



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)
de Lesparre-Médoc (Gironde)**

n°MRAe 2016ANA37

PP-2016-588

Porteur du Plan : Commune de Lesparre-Médoc

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 9 août 2016

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 22 septembre 2016

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, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe Nouvelle-Aquitaine fixées par délibération du 13 juin 2016, cet avis d'autorité environnementale a été rendu par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

I Contexte et objectifs généraux du projet.

La commune de Lesparre-Médoc est située dans le département de la Gironde, au sein de la pointe du Médoc et à environ 65 kilomètres de l'agglomération bordelaise. D'une superficie de 37 km², elle compte 5 588 habitants (INSEE 2013). À l'échéance du PLU, fixée à 2025, la commune prévoit l'accueil d'environ 2 000 habitants supplémentaires.



Localisation de la commune (Source:Google Map)

La commune dispose actuellement d'un plan d'occupation des sols (POS) approuvé le 15 novembre 1999, dont la révision, emportant sa transformation en plan local d'urbanisme (PLU), a été prescrite le 14 juin 2011 et arrêtée le 28 juillet 2016.

La commune de Lesparre-Médoc appartient au périmètre du SCoT « Médoc 2033 » qui est en cours d'élaboration (phase « document d'orientation et d'objectifs », qui détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers).

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 de Lesparre-Médoc comprenant pour partie les sites Natura 2000 (FR7210065) « Marais du Nord Médoc » et (FR7200680) « Marais du Bas Médoc », l'élaboration 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.

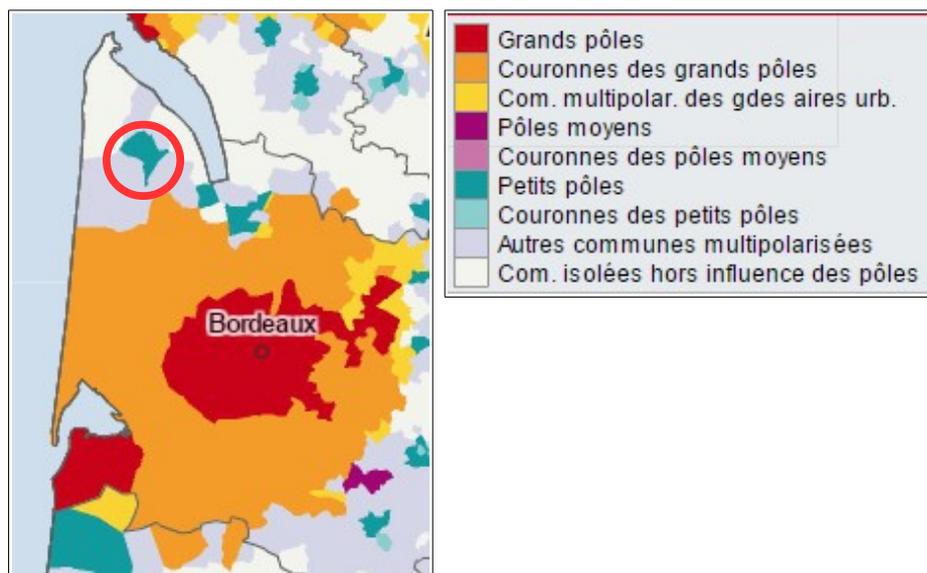
II Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.

A Remarque générale.

Le rapport de présentation du PLU de Lesparre-Médoc contient les items exigés au titre des articles R.151-1 à 5 du Code de l'urbanisme. Il appelle les remarques développées ci-après.

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

Le projet de PLU comprend un diagnostic socio-économique. En ce qui concerne la situation de Lesparre-Médoc au sein du département, le rapport de présentation insiste sur la spécificité de la commune, qui constitue une polarité intermédiaire entre le littoral atlantique, la pointe du Médoc et la métropole bordelaise. Cette situation particulière est attestée par la présence d'une aire urbaine et d'un bassin de vie spécifiques, centrés sur l'ensemble constitué par Lesparre-Médoc et Gaillan-en-Médoc.



