



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur la révision du plan d'occupation des sols emportant sa
transformation en plan local d'urbanisme de la
commune de Lanton (Gironde)**

N° MRAe : 2017ANA68

Dossier PP-2017-4459

Porteur du Plan : Commune de Lanton

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 6 février 2017

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 2 mars 2017

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 général

La commune de Lanton est une commune de la Gironde, située au nord-est du Bassin d'Arcachon, à environ 50 kilomètres de Bordeaux. La population communale est de 6 569 habitants (INSEE 2013), pour une superficie de 15 700 hectares dont 2 000 hectares en domaine maritime. La commune fait partie de la Communauté de communes du Bassin d'Arcachon Nord Atlantique (COBAN Atlantique - 8 communes, 63 900 habitants permanents au 1^{er} janvier 2013). Elle est comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Bassin d'Arcachon – Val de L'Eyre. Ce SCoT, approuvé en décembre 2013, a été annulé par le tribunal administratif de Bordeaux le 18 juin 2015.

Le projet communal envisage l'accueil d'environ 1 600 habitants entre 2012 et 2030, soit une population totale de 7 910 habitants. Pour cela, la commune mobilise 91 hectares dont environ 25 hectares en renouvellement urbain, 32,1 hectares en extension urbaine destinés à l'habitat pour la construction de 1 090 à 1 458 logements, 0,5 hectare pour les activités économiques et 32,9 hectares pour les activités sportives et de loisirs.



Localisation de la commune de Lanton (source : Google maps)

La commune de Lanton était anciennement dotée d'un plan d'occupation des sols (POS) approuvé en mars 2000. Remplacé par un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé en 2008, le POS a été remis en vigueur suite à l'annulation du PLU par le tribunal administratif de Bordeaux en novembre 2010. L'entrée en vigueur des dispositions de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR du 24 mars 2014) a rendu le POS caduc le 27 mars 2017. La commune de Lanton est donc provisoirement soumise au seul règlement national d'urbanisme (RNU). Elle a entre-temps engagé la révision du POS le 24 avril 2014, valant transformation en PLU. La commune a arrêté le projet de PLU le 8 décembre 2016.

Le territoire communal comprend, au titre de Natura 2000, une partie des sites du « Bassin d'Arcachon et du Cap Ferret » (Directive Habitat, FR7200679) et du « Bassin d'Arcachon et banc d'Arguin » (Directive Oiseaux, FR7212018). Ces deux sites, sur la commune de Lanton, ont exactement les mêmes contours. Le Bassin d'Arcachon est, notamment, une zone de reproduction, d'alimentation et d'abri pour l'avifaune marine. Les milieux naturels du Bassin d'Arcachon abritent la plus grande surface d'Europe d'herbiers à zostères, une biodiversité importante de mollusques et de crustacés, ainsi que la présence de dunes hydrauliques sous-marines et de bancs découverts, de zones de frayères et de nurseries pour les poissons. Ils offrent donc des zones d'alimentation importantes pour les oiseaux d'eau et marins. La lagune abrite une importante communauté d'oiseaux d'eau en hiver d'origine européenne (100 000 individus) dont les Sternes Caugek et les Puffins des Baléares.

La révision du plan d'occupation des sols (POS) et sa transformation en plan local d'urbanisme (PLU) a donc fait l'objet de la réalisation d'une évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernier lieu compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme. Le projet de PLU arrêté fait l'objet du présent avis.

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

Le rapport de présentation du PLU de Lanton contient les pièces répondant formellement aux exigences de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme. Néanmoins, le résumé non technique est réduit à un résumé très succinct de l'état initial de l'environnement et des incidences potentielles du plan. Les principaux éléments de diagnostic et de l'explication des choix retenus ne sont ainsi pas repris. En ce sens, le résumé non technique ne permet pas un accès pédagogique et synthétique à l'ensemble du dossier du projet de PLU. L'Autorité environnementale rappelle qu'il s'agit d'un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné à permettre au public de prendre connaissance, de manière simple et lisible, des effets du projet sur l'environnement. Ainsi, le résumé non technique devrait être complété et amélioré pour rendre le dossier accessible et pourrait être placé au début du rapport de présentation pour une meilleure compréhension du projet de PLU par le public.

Le rapport de présentation (RP) paraît par ailleurs proportionné aux enjeux du territoire et aux effets potentiels de la mise en œuvre du PLU.

Les développements relatifs au diagnostic et à l'analyse de l'état initial de l'environnement sont conclus par des synthèses partielles pour chaque thématique abordée. Toutefois, l'ajout d'une synthèse générale de la partie diagnostic, ainsi que d'une carte de synthèse reprenant les principaux enjeux soulevés dans le diagnostic et l'analyse de l'état initial de l'environnement, faciliteraient la mise en perspective du projet de territoire.

L'utilisation d'aplats colorés dans les cartes du zonage réglementaire faciliterait leur exploitation, notamment pour améliorer la distinction entre les différentes zones. De plus, le libellé de certaines zones semble manquer, à l'instar de Blagon, qui devrait être zoné en UD selon le rapport de présentation sans que cette mention ne soit visible sur le plan de zonage.

Le système d'indicateurs proposé dans le rapport de présentation (pages 306 et suivantes) paraît incomplet et peu opérationnel. Il pourrait en effet être complété par des indicateurs généraux permettant d'appréhender l'évolution de la population (nombre d'habitants...) et ainsi de suivre annuellement l'adéquation entre le projet et sa mise en œuvre. De plus, la plupart des indicateurs sont notés comme ayant une fréquence d'actualisation « *tous les neuf ans* » ou « *durée du PLU* », cette dernière mention étant peu explicite et pouvant impliquer une actualisation limitée à une procédure de révision du document. La fréquence d'actualisation envisagée paraît peu adaptée à un suivi régulier du PLU. La source indiquée pour certains indicateurs (« *Cartographie du PLU* ») ne semble pas suffisante pour les renseigner. Enfin, la colonne « *Valeur de référence* » pourrait être remplie avec les valeurs présentes dans le reste du document en lieu et place de mentions textuelles génériques.

B. Diagnostic socio-économique et analyse de l'état initial de l'environnement

Le diagnostic et l'analyse de l'état initial de l'environnement permettent d'identifier les principaux enjeux du territoire, dont la précision pourrait toutefois être améliorée par la prise en compte des remarques qui suivent.

Le diagnostic se base sur des données relativement anciennes (2011 ou 2012), y compris pour la consommation d'espace pour laquelle des données plus récentes devraient être facilement mobilisables. La pertinence du scénario de développement retenu serait confortée par l'utilisation de données plus récentes, qui permettraient l'identification des dernières tendances d'évolution, notamment démographiques.

Les données relatives au parc de logements devraient être revues (rapport de présentation, page 14) car elles présentent des incohérences de données chiffrées : par exemple, la somme des composantes du parc de logements de 2011 n'est pas équivalente au nombre total de logements et la somme des pourcentages associés dépasse 100 %.

L'analyse de l'état initial de l'environnement est conclue (rapport de présentation, page 169) par l'identification des principales zones d'intérêt pour la biodiversité, avec définition du niveau d'enjeu pour chaque zone (moyen à majeur). Aucune carte n'accompagne cette synthèse, qui ne permet donc pas une compréhension aisée de la spatialisation des enjeux environnementaux.

Les paragraphes dédiés à la défense contre l'incendie (rapport de présentation, page 197) sont très génériques. Ils devraient être complétés par une description des équipements existants (nombre de poteaux, couverture, état de fonctionnement), notamment sous forme cartographique.

Les deux sites pollués de la commune sont clairement identifiés (rapport de présentation, page 221) et font l'objet d'explications sur leur état, qui permettent une évaluation des enjeux correspondants. L'ajout d'une carte de localisation faciliterait par la suite la compréhension de la prise en compte de ces enjeux dans les pièces réglementaires.

La commune comprend un vaste bassin de rétention, identifié en zone NE dans le plan de zonage. Les fonctions remplies par cet ouvrage hydraulique pourraient utilement être décrites dans le rapport de présentation, notamment au regard de la gestion des eaux pluviales.

Le rapport de présentation consacre une vingtaine de pages (pages 90 à 113) à l'analyse de la compatibilité du projet de PLU avec le SCOT du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre, annulé par le tribunal administratif de Bordeaux le 18 juin 2015. L'Autorité environnementale s'interroge sur l'opportunité du maintien de tout ce développement dans le rapport.

C. Projet communal et prise en compte de l'environnement

1. Projet communal

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ne comprend aucun objectif démographique. Seuls des objectifs de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont affichés : 6 hectares par an dont 3,8 hectares pour l'habitat et 2,2 hectares pour les activités économiques, sportives et de loisirs.

Le rapport de présentation indique, page 83, que l'hypothèse de croissance démographique retenue est de 1,2 % par an ; ce qui correspond à une population de 7 910 habitants en 2030 et donc à l'accueil d'environ 1 600 habitants. Cette croissance semble correspondre à la poursuite de l'infléchissement constaté : +2,4 % par an entre 1999 et 2006, +1,4 % par an entre 2006 et 2012. Le rapport de présentation ne comprend pourtant aucune explication sur le choix de ce scénario de développement, la valeur de la page 83 étant la seule occurrence de la croissance retenue. Le rapport devrait donc être complété pour informer le public des motivations ayant induit ce dimensionnement du projet communal.

Par ailleurs, les explications relatives à la construction du besoin en logements sont confuses et incohérentes. Outre une confusion potentielle entre « résidences principales » et « nombre de logements totaux de la commune » dans les hypothèses présentées, les données exposées sont partielles. En effet, le rapport indique les parts cibles de 2030 pour chaque typologie (résidences principales, résidences secondaires, logements vacants) mais ne décrit pas les hypothèses de départ de 2012, globalement absentes du diagnostic. Celui-ci utilise en effet des données datant de 2011, par ailleurs erronées (cf. supra).

L'accueil de 1 600 habitants entre 2012 et 2030 devrait induire (hypothèse de 2 personnes par ménages) un besoin de 800 logements supplémentaires soit 44 par an. Pour tenir compte d'un passage de 2,17 à 2 personnes par ménage d'ici 2030, le maintien de la population existante induirait un besoin de 247 logements soit 14 logements par an. Ainsi, nonobstant les changements de destination diminuant théoriquement les besoins en construction, ce sont au maximum 58 logements par an qui seraient nécessaires pour satisfaire les besoins de la population permanente, hors les besoins pour l'activité touristique.

Le dossier indique par ailleurs que la commune a retenu des objectifs ambitieux de stabilisation du nombre de logements vacants et de résidences secondaires, ce qui pourrait induire une absence de besoin en logements neufs pour ces typologies de logement. Cela devrait être clairement explicité dans le rapport, notamment par une analyse de ce parc et de son obsolescence en regard de l'évolution des attentes de la clientèle.

Dès lors, le besoin total affiché, de 63 logements par an, n'est pas suffisamment expliqué et justifié au regard des paramètres fournis. Ceux-ci devraient de plus être complétés par des informations et, surtout, des détails de calculs complémentaires afin de faciliter la compréhension des choix opérés.

2. Consommation d'espaces et densités

Les densités affichées pour les zones déjà urbanisées UB et UC sont différentes suivant les parties du rapport de présentation : 15 à 20 logements par hectare en UB, 10 à 15 logements par hectare en UC en page 77, 20 à 30 logements par hectare en UB, 20 à 25 logements par hectare en UC en page 293. Cette incohérence doit être corrigée.

Par ailleurs, l'estimation de la capacité d'accueil des différentes zones (rapport de présentation, pages 77 et 78) induit la construction potentielle de 930 à 1 246 logements en extension et en mobilisation des dents creuses, en utilisant les objectifs de densité les moins ambitieux, auxquels doivent être ajoutés 160 à 240 logements par densification des espaces bâtis et, selon les hypothèses présentées, environ 45 logements mobilisés par changement de destination (1 % du parc de résidences principales de 2012). Les capacités réelles du PLU sont donc de 1 135 à 1 531 logements. L'hypothèse basse correspond au nombre de logements nécessaires selon le rapport de présentation (63 logements par an soit 1 130 logements entre 2012 et 2030). L'hypothèse haute permettrait toutefois un accueil de population bien plus important correspondant à une croissance démographique d'environ 1,7 % par an. Les impacts de cette hypothèse

haute sur les équipements et services de la commune devraient être évalués afin de vérifier sa soutenabilité.

Enfin, la densité envisagée sur les zones ouvertes à l'urbanisation 1AU peut apparaître faible au regard des densités espérées en cœur de bourg (20 logements à l'hectare en zone AU contre 40 en cœur de bourg). Elle n'est, de plus, pas garantie par les dispositions réglementaires du projet de PLU. En effet, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) stipulent que les densités s'appliquent aux opérations d'ensemble. Mais le règlement écrit relatif aux zones 1AU autorise sans condition les constructions à usage d'habitation isolée. En effet, elles ne sont pas évoquées dans l'article 1 de ce règlement et l'article 2 n'indique pas que toutes les constructions doivent être intégrées à une opération d'ensemble. Dès lors, les dispositions des OAP peuvent s'avérer inopérantes. Par ailleurs, le paragraphe C.2 (pièce n°3, page 5) évoque des surfaces de plancher et un coefficient d'occupation du sol (COS) comme éléments de calcul, tout en indiquant que la densité est exprimée en nombre de logements à l'hectare. Ces dispositions apparaissent contradictoires et devraient donc être rectifiées.

3. Qualité écologique et paysagère

La commune de Lanton s'est principalement développée par une urbanisation linéaire (route de Blagon par exemple) et des lotissements consommateurs d'espaces et générant une image dégradée des entrées de ville de la commune, traduisant notamment une absence de réflexion sur l'aménagement paysager. Le projet de PLU pourrait utilement être complété par des dispositions visant à améliorer les entrées de ville de la commune, via des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) spécifiques. Le rapport de présentation devrait a minima expliquer les objectifs de qualité paysagère à atteindre dans les secteurs nouvellement ouverts à l'urbanisation en extension urbaine (zones 1AU et 2AU).

Les lotissements situés à l'ouest du golf (route de Mouchon) sont considérés comme existants mais présentent de très grandes disponibilités foncières (cf. illustration ci-dessous). Une OAP sur ces lotissements serait particulièrement pertinente.



Rapport de présentation, extrait des cartes page 76 et 79
(hachures rouges : disponibilités foncières, hachures bleues : divisions parcellaires envisageables)

La partie relative à l'explication des choix devrait par ailleurs analyser le maintien en zone ouverte à l'urbanisation de ces secteurs au regard de la loi littoral et notamment des continuités du tissu urbain. Il en est de même pour le vaste secteur dédié aux équipements et aux loisirs (1AUL).

Concernant les zones présentant un intérêt écologique, dont la localisation est principalement littorale, le projet communal permet a priori de limiter les impacts du développement projeté.

4. Ressource en eau

Le rapport de présentation indique (page 175) que l'ensemble de la commune de Lanton est classé en zone de répartition des eaux (ZRE). Ce classement, motivé par une insuffisance structurelle des ressources par rapport aux besoins, induit un abaissement des seuils d'autorisation des prélèvements dans les eaux superficielles comme dans les eaux souterraines.

Les explications contenues dans le rapport de présentation (page 245) montrent pourtant que le projet

d'accueil démographique de la commune induirait un dépassement des prélèvements autorisés. Dès lors, notamment au regard des marges importantes des capacités de construction du projet communal par rapport aux besoins stricts (cf. supra), l'approvisionnement en eau potable n'est à ce jour pas garanti dans le projet communal. L'ouverture à l'urbanisation de tout ou partie des zones proposées en extension (1AU et 2AU) devrait donc être questionnée. Il semblerait, a minima, indispensable de conditionner l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU à une révision du PLU, et non à une simple modification comme proposé dans le règlement écrit.

5. Risques

Le rapport de présentation expose clairement les différents risques auxquels la commune est soumise. Les explications sont appuyées par des cartographies permettant de préciser les secteurs les plus vulnérables. La commune est particulièrement sensible aux trois risques suivants : submersion marine, incendie de forêt et inondation par remontée de nappe.

Le rapport de présentation comprend des cartes intermédiaires du plan de prévention des risques de submersion marine en cours d'élaboration, et semble prendre en compte les principales informations issues de ces documents.

Les zones 1AU et 2AU sont respectivement en zone orange et en zone rouge dans le plan de prévention du risque incendie de forêt (PPRIF) en vigueur, c'est-à-dire un aléa fort et une défendabilité insuffisante (zone orange) ou rédhibitoire (zone rouge). Le rapport indique la volonté de la commune de maintenir le classement de la zone 2AU en attendant d'une révision du PPRIF permettant une levée de l'inconstructibilité de cette zone. Ce choix légitime d'autant plus la nécessité d'assujettir l'ouverture à l'urbanisation de la zone 2AU à une révision du PLU.

Par ailleurs, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des secteurs AU de Pichot et de la Route de Blagon devraient reprendre les obligations issues du PPRIF pour la zone orange : piste périphérique, accès normalisé à la forêt tous les 200 mètres, etc. La démonstration de la compatibilité du projet de PLU avec le PPRIF devrait ainsi être complétée.

Le risque inondation par remontée de nappe est pris en compte dans le règlement, en imposant notamment une sur-élévation des bâtiments construits dans les secteurs les plus sensibles.

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

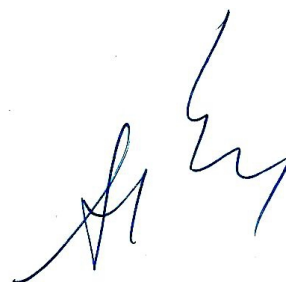
Le projet de plan local d'urbanisme de Lanton vise à encadrer le développement de la commune à l'horizon 2030.

L'Autorité environnementale souligne que l'évaluation des besoins en logements est confuse voire incohérente et doit donc être complétée afin de conforter l'explication du projet communal. Les dispositions réglementaires applicables aux zones ouvertes à l'urbanisation ne garantissent nullement la tenue des objectifs de densité proposés dans le projet d'aménagement et de développement durables et le rapport de présentation. Elles devraient également être précisément définies.

La qualité du projet pourrait être améliorée sur le plan paysager, notamment dans les lotissements existants ou à créer et en entrées de ville.

Enfin, faute d'éléments supplémentaires qui seraient à présenter au public, l'Autorité environnementale estime que les développements de population et leur localisation ne sont compatibles ni avec la ressource en eau disponible ni avec le plan de prévention du risque incendie de forêt (PPRIF).

Pour le président,
le membre permanent titulaire de
la MRAe Nouvelle-Aquitaine



Hugues AYPHASSORHO