



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme
intercommunal (PLUi) du Pays de Mugron (Landes)**

n°MRAe 2019ANA211

dossier PP-2019-8780

Porteur du Plan : Communauté de communes Terres de Chalosse
Date de saisine de l'autorité environnementale : 5 août 2019
Date de la contribution de l'agence régionale de santé : 29 août 2019

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 à la décision du 16 octobre 2019 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 16 octobre 2019 par Bernadette MILHÈRES, par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

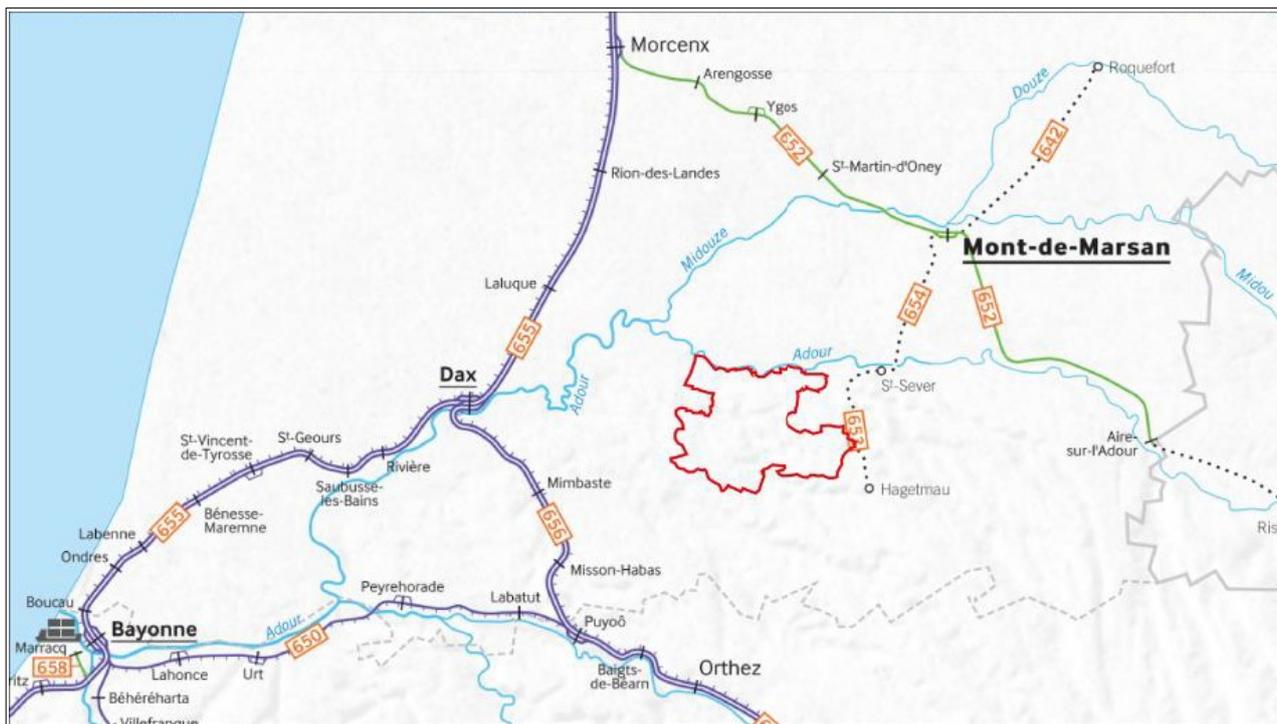
I Contexte et objectifs généraux du projet

Le territoire du pays de Mugron est situé dans le département des Landes, entre les aires urbaines de Dax et de Mont-de-Marsan. Il regroupe 13 communes et s'étend sur une superficie de 13 463 hectares. La population est estimée à 5 860 habitants en 2015. La commune de Mugron comprend environ un quart de la population du pays avec 1 439 habitants. La commune de Doazit compte 873 habitants, et les autres communes sont peuplées de moins de 500 habitants.

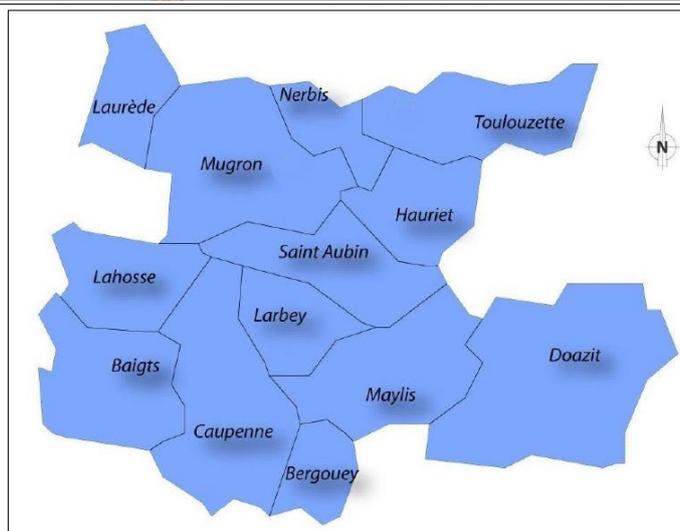
Le territoire appartient à la communauté de communes Terres de Chalosse, porteuse du PLUi, qui regroupe depuis le 1^{er} janvier 2017 les anciennes communautés de communes du Pays de Mugron et de Montfort-en-Chalosse.

Le territoire est compris dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Adour Chalosse Tursan, arrêté le 25 mars 2019, qui a fait l'objet d'un avis de l'Autorité environnementale¹. Deux communes du pays : Mugron et Doazit, sont couvertes par un plan local d'urbanisme (PLU), sept sont dotées d'une carte communale. Les autres communes sont soumises au règlement national d'urbanisme (RNU). Le territoire du Pays de Mugron a engagé l'élaboration d'un PLU intercommunal (PLUi) le 2 octobre 2015 sur l'ensemble des 13 communes, avant le regroupement avec l'intercommunalité de Montfort-en-Chalosse. La procédure se poursuit donc sous la maîtrise d'ouvrage de la communauté de communes des Terres de Chalosse.