Zonage en aire urbaine de l'INSEE (2010) montrant l'existence d'un petit pôle centré sur la commune de Lesparre-Médoc.

En matière démographique, cette situation particulière se retrouve notamment en ce que les tendances affectant Lesparre-Médoc sont différentes de celles des communes littorales ou de celles proches de la métropole. Le rapport de présentation met en avant une croissance continue de la population, qui est passée de 3 563 habitants en 1968 à 5 588 en 2013, tout en gardant un taux de variation annuel moyen globalement stable situé aux environs de +1,1 % par an, même si celui-ci tend à diminuer depuis 2008 (+0,7 % entre 2008 et 2013). La commune connaît également un certain vieillissement, puisque l'indice de jeunesse¹, situé à 79,2, est en baisse, signe d'une augmentation de l'âge moyen de la population communale.

L'accueil constant d'une population nouvelle au sein de Lesparre-Médoc a entraîné une augmentation de la taille du parc de logements, qui est passé de 1 325 unités en 1968 à 3 106 en 2013 (1 781 logements sur cette période ce qui représente environ 40 logements/an). Cette croissance, assez régulière entre 1968 et 1999, s'est accélérée. Toutefois, en parallèle, un important phénomène de vacance des logements s'est développé, passant d'un taux de 7,4 % en 1968 (99 logements) à 14,8 % en 2013 (459 logements), avec une accélération depuis 1990, où il concernait 8,6 % du parc (178 logements).

Le rapport de présentation indique que ce sont les logements collectifs qui sont les plus touchés proportionnellement, puisque le taux de vacance atteint 25 % du parc collectif alors qu'il n'est que de 11 % au sein du parc individuel.

En dehors de ce phénomène, la commune comporte peu de résidences secondaires, qui constituent à peine 3 % du parc en 2013.

En matière d'activités économiques et d'emploi, le rapport de présentation met en avant le rayonnement de Lesparre-Médoc au sein du tissu économique local, puisque la commune bénéficie d'un taux de

¹ L'indice de jeunesse est le rapport entre la population de moins de 20 ans et celle de plus de 60 ans.

concentration d'emploi de 165 %², indiquant ainsi que le nombre d'emplois est supérieur au nombre d'actifs. Or, les emplois ne sont pas tous localisés à Lesparre-Médoc, puisque la moitié des actifs résidant dans la commune travaillent en dehors du territoire communal. Le rapport de présentation aurait utilement pu présenter des données sur les grands pôles d'emploi des actifs, afin de bénéficier d'une information complète sur les migrations pendulaires pouvant affecter la commune.

L'Autorité environnementale relève l'absence de données liées à la consommation d'espace lors des dix dernières années, contrairement aux dispositions du code de l'urbanisme, que ce soit en matière de développement économique ou d'habitat. Ce manque ne permet, ni d'apprécier les choix de développements faits à l'aune des tendances passées, ni de justifier de la mise en œuvre d'une politique de modération de la consommation d'espace. Avec une consommation de 72 ha pour la construction de 900 logements neufs (soit 12,5 logements/ha, densité actuelle sur la commune de Lesparre), le projet de PLU ne permet pas la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), qui indique une densité minimale de 15 logements/ha.

De plus, le projet évoque des données, désormais obsolètes, du projet de PLH du Pays Médoc.

Le projet communal, porté à l'horizon 2025³, vise à atteindre une population communale d'environ 7 500 habitants, représentant une augmentation de près de 2 000 habitants et un accroissement annuel moyen de la population d'environ 2,74 %. Pour permettre cet accueil de population, la commune envisage la réalisation de près de 900 logements générant une consommation potentielle d'espaces de près de 72 hectares. En outre, afin d'accompagner le développement économique, la commune envisage la mobilisation de près de 52 hectares supplémentaires au sein de deux zones : Belloc (50 ha) et la Maillarde (2 ha).

L'Autorité environnementale estime que les explications relatives au projet communal mériteraient d'être développées à de nombreux égards afin d'en garantir la meilleure compréhension possible par le public.

