageables respectivement pour la création d'un camping (3,9 ha), d'activités de loisirs (5,8 ha) et d'habitations (surface non détaillée mais le périmètre de la zone détoure des parcelles non construites sur le plan, sachant que le secteur représente plusieurs hectares).

Sur la base de milieux naturels mieux caractérisés, il sera ensuite nécessaire d'évaluer les incidences de l'urbanisation ou de l'aménagement de ces différents secteurs, le rapport de présentation disposant d'une analyse des incidences sur le milieu naturel correcte sur les secteurs des cours d'eau du Bach et de Biard mais trop générique sur le reste du territoire.

Ce complément d'analyse sur le milieu naturel est nécessaire pour confirmer le niveau d'impact du plan sur l'aspect « consommation d'espace » qui est qualifié de « faible ».

II. 2.3. Application de la séquence « éviter, réduire, compenser » les impacts

L'analyse des incidences réalisée s'attache à prévoir des mesures de réduction, voire de compensation des incidences du projet de développement de la collectivité.

L'autorité environnementale rappelle que l'évitement des impacts doit être recherché en premier lieu, dès lors que des enjeux sont identifiés.

En la matière, les mesures proposées consistent à préserver les milieux naturels où les enjeux ont été considérés significatifs (plusieurs boisements sont protégés grâce à un zonage en Espaces Boisés Classés, les abords des ruisseaux identifiés sont inconstructibles sur une bande de 15 m de part et d'autre des berges).

L'autorité environnementale note que les zones proches de la ZNIEFF et du site Natura 2000 des vallées de la grande et de la petite Leyre sont strictement protégées et leur urbanisation évitée en général, sauf concernant la possibilité d'une urbanisation future de la zone 2AU située au sud du centre-ville.

L'autorité environnementale relève que la recherche d'évitement n'est en revanche pas restituée pour les secteurs de Croix d'Hins (à vocation de construction de logements ou d'activités), de la Vieille Possession et de Biard, alors qu'ils présentent un cumul d'enjeux.

Pour ces secteurs, les enjeux de risque de remontée de nappe, de gestion des eaux pluviales, de défense contre l'incendie et de faisabilité de l'assainissement sont abordés dans le rapport de présentation. Ils sont identifiés en tout ou partie sur ces différents secteurs, ce qui peut rendre difficile l'urbanisation. Des mesures de réduction des impacts générés par une urbanisation sont proposées, mais il aurait été opportun de s'interroger au préalable sur la faisabilité réelle de l'urbanisation de ces secteurs.

En effet, concernant par exemple l'assainissement autonome, il est noté p. 75 du rapport de présentation que 40 installations récentes ont été contrôlées et plus de la moitié sont défectueuses : 33% des dispositifs nécessitent des travaux et 20% sont inacceptables (travaux urgents).

Ainsi, les impacts potentiels de l'urbanisation des secteurs de Croix d'Hins, de la Vieille Possession et de Biard ne peuvent pas être considérés comme correctement appréhendés, dès lors que la faisabilité technique de l'urbanisation ou les impacts cumulés - du fait du cumul des enjeux et/ou des surfaces en jeu - ne sont pas étudiés.

Eu égard aux surfaces conséquentes que le PLU ouvre à l'urbanisation et à la sensibilité environnementale du territoire, l'autorité environnementale recommande de compléter cette partie de l'analyse des incidences.

II. 2.4. Analyse des incidences au regard des enjeux du territoire

Comme indiqué en partie II. 1 du présent avis, **l'analyse des incidences est correctement réalisée au regard des enjeux retenus mais ceux-ci sont partiellement identifiés.** Au-delà du volet « milieu naturel » évoqué supra, d'autres enjeux nécessitent une analyse plus précise.

II.2.4.1 Déplacements

Le volet « déplacements » est traité essentiellement dans la perspective d'une offre alternative à la voiture. Cette approche s'inscrit dans une logique de développement durable, mais elle concerne les échanges au sein de la commune et ceux pour relier les quartiers d'habitations aux équipements. La possibilité de développer les déplacements doux n'est pas présentée comme permettant d'infléchir le fonctionnement actuel du territoire en termes de déplacements, avec 80 % des actifs qui travaillent à l'extérieur de la commune. Le rapport de présentation explique que l'ouverture à l'urbanisation de la zone d'activités de Croix d'Hins devrait permettre de créer entre 350 et 400 emplois, à même de capter une partie des actifs travaillant à l'extérieur de la commune, et donc de réduire les impacts liés aux déplacements domicile/travail. Ce scénario apparaît hypothétique et il n'est pas argumenté : d'une part, environ 4 ha à vocation d'activités sont encore disponibles sur la commune, et d'autre part, ce scénario n'est pas articulé avec l'action intercommunale en la matière, alors que le rapport de présentation indique que la commune de Marcheprime est sous l'influence économique du bassin d'Arcachon et de l'agglomération bordelaise.

L'analyse des incidences liées à la poursuite d'importants déplacements domicile/travail depuis la commune de Marcheprime n'est donc pas suffisamment étudiée.

II.2.4.2 Urbanisation des zones NC, NL et Nh

Les incidences de l'urbanisation sont abordées pour les zones à urbaniser (AU), mais elles ne le sont pas pour les zones naturelles où des constructions ou aménagements sont possibles : NC à vocation de camping, NL dédiée à des activités de loisirs ou Nh pour de l'habitation.