1 Avis n°2019ANA133 : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2019-8227_scot_adourchalossetursan_mrae_def.pdf



Localisation du Pays de Mugron
(Source : rapport de présentation)



Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) envisage d'atteindre une population de 6 530 habitants en 2030. Cela implique la construction ou la remise sur le marché d'environ 395 logements. Pour répondre aux besoins de développement du territoire, la collectivité envisage de mobiliser environ 46,3 hectares de surfaces constructibles pour l'habitat et 3,8 hectares à vocation économique.

Le territoire du pays de Mugron est concerné par le site Natura 2000 *Adour*, référencé FR7200724 au titre de la directive « Habitats-Faune-Flore ».

En raison de la présence de ce site, le projet de PLUi a fait l'objet 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. Le projet de PLUi, arrêté le 4 juillet 2019, 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 PLUi

A Remarques générales

Le rapport de présentation contient les pièces attendues pour répondre aux exigences de l'article R 151-3 du Code de l'urbanisme. Il est proportionné aux enjeux du territoire et aux effets potentiels de la mise en œuvre du PLUi.

Le rapport de présentation est scindé en quatre volumes et une annexe. Le diagnostic, l'état initial de l'environnement, les justifications des choix retenus pour le projet intercommunal et l'évaluation environnementale pourraient être regroupés en un seul volume pour faciliter l'appropriation de la démarche d'élaboration du document d'urbanisme et la compréhension globale du projet intercommunal.

Des synthèses partielles pour les différentes thématiques permettent de faire ressortir de façon claire les atouts et les faiblesses du territoire ainsi que les principaux enjeux identifiés sur le territoire.

Les secteurs ouverts à l'urbanisation bénéficient d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui sont regroupées en pièce n°3 du PLUi. Ce recueil d'OAP ne comporte cependant aucune cartographie permettant de localiser les secteurs à l'échelle du territoire ou des communes. Le recueil est par conséquent difficilement utilisable. L'ajout de cartes introductives faciliterait le repérage des secteurs de développement.

Le résumé non technique reprend les éléments principaux du diagnostic, de l'état initial de l'environnement, du projet intercommunal et de la justification des choix. En revanche, il ne présente pas la méthode employée pour réaliser l'évaluation environnementale du PLUi et il manque d'illustrations. La numérotation des pages de ce document est, contrairement à celle des autres pièces du dossier, en chiffres romains. Ce choix n'est pas de nature à faciliter la manipulation de cette pièce, qui est pourtant un élément essentiel de la consultation du public. **La MRAe recommande de compléter et modifier le résumé non technique pour faciliter l'accès du public à l'information.**

Le système d'indicateurs proposé est générique. Le choix des thématiques devrait correspondre aux enjeux identifiés sur le territoire pour s'appliquer spécifiquement au pays de Mugron. Le mode de présentation ne permet pas d'apprécier aisément les priorités et le mode de calcul des différents indicateurs. Le système ne permet pas par ailleurs une évaluation opérationnelle de la mise en œuvre du plan. Il devrait comporter en effet la structure en charge du suivi, les sources permettant le recueil d'informations, l'état initial des données disponibles dans le dossier pour chaque indicateur, la périodicité de suivi et les objectifs à atteindre. **La MRAe recommande de revoir le système d'indicateurs, élément important de l'évaluation en continu du document d'urbanisme.**

B Diagnostic et analyse de l'état initial de l'environnement

1 Démographie et logements

Le diagnostic fait état d'une baisse constante de la population sur le territoire du pays de Mugron entre 1962 et 1990, d'une stabilité entre 1990 et 1999 puis d'une légère croissance démographique à partir des années 2000. Avec un taux de croissance de + 0,6 % entre 2010 et 2015 lié à un solde migratoire positif, 5 860 habitants ont été recensés sur le territoire en 2015. Les taux de variation de la population sont hétérogènes sur le territoire. Le rapport présente clairement les disparités qui existent entre les secteurs du territoire en termes de répartition et d'évolution des populations.

La composition de la population évolue également. Ainsi, en 2015, la taille moyenne des ménages diminue pour atteindre 2,4 personnes par ménage (2,5 en 2010) et le vieillissement de la population s'accroît légèrement avec 31 % de la population de plus de 60 ans (29,8 % en 2010).

Selon le rapport, le territoire comptait 2 833 logements en 2015, dont une majorité de résidences principales (2 383 logements soit 84,1 % du parc), 177 résidences secondaires (6,2 %) et 273 logements vacants (9,7 %). Les logements vacants sont principalement situés sur les communes de Mugron et de Saint-Aubin.

Le rapport présente un territoire rural constitué d'un pôle principal (le bourg de Mugron), de pôles secondaires (Baigts, Caupenne, Doazit et Saint-Aubin) et de villages. Le territoire comprend également de nombreux hameaux. Le SCoT identifie la commune de Mugron comme pôle d'équilibre dans l'armature urbaine du pays Adour Chalosse Tursan.

2 Activités

Le diagnostic indique, en page 151, que le territoire comprend cinq zones d'activités économiques sur une emprise de près de 33,4 ha réparties sur les communes de Mugron, Maylis et Doazit, le long de la route départementale RD18. Le rapport mentionne que ces zones disposent de capacités foncières encore inexploitées mais leur taux d'occupation et les besoins de développement économique ne sont pas identifiés dans le rapport de présentation. **Le rapport doit donc être complété sur ce point.**

Le territoire du pays de Mugron est fortement marqué par l'activité agricole. Le rapport indique que les terres agricoles les plus productives se trouvent dans les plaines alluviales de l'Adour et du Louts sans pour autant les cartographier. **La MRAe recommande de produire cette carte et de l'intégrer au dossier, afin d'appréhender la valeur agronomique des terres agricoles du territoire et d'éclairer ainsi les choix de développement spatial.**

3 Analyse des capacités de densification et de mutation

Le rapport comprend une analyse du potentiel de densification et de mutation des espaces urbains bâtis existants sur le territoire. La méthodologie proposée se base sur la délimitation des périmètres actuellement urbanisés, puis sur l'identification des surfaces qui correspondent à des comblements de dents creuses, à des divisions parcellaires et à du renouvellement urbain. Des exemples cartographiques² de cette analyse sont présentés pour les communes de Laurède et Caupenne. La présentation de cette analyse pour l'ensemble des communes en annexe du rapport de présentation permet d'appréhender la délimitation des enveloppes bâties retenue au niveau des bourgs et le repérage des surfaces densifiables. En revanche, aucune information n'est fournie quant à l'identification de parcelles bâties susceptibles de muter, notamment les délaissés urbains et les secteurs en friches.