Tout d'abord, et outre l'absence d'explication sur les différents scénarios étudiés, qui devrait être intégrée, ceux-ci sont fondés sur une hypothèse démographique qui ne répond, ni aux éléments du diagnostic, ni aux données de l'INSEE. En effet, la commune inclut dans les scénarios étudiés une diminution de la taille des ménages, passant de 2,6 personnes par ménage à 2,4 ou 2,2 à l'échéance du PLU, selon la variante retenue. Le rapport de présentation indique clairement que ce phénomène « représente les trois-quarts des besoins en logement »⁴. Or, les données disponibles indiquent que la taille moyenne des ménages de la commune était déjà de 2,18 en 2013, ce qui conduit à l'absence de besoin en logement lié au desserrement. Ceci pourrait donc entraîner une importante sur-estimation du besoin en logement.

Ensuite, en ce qui concerne les hypothèses démographiques et de construction, le projet de PLU n'expose pas les éléments issus du diagnostic socio-économique sur lesquels la commune se fonde pour envisager une augmentation significative du développement démographique connu, dont le taux de croissance annuel moyen passerait de +0,7 % à plus de 2,4 % d'ici 2025.

L'absence de données liées à la consommation d'espace ne permet pas de se prononcer sur cet aspect précis, mais le rapport de présentation met en avant des densités envisagées globalement faibles, au regard notamment de la répartition spatiale des 900 logements. En effet, les estimations fournies par le projet font état de densités avoisinant 16 logements par hectare au sein de « l'aire de proximité » ou en extension de cette dernière, entraînant la consommation de 32 hectares pour la réalisation d'environ 520 logements. Au regard de la densité existant au sein du bourg et de la localisation de ces zones, les orientations retenues en la matière n'apparaissent pas participer pleinement à la modération de la consommation d'espace. En outre, le PLU envisage de maintenir 40 hectares constructibles au sein des « quartiers » les plus éloignés (donc distants de plus d'un kilomètre du centre) tout en estimant le potentiel de construction à un maximum de 200 logements, soit une densité maximale de 5 logements par hectare.

