



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal
de la communauté d'agglomération du Grand Dax
(Landes)**

N° MRAe : 2019ANA143

Dossier PP-2019-8293

Porteur du Plan : Communauté d'agglomération du Grand Dax

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 13 mai 2019

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 18 juin 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 aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 24 juillet 2019 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Étaient présents : Hugues AYPHASSORHO, Gilles PERRON, Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK.

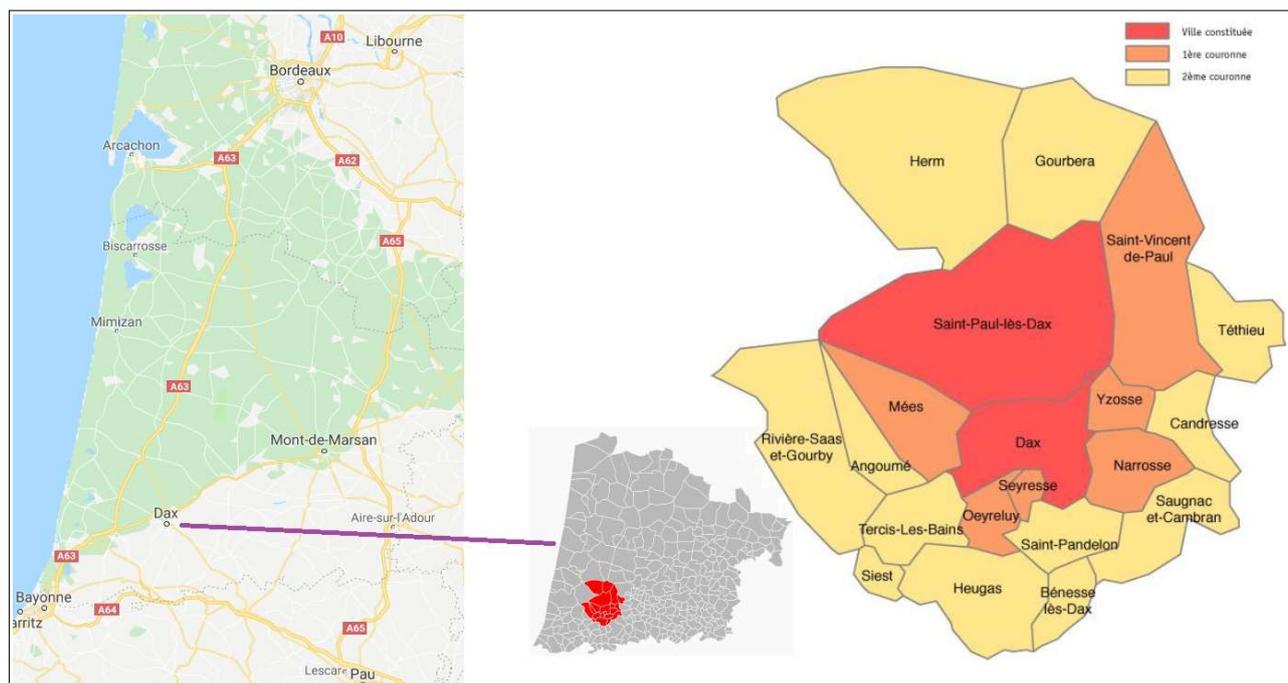
Chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Françoise BAZALGETTE, Thierry GALIBERT.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

La communauté d'agglomération du Grand Dax, dans le département des Landes, compte 20 communes pour une superficie de 34 425 hectares. La population intercommunale était estimée par l'INSEE en 2016 à 57 200 habitants. Les principales communes sont Dax (20 891 hab.), Saint-Paul-lès-Dax (13 092 hab.), Narosse (3 191 hab.) et Saint-Vincent-de-Paul (3 102 hab.). Les communes de Dax et Saint-Paul-lès-Dax constituent le centre d'agglomération. Le périmètre du PLU intercommunal est identique au périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Dax, approuvé le 12 mars 2014.