L'ensemble de ces zones représente 37 ha (p. 162 du rapport de présentation) ; l'autorité environnementale préconise de compléter l'analyse des incidences de ces zones sur l'environnement par une approche similaire à celle réalisée pour les zones à urbaniser, proportionnée aux enjeux et aux impacts potentiels des aménagements autorisés par le PLU.

II.2.4.3 Compléments à apporter à l'analyse des incidences sur le site Natura 2000

L'analyse des incidences dispose d'une partie relative aux incidences du plan sur le site Natura 2000 des vallées de la grande et de la petite Leyre.

En matière d'assainissement collectif, le rapport de présentation précise que l'exutoire de la station d'épuration est le ruisseau du Bach, connecté au site Natura 2000.

Le projet de développement de la collectivité s'accompagne de la nécessaire extension de cette station. Il conviendrait, pour l'enquête publique, de disposer de l'avancement de ce projet d'extension, le rapport de présentation indiquant plusieurs échéances différentes, dont celle de « travaux prévus pour le premier trimestre 2014 » (p. 74).

L'autorité environnementale rappelle que les compléments demandés supra pour l'analyse des incidences ont pour objet de s'assurer du moindre impact environnemental de la mise en œuvre du PLU. Ces compléments devraient utilement alimenter la partie relative à l'analyse des incidences sur le site Natura 2000, en démontrant de façon plus argumentée l'absence d'impact sur la nappe et les milieux aquatiques, la préservation de la qualité des eaux étant un enjeu fort sur cette commune (conformément aux objectifs de conservation du Document d'Objectifs (DOCOB) du site Natura 2000 et du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) « Leyre, cours d'eau côtiers et milieux associés »).

II.2.4.4 Cohérence de rédaction à rétablir concernant certaines incidences du plan

La présentation de l'analyse des incidences du plan sur l'environnement est présentée en deux parties : la première concerne les incidences des orientations du plan et la seconde la mise en œuvre du plan sur les zones susceptibles d'être touchées.

De nombreuses incidences des orientations du plan sont qualifiées de temporaires et réversibles, pour les aspects « consommation d'espace » et « paysage » notamment (p. 175 à 194 du rapport de présentation). Or, pour ces mêmes thématiques, les incidences de la mise en œuvre du plan sur les zones susceptibles d'être touchées sont bien qualifiées de permanentes ou quasi-permanentes et difficilement réversibles ou irréversibles (p.198 à 206).

Le rapport de présentation doit rétablir la cohérence de rédaction concernant les incidences de la mise en œuvre du plan, dès lors qu'elles relèvent d'une temporalité permanente et de l'irréversibilité.

III. Prise en compte de l'environnement par le PLU

Le projet de PLU de la commune de Marcheprime aborde l'état initial de l'environnement de manière détaillée et argumentée.

La prise en compte des enjeux écologiques du territoire identifiés s'est traduite par différents classements accompagnés de dispositifs de protection (zones naturelles « strictes », Espaces Boisés Classés, application du L123-1-5-III-2° du code de l'urbanisme), ce qui mérite d'être souligné.

Le PLU propose l'ouverture à l'urbanisation de 78 hectares, dont environ 60 à vocation de logements et 18 à vocation d'activités, qui correspondent aux besoins identifiés d'environ 1 300 logements à l'horizon 2030 (avec des ouvertures à l'urbanisation de différentes zones phasées dans le temps) et 350 à 400 emplois. Les zones destinées à la construction de logements sont principalement prévues autour du centre-ville existant. La majorité des surfaces ouvertes s'appuie sur des principes d'aménagement déclinés en orientations d'aménagement et de programmation détaillant les densités attendues, la typologie des logements, les accès et cheminements à mettre en œuvre, ce qui traduit une certaine volonté de maîtrise du développement communal.

Des zones périphériques classées NC pour la création d'un camping, NL pour des activités de loisirs ou Nh pour de l'habitation sont également aménageables et représentent 37 ha de plus. La commune de Marcheprime est classée en zone vulnérable et en zone sensible, et son territoire est considéré comme un réservoir de biodiversité à l'échelle du Schéma Régional de Cohérence Ecologique.

Au regard des surfaces engagées et de la forte sensibilité du territoire, la démarche d'évaluation environnementale, destinée à garantir un PLU de moindre impact environnemental, est insuffisante. Considérant que le PLU approuvé permettra en principe d'exempter les projets de construction de logements de toute étude d'impact pour les permis d'aménager et permis de construire, il convient au stade de l'élaboration du PLU d'être exhaustif dans l'identification des enjeux et dans l'analyse des incidences de l'urbanisation prévue.

Les points restant à compléter sont détaillés en partie II. 2 du présent avis. Ils concernent essentiellement la caractérisation des milieux naturels, la prise en compte de la vulnérabilité de la nappe, du risque feu de forêt, les difficultés de gestion des eaux pluviales et des eaux usées, ou encore l'évolution des déplacements automobiles.

L'autorité environnementale recommande d'améliorer l'identification des enjeux du territoire et de compléter l'analyse des incidences au regard des thématiques évoquées ci-avant, afin de préciser les mesures envisagées pour éviter en premier lieu, puis réduire, voire compenser les impacts générés par le projet de développement de la collectivité.

Le préfet,

Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général

Jean-Michel BEDECARRAX