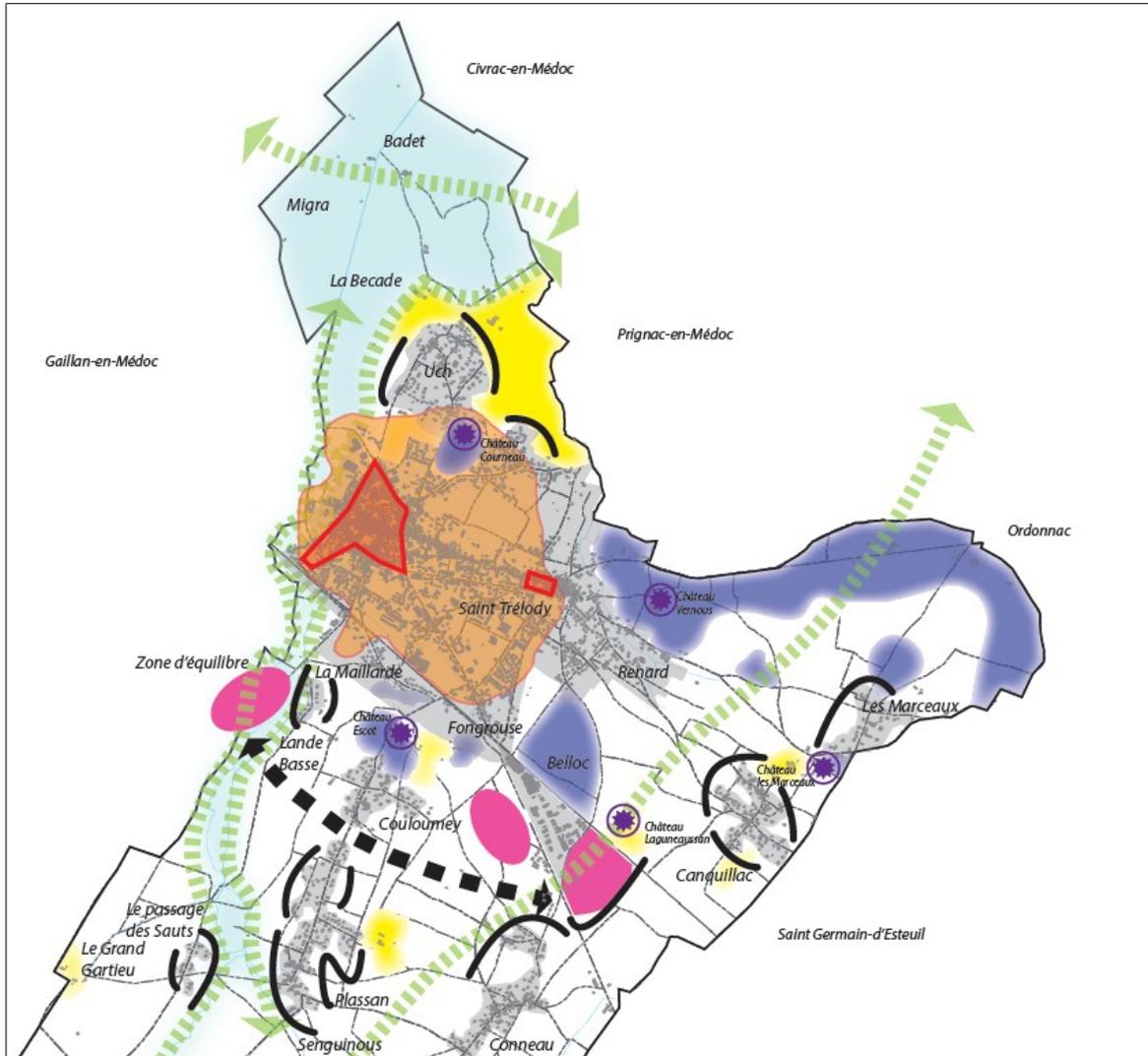
L'Autorité environnementale estime qu'en l'état et en l'absence d'éléments plus précis, le projet de PLU de la commune de Lesparre-Médoc ne s'inscrit pas dans les objectifs nationaux de réduction et de modération de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers.

² Cet indicateur statistique est le rapport entre le nombre d'emploi offerts et le nombre d'actifs résidant sur la commune.

³ Il conviendra de reprendre certains éléments du rapport de présentation qui font état d'un projet à 2023, pouvant nuire à la bonne compréhension du projet par le public.

⁴ Rapport de présentation p.239

Zoom sur « l'aire de proximité » définie au sein du PADD



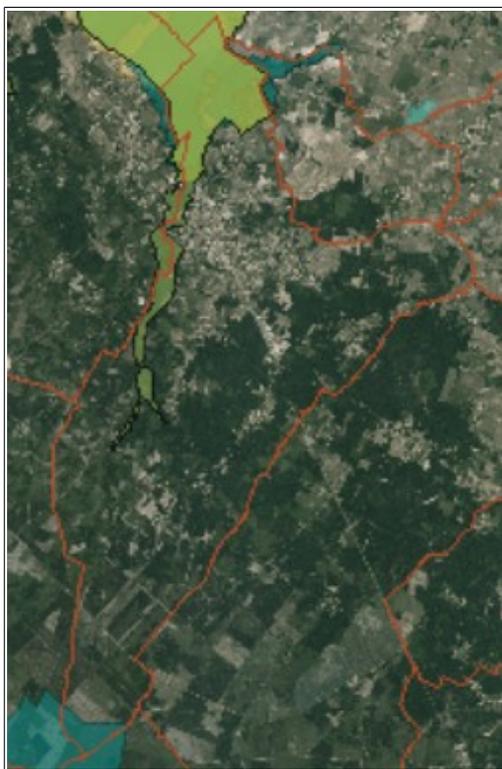
-  Privilégier le développement urbain au sein d'une aire de proximité
-  Revitaliser le centre-ville

Extraits du PADD représentant « l'aire de proximité », définie comme une zone accessible en 10 minutes à pied, ou 5 minutes en vélo, depuis le centre-ville de Lesparre-Médoc, soit un rayon de 500 à 1000 mètres. Cette « aire » présente de très nombreux espaces naturels ou agricoles de taille importante.