Le rapport indique que cette méthode porte sur l'identification d'espaces densifiables dans les bourgs mais également dans les écarts, qui ne devraient pas, sauf à démontrer le contraire, avoir vocation à se densifier afin de limiter le mitage des espaces agricoles et naturels. Le dossier ne fournit pas de support cartographique à l'appui de l'analyse des capacités de densification de ces écarts.

Pour l'habitat, un potentiel de densification est ainsi estimé globalement à près de 27 hectares. Le rapport précise, en page 229, la répartition entre les surfaces retenues en dents creuses (16,34 ha) et les surfaces en divisions parcellaires (10,42 ha) déclinées pour chacune des communes. Le rapport évalue un potentiel de réalisation de 210 logements sur ces espaces. La densité moyenne d'environ 7,8 logements à l'hectare retenue pour estimer le potentiel de densification apparaît faible et devrait être justifiée notamment au regard des densités rencontrées sur le territoire.

Ce potentiel de densification pour l'habitat est ramené à 16,4 hectares en tenant compte d'un taux de rétention foncière similaire à celui constaté sur le territoire dans les périodes récentes. Cela conduit à ne retenir qu'un potentiel de 116 logements en densification.

Pour les secteurs économiques, le rapport indique en page 152 que deux lots sont encore disponibles sur les zones d'activités de Doazit sur une surface de 0,89 ha. Cependant, les photos aériennes présentées dans le dossier montrent un nombre plus important de parcelles encore non bâties sur les zones d'activités du territoire. Le rapport doit indiquer précisément les surfaces encore disponibles en densification des secteurs d'activités économiques existants.

La MRAe recommande de compléter le rapport pour s'assurer d'une prise en compte suffisante des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis dans la définition du projet intercommunal.

Gestion de la ressource en eau

Le rapport identifie sur le territoire un réseau hydrographique dense comprenant deux cours d'eau principaux (l'Adour et Le Louts) et leurs affluents. L'état écologique des quatre masses d'eau superficielles recensées sur le territoire en 2015 est qualifié de moyen. Les eaux de surface sont notamment sensibles aux pollutions diffuses par les intrants d'origine agricole. L'ensemble du territoire est notamment classé en zone vulnérable aux nitrates depuis 2015. Les nitrates d'origine agricole sont également à l'origine de la dégradation de la qualité des eaux d'une des cinq masses d'eau souterraines présentes sur le territoire.

a) Eau potable

Le rapport de présentation contient des informations trop sommaires quant à l'alimentation du territoire en eau potable.

² Pages 17 et 32 du rapport de présentation (explication des choix)

Le rapport dresse la liste des forages destinés à l'alimentation en eau potable du territoire. Ces forages ainsi que les périmètres de protection associés, figurant sur le plan des servitudes, devraient être cartographiés dans le rapport de présentation. Aucune information sur les volumes prélevés, les volumes autorisés, la ressource au sein de laquelle ils s'alimentent ou encore la qualité du réseau de distribution n'est donnée dans le rapport. En l'état, il est impossible de se prononcer sur la soutenabilité des développements envisagés au regard de la capacité à alimenter la population en eau potable.

La MRAe considère qu'il est nécessaire de compléter le rapport de présentation avec des informations précises sur la ressource en eau potable, sa disponibilité et sa suffisance, ainsi que sur le rendement des réseaux, afin de s'assurer de la faisabilité du projet démographique intercommunal.

b) Assainissement des eaux usées et pluviales

Cinq communes du territoire sur treize disposent d'un réseau d'assainissement collectif relié à cinq stations d'épuration. Le tableau de synthèse de la page 170 du diagnostic récapitule les capacités nominales des stations d'épuration, les charges entrantes maximales en mai 2017 et les capacités résiduelles de chacune des stations d'épuration. Le rapport met ainsi en évidence que la station d'épuration de Mugron dispose d'une capacité résiduelle de 24 %, associée à un réseau en surcharge hydraulique par temps de pluie, et que celle de Doazit a atteint sa capacité limite. Il est évoqué la programmation de travaux d'extension de la station d'épuration de Doazit sans que le dossier ne quantifie les évolutions qui seraient apportées, ni ne fournisse de calendrier de réalisation des travaux.

Le rapport devrait reprendre les éléments d'information disponibles dans les annexes sanitaires et présenter ainsi en complément une cartographie permettant de situer les stations d'épurations et le réseau d'assainissement.

Le reste du territoire relève de l'assainissement autonome, notamment pour huit communes disposant uniquement de ce mode d'assainissement. Le rapport de présentation indique la présence de 2 076 installations d'assainissement autonome, dont 83 % ont fait l'objet d'un contrôle. 76 % des installations contrôlées sont jugées non conformes, sans pour autant qu'il soit apporté d'éléments permettant d'identifier la nature des dysfonctionnements rencontrés (vétusté des installations, difficultés d'implantation au regard de contraintes topographiques, etc.). Les cartes d'aptitude des sols à l'infiltration des eaux sont fournies dans les annexes sanitaires et **devraient figurer dans le rapport à l'échelle du territoire**. Cela permettrait de proposer des actions pour résorber ces dysfonctionnements dans les secteurs d'assainissement non collectif et de justifier par la suite les choix des secteurs à prioriser pour le développement de l'urbanisation.

