



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 local d'urbanisme de la
Commune de Saint-Sever (Landes)**

N° MRAe : 2017ANA96

Dossier PP-2017-4751

Porteur du Plan : Communauté de communes Chalosse Tursan
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 24 avril 2017
Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 17 mai 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.

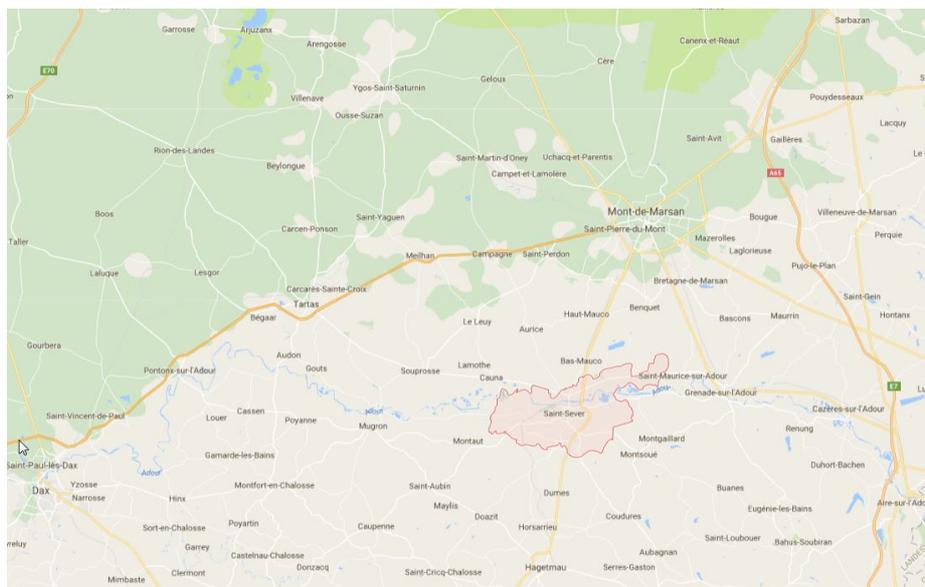
En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

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 et principes généraux du projet

La commune de Saint-Sever est située dans les Landes, à 17 kilomètres au sud de Mont-de-Marsan. La population communale est de 4 810 habitants (INSEE 2014), pour une superficie de 4 690 hectares. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la commune fait partie de la Communauté de communes Chalosse Tursan (50 communes, 25 700 habitants). Elle est incluse dans le périmètre du SCOT du Pays Adour Chalosse Tursan en cours d'élaboration.

Le projet communal envisage l'accueil d'environ 1 250 habitants d'ici 2026, qui nécessiterait la construction de 575 logements entre 2012 et 2026. Pour cela, la collectivité souhaite mobiliser 34 hectares pour l'habitat dont 25,4 hectares en extension urbaine. De plus, les surfaces en extension urbaine destinées aux activités économiques représentent 10 hectares.



Localisation de la commune de Saint Sever (source : Google maps)

Actuellement dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé en novembre 2007, la Commune de Saint-Sever a engagé la révision de ce plan le 28 juin 2010. Par délibération du 29 décembre 2016, la commune a arrêté le projet de PLU objet du présent avis. La Communauté de communes Chalosse Tursan, devenue compétente en matière d'urbanisme au 1^{er} janvier 2017, a décidé de poursuivre la révision du PLU de Saint Sever. Elle est donc désormais maître-d'ouvrage de ce projet de PLU.

Le territoire communal comprend un site au titre de Natura 2000 : *L'Adour* (Directive Habitats, FR72100724). Ce site vise principalement la protection du Vison d'Europe, de la Lamproie, de l'Alose ainsi que du Saumon atlantique et du Toxostome.

La révision du 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

Le rapport de présentation du PLU de Saint-Sever comprend les pièces répondant aux obligations issues des articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme, mais son contenu appelle les remarques suivantes.

A. Remarques générales

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 n'y 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 amélioré pour rendre le dossier accessible et pourrait être placé au début du rapport de présentation pour une meilleure compréhension du projet.

Les développements du rapport de présentation relatifs au diagnostic et à l'analyse de l'état initial de l'environnement sont parfois conclus par des synthèses partielles thématiques. Une généralisation de ces synthèses partielles permettrait de faciliter la compréhension du dossier. De plus, l'ajout d'une synthèse générale de la partie diagnostic, ainsi que d'une carte de synthèse reprenant les principaux enjeux soulevés dans cette partie et l'analyse de l'état initial de l'environnement, améliorerait 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.

Le rapport de présentation et le règlement écrit comprennent plusieurs références au Code de l'urbanisme devenues obsolètes suite à la recodification prise par ordonnance et décret en 2015. La mise à jour de ces références permettrait de faciliter la compréhension du dossier et des dispositions présentées.

Le système d'indicateurs proposé dans le rapport de présentation (pages 186 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 « durée du PLU », référence peu explicite et qui pourrait impliquer une actualisation limitée à une procédure de révision du document. Cette fréquence est inadaptée 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 socio-économique et l'analyse de l'état initial de l'environnement comprennent la majorité des éléments permettant d'appréhender les enjeux du territoire.

Néanmoins, les éléments présentés pourraient utilement être complétés, notamment dans la partie diagnostic, par des cartes et illustrations. Ainsi, les développements consacrés aux paysages, sur une vingtaine de pages, comprennent en tout et pour tout une petite photographie. Des prises de vues complémentaires permettraient d'appréhender plus facilement le relief spécifique de la commune et ses enjeux architecturaux et paysagers, d'autant plus que le paragraphe sur les reliefs (rapport de présentation, page 73) ne comporte pas non plus d'illustration.

La description des différents milieux naturels donne une vision claire de la richesse du patrimoine naturel de la commune. Toutefois l'analyse de l'état initial de l'environnement est conclue (rapport de présentation, page 93) 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 équipements et réseaux publics (eau potable, stations d'épuration) sont correctement décrits et les données fournies, notamment leurs capacités résiduelles, permettent d'évaluer la faisabilité du projet communal au regard de ces équipements.

Les données relatives à l'assainissement non collectif sont anciennes (2008). Une mise à jour de ces données permettrait d'évaluer plus précisément les enjeux environnementaux correspondants. Il serait par exemple opportun d'indiquer quelle part des 95 installations présentant des défauts importants (nuisances significatives) ont été mises en conformité.

La petite taille de la carte présentant les disponibilités foncières du PLU en vigueur (rapport de présentation, page 58) la rend quasiment illisible. Les quelques informations visibles semblent incohérentes avec le reste du document : certaines parties de zones 1AU (Sarhoulet, Nauton ouest...) du projet de PLU, non urbanisées, ne sont pas recensées comme mobilisables dans le PLU en vigueur, sans explication. La distinction entre les surfaces en extension et celles en densification serait par ailleurs utile pour pouvoir mettre en perspective le projet communal en termes de consommation foncière.

Le rapport de présentation indique de plus avoir analysé « *unité foncière par unité foncière* » et en « *prenant en compte les dents creuses et les divisions parcellaires* » (page 59) le potentiel foncier mobilisable pour le

logement au sein de l'enveloppe urbaine du centre-ville et du hameau de Péré. Or, l'extrait de carte présenté (page 60) est difficilement compréhensible car :

- les zones ne sont *a priori* pas celles du projet de PLU, mais plutôt du PLU en vigueur, contrairement à ce que l'intitulé du chapitre 4.2 pourrait laisser penser ;
- les données cadastrales semblent anciennes (exemple du lotissement du Cimetière vide sur la carte présentée, quasi totalement construit dans le projet de plan de zonage qui semble utiliser des données cadastrales plus récentes) et ne permettent donc pas de comprendre facilement pourquoi certaines parcelles apparemment non construites ne sont pas comptabilisées ;
- aucune explication ne permet de comprendre le classement de certaines parcelles en « perte de constructibilité » ;
- contrairement à ce qui est affirmé, aucune parcelle identifiée ne semble issue d'une division parcellaire.

L'analyse de la consommation d'espaces entre 2002 et 2012 se base sur des données relativement anciennes qui sont analysées de manière très succincte (rapport de présentation, pages 133 et 134). Les surfaces consommées pour l'habitat et les activités sont ainsi uniquement explicitées en légende de la carte proposée. La typologie des surfaces mobilisées (espaces agricoles, naturels ou déjà artificialisés) n'est pas analysée. Dès lors, le rapport de présentation ne permet aucune estimation du phénomène de division parcellaire, ni dans les années récentes ni dans le potentiel résiduel du tissu urbain existant.

Le rapport de présentation indique d'une part que le PLU en vigueur comporte une surface mobilisable pour l'habitat d'environ 80 hectares dont 34,5 hectares en zones U (page 57) et, d'autre part, que le projet de PLU induit une surface disponible pour l'habitat d'environ 31,4 hectares dont 8,4 hectares en zone U. L'importante différence entre les deux gisements fonciers dans les zones U (34,5 hectares versus 8,4 hectares) devrait être expliquée.

Pour une correcte information du public, l'Autorité environnementale recommande de reprendre la présentation, sous forme d'une cartographie lisible et précise, de l'ensemble des surfaces disponibles à l'urbanisation dans les enveloppes urbanisables du PLU actuellement arrêté. La présentation actuelle, utilisée dans le projet ne permet pas une bonne compréhension du dossier.

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

1. Justification du projet communal

Le projet communal est basé sur une forte accélération de la croissance démographique : +1,7 % par an. Les tendances récentes montrent *a priori* un infléchissement d'accroissement de population. En effet, le taux de croissance annuel moyen de la population de Saint-Sever entre 1999 et 2014 est de 0,5 % par an, se décomposant en 0,6 % par an entre 1999 et 2007 et 0,4 % par an entre 2007 et 2014. Les justifications du projet communal ne donnent aucune explication sur les facteurs pouvant induire la rupture de tendance entre le fil de l'eau et le projet communal. Le rapport de présentation (page 52) indique que l'hypothèse de croissance de 1,7 % par an est « *dans la lignée des prévisions établies par le schéma d'aménagement et de développement communautaire* ». Or, ce schéma n'est pas présenté dans le reste du document. Il est donc impossible de comprendre le contexte d'élaboration de ce document, ses temporalités ou encore sa valeur juridique par rapport au projet de PLU. Cette référence ne saurait donc à elle seule être suffisante pour justifier un triplement des tendances récentes.

Les impacts de ce choix sont forts dans la mesure où une poursuite des tendances passées induirait un accueil de population d'environ 350 habitants supplémentaires et non de 1 250 habitants, ce dernier chiffre ayant pour conséquence une forte augmentation du besoin en logement (deux fois supérieur à la construction annuelle récente) et donc des surfaces mobilisées au sein des espaces naturels et agricoles.

Les changements de destination permis sont nombreux (38). Leur prise en compte dans la satisfaction des besoins en logement devrait être explicitée.

Le rapport de présentation ne comporte par ailleurs aucune information permettant d'évaluer précisément les besoins pour les activités économiques. Le projet de PLU propose l'ouverture à l'urbanisation de 2 zones 1AUy en extension urbaine dédiées aux activités économiques sans que l'adéquation entre la taille de ces zones – 10 hectares – et les besoins exprimés ou projetés ne soit démontrée.

2. Consommation d'espaces agricoles et naturels pour l'habitat

La période retenue pour le projet de PLU est 2012-2026. Dans la mesure où le tiers de cette période sera écoulé lors de l'approbation de PLU, ce choix devrait être expliqué et certaines ambiguïtés devraient être levées. En effet, s'il peut être logique de prendre comme base initiale 2012 en raison des données INSEE disponibles – même si désormais les données 2013 voire 2014 sont mises à disposition – il faudrait retrancher des logements à construire les logements déjà construits entre 2012 et 2016. Cette donnée n'est pas exposée dans le rapport alors que la source de données (permis de construire) est communale et devrait être facilement mobilisable. Les données sur le besoin en logement à dater de l'arrêt du projet de PLU devraient être reprises.

De plus, la source cadastrale utilisée pour évaluer le potentiel foncier communal a été mise à jour dans le plan de zonage proposé (cf. remarque du B. ci-avant) et donc le potentiel foncier réel ne peut être précisément évalué. Des compléments d'informations sont nécessaires pour expliquer les choix retenus et indiquer plus précisément les objectifs attendus dans le PLU.

Le rapport de présentation indique que les surfaces constructibles à vocation d'habitat dans le PLU arrêté sont d'environ 34 hectares (8,4 hectares en zones urbanisées U et 25,4 hectares en zones à urbaniser 1AU). Ces surfaces devraient permettre la construction des 575 logements nécessaires au projet démographique. Or le rapport indique également que la commune souhaite mobiliser 9 logements vacants par an, soit 126 logements sur la période retenue (2012-2026).

Le projet communal mobilise 8,4 ha dans le tissu urbain existant (zone U), sans préciser quel usage est proposé pour l'ensemble des 34,5 ha *a priori* recensés en zone U du document d'urbanisme en vigueur. Ceci devrait faire l'objet d'explications spécifiques. Les surfaces jugées disponibles en dents creuses pourraient accueillir 140 logements (rapport de présentation, page 59). Les surfaces disponibles en dents creuses pourraient accueillir 140 logements (rapport de présentation, page 59). Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) énonce que l'objectif est d'en mobiliser 60 % soit 80 logements, mais le rapport de présentation ne reprend pas explicitement cette hypothèse.

Ainsi, le besoin en logements en extension urbaine serait de 369 logements, une fois déduits la remobilisation de logements vacants (126) et la construction en dents creuses (80). Le rapport indique un objectif d'une surface moyenne de 500 m² par lot soit une surface totale en extension d'environ 18,5 hectares. Le projet de PLU ouvre pourtant 25,4 hectares en zones 1AU, ce qui représenterait 508 logements.

Le rapport de présentation ne comporte aucune explication argumentée de cette différence. En page 160, il est indiqué que les besoins stricts sont estimés à 19 ha et que les « *besoins induits pour garantir la mixité fonctionnelle et la viabilisation des zones, assurer la fluidité du marché foncier sont estimés à environ 30 ha* ». Cette assertion devrait être démontrée. L'écart entre ces 30 hectares nécessaires et les 34 hectares proposés pour l'habitat devrait également être expliqué.

Enfin, le rapport de présentation ne permet pas d'appréhender combien de constructions pourraient être réalisées dans les hameaux (zone Uhd) et donc d'évaluer les incidences du projet à la fois sur l'étalement et la dispersion urbains et sur les milieux, dans la mesure où le hameau de Augreilh relève notamment de l'assainissement non collectif, avec des sols globalement peu favorables. D'après la carte, peu lisible, de la page 60 du règlement graphique, au moins 10 dents creuses seraient recensées rien que sur le hameau de Augreilh.

L'Autorité environnementale considère que le rapport de présentation doit être repris pour clarifier et mettre en cohérence les éléments quantitatifs conduisant à justifier le besoin d'ouverture à l'urbanisation.

3. Zones ouvertes à l'urbanisation 1AU et 1AUy

Le rapport de présentation expose succinctement les enjeux environnementaux relatifs aux zones ouvertes à l'urbanisation 1AU et 1AUy (pages 142 et 143), sachant que le projet ne prévoit pas de zone 2AU : toutes les zones en extension sont donc immédiatement urbanisables. Les éléments présentés semblent montrer que ces zones présentent des enjeux faibles. L'ajout d'illustrations (carte de localisation générale, photos aériennes, carte des milieux et usages existants, etc.) faciliterait la compréhension de ces enjeux.

Dans le cadre de la démarche d'évaluation environnementale, il serait opportun d'ajouter des explications sur les choix des zones ouvertes à l'urbanisation. Le rapport de présentation indique en effet que par rapport au PLU en vigueur, des zones en extension urbaine ont été supprimées (page 179) sans que les éléments ayant conduit à privilégier les zones 1AU du projet de PLU ne soient explicités. La démarche de sélection des secteurs à urbaniser est un des éléments centraux de la démarche d'évaluation environnementale et aurait donc dû être transcrite dans le rapport de présentation.

La densité prévue dans les zones ouvertes à l'urbanisation est de 20 logements à l'hectare (500 m² par lot comme évoqué précédemment). Le règlement de ces zones 1AU indique, dans son article 2, qu'une des conditions imposées est de « *respecter les densités minimales ou maximales de logements par hectare, conformément aux dispositions éventuelles précisées par les Orientations d'Aménagement et de Programmation.* »

Or, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ne comprennent aucune prescription de densité.

Ainsi, les objectifs vertueux de densité annoncés dans le rapport de présentation ne sont pas traduits réglementairement car l'exigence d'opérations d'ensemble n'induit pas automatiquement une forte densité. Le projet présente donc une incohérence manifeste entre le rapport de présentation et la partie réglementaire et le projet de PLU ne présente aucune garantie d'atteinte de l'objectif affiché de modération de la consommation foncière du PADD (environ 2 hectares par an pour l'habitat).

4. Préservation des zones humides

Le rapport de présentation indique que les zones humides sont classées en zone naturelle protégée Nn « *ou, dans quelque cas en zone forestière Nf, ou agricole (A) [...] ou en zone Nc* » (carrières).

Le règlement des zones naturelles Nn et Nf interdit les affouillements et exhaussements. La condition « [sauf ceux] nécessaires au bon fonctionnement hydraulique de la zone » mériterait toutefois d'être expliquée.

Le règlement des zones Nc et A autorise toutefois les affouillements et exhaussements sans condition. Dès lors, la préservation de la fonctionnalité des zones humides n'est pas garantie.

Dans la mesure où un repérage des zones humides a été effectué et est présenté dans le rapport (page 82), ces zones à fort enjeu environnemental auraient dû être protégées de manière plus forte, par exemple grâce à une trame particulière.

Dès lors, la conclusion du rapport de présentation sur cette thématique – page 141 : « *Le PLU assure une protection stricte des zones humides du SAGE Amont* » – paraît insuffisamment argumentée.

5. Paysages

Le rapport de présentation souligne que deux secteurs d'activités économiques – la Gare et Péré – présentent des enjeux importants d'insertion paysagère.

Ces enjeux ne sont plus évoqués dans le reste du document, notamment dans les analyses succinctes des impacts des extensions d'urbanisation. La zone du Péré est en effet substantiellement confortée par les deux zones 1AUy (Jouliou de Haut et Dugat). Une analyse paysagère spécifique et une explication des options d'aménagement retenues dans les orientations d'aménagement et de programmation de ces zones devraient être intégrées afin de répondre aux enjeux soulevés.

Plus globalement, le chapitre dédié à l'évaluation des incidences devrait être complété par un volet relatif aux paysages, qui permettrait d'analyser l'articulation et la cohérence entre le projet de PLU et l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), pour les secteurs communs mais également pour les secteurs limitrophes (analyse des co-visibilités, cohérence architecturale, etc.)

6. Exposition aux risques

Le règlement comprend, pour la quasi-totalité des zones, une prescription indiquant que « *en secteur soumis à des risques d'inondation délimité sur le document graphique, les constructions et installations devront respecter la cote minimale de plancher mentionnée sur le plan [du règlement graphique]* ». Cette prescription permet une prise en compte minimaliste du risque inondation cartographié dans le cadre de l'atlas des zones inondables. En effet, les constructions sont par défaut autorisées dans les zones inondables délimitées. Dès lors, le projet de PLU pourrait induire une augmentation des enjeux (humains et matériels) exposés à l'aléa inondation. Cet accroissement de la vulnérabilité devrait être évalué.

Les parties ouest et nord de la commune sont concernées par le risque inondation par remontée de nappe en raison d'une nappe affleurante. Ce risque est correctement identifié dans le rapport de présentation (page 116). Toutefois, sa prise en compte paraît insuffisante, notamment pour les zones 1AUy qui sont situées en zone d'aléa fort à moyen ou très élevé à fort. L'analyse des incidences du PLU (page 153) indique laconiquement que « *finalement peu de zones AU et U sont concernées. Il n'y a donc pas été inscrit dans le règlement de prescription spécifique pour protéger les constructions de ce type de phénomène* ». En raison des enjeux identifiés, l'Autorité environnementale recommande la mise en œuvre de prescriptions constructives dans le règlement, au moins pour les secteurs présentant les plus forts enjeux.

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

Le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Sever vise à encadrer le développement du territoire d'ici 2026.

Les hypothèses ambitieuses de développement démographique doivent être justifiées afin de démontrer la cohérence du projet communal.

Les choix d'ouverture à l'urbanisation pour l'habitat doivent être justifiés de manière claire et précise au plan quantitatif, et dans leur cohérence avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durables. Par ailleurs, dans les zones ouvertes à l'urbanisation (1AU), la densité souhaitée n'est imposée ni dans les orientations d'aménagement et de programmation, ni dans le règlement. Le projet de PLU doit donc être complété afin de parvenir à une cohérence entre les différentes pièces le constituant.

Les incidences du projet de PLU sur les zones humides et les paysages ne sont pas précisément évaluées. Ces deux thématiques relèvent pourtant des enjeux forts du territoire communal.

Enfin, la prise en compte des risques est insuffisante au regard des enjeux identifiés, à la fois pour les risques inondation par les cours d'eau et inondation par remontée de nappe.

En conséquence, l'Autorité environnementale estime que le projet de PLU de la commune de Saint-Sever, dans son état actuel, ne répond pas aux exigences de modération de consommation de l'espace et ne prend pas convenablement en compte l'environnement pour limiter les impacts. Dans l'objectif de remédier à ces insuffisances et pour la bonne information du public, l'Autorité environnementale considère que le projet devrait être repris et lui être à nouveau soumis.

Le membre permanent titulaire
de la MRAe Nouvelle-Aquitaine



Hugues AYPHASSORHO