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

1 Éléments principaux de l'analyse de l'état initial de l'environnement.

En ce qui concerne les milieux naturels, la commune de Lesparre-Médoc présente une sensibilité avérée, attestée par la présence de deux zones Natura 2000 (FR7210065) « *Marais du Nord Médoc* » et (FR7200680) « *Marais du Bas Médoc* », ainsi que par deux zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF) de type II « *Landes médocaines entre Hourtin, Carcans et Saint-Laurent-Médoc* » et « *Marais du Bas Médoc* ».



Cartographie des sites Natura 2000 et des ZNIEFF présents sur la commune (Source : GéoPortail)

Ces zones d'intérêt particulier sont essentiellement concentrées sur le nord de la commune, le long des différents cours d'eau traversant le territoire communal en direction de l'estuaire de la Gironde. Le sud de la commune est, quant à lui, plutôt marqué par un faciès forestier formant un milieu original du fait de la présence de lagunes.

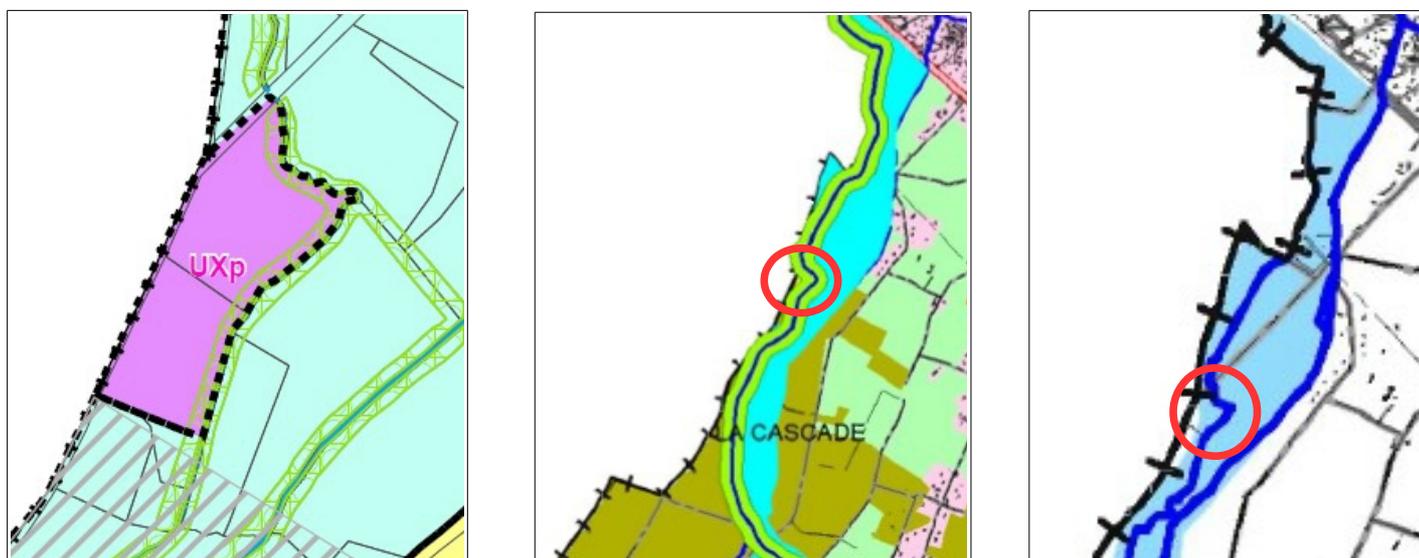
La commune présente une sensibilité environnementale liée aux différents milieux aquatiques. Outre un important réseau hydrographique naturel, structuré par trois cours d'eau principaux (le ruisseau de la Maillarde, celui de la Bernède et enfin la craste des Moreaux), il existe un réseau de crastes très dense contribuant à la présence de zones humides sur l'ensemble du territoire communal.