Le rapport ne comprend par ailleurs aucun développement concernant la gestion des eaux pluviales sur le territoire et devrait être complété sur ce point.

c) Défense incendie

Le rapport de présentation, en page 3 de l'évaluation du projet, indique une « *problématique relative à la défense incendie non réglée et même renforcée* ». Aucune explication n'est cependant fournie dans le dossier. **La MRAe recommande l'ajout de précisions sur le caractère suffisant des dispositifs de défense incendie présents sur le territoire, notamment au regard des capacités de prélèvements dans la ressource en eau et de leur état de fonctionnement afin de s'assurer par la suite de la faisabilité du projet intercommunal.**

4 Énergie et gaz à effet de serre

Si le rapport ne donne pas d'estimation des émissions de gaz à effet de serre (GES) sur le territoire, il évoque des propositions permettant de contribuer à la maîtrise de l'énergie et à la réduction des émissions de GES.

Le rapport présente en effet une analyse du potentiel du territoire en termes de développement des énergies renouvelables (solaire, géothermie et bois-énergie, méthanisation). Le potentiel du territoire pour le développement de la filière méthanisation est toutefois limité au regard de la vulnérabilité du territoire aux nitrates.

Le rapport indique par ailleurs une forte dépendance à la voiture individuelle au sein de ce territoire rural et un enjeu de développement des itinéraires cyclables et piétons en centre-bourg. L'étude sur les déplacements doux ne présente cependant que les circuits touristiques et sportifs existants sur le territoire. Elle devrait s'attacher également aux liaisons douces permettant de mailler le territoire (connexions entre les hameaux et les centre-bourgs, connexions avec les transports collectifs) et les liaisons du quotidien entre habitat et équipements, commerces et services. **La MRAe recommande de compléter le rapport par la présentation et une cartographie de ces liaisons douces existantes et le potentiel envisageable en fonction des besoins du territoire.**

Le rapport identifie également la nécessité de réduire les consommations énergétiques en s'orientant vers des formes urbaines plus compactes et en évoquant les notions de performances énergétiques et environnementales des constructions.

5 Milieux naturels

Le territoire intercommunal comprend plusieurs sites faisant l'objet d'inventaires et de mesures de protection dont les périmètres sont cartographiés en pages 46 et 50 de l'état initial de l'environnement :

- le site Natura 2000 de l'Adour,
- les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de la « basse vallée du Louts » et de « l'Adour d'Aire sur l'adour à la confluence avec la Midouze, tronçon des saligues et gravières ».

L'analyse de l'état initial de l'environnement présente clairement la vulnérabilité des sites et les enjeux identifiés. La MRAe souligne que les poissons migrateurs qui fréquentent l'Adour sont des espèces à forte valeur patrimoniale. Il est nécessaire d'apporter des informations plus précises sur ce milieu et les espèces qu'il abrite, notamment au regard des objectifs de préservation des populations de poissons migrateurs amphihalins sensibles à la qualité des eaux superficielles.

Le rapport identifie des enjeux de préservation des milieux boisés notamment sur les coteaux et les ripisylves et d'un maillage bocager constitués de haies. Les milieux boisés sont cartographiés en page 16 de l'état initial de l'environnement sans toutefois distinguer les différents boisements ni hiérarchiser les enjeux. Le dossier ne propose aucune cartographie des linéaires de haies. **La MRAe recommande de compléter le rapport sur l'analyse et le repérage des milieux boisés et bocagers sur le territoire.**

Le rapport identifie également de nombreuses zones humides localisées le long de l'Adour qui présentent des enjeux forts. Leurs périmètres sont reportés sur la carte de la page 56 de l'état initial de l'environnement en se basant sur l'identification des zones humides par l'Agence de l'eau Adour Garonne. Le rapport de présentation n'apporte pas davantage de précisions et de déclinaisons locales à l'identification des zones humides³. **La MRAe estime que des investigations complémentaires visant à caractériser et à localiser précisément les zones humides, notamment celles issues d'études de la pré-localisation sont nécessaires afin de s'assurer de leur prise en compte par la suite dans la définition du projet de PLUi.**

Le rapport indique que l'étude de définition des continuités écologiques du territoire du pays de Mugron s'appuie sur le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)⁴ d'Aquitaine. Les continuités écologiques sont identifiées notamment le long des cours d'eau de l'Adour et du Louts avec des objectifs de restauration de la trame bleue et de préservation de la trame verte. Le rapport met également en avant les continuités écologiques constituées par « *la couverture boisée composée d'ensembles forestiers globalement peu étendus et morcelés* ».

6 Patrimoine bâti et paysager

Le rapport décrit un patrimoine bâti culturel et historique riche comprenant des sites et des monuments remarquables qui bénéficient, pour certains, d'une protection au titre des monuments historiques et des sites classés et inscrits. Le rapport de présentation mentionne également un petit patrimoine bâti d'intérêt, notamment lié à la présence de l'eau tels que les moulins, les lavoirs et les fontaines.

Si le rapport choisit de ne présenter qu'« *un échantillon de la diversité, de la richesse et de l'intérêt* » du patrimoine bâti non protégé (châteaux, maisons capcazalières⁵, caveries, chais et arènes), il doit néanmoins indiquer qu'un recensement exhaustif a été réalisé et le fournir en annexe du rapport. De même, des exemples de repérage de ce patrimoine sur les communes de Laurède et Caupenne sont présentés dans le rapport de présentation. Ce repérage cartographique aurait dû figurer dans le rapport pour l'ensemble des communes.

L'analyse paysagère met de plus en avant la qualité paysagère apportée au territoire par les éléments naturels présents sur les propriétés remarquables et les espaces publics, notamment par la présence d'arbres isolés ou en alignement, sans toutefois les localiser sur le territoire.

La MRAe recommande l'ajout du recensement de l'ensemble du patrimoine bâti d'intérêt à préserver et la cartographie précise des éléments du patrimoine paysager bâti et naturel afin de garantir leur prise en compte par le projet de PLUi.

3 La caractérisation des zones humides en application des nouvelles dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, modifié par la loi du 24 juillet 2019 renforçant la police de l'environnement, est d'ores-et-déjà en application (critère pédologique ou floristique). Cet article définit notamment les zones humides comme « *les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année* ».

4 SRCE annulé par le Tribunal Administratif de Bordeaux le 13 juin 2017 mais dont les éléments de connaissance restent valides.

5 Une « *maison capcazalière* » est un terme qui désigne en Chalosse, dans le département des Landes, une demeure de maître et un domaine établi

L'analyse paysagère permet par ailleurs d'identifier notamment des enjeux paysagers de maintien des continuités paysagères entre espaces urbanisés et espaces de développement, d'insertion paysagère qualitative des constructions dans les projets de développement et de préservation des perceptions paysagères depuis les axes de circulations.

7 Risques et nuisances

Le territoire est concerné par un risque faible à moyen de retrait et gonflement des argiles et présente localement des risques d'effondrement liés aux cavités souterraines. Le rapport présente une cartographie de ces risques et décrit les enjeux associés. Il devrait en complément détailler les incidences potentielles sur la constructibilité des secteurs concernés.

Le rapport indique que le territoire est sensible aux risques d'inondation par débordement des cours d'eau du Louts, de l'Adour et du Gabas. Le rapport fait référence à l'Atlas des zones inondables des Landes, utilisé pour cartographier les secteurs concernés par ce risque dans l'état initial de l'environnement. Le rapport identifie et cartographie de plus un territoire sensible aux risques d'inondation par remontée de nappes phréatiques, notamment sur la commune de Toulouzette. Le rapport ne présente toutefois aucune analyse sur les effets cumulatifs de ces risques, ni les mesures susceptibles de contribuer à la prise en compte de ces risques par le document d'urbanisme. **La MRAe recommande de compléter l'analyse des risques d'inondation sur ce point.**

Le rapport fournit une cartographie permettant d'identifier les communes du territoire concernées par le risque de rupture du barrage du Gabas situé dans le département des Pyrénées-Atlantiques. Le rapport indique qu'un plan particulier d'intervention (PPI) en cas de rupture a été signé en 2004 en vue de mieux protéger les populations vivant en aval de ce grand barrage. Ce PPI organise et prévoit les mesures à prendre ainsi que les moyens de secours à mettre en œuvre pour l'alerte et l'évacuation des populations concernées. Le rapport ne donne en revanche aucune indication sur les zones potentiellement menacées par l'onde de submersion en cas de rupture totale du barrage.

Le territoire est par ailleurs concerné par le risque lié au transport routier de matières dangereuses. La MRAe considère qu'une cartographie présentant les axes majeurs concernés est nécessaire pour permettre d'avoir une information satisfaisante sur la localisation des principales sources de risque.

La MRAe recommande de compléter le rapport avec la cartographie des secteurs exposés au risque de rupture du barrage et au risque lié au transport de matières dangereuses ainsi que par les conséquences, notamment sur la maîtrise de l'urbanisation, qu'implique la présence du barrage et des infrastructures de transport. Il s'agit de vérifier que la mise en œuvre du projet de PLUi n'est pas susceptible d'augmenter l'exposition des personnes et des biens à ces risques.

Le rapport indique par ailleurs que des sites ont été identifiés dans le cadre de l'inventaire des sites et sols pollués ou potentiellement pollués. **Au regard de leurs potentiels impacts sur l'environnement, une représentation graphique de la localisation de ces sites et leurs restrictions d'usage devraient être exposées dans le dossier pour permettre de mieux appréhender leur prise en compte.**

Le diagnostic agricole fait état de 220 exploitations agricoles en 2016. Il identifie des conflits d'usages liés aux accès aux exploitations agricoles lorsqu'elles se situent à proximité d'espaces urbains et des risques d'enclavement de certaines exploitations.

Aucune analyse n'est présentée en complément pour identifier et localiser les zones sensibles d'un point de vue agricole (élevage ou épandage), s'agissant d'un élément de diagnostic important permettant de tenir compte des nuisances potentielles et conflits d'usage entre agriculture et habitat. Un plan des périmètres de réciprocité autour des exploitations d'élevages devrait être présenté dans le rapport. **La MRAe considère qu'il convient de compléter le rapport de présentation par une analyse fine de ces nuisances potentielles pour une prise en compte dans le projet de PLU.**

C Projet intercommunal et prise en compte de l'environnement

1 Justification du projet intercommunal et consommation d'espaces

a) Projet démographique

Le PLUi du pays de Mugron a pour objectif d'encadrer le développement de cette partie de l'intercommunalité de Terres de Chalosse à l'horizon 2030. L'armature territoriale retenue pour le projet correspond au confortement du pôle principal de Mugron, à l'identification de polarités secondaires (Saint-Aubin et Doazit) et d'un pôle de proximité (Caupenne).

Le rapport de présentation contient un exposé des trois scénarios de développement étudiés fondés sur le maintien des documents d'urbanisme en vigueur, la poursuite des tendances de développement observées entre 2006 et 2016 et un développement du territoire plus dynamique. Ces scénarios, leurs atouts, leurs faiblesses ainsi que leurs incidences environnementales prévisibles sont présentées dans le rapport.

Le projet intercommunal choisit un objectif de croissance de +0,8 % par an pour atteindre environ 6 531 habitants d'ici 2030. Le projet démographique s'inscrit dans le scénario de croissance démographique « optimiste », légèrement au-dessus de la moyenne des dernières tendances de croissance observées (+0,6 %). Selon le rapport, le projet correspond à l'accueil d'environ 548 habitants supplémentaires à l'horizon 2030 à partir d'une population de 2019 estimée à 5 983 habitants.

b) Besoins en logements

Le PLUi se fonde sur les besoins retenus dans le programme local de l'habitat (PLH) approuvé le 12 avril 2018 pour déterminer un besoin de 354 logements répartis entre les 13 communes entre 2019 et 2030.

Cependant, le rapport n'apporte pas d'éléments de démonstration permettant de comprendre comment le projet intercommunal estime ce besoin en logements. Afin d'évaluer le nombre de logements globalement nécessaire à la réalisation du projet, le rapport de présentation devrait expliquer d'une part combien de logements permettront l'accueil des nouvelles populations, et d'autre part combien de logements seront nécessaires au maintien de la population déjà installée (ou point d'équilibre hypothétique), en prenant en compte le phénomène de desserrement des ménages, les besoins de renouvellement du parc de logements existants et le maintien de la fluidité des parcours résidentiels (nombre de logements vacants et résidences secondaires).

Le projet intègre la mobilisation de 19 logements vacants déterminés également par le PLH selon les explications fournies en page 44 du rapport de présentation relatif à l'évaluation du projet. De plus, 15 logements issus du changement de destination sont intégrés dans le projet ramenant ainsi l'objectif de réalisation de logements à 320 logements à l'horizon du PLUi.

Avec 116 logements potentiellement construits en densification du tissu urbain existant, la construction de 204 logements en extension serait par conséquent nécessaire. Le dossier explique que le projet de PLUi permettra la réalisation de 247 logements en extension. Cette estimation intègre 27 logements en zone d'urbanisation future AU0 qui doivent être comptabilisés dans le projet de développement du PLUi puisque la zone AU0 peut être ouverte par modification ou révision du PLUi. Les choix effectués dans le projet de PLUi induisent donc une offre supérieure aux besoins en logements. Cela génère de fait une surconsommation potentielle de foncier en extension urbaine.

La MRAe estime qu'il est nécessaire d'apporter des explications précises et claires quant aux options retenues permettant de justifier les objectifs intercommunaux en termes de besoins réels et de réalisation de logements associés.

c) Consommation d'espaces

Le rapport donne une estimation confuse des besoins nécessaires à la production des logements selon la répartition suivante :

- 116 logements réalisables sur 16,4 hectares en densification du tissu urbain existant (dents creuses et divisions parcellaires) y compris dans les écarts (soit une densité de 7 logements à l'hectare),
- 220 logements dans les zones d'extensions (27,6 ha) des zones urbaines U (13 ha) et à urbaniser AU (14,6 ha) (densité moyenne de 8 logements à l'hectare),
- 27 logements prévus dans la zone d'urbanisation future AU0 de Doazit (2,3 ha) (densité de 11,7 logements à l'hectare).

Le projet conduirait ainsi à la mobilisation de 46,3 hectares à vocation d'habitat identifiés au sein des espaces urbanisés et des zones à urbaniser à court ou long terme, avec une densité moyenne de 7,8 logements à l'hectare. Le projet impose dans les secteurs ouverts à l'urbanisation des bourgs principaux (Mugron, Saint-Aubin et Caupenne) des densités de 12 logements à l'hectare. En revanche, les densités imposées de 6 logements à l'hectare dans les villages sont très faibles. Le projet de PLUi n'apparaît pas ainsi contribuer aux objectifs nationaux de modération de la consommation des espaces.

La MRAe rappelle que le projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, en cours de finalisation, prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à celle connue entre 2009 et 2015.

La MRAe recommande d'appliquer une densité plus forte dans les zones à urbaniser et considère qu'une densité de 10 logements à l'hectare devrait être requise *a minima*. Elle recommande de mettre en œuvre un projet participant à la modération de la consommation d'espaces et de limiter les ouvertures à l'urbanisation aux besoins réels.

Par ailleurs, les plans de zonage font apparaître un classement de certains écarts en zones agricoles A ou naturelles N sans pour autant disposer de droits à construire identiques selon les secteurs. En effet, certains écarts sont classés en secteurs Nh, secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) et peuvent accueillir de nouveaux logements. Ces STECAL représentent une surface de 25,28 hectares alors que leur délimitation doit rester exceptionnelle.

Le projet de PLUi classe certains écarts également en zone urbaine Uca. Les capacités de densification qui sont données à ces secteurs sont évaluées à 19 logements sur 3,6 hectares selon le dossier. Le rapport ne fournit cependant aucune explication sur les choix ayant conduit à classer ou non les écarts en secteurs Nh, alors qu'ils présentent des similitudes en termes de densités et de formes urbaines. **La MRAe recommande de justifier le classement de ces secteurs dont le développement est susceptible de conforter le mitage du territoire et d'induire une consommation potentielle d'espaces agricoles et naturels importante. Ces compléments sont nécessaires pour s'assurer que le développement des STECAL envisagé ne vienne pas à l'encontre des objectifs d'économie d'espaces et de lutte contre l'étalement urbain.**

Par ailleurs, le projet prévoit le développement des activités économiques en extension des zones d'activités existantes sur les communes de Mugron et Maylis sur une surface totale de 3,8 hectares. Le rapport ne s'appuie cependant sur aucune évaluation des besoins nécessaires. Le potentiel encore disponible dans les zones déjà urbanisées à vocation économique n'est pas clairement identifié (cf. § B-3 ci-dessus). **La MRAe recommande de justifier les surfaces à mobiliser pour les activités économiques au regard des besoins identifiés et des capacités résiduelles des zones existantes dans un objectif de réduction de la consommation d'espace.**

2 Choix et caractérisation des zones ouvertes à l'urbanisation

Le rapport⁶ explique succinctement la méthodologie utilisée (notamment exploitation des données et des analyses, investigations de terrain et caractérisation des contraintes) pour aboutir à la délimitation des secteurs de développement dans le projet de PLUi.

Les éléments permettant de comprendre plus en détail les atouts et les enjeux environnementaux des différents secteurs de développement envisagés sont disséminés dans les différentes pièces du rapport de présentation. Cela ne permet pas d'appréhender aisément les choix qui ont conduit à retenir certains secteurs plutôt que d'autres. **La MRAe recommande de réorganiser et de compléter ainsi le rapport de présentation afin de comprendre la démarche d'évaluation environnementale menée pour chacun des secteurs.** La MRAe recommande notamment l'ajout d'une synthèse de ces analyses et une cartographie de synthèse par commune, qui permettraient de faciliter la compréhension du choix des secteurs de développement et de visualiser rapidement les secteurs à enjeux écologiques, paysagers et agricoles.

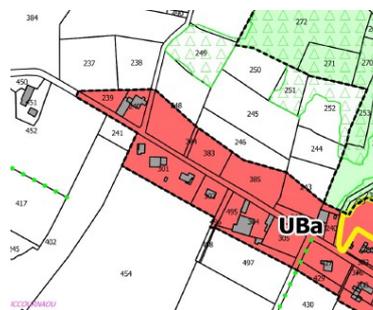
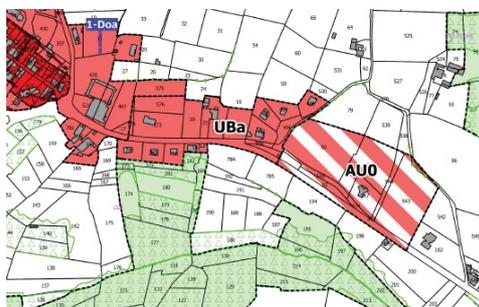
L'étude des secteurs de développement se base sur des critères de proximité des équipements, de facilités d'accès, de préservation des paysages, topographiques, agricoles et en complément sur des enjeux écologiques. Une étude a été en effet réalisée par un écologue en avril 2017.

Certaines cartes présentées à l'appui de cette étude ne permettent pas toutefois d'identifier les secteurs d'étude et devront être complétées. De plus, certains critères manquent de précisions (critères relatifs aux enjeux agricoles, aux possibilités de raccordement au réseau collectif d'assainissement, aux risques, etc). Les enjeux environnementaux identifiés ne font l'objet d'aucune hiérarchisation.

L'étude présentée porte uniquement sur les zones immédiatement urbanisables dans les bourgs et les villages sans justification de ce choix méthodologique. Elle n'intègre donc pas l'ensemble des secteurs d'extension. La zone d'extension de Doazit ne fait par exemple l'objet d'aucune analyse. Or, le territoire peut présenter des enjeux sur d'autres zones comme celles intéressant les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) ou les projets d'aménagement économique en zone naturelle. **La MRAe recommande de compléter le dossier avec une analyse similaire sur les autres parcelles ouvertes à l'urbanisation.**

6 pages 31 et suivantes du rapport de présentation (explication des choix)

La méthode présentée pour le choix des secteurs de développement montre une volonté de limiter les extensions linéaires de l'urbanisation le long des axes de circulation et la mise en avant de coupures d'urbanisation. Toutefois, la zone d'extension de Doazit ne s'inscrit pas dans cet objectif et constitue une extension le long de la RD18 (extrait plan de zonage à gauche). De même, la zone urbaine de la commune de Lahosse s'étend vers le nord au-delà de la limite d'urbanisation identifiée. D'autres extensions viennent conforter et amplifier l'urbanisation linéaire existante comme sur la commune de Bergouey (extrait plan de zonage à droite).



Le projet de PLUi prévoit des secteurs de développement au niveau des bourgs soit directement intégrés en zone urbaine U comme sur Baigts, Saint Aubin ou Lahosse, soit en zone à urbaniser AU comme à Mugron et Hauriet. Le rapport de présentation ne comprend aucune explication permettant de comprendre cette hétérogénéité de classement. **Il doit donc être complété afin d'explicitier clairement ces options.**

3 Protection des milieux et des continuités écologiques

Le site Natura 2000, les zones humides identifiées le long de l'Adour et les continuités écologiques liées aux cours d'eau principaux bénéficient d'un classement en zone naturelle Nce dont le règlement assure une protection renforcée. Les autres cours d'eau sont matérialisés sur le règlement graphique et protégés en zone naturelle N. Le règlement du PLUi permet de plus une protection des berges des cours d'eau, par un recul des constructions de six mètres imposé dans les zones urbaines et de dix mètres dans les zones agricoles et naturelles.

L'étude écologique relative à des secteurs de développement potentiels a permis d'identifier la présence de zones humides sur le bourg de Mugron et de Doazit. Le règlement du PLU classe ces secteurs en zone agricole A ou naturelle N et également en zone urbaine. Le règlement de ces zones permet des aménagements et constructions, notamment les bâtiments nécessaires aux exploitations agricoles, qui sont potentiellement incompatibles avec un maintien de la fonctionnalité des milieux humides. Seuls les boisements présents sur ces secteurs sont couverts par une trame d'espaces naturels à protéger. Les zones humides caractérisées par des « enjeux très forts » dans le dossier ne font pas ainsi l'objet d'une protection suffisante. **La MRAe considère qu'il convient de revoir les protections réglementaires pour ces zones humides et de compléter le rapport par une analyse des incidences environnementales de l'urbanisation envisagée à proximité.**

Les boisements, les alignements d'arbres et les haies bocagères participant également aux continuités écologiques sont protégés par le recours à l'article L 151-23 du Code de l'urbanisme. Les boisements bénéficient d'un classement en zones agricoles A et naturelles N selon les secteurs, sans que des justifications ne soient apportées. La MRAe considère qu'une trame d'espaces boisés classés (EBC) serait adaptée pour renforcer la protection des boisements présentant les plus forts enjeux, par exemple pour les ripisylves. Le rapport indique avoir recours aux EBC pour protéger les boisements les plus exposés à la pression urbaine ou agricole. La MRAe note pourtant que cette trame n'est pas concrètement mise en œuvre dans le règlement graphique.

La MRAe constate que, pour les secteurs comprenant des arbres repères ou des lisières boisées, la mesure proposée est généralement la préservation des éléments au sein de l'OAP du secteur étudié.

La MRAe rappelle que le lien juridique entre une OAP et une autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager) est un lien de compatibilité, qui ne garantit pas une protection rigoureuse et efficace des espaces naturels à préserver. Un classement en zone naturelle, notamment lorsque ces éléments sont situés en périphérie de ces secteurs pourrait garantir plus efficacement cette préservation. Ce classement peut de plus être associé à une protection de type espace boisé classé (EBC) ou à une protection pour des motifs écologiques ou paysagers (articles L. 151-23 ou L. 151-19 du Code de l'urbanisme).

Le rapport ne permet pas de démontrer que l'ensemble de ces milieux présents sur le territoire du pays de Mugron sont couverts par une protection réglementaire. **La MRAe recommande de compléter le rapport par la justification des choix de protections réglementaires retenus et par une superposition des milieux à protéger et des protections figurant sur le plan de zonage.**

4 Protection du patrimoine bâti et paysager

Les éléments du patrimoine bâti d'intérêt, répertoriés en annexe du rapport de présentation, sont reportés sur le règlement graphique pour être protégés au titre de l'article L 151-19 du Code de l'urbanisme. Le projet de PLU envisage également de protéger le bâti agricole présentant un intérêt patrimonial, notamment les granges, en autorisant le changement de destination de 19 bâtiments recensés en zone A et N. La MRAe considère cependant que ces inventaires sont trop succincts et qu'il convient de détailler les éléments de patrimoine et les enjeux de protection associés. Ces inventaires devront *a minima* figurer en annexe du règlement écrit pour être opposables.

Le rapport précise que l'interface entre les espaces urbains et ruraux est traité par les OAP afin de permettre une bonne intégration paysagère des secteurs de développement. Les OAP préconisent en effet de traiter les franges urbaines des zones U et AU en contact avec les espaces urbanisés, les boisements ou les espaces agricoles par la préconisation systématique de plantations de filtres, la conservation des structures végétales existantes, des bandes vertes ou un recul d'implantation des constructions. Les épaisseurs des plantations ou les distances de recul ne sont cependant pas spécifiées, ce qui ne garantit pas l'efficacité du traitement paysager souhaité. **La MRAe recommande d'apporter des précisions dans les OAP afin de garantir une intégration paysagère efficace.**

Le projet de PLUi prévoit par ailleurs une OAP sur le village de Maylis en faveur de la préservation des cônes de vue. En revanche, le rapport ne montre pas comment le projet de PLU prend en compte la préservation de l'ensemble des perspectives paysagères identifiées. **La MRAe recommande de compléter le rapport par la démonstration d'une prise en compte satisfaisante de ces enjeux paysagers.**

5 Prise en compte des risques et des nuisances

Le règlement écrit prévoit des dispositions uniquement liées au risque d'inondations par débordement des cours d'eau telles que l'interdiction des sous-sols et la transparence hydraulique des clôtures. Le règlement impose également que les constructions soient réalisées avec un plancher bas *a minima* à +50 centimètres du terrain naturel, disposition qu'il convient de justifier dans le rapport. La MRAe note que cette disposition relève d'une mesure de réduction de l'exposition des biens et des personnes à ce risque sans avoir démontré au préalable qu'une mesure d'évitement pouvait être mise en œuvre comme l'interdiction de nouvelles constructions en zones inondables.

Si le règlement graphique comporte une trame de protection reprenant les secteurs identifiés dans l'Atlas des zones inondables, il ne prévoit aucune protection particulière pour les secteurs concernés par les risques d'inondation par remontée de nappe, de retrait-gonflement des argiles et d'effondrement lié à la présence de cavités souterraines.

Le projet semble prendre en compte les nuisances sonores liées aux infrastructures de transport terrestre et aux activités bruyantes. La MRAe recommande toutefois de démontrer que les dispositions prises par le projet sont suffisantes pour protéger les personnes des nuisances sonores.

Le rapport ne présente par ailleurs aucune démonstration de la prise en compte des risques liés au transport de matières dangereuses, du risque de rupture du barrage et des nuisances potentielles et des conflits d'usage, notamment liées aux activités agricoles à l'interface avec les zones d'habitat.

La MRAe considère qu'il convient de compléter les dispositions réglementaires du PLUi pour assurer la protection des biens et des personnes contre les risques et les nuisances identifiés et de démontrer l'efficacité des mesures prévues.

6 Enjeux liés aux émissions de gaz à effet de serre

Le rapport de présentation ne démontre pas que le projet de PLUi s'inscrit dans un objectif de réduction de la consommation énergétique des constructions alors qu'une réflexion sur la compacité des bâtiments était évoquée.

Le règlement écrit recommande « l'installation de dispositifs de production d'énergie renouvelable pour l'approvisionnement énergétique des constructions ». La MRAe note qu'il ne mobilise pas le bonus de constructibilité (L 151-28 du Code de l'urbanisme) avec des règles de dépassement des hauteurs et d'emprise au sol pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique, outil réglementaire en faveur de la transition énergétique.

Le projet envisage par ailleurs d'améliorer les conditions de mobilités alternatives à la voiture individuelle et

prévoit notamment des liaisons douces interquartiers dans les OAP et un stationnement adapté aux vélos dans certains bourgs (Mugron, Toulouze). Les aires de covoiturage éventuelles sont seulement évoquées. L'ensemble de ces indications reste peu précis. **La MRAe recommande a minima de détailler le maillage mis en place au regard du diagnostic sur les cheminements doux du quotidien pour démontrer l'efficacité du dispositif.**

III Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal du Pays de Mugron, portant sur 13 communes, prévoit d'atteindre une population de 6 530 habitants en 2030 impliquant la construction potentielle ou la remise sur le marché d'environ 395 logements et la mobilisation d'environ 46,3 hectares de surfaces constructibles pour l'habitat.

Les informations relatives à la construction du projet intercommunal, notamment l'évaluation des besoins en logements et le potentiel constructible, sont lacunaires et manquent de cohérence. La MRAe estime qu'il est nécessaire d'apporter des compléments permettant de justifier les objectifs communaux en termes de besoins en logements.

La MRAe recommande également de préciser la faisabilité du projet d'urbanisme intercommunal au regard de la capacité résiduelle des réseaux d'alimentation en eau potable et de la capacité épuratoire du territoire, tant pour la filière collective (réseaux et stations d'épuration) que pour les équipements individuels, dont les taux de non-conformité sont élevés.

La MRAe estime que les surfaces mobilisées pour le projet de développement ne sont pas suffisamment justifiées et sont surestimées, en particulier du fait de trop faibles hypothèses de densités d'urbanisation. Elle recommande de limiter l'ouverture des zones à urbaniser aux seuls besoins identifiés et de réduire les nouvelles surfaces ouvertes à l'urbanisation.

La cohérence entre le règlement proposé et les enjeux environnementaux préalablement identifiés, notamment pour les zones humides, les paysages et les risques naturels, n'est pas démontrée. La mise en place d'outils de protection forte de certains espaces naturels semble en particulier indispensable pour une préservation efficace des milieux présentant les enjeux les plus forts.

En conclusion, la MRAe considère que la prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi doit être améliorée, et recommande donc de compléter et de modifier le dossier en conséquence.

À Bordeaux, le 16 octobre 2019

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
la membre permanente déléguée

Signé

Bernadette MILHÈRES