Mission régionale d'autorité environnementale

Provence-Alpes-Côte d'Azur

Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale de Provence-Alpes-Côte d'Azur sur le plan local d'urbanisme (PLU) de Lançon-Provence (13)

n° saisine 2017-1575
n° MRAe 2017APACA41

Préambule

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires.

Elle donne lieu à l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales du plan par le responsable de ce dernier et a pour objectif de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Elle vise donc à permettre d'améliorer la conception du plan et la participation du public à l'élaboration des décisions.

Suivant la réglementation européenne l'avis d'une Autorité environnementale, en l'occurrence la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe) de la région Provence Alpes Côte d'Azur, apprécie la prise en compte de l'environnement par le plan et programme et la qualité du rapport sur ses incidences environnementales. Cet avis n'est ni favorable ni défavorable à la réalisation du plan ou du programme.

La MRAe s'appuie sur la DREAL pour élaborer son avis et dispose d'un délai de trois mois, à compter de la date de réception de la saisine, pour formuler son avis pour lequel elle consulte notamment l'Agence régionale de santé (ARS).

L'avis devra être porté à la connaissance du public par le responsable du plan au cours de l'enquête publique. Pour la complète information du public, une bonne pratique consiste à produire un mémoire en réponse dans lequel le responsable du plan indique comment il entend prendre en compte les recommandations de l'autorité environnementale. Enfin, le responsable du plan rendra compte, notamment à l'autorité environnementale, lors de l'approbation du plan de la manière dont il prend en considération cet avis.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-25, l'avis est également publié sur le site des MRAe : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr et de la DREAL : http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/avis-de-l-autorite-environnementale-r2082.html

Sommaire de l'avis

Préambule..... 2

Synthèse de l'avis..... 4

Avis..... 5

1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité du rapport sur les incidences environnementales et de la démarche d'élaboration du PLU..... 5

1.1. Contexte et objectifs du plan..... 5

1.2. Principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale (Ae)..... 5

1.3. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales..... 5

1.4. Prise en compte de l'environnement dans la démarche d'élaboration du PLU..... 6

2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan..... 7

2.1. Sur les besoins fonciers et la gestion économe de l'espace..... 7

2.2. Sur les espaces agricoles..... 8

2.3. Sur la biodiversité..... 9

2.3.1. Espaces naturels..... 9

2.3.2. Trame verte et bleue..... 10

2.3.3. Natura 2000..... 10

2.4. Sur le paysage..... 11

2.5. Sur l'eau potable et l'assainissement..... 11

Synthèse de l'avis

La commune de Lançon-Provence compte une population de 8 670 habitants et projette d'accueillir 3 330 habitants supplémentaires.

Le projet de PLU de Lançon-Provence traduit une volonté de développement du territoire présentant des impacts certains sur l'environnement (consommation d'espaces naturels ; ouverture à l'urbanisation en site Natura 2000, en présence d'espèces protégées ; assainissement). À cet égard, l'évaluation environnementale doit être approfondie et précisée.

La qualité de l'évaluation environnementale est insuffisante : le contenu est difficilement lisible et manque de cohérence. Les enjeux environnementaux ne sont ni identifiés ni hiérarchisés. La prise en compte de ces enjeux dans les choix du PLU n'est est pas exposée. De plus, l'état initial n'identifie aucune zone susceptible d'être touchée de manière notable par la mise en œuvre du PLU

En conclusion, le caractère incomplet et le degré de précision insuffisant de l'évaluation environnementale ne permettent pas d'appréhender convenablement les effets du PLU sur l'environnement.

Recommandations principales :

- **Améliorer la qualité de l'évaluation environnementale notamment par l'introduction d'une analyse prospective du territoire (scénario au fil de l'eau) et l'identification des zones impactées de manière notable par la mise en œuvre du PLU ;**
- **Renforcer l'évaluation des incidences Natura 2000 ;**
- **Identifier une trame verte et bleue communale en cohérence avec les orientations du SCoT Agglopole et assurer une protection spécifique de ces espaces ;**
- **Proposer des scénarios de localisation des projets photovoltaïques et justifier les choix d'implantation**
- **Imposer réglementairement le raccordement des zones AU à l'assainissement collectif.**

Avis

Cet avis est élaboré sur la base du dossier composé des pièces suivantes :

- rapport sur les incidences environnementales (RIE),
- projet d'aménagement et de développement durable (PADD),
- orientations d'aménagement et de programmation (OAP),
- règlement,
- plan de zonage,
- annexes.

1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité du rapport sur les incidences environnementales et de la démarche d'élaboration du PLU

1.1. Contexte et objectifs du plan

La commune de Lançon-Provence est située dans la moitié ouest du département des Bouches-du-Rhône. Elle compte une population de 8 670 habitants (2013) sur une superficie de 69 km². La densité de la population est d'environ 126 habitants au km². Lançon-Provence est une commune essentiellement agricole comportant des surfaces importantes d'espaces naturels.

Le nouveau PLU projette de porter la population de la commune à 12 000 habitants d'ici 2030 soit une augmentation de 3 330 habitants. Cet objectif implique la création d'environ 1 700 logements, en intégrant notamment le phénomène de desserrement des ménages.

Le territoire de la commune est couvert par le SCoT[1] d'Agglopole Provence.

1.2. Principaux enjeux identifiés par l'autorité environnementale (Ae)

Au regard des enjeux du territoire et des effets potentiels du plan, l'autorité environnementale identifie les enjeux suivants :

- la lutte contre l'étalement urbain et la gestion économe de l'espace ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la préservation des continuités écologiques et des périmètres Natura 2000.

1.3. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales

De manière générale, le rapport de présentation (RP) manque de cohérence. Les informations relatives à l'évaluation environnementale sont dispersées, ce qui rend la lecture et la compréhension du rapport difficiles. Il est à noter toutefois que le RP fournit un résumé non technique relativement exhaustif et clair, qui permet une information synthétique du public.

L'état initial aborde toutes les thématiques environnementales. Toutefois, les enjeux environnementaux ne sont pas clairement identifiés et hiérarchisés (approche très descriptive,

[1] Schéma de cohérence territoriale

insuffisamment analytique), ce qui ne permet pas de dégager les enjeux prioritaires que le projet de PLU doit intégrer.

Les enjeux de préservation de la biodiversité (Natura 2000, espèces protégées…) particulièrement sensibles sur la commune ont été traités de manière trop succincte.

Par ailleurs, le rapport de présentation ne contient pas de description des perspectives d'évolution de l'état initial, dans l'hypothèse d'un scénario « au fil de l'eau » où le PLU ne serait pas mis en œuvre. Celui-ci permettrait de révéler les tendances négatives et positives d'évolution de l'environnement auquel le projet de PLU a vocation à répondre.

L'état initial de l'environnement (EIE) n'assure pas le recensement et la description des zones qui sont impactées de manière notable par la mise en œuvre du PLU. Il s'agit en particulier des zones ouvertes à l'urbanisation, des entrées de ville ainsi que des secteurs naturels destinés à des parcs photovoltaïques au sol (zone Ne).

Recommandation 1 : Reprendre l'évaluation environnementale, en identifiant notamment les zones impactées de manière notable par le projet de PLU.

Le rapport de présentation aborde la question des documents avec lesquels le PLU doit être compatible (*p.71-111, RP, « PADD-OAP-Règlement »).*

La démonstration de la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT Agglopole Provence (document « intégrateur »[2]) est étoffée et argumentée.

1.4. Prise en compte de l'environnement dans la démarche d'élaboration du PLU

Le rapport de présentation ne fait pas clairement la démonstration qu'une démarche itérative a été conduite intégrant les enjeux environnementaux préalablement identifiés dans les choix d'aménagement. Les choix retenus pour établir le PADD, les OAP et le règlement ne traduisent pas une réelle prise en compte des enjeux environnementaux.

Les enjeux environnementaux sont insuffisamment identifiés lors de l'analyse de l'état initial de l'environnement, cette lacune obère la qualité de la prise en compte de l'environnement pour toute l'élaboration du PLU.

Le projet de PLU prévoit de nombreuses extensions d'urbanisation (environ 47 ha – p.8 de la partie « *PADD-OAP-Règlement* »), ainsi que l'urbanisation de secteurs urbains non bâtis (UC). Il ne comporte pas d'analyse des impacts de ces choix et il n'est pas proposé de solution de substitution. L'équilibre entre l'urbanisation et la densification n'est pas abordé et aucune justification des choix retenus pour limiter l'étalement urbain et préserver la biodiversité n'est proposée.

Le choix de localisation des projets de parcs photovoltaïques doit également être argumenté à partir d'une analyse de solutions alternatives.

Recommandation 2 : Expliciter les choix opérés en matière d'extension de l'urbanisation et de densification eu égard aux impacts sur l'environnement et analyser des solutions de substitution raisonnables.

[2] Article L131-7 du Code de l'urbanisme

2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan

. La définition des impacts est spatialisée en se focalisant sur des zones sensibles qui sont particulièrement touchées par les projets d'aménagements, essentiellement les zones ouvertes à urbanisation mais également certains projets en zone naturelle. Cette approche pourrait conférer à l'évaluation environnementale la précision requise, cependant les lacunes de la description de l'état initial relativisent largement la qualité de cette analyse

2.1. Sur les besoins fonciers et la gestion économe de l'espace

Une des vocations du PLU est de promouvoir une gestion économe du sol et la préservation des espaces naturels et agricoles.

Le PADD, à travers ses différentes orientations, affiche la volonté de modifier le mode d'urbanisation qui a prévalu ces dernières années. Dans cet objectif, l'urbanisation est recentrée autour du tissu urbain existant au niveau du centre-ville avec une diversification et une densification de cette urbanisation.

Cependant le rapport de présentation n'identifie pas de manière assez forte l'enjeu de la consommation de l'espace. Le dossier comporte une risque d'insécurité juridique en ne présentant pas l'analyse de la consommation de l'espace portant sur la dernière décennie, comme l'exige l'article L.151-4 et 5 du code l'urbanisme (nombre d'hectares consommés, nature des espaces consommés, pour quels usages, quelle densité…).

Recommandation 3 : Fournir une analyse de la consommation d'espace sur la dernière décennie, pour caractériser l'enjeu de la gestion économe de l'espace.

Le foncier dédié au développement résidentiel est localisé au sein des dents creuses et en extension de l'enveloppe agglomérée, à proximité du pôle de vie (équipements et services).

Le projet de PLU fixe des objectifs de modération de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain : environ 50 % de la production de logements s'effectuera en densification du tissu urbain existant et la densité moyenne des zones AU s'élève au moins à 40 logements/ha.

Il ressort de l'analyse du zonage que les zones constructibles prévues par le projet de PLU représentent environ 493 ha dont 105 ha de zones AU. Le PLU en cours présente une surface constructible de 362 ha. Le projet de PLU propose ainsi une augmentation significative de la surface constructible du territoire (+131 ha).

Cette hausse s'explique principalement par le reclassement de l'emprise autoroutière en zone UV (anciennement zone A et Ne), en cohérence avec sa destination réelle (environ 106 ha).

Le projet de PLU contient une analyse des capacités de densification des zones urbaines (p.9-11, RP, Diagnostic). Cette étude se base sur les dents creuses significatives (supérieures à 2000 m²) ainsi que certaines ouvertures à l'urbanisation actées dans le précédent PLU de 2013. Elle intègre également le potentiel de renouvellement urbain (notamment par suppression du COS). Au final, l'analyse fait ressortir un potentiel de densification de 880 logements. Ce potentiel répond à environ 52 % des besoins en logements.

Ce calcul du potentiel de densification appelle néanmoins quelques réserves :

- la délimitation de l'espace bâti doit être rigoureuse, sans intégrer des secteurs non bâtis en extension de l'enveloppe agglomérée (secteurs Croix de Pélissanne et Pinèdes) ;
- la mobilisation des espaces bâtis mutables (ex : bâtiments en déshérence) n'est pas démontrée ;
- les contraintes de tout ordre pouvant limiter ce potentiel de densification ne sont pas identifiées.

Recommandation 4 : Compléter et préciser l'étude du potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis. Revoir éventuellement en conséquence les zones ouvertes à l'urbanisation.

Les ouvertures à urbanisation (avec OAP) affichent dans l'ensemble des objectifs de densification significatifs. Les secteurs à vocation résidentielle (Reissous, Pinèdes et Coulade) ont vocation à recevoir environ 800 nouveaux logements sur une surface globale de 12,2 ha ce qui représente des densités de l'ordre de 65 logements/hectare.

Globalement, les densités cibles des zones AU représentent une inflexion positive et significative, au regard de la situation antérieure qui privilégiait le développement de l'habitat individuel sur la commune.

Les autres ouvertures à urbanisation correspondent à des réserves foncières (2AU) qui nécessitent une modification du PLU afin de pouvoir être constructibles.

2.2. Sur les espaces agricoles

Le territoire communal est composé à 39 % de terres à vocation agricole. La superficie globale de la zone A est de 2 703 ha contre 2 755 ha au précédent PLU (-52 ha).

Cette baisse s'explique principalement par le reclassement des espaces correspondant à l'emprise autoroutière en une nouvelle zone UV.

Globalement, le PADD affiche des objectifs de protection et de préservation des espaces agricoles qui contribuent à la mise en valeur des paysages et de la biodiversité.Cette protection se traduit par un classement en zone A des espaces présentant un potentiel agronomique.

Le règlement de la zone A assure une protection efficace en affirmant le lien de nécessité à l'exploitation agricole pour autoriser les constructions. Toutefois, il convient de noter le caractère parfois permissif du règlement de la zone A, à l'aune des prescriptions de l'article L.151-11 du code de l'urbanisme, notamment lorsqu'il introduit la possibilité d'installer des structures d'accueil à la ferme qui ne peuvent être considérées comme nécessaires à l'exploitation agricole. De tels aménagements nécessitent la mise en place d'un Stecal[3] qui doit être dûment justifié.

Recommandation 5 : Traduire réglementairement une protection plus stricte des espaces agricoles en supprimant la possibilité de structures d'accueil à la ferme.

Il serait par ailleurs pertinent, au vu de l'importante pression foncière qui s'exerce dans la commune (notamment sur les secteurs agricoles situés à l'est, secteurs Costelongue et Coulade), que des outils complémentaires de préservation des espaces agricoles soient mis en œuvre, tels

[3] Secteur de taille et de capacité d'accueil limités, ces secteurs sont prévus par le code de l'urbanisme mais doivent avoir un caractère exceptionnel.

que des classements en ZAP[4] ou en PAEN[5]. Ces démarches auraient non seulement pour effet de faire baisser la pression foncière mais également, de manière indirecte, d'orienter cette pression sur le tissu urbain interne et donc de favoriser la densification.

2.3. Sur la biodiversité

2.3.1. Espaces naturels

Les différents périmètres des espaces écologiques remarquables ont bien été identifiés. Néanmoins, l'analyse de l'état initial ne comporte pas d'évaluation des enjeux relatifs aux espèces protégées présentes sur la commune.

La protection des espaces naturels est globalement bien prise en compte à travers le zonage du PLU (zone N ou A) qui limite les droits à construire.

La délimitation d'espaces boisés classés (EBC) et la mise en œuvre de l'article L151-23 du Code de l'urbanisme relatif à la préservation des éléments de paysage, participent à la protection des espaces écologiques les plus sensibles (Natura 2000, ripisylves, canaux…).

Toutefois, le projet de PLU comporte trois secteurs Ne voués à accueillir des installations photovoltaïques au sol situées en zone naturelle sensible (Natura 2000, continuité écologique, espèces protégées répertoriées). Au vu de la sensibilité environnementale de ces sites, la justification des secteurs retenus doit être précisément argumentée. Ces éléments font clairement défaut alors qu'ils sont nécessaires à l'évaluation environnementale du document d'urbanisme.

À noter qu'afin de participer à l'effort national dans le domaine de la promotion des énergies renouvelables, tout en garantissant le respect des enjeux environnementaux, paysagers ou agricoles, les services de l'État se sont mobilisés pour accompagner les collectivités et les porteurs de projets. Le document *"Implantations de parcs photovoltaïques dans le département des Bouches-du-Rhône : préconisations et cadrage réglementaire", réalisé par la DDTM[6],* définit les secteurs à privilégier et les conditions d'implantation des projets de parcs photovoltaïques au sol. Ce document préconise notamment :

- une réflexion à « *l'échelle de l'intercommunalité afin de définir les sites les plus propices à l'accueil des parcs photovoltaïques et éviter la multiplication incohérente des projets sous l'effet de simples opportunités foncières* » ;
- une démarche de projet au cours de laquelle « *l'implantation dans les espaces agricoles ou naturels ne pourra être envisagée qu'à condition d'avoir examiné toutes les autres possibilités d'implantation en espaces anthropisés et sous réserve du faible impact du projet* ».

Les choix d'implantation des parcs photovoltaïques doivent être justifiés au regard de ces indications ~~(dans une moindre mesure pour le projet du site des Fanets qui correspond à une ancienne carrière)~~. Ceci d'autant plus que ces projets se situent au sein d'un site Natura 2000 avec d'importants enjeux concernant des espèces protégées (Aigle de Bonelli, Outarde Canepetière, Circaète Jean-le-Blanc notamment). Différentes variantes doivent être présentées pour assurer une meilleure transparence des choix retenus.

Recommandation 6 : Justifier par l'analyse de variantes les choix de localisation des projets photovoltaïques au regard des enjeux environnementaux en présence.

[4] Zone agricole protégée

[5] Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains

[6] Direction départementale des territoires et de la mer

2.3.2. Trame verte et bleue

L'état initial ne propose pas de cartographie des continuités et des corridors écologiques existants ou à créer, afin de favoriser le maintien ou la restauration de la biodiversité et les échanges biologiques entre les zones naturelles.

Le SCoT Agglopole identifie une trame verte et bleue et en assure une protection par un classement en espaces d'importance écologique indice 1. Ils ont donc vocation à être protégés à l'échelle du projet de PLU par un zonage N strict.

Le SRCE identifie d'importantes continuités écologiques (réservoir et corridor) qui concernent le territoire lançonnais.

Il importe que le projet de PLU démontre de manière précise comment il intègre les continuités écologiques identifiées dans le SCoT et le SRCE, et en propose une analyse et une cartographie affinée au niveau communal. Le territoire présente également d'importants points de fragilité des continuités (effet de coupure des infrastructures routières, urbanisation le long des canaux) qui doivent être analysés et pris en compte dans le projet de PLU, dans un souci de préservation et de reconstitution de ces espaces de mobilité des espèces.

Recommandation 7 : Identifier une trame verte et bleue communale en cohérence avec les orientations du SCoT Agglopole et les informations du SRCE, et assurer une protection spécifique et explicite de ces espaces.

2.3.3. Natura 2000

La commune est notablement concernée par la ZPS[7] « Garrigues de Lançon et chaînes alentour » qui couvre une large partie du territoire. De nombreux projets communaux s'inscrivent dans le périmètre de la ZPS : zones AU à vocation résidentielle, d'équipements publics et zones N dédiées à des projets de parc photovoltaïque notamment.

L'évaluation des incidences du PLU au titre de Natura 2000 conclut à l'absence d'incidences significatives sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire, notamment au motif que ces projets font l'objet d'OAP qui minimisent de manière efficace les incidences *in fine* modérées.

Cette absence d'incidences doit être étayée par des éléments objectifs : distance, calendrier des travaux qui intègre la sensibilité du site Natura 2000, topographie… Enfin, il convient aussi d'intégrer dans cette évaluation les incidences potentielles des projets bénéficiant d'un emplacement réservé (nombreuses créations et requalification de voies qui parcourent la ZPS).

De plus, l'évaluation doit également comprendre une analyse prévisionnelle des effets cumulés potentiels engendrés par ces nombreux projets.

L'Autorité environnementale attire également l'attention sur une possible confusion entre les réglementations relatives à Natura 2000 et aux espèces protégées notamment au niveau des projets photovoltaïques (particulièrement visible sur le projet de Font de Leu). Même si les espèces sont protégées au titre des deux réglementations, il s'agit de régimes de protection indépendants.

Recommandation 8 : Étayer l'évaluation des incidences Natura 2000.

[7] Zone de protection spéciale

2.4. Sur le paysage

La prise en compte des paysages est présentée, notamment à travers la préservation des grandes entités naturelles.

Les entités naturelles et agricoles sont protégées par un classement qui limite fortement la constructibilité (zonages N ou A). Les jardins, les parcs publics, les arbres remarquables et les canaux d'irrigation sont préservés avec l'utilisation de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme.

Il serait intéressant de protéger les espaces à haute valeur paysagère au moyen d'un zonage spécifique, associé à un règlement protecteur plus strict.

Par ailleurs, les futures zones AU font l'objet d'un encadrement à travers d'OAP qui prennent en compte la protection des paysages en :

- identifiant les éléments remarquables d'intérêt paysager et établissant des principes d'aménagements paysagers à réaliser ;
- organisant l'urbanisation future (formes urbaines, principe d'implantation, densité) dans un souci de traitement qualitatif des entrées de ville.

2.5. Sur l'eau potable et l'assainissement

Alimentation en eau potable (AEP).

La commune de Lançon-Provence est alimentée en eau potable provenant du canal de Marseille et à moindre mesure du canal de Provence.L'évaluateur considère l'alimentation en eau potable suffisante pour subvenir aux besoins futurs à un horizon 2030.

Le règlement du PLU impose le raccordement au réseau public d'eau potable (zones U, AU et en partie pour les zones A et N).

Toutefois, le projet de PLU prévoit la possibilité d'alimentation en eau par captage privé au sein des zones AU (pour les extensions), A et N. Cette option doit rester limitée conformément aux prescriptions de l'avis de l'agence régionale de la Santé en date du 09 mai 2017. Selon l'ARS, une attention particulière doit être portée sur les conditions d'alimentation en eau potable de la zone artisanale de la Coudoulette.

Assainissement.

La commune de Lançon-Provence dispose de deux stations d'épuration (Step) d'une capacité nominale globale de 10 800 EH[8]. **L**e projet de PLU fait par ailleurs état de 752 installations d'assainissement non collectif (ANC), pour environ 2 030 habitants.

La capacité résiduelle des deux STEP est jugée suffisante au vu des projections démographiques affichées par la commune.

En revanche, le RP ne fournit pas un bilan de l'état des différentes installations d'assainissement non collectif (conformité, risques sanitaires).

Recommandation 9 : Compléter l'analyse des capacités d'assainissement sur la commune en précisant le bilan de la qualité des installations d'assainissement non collectif.

[8] Équivalent habitant

Le règlement du PLU prescrit le raccordement au réseau public d'eaux usées dans les zones ouvertes à urbanisation (U et AU). Toutefois, le règlement des zones AU autorise à titre subsidiaire le recours à l'assainissement individuel. Or, la carte de zonage assainissement a classé les zones AU en zone d'assainissement collectif ou assainissement collectif futur. S'agissant, de surcroît, de secteurs devant accueillir une forte densité de logements, le raccordement au réseau public d'assainissement doit être rendu obligatoire en zone AU afin d'éviter tout risque sanitaire.

Par ailleurs, l'aptitude des sols du secteur de la Coudoulette (zone 2AU) est médiocre, voire nulle et le parcellaire minimal requis est très faible au regard du type, de la taille et de l'emprise au sol des constructions possibles (hôtels, résidences hôtelières, résidences étudiantes…).

Recommandation 10 : Imposer réglementairement le raccordement des zones AU à l'assainissement collectif.