En ce qui concerne les trames verte et bleue, celles-ci sont correctement analysées, tant au regard des dispositions du schéma régional de cohérence écologique d'Aquitaine, approuvé le 24 décembre 2015, que d'éléments plus locaux liés aux différents réservoirs de biodiversité et corridors écologiques.

Le rapport de présentation contient de nombreuses cartographies de ces éléments, permettant de localiser les différents enjeux environnementaux. Il aurait toutefois été opportun de les hiérarchiser ainsi que de les superposer aux projets de développement au sein d'une cartographie de synthèse, afin de permettre de mieux appréhender les choix de développement retenus au regard des enjeux identifiés. Le projet de PLU appelle en outre certaines remarques quant à la prise en compte de l'environnement dans certains choix faits, notamment pour la zone Uxp de « la Maillarde » et le secteur du « Bois des ânes ».

2 La zone UXp de la Maillarde.

La commune souhaite permettre le développement d'une entreprise sur ce site s'inscrivant en continuité du développement économique conjoint de Lesparre-Médoc et Gaillan-Médoc. Le rapport de présentation fait toutefois état d'une localisation particulièrement sensible du point de vue environnemental.



Localisation du site UXp de la Maillarde (gauche) par rapport à la trame verte et bleue (milieu) et au site Natura 2000 (droite)

En effet, le développement de ce secteur est envisagé sur un espace du site Natura 2000 FR7200680 « Marais du Bas-Médoc » qui est partie constitutive des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques. Le rapport de présentation ne contient pas les éléments permettant de s'assurer que le choix de localisation a procédé d'une recherche de l'évitement des impacts. Si le PLU a ensuite analysé plus en détail les enjeux afférents à ce secteur et propose des mesures de réduction des impacts prévisibles, seul un espace boisé classé protégeant la ripisylve a été inscrit au sein du règlement graphique, alors que les prospections de terrain ont montré :

- la présence d'une zone humide sur toute la partie nord du site ;
- des espaces, au sud, favorables aux périodes d'hivernage des oiseaux ;
- la présence d'un habitat préférentiel du Bouvreuil pivoine, espèce protégée sur l'ensemble du territoire français⁵ ;
- le caractère d'habitats favorables aux espèces liées aux milieux aquatiques⁶ du ruisseau de la Maillarde et de ses ripisylves.

En outre, et alors que ce secteur présente un caractère manifeste d'espace naturel, la commune a fait le choix de le classer en zone urbaine (Uxp) et non pas en zone à urbaniser (1AU), ce qui implique l'absence d'obligation de réaliser une orientation d'aménagement et de programmation (OAP), qui aurait pu venir appuyer le règlement afin de s'assurer d'une mise en œuvre de réelles mesures de réduction des impacts prévisibles.

Ainsi, en l'état, l'Autorité environnementale estime que le projet de zone UXp de la Maillarde est susceptible d'entraîner un impact important sur l'environnement sans que le rapport de présentation ne vienne en analyser la prise en compte.

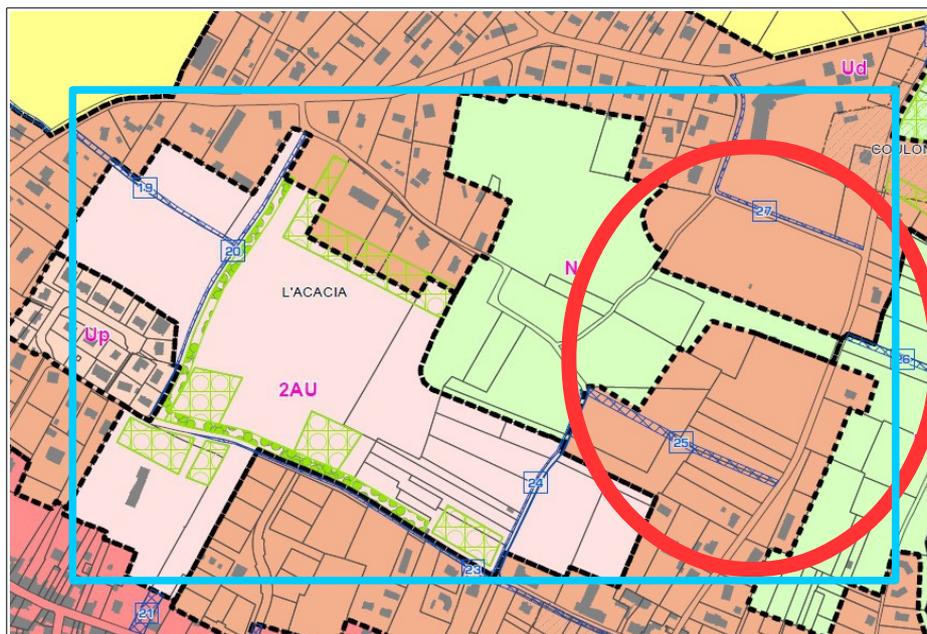
Pour information, on soulignera que la collectivité présente, en parallèle, un projet de mise en compatibilité du POS de Lesparre-Médoc par déclaration de projet. Ce dossier fait également l'objet d'une évaluation environnementale et d'un avis de l'autorité environnementale propre à cette autre procédure.

⁵ Article 3 de l'arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection.

⁶ Le rapport de présentation fait état d'une présence avérée de la Cistude d'Europe (espèce protégée) au sud de la commune, ces milieux pourraient donc potentiellement accueillir cette espèce.

3 Le secteur du « Bois des ânes » – « le bois habité ».

Au sein de « l'aire de proximité » retenue pour localiser le développement, la commune a inscrit le secteur dit du « Bois des ânes » afin d'y réaliser le projet de « bois habité ».



Secteur du « Bois des ânes » composé d'un secteur 2AU et de deux extensions du secteur UD (en rouge).
En bleu, le secteur initialement envisagé

L'Autorité environnementale souligne que le rapport de présentation contient de nombreuses informations sur ce secteur permettant d'identifier les sensibilités environnementales existantes et démontre la manière dont le PLU les a prises en compte. Ainsi, si le secteur initialement envisagé comprenait environ 35 hectares, les analyses de terrain ont montré la présence d'enjeux forts, notamment liés à une importante présence de boisements humides. Si la commune n'a pas souhaité les protéger avec un classement particulier, elle a tout de même fait un important choix d'évitement, en n'intégrant pas les espaces les plus sensibles au projet, que ce soit en zone 2AU ou en zone UD, et a intégré des dispositions particulières pour les protéger au sein d'une OAP particulière à ce secteur.

4 Assainissement.

En ce qui concerne l'assainissement des eaux usées, la commune dispose d'un réseau de collecte et d'une station d'épuration de 8 000 équivalents-habitants dont le fonctionnement est globalement satisfaisant et permet d'accueillir de nouveaux branchements. Celle-ci étant exploitée collectivement avec la commune de Gaillan-Médoc, il aurait toutefois été utile d'apporter les éléments permettant de s'assurer que les projets de développement des deux communes sont envisageables au regard de la capacité de la station⁷.

De nombreux secteurs communaux relèvent d'un mode de traitement des eaux usées par des dispositifs d'assainissement non collectif. Si le rapport de présentation indique que ces systèmes connaissent des dysfonctionnements importants, puisque 40 % d'entre eux devraient être mis aux normes rapidement, le projet de PLU maintient le choix de développement de nombreux hameaux au sein desquels le recours à ce mode d'assainissement présente des difficultés majeures ou inconnues, sans apprécier pour autant l'impact des éventuels dysfonctionnements sur les milieux naturels et sur la santé. Il conviendrait donc de développer les informations en la matière dans le rapport de présentation et de justifier les choix de développement des secteurs en assainissement non collectif au regard des difficultés liées à leur mise en place ou à leur fonctionnement.

5 Le secteur Ne – secteur de développement éolien.

Le projet de PLU classe l'ensemble de la pointe sud de la commune en secteur Ne, secteur naturel

⁷Si la commune fait état de l'engagement d'une étude en 2013 dans le but d'étudier la faisabilité d'une augmentation de la capacité à 12 000 EH, aucun élément du dossier ne vient en donner les résultats ni l'éventuel calendrier de mise en œuvre envisagé.

permettant l'implantation d'éoliennes.

Le dossier n'aborde, ni les impacts paysagers potentiels de l'implantation de telles structures, particulièrement au regard de l'absence de réglementation liée à la hauteur de ces équipements, ni les impacts potentiels sur l'avifaune, alors que la commune comprend une zone de protection spéciale au titre de la directive « Oiseaux ».

L'Autorité environnementale note toutefois que l'ensemble des lagunes identifiées sur ce secteur bénéficie d'une protection particulière (secteur Np) au regard de leur forte sensibilité environnementale et de la présence avérée de la tortue Cistude d'Europe. Ces protections permettront d'éviter un impact direct sur les espèces.

La justification du choix du secteur retenu mériterait par ailleurs d'être étoffée pour expliquer la prise en compte des enjeux paysagers et lever les contradictions du dossier en matière de vitesse de vent.

6 Prise en compte des risques.

La commune de Lesparre-Médoc est affectée par plusieurs risques majeurs, le risque feu de forêt, le risque inondation⁸ et le risque sismique, qui sont, pour les deux derniers, pris en compte de manière satisfaisante par le projet de PLU. Toutefois, le risque lié aux incendies de forêt n'apparaît pas suffisamment pris en compte au regard de la faiblesse en matière de défense incendie de très nombreux secteurs de « quartiers » au sein desquels la commune envisage de permettre un certain développement. Il apparaît donc nécessaire de remettre en cohérence le projet de PLU avec les nécessités liées à la protection de la population et des biens contre ce type de risque.

III Synthèse des points principaux de l'avis de l'Autorité environnementale.

Le projet de PLU de Lesparre-Médoc a pour ambition d'affirmer la commune en tant que pôle local, marquant la transition entre la pointe du Médoc, la façade littorale et la métropole bordelaise. La commune souhaite accueillir environ 2 000 habitants supplémentaires d'ici 2025, nécessitant la réalisation d'environ 900 logements et mobilisant environ 124ha de surfaces agricoles naturelles et forestières, dont la moitié serait affectée au développement économique.

L'Autorité environnementale souligne que le projet de PLU anticipe sans démonstration une croissance forte de population en rupture avec les tendances actuelles de la commune comme de ce secteur et que l'absence de données précises relatives à la consommation d'espace sur la dernière décennie nuit à la compréhension du projet. De plus, les ouvertures à l'urbanisation sont projetées avec de trop faibles densités. En l'état, le rapport de présentation, en l'absence de données plus précises, ne démontre pas que le projet de PLU participe à la mise en œuvre des politiques nationales environnementales en matière de modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Le projet de développement du site de la Maillarde apparaît insuffisamment justifié au regard de l'importance des enjeux environnementaux qui y sont présents. La mise en œuvre d'une démarche d'évitement, ainsi que la recherche d'un site moins sensible devraient être justifiées avant d'envisager des mesures de réductions éventuelles des impacts.

La création d'un vaste secteur éolien mériterait également d'être étayée, notamment par rapport à la prise en compte des éventuels impacts sur l'avifaune et les paysages.

Enfin, la prise en compte des risques apparaît insuffisante au regard des développements envisagés dans de nombreux quartiers au sein desquels la défense incendie n'est pas satisfaisante et qui pourraient ainsi accroître l'exposition des personnes et des biens à ces événements.

Le Membre permanent titulaire
de la MRAe Nouvelle-Aquitaine



Hugues AYPHASSORHO

⁸ La commune est concernée par le Plan de Prévention des Risques d'Inondation « Estuaire Gironde – Centre Médoc » approuvé le 16 juin 2003, qui a été transcrit dans le PLU.