Le projet intercommunal envisage l'accueil d'environ 5 000 habitants d'ici 2030, soit une croissance annuelle moyenne de 0,8 %. Les besoins liés à cet accroissement démographique et au maintien de la population existante nécessitent au total la construction ou la remise sur le marché d'environ 6 600 logements. Pour cela, la communauté d'agglomération souhaite mobiliser près de 310 ha pour l'habitat, dont 88 ha en zone d'urbanisation future 2AU, et 130 ha pour les activités économiques et les équipements, dont 13 ha en zone d'urbanisation future 2AUX.



Localisation de la communauté d'agglomération du Grand Dax (sources : Google Maps, Wikipédia, SCoT Grand Dax)

Au 1^{er} janvier 2019, les communes du territoire sont couvertes par 17 plans locaux d'urbanisme (PLU) communaux, deux plans d'occupation des sols (POS), sur les communes de Seyresse et Téthieu, ainsi qu'une carte communale, sur la commune de Siest. En décembre 2015, la communauté d'agglomération a engagé l'élaboration d'un PLU intercommunal, arrêté le 07 mai 2019 et objet du présent avis.

Le territoire intercommunal comprend, au titre de Natura 2000, cinq sites : *les Barthes de l'Adour* (FR7210077, Directive oiseaux, et FR7200720, Directive habitats), *l'Adour* (FR7200724, Directive habitats), *les zones humides de l'arrière-dune de Marensin* (FR7200717, Directive habitats) et *les tourbières de Mées* (FR7200727, Directive habitats). Le site des *Barthes de l'Adour* comprend de nombreuses zones humides propices à plus de 130 espèces d'oiseaux dont le Héron Bihoreau, la Grue cendrée et la cigogne¹. Le site de *l'Adour* vise la préservation de poissons migrateurs, de l'Angélique des estuaires et du Vison d'Europe. Les milieux du site des *zones humides de l'arrière-dune de Marensin* sont propices à la Cistude d'Europe, au Vison d'Europe, à la Cordulie à corps fin et au Blongios nain. Enfin, le site des *tourbières de Mées* comprend des zones marécageuses notamment favorables à la Loutre, au Vison d'Europe et à la Cistude d'Europe, ainsi qu'au Murin à oreilles échanquées.

L'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal 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 PLUi arrêté fait l'objet du présent avis.

¹ Pour en savoir plus sur les espèces citées, on peut se rapporter au site internet <https://inpn.mnhn.fr/accueil/index>

II. Contenu du dossier, 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 du PLUi du Grand Dax répond formellement aux exigences de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation comprend 4 tomes, dénommés dans le dossier et dans la suite du présent avis tomes 1.1 à 1.4, dont le volume d'ensemble est équivalent à 700 pages. La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) note que la présentation des différents documents est relativement hétérogène et rend parfois difficile l'appréhension du dossier. Ainsi, les tomes 1.1 et 1.2 s'avèrent fusionnés sans que cela soit clairement explicité². De plus, le tome 1.4 ne bénéficie pas, contrairement aux autres tomes, d'un sommaire détaillé et d'une pagination en pied de page³. **La MRAe recommande donc de revoir la présentation des différents tomes afin de les harmoniser et de rendre leur architecture plus facilement compréhensible.** La MRAe note également que l'édition papier qui lui a été transmise pour avis présente des défauts majeurs : les tomes 1.3 et 1.4 reliés ensemble, à l'exception des 9 premières pages du tome 1.3, les pages du tome 1.3 sont inversées (de la page 210 à la page 10). **La MRAe recommande de veiller à une édition correcte pour les exemplaires papier mis à disposition du public lors de l'enquête publique. Enfin, la MRAe recommande de rectifier le sommaire du tome 1.1, dont les références de pagination sont parfois aberrantes⁴.**

La pièce 6 relative aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP) comprend de nombreuses orientations sectorielles. Celles-ci s'avèrent difficilement utilisables par manque d'un sommaire détaillé, de cartes de localisation par commune et d'une pagination. **Afin de faciliter l'utilisation de ce document, la MRAe recommande donc de reprendre sa mise en forme.**

Le règlement écrit intègre en annexe l'ensemble des fiches patrimoniales, qui représentent un volume important (environ 700 fiches, plus de 1 500 pages). **Afin de faciliter l'édition et la manipulation des règles principales du règlement écrit, la MRAe recommande de dissocier les fiches patrimoniales dans un document annexe disjoint.**

Les différents chapitres thématiques de l'état initial de l'environnement et du diagnostic sont conclus par des synthèses partielles qui permettent de mettre en exergue les enjeux relatifs au thème développé. La MRAe note un problème d'édition, dans les deux versions papier et numérique, de ces synthèses partielles⁵ et recommande de rectifier les tableaux correspondants. **En complément de ces synthèses partielles, la MRAe recommande d'intégrer une synthèse globale des enjeux, comprenant notamment une cartographie des principaux enjeux.**

Bien que comportant des cartes et tableaux de synthèse intéressants, le résumé non technique est limité à un résumé de l'état initial de l'environnement et des incidences potentielles du plan. Les principaux éléments du diagnostic socio-économique et de l'explication des choix retenus ne sont ainsi pas repris. Le résumé non technique ne permet donc pas un accès pédagogique et synthétique à l'ensemble du dossier. **La MRAe rappelle qu'il s'agit pourtant 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 utilement placé au début du rapport de présentation.**

Le système d'indicateurs⁶ comprend des indicateurs pertinents, mais exclusivement relatifs à l'environnement. Ainsi, il ne comprend aucun indicateur permettant de suivre la mise en œuvre du projet d'accueil démographique et ses incidences. Dès lors, le système d'indicateurs ne paraît pas adapté à un suivi complet et régulier du PLUi. **La MRAe recommande donc de le compléter par des indicateurs adaptés (par exemple : nombre d'habitants, nombre de logements construits, surfaces consommées, densités, etc.), en veillant à prévoir une déclinaison par commune afin de pouvoir analyser d'éventuelles disparités territoriales. La MRAe recommande également de prévoir une actualisation annuelle de ces indicateurs.**

2 Par commodité, la référence utilisée sera « tome 1.1 »

3 Les références de pages utilisées dans le présent avis pour le tome 1.4 sont celles de la version numérique du dossier

4 Renvois aux pages 3550, 608, 19205, 1696, etc, alors que cette pièce du dossier comporte 216 pages.

5 Rapport de présentation, tome 1.1, pages 40 et 127

6 Rapport de présentation, tome 1.4, pages 224 et suivantes

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

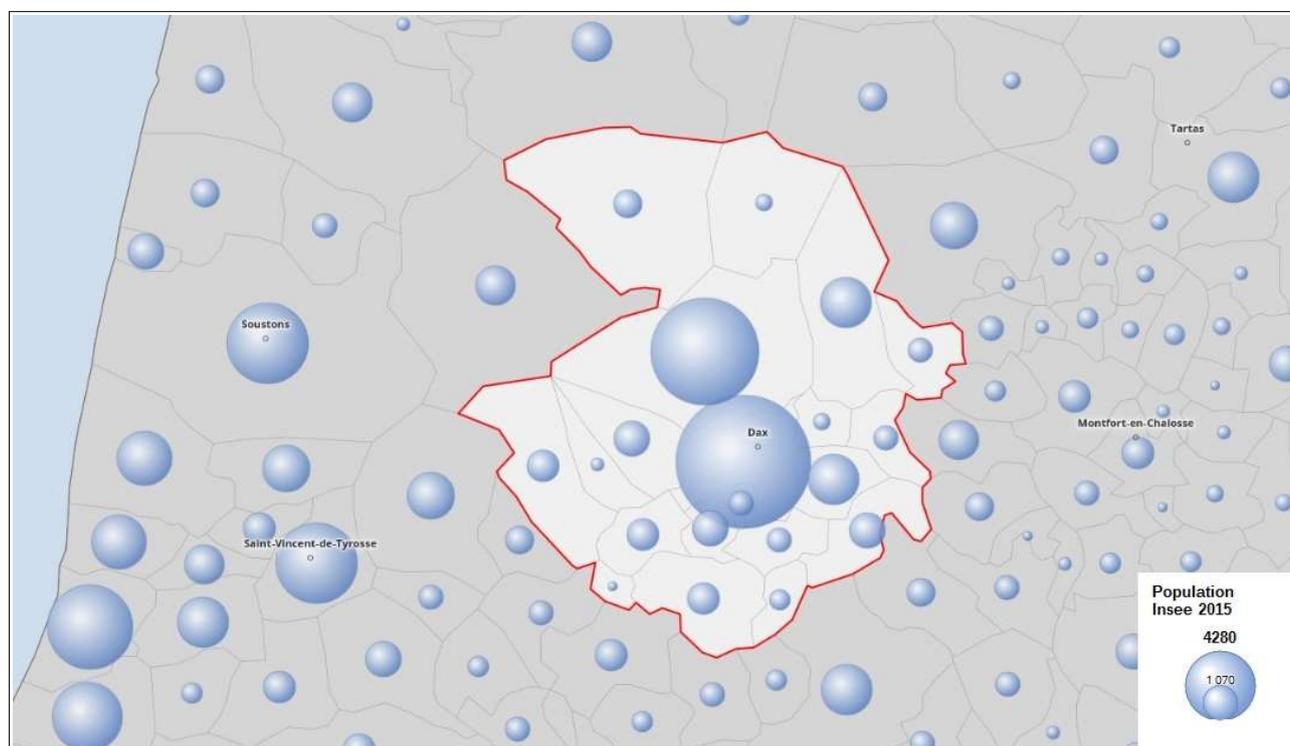
1. Présentation et structuration du tome 1.1

Le tome 1.1, intitulé « Diagnostic territorial », comprend quelques annexes. Celles-ci contiennent des informations importantes, notamment sur l'assainissement et l'habitat. **La MRAe recommande donc d'intégrer ces éléments dans le corps du document afin de faciliter l'accès à ces données.**

Le paragraphe 5.6⁷ s'intitule « Réseau cyclable et pôles générateurs de déplacements ». La MRAe constate que le contenu de ce chapitre est majoritairement dédié aux équipements structurants et aux débits numériques, et ne fait aucune mention du réseau cyclable. **La MRAe recommande donc de modifier le titre de ce paragraphe en conséquence et de compléter les éléments relatifs au réseau cyclable.**

2. Présentation générale du territoire

Aucune des pièces du dossier, y compris le résumé non technique, ne comprend de présentation synthétique du territoire : carte de localisation, poids démographique des différentes communes, historique administratif, documents d'urbanisme en vigueur, etc. Ces informations sont nécessaires pour comprendre la structuration du territoire et identifier les principales polarités. **La MRAe recommande donc d'intégrer un court chapitre introductif présentant globalement le territoire du PLUi, à la fois dans le tome 1.1 et dans le résumé non technique.**



Population 2015 (sources : Sigena – INSEE 2015)

3. Habitat

La description de l'évolution du parc de logements dans la période récente figure uniquement en annexe du rapport de présentation. Ce choix n'est pas cohérent compte tenu de l'importance de ces données. Aussi la MRAe recommande de déplacer ces informations (cf. §B.1 ci-dessus). Le dossier indique que la moyenne annuelle, sur la période 2000-2014, est de 555 logements construits par an, avec une forte évolution temporelle : 1 600 logements construits en 2006, entre 300 et 400 logements par an entre 2007 et 2012, 160 logements par an en 2013 et 2014. Selon le dossier, cette évolution est en grande partie imputable à la fin des dispositifs de défiscalisation (2005-2007). La MRAe relève le manque de précision des données présentées. **Elle recommande d'intégrer des données chiffrées détaillées, à l'échelle de l'intercommunalité et des communes.**

Le rapport présente par ailleurs une analyse de la vacance par commune et différencie la vacance conjoncturelle (moins de 2 ans) et la vacance structurelle (plus de 2 ans)⁸. Seules les communes de Dax et Saint-Paul-lès-Dax présentent un taux de logements vacants égal ou supérieur à 10 % (respectivement

7 Rapport de présentation, tome 1.1, page 138

8 Rapport de présentation, tome 1.1, page 110

11,2 % et 10%). Le dossier indique que la vacance structurelle sur ces communes, qui représente un tiers de la vacance totale, constitue « le cœur de cible des actions de reconquête de la vacance ».

La MRAe note que cette thématique de la vacance des logements est reprise dans la carte de synthèse⁹ de ce chapitre mais que les informations présentées ne sont pas cohérentes avec les données précédemment fournies. Ainsi, le symbole « vacance résidentielle marquée » ne figure pas sur la commune de Dax mais est présent sur les communes de Rivière-Saas-et-Gourby (5,4 % de vacance), Angoumé (2,4 % de vacance) et Gourbera (6,8%). Les données 2013 présentées en annexe du tome 1.1¹⁰ comportent également des différences substantielles (Candresse avec une vacance supérieure à 8 %). **Le dossier doit donc être modifié pour proposer des données cohérentes sur le parc de logements vacants.**

4. Analyse de l'artificialisation et du potentiel de densification

Le rapport de présentation¹¹ expose la méthode utilisée pour l'analyse de l'artificialisation et des capacités de densification. La représentation des enveloppes urbaines et du potentiel foncier identifié figure dans les annexes du rapport de présentation, qui ne sont pas répertoriées dans le sommaire général de ce rapport. Il en est de même pour les cartes détaillées précisant celle des espaces consommés entre 2006 et 2019¹². Celle-ci s'avère illisible, tant sur sa légende que sur l'échelle utilisée. **La MRAe recommande donc de les modifier pour faciliter sa lecture et sa compréhension.**

Le dossier indique que, entre 2006 et 2018, 265 ha d'espaces agricoles et naturels ont été mobilisés pour l'habitat et 158 ha pour les activités économiques et les équipements.

La MRAe note que l'analyse menée conduit à l'identification d'un potentiel maximal d'environ 91 ha pour l'habitat et 12 ha pour l'économie et les équipements, en intensification des zones urbaines existantes¹³.

5. Milieux naturels

L'ensemble des informations fournies dans l'état initial de l'environnement¹⁴ permet un niveau de connaissance adapté des milieux naturels du territoire et des enjeux environnementaux associés. La MRAe note toutefois que l'exposé des sites Natura 2000 est incomplet dans la mesure où il n'évoque pas le site des *zones humides de l'arrière-dune de Marensin* (FR7200717, Directive habitats), pourtant cité et étudié dans la suite du rapport¹⁵ lors de l'analyse des incidences du projet sur les sites Natura 2000. **L'analyse de l'état initial de l'environnement doit donc être complétée par des explications et cartographies relatives à ce site Natura 2000.**

6. Eau potable

Malgré un classement en zone de répartition des eaux de l'ensemble du territoire intercommunal¹⁶, le rapport de présentation fait ressortir une situation satisfaisante, en quantité, pour la ressource en eau sur le territoire¹⁷. Le rapport soulève néanmoins des problèmes de qualité de l'eau, en particulier pour le secteur sud-ouest (Angoumé, Siest, Rivière-Saas-et-Gourby) impacté par des pollutions d'origine agricole. La MRAe recommande d'intégrer, dans le système d'indicateurs¹⁸, un indicateur spécifique relatif à la qualité de l'eau. Par ailleurs, le rapport n'explique ni les volumes d'eau prélevés ni les références réglementaires (volumes autorisés). **La MRAe considère que ces informations sont nécessaires pour conforter l'assertion d'absence d'enjeux sur l'eau potable et recommande donc de compléter le dossier.**

7. Assainissement

Les données et explications relatives à l'assainissement collectif¹⁹ font apparaître une situation correcte : sur les 14 stations d'épuration du territoire, seules deux arrivent à saturation (Herm et Rivière-Saas-et-Gourby). Le dossier indique que des travaux sont prévus pour ces deux stations : une extension pour Herm et la résorption des infiltrations parasites pour Rivière-Saas-et-Gourby.

9 Rapport de présentation, tome 1.1, page 128

10 Rapport de présentation, tome 1.1, page 193

11 Rapport de présentation, tome 1.3, pages 10 et suivantes

12 Rapport de présentation, tome 1.3, page 17

13 Rapport de présentation, tome 1.3, page 23

14 Rapport de présentation, tome 1.1, pages 60 et suivantes

15 Rapport de présentation, tome 1.4, pages 195 et suivantes

16 Zones définies par arrêté préfectoral où est constatée une insuffisance, autre qu'exceptionnelle des ressources par rapport aux besoins

17 Rapport de présentation, tome 1.1, page 51

18 Rapport de présentation, tome 1.4, page 228

19 Rapport de présentation, tome 1.1, page 86

Les informations relatives à l'assainissement non collectif sont lacunaires. Le dossier ne permet d'appréhender ni le nombre d'installations autonomes existantes (et leur répartition spatiale), ni leur taux de conformité. **La MRAe recommande donc de compléter le dossier avec les données des services publics d'assainissement non collectif (SPANC).**

8. Risques

Les informations fournies dans l'analyse de l'état initial de l'environnement sur les risques sont réparties dans deux chapitres : le chapitre 6²⁰ pour la majorité des risques et le chapitre 2²¹ pour les risques liés à l'eau. La MRAe constate que cela ne facilite pas une appréhension globale des risques, qui ne bénéficient par ailleurs pas d'une synthèse spécifique, sous forme de carte ou de texte²². Il ressort du dossier que les principaux risques sont le risque inondation, le risque feu de forêt et le risque lié à l'effondrement de cavités. La MRAe note en particulier que la carte relative au risque minier²³ est illisible et ne peut donc pas être exploitée. **La MRAe recommande donc d'améliorer cette carte et d'y intégrer les deux autres carrières citées dans le texte adjacent.**

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

1. Projet démographique

La collectivité vise l'atteinte d'une population de 62 500 habitants en 2030, soit l'accueil d'environ 5 000 habitants, ce qui représente une croissance annuelle de +0,8 %²⁴. Pour cela, le scénario retenu vise la construction d'environ 550 logements par an. Le dossier indique que cela « s'inscrit dans la lignée des objectifs du SCoT (10 421 logements en 18 ans, soit environ 570 logements par an) »²⁵. Ce chapitre, ainsi que l'analyse de la compatibilité entre le PLUi et le SCoT²⁶, occulte cependant une différence majeure entre ces deux documents : la population cible du SCoT est de 77 500 habitants à l'horizon 2030 tandis que celle du PLUi est, à la même échéance, de 62 500 habitants. **La MRAe considère donc qu'il est indispensable d'intégrer des explications détaillées permettant d'une part de corréliser les hypothèses démographiques²⁷ aux besoins annuels en logements et d'autre part de proposer une analyse cohérente de l'écart entre les deux projections démographiques dans le SCoT et le PLUi.**

2. Consommation d'espaces naturels et agricoles

Le projet de PLUi prévoit une consommation foncière de près de 310 ha pour l'habitat, dont 88 ha en zone d'urbanisation future 2AU, et 130 ha pour les activités économiques et les équipements, dont 13 ha en zone d'urbanisation future 2AUX.

La MRAe note que ces objectifs semblent constituer une inflexion significative par rapport aux documents d'urbanisme existants, avec une densité moyenne relativement forte (environ 20 logements/ha). Cependant, l'absence de démonstration relative aux besoins fonciers, qui devrait suivre la démonstration relative aux besoins en logements (cf. supra), ne permet pas de conforter cette conclusion. **Le rapport de présentation doit donc être complété par une restitution de la démarche d'estimation des besoins fonciers, en détaillant les étapes et résultats intermédiaires issus de la méthode globale exposée dans le rapport²⁸.**

De plus, la MRAe relève plusieurs points susceptibles de majorer significativement la consommation projetée d'espaces naturels et agricoles, qui devraient donc faire l'objet d'explications ou démonstrations spécifiques.

Ainsi, la MRAe constate que le potentiel foncier disponible dans les zones urbaines U pour l'habitat est estimé à 91,5 ha²⁹ mais que seuls 47,6 ha³⁰ sont comptés comme « consommés » pendant la mise en œuvre du PLUi (2019-2030). Aucune explication ne permet de comprendre les modalités d'estimation de cette

20 Rapport de présentation, tome 1.1, pages 152 et suivantes

21 Rapport de présentation, tome 1.1, pages 48 et suivantes

22 La synthèse du chapitre 6 (tome 1.1, page 168) est exclusivement dédiée au profil énergétique du territoire

23 Rapport de présentation, tome 1.1, page 155

24 La croissance annuelle depuis 2008 est de +0,6 %

25 Rapport de présentation, tome 1.3, page 67

26 Rapport de présentation, tome 1.3, pages 36 à 60

27 Rapport de présentation, tome 1.3, page 67 :

- ralentissement de la taille moyenne des ménages : environ 1,83 personne par ménage à horizon 2030

- maintien des taux de vacance (environ 8%) et de résidences secondaires (environ 12%)

- renouvellement de l'offre de logements obsolètes sur un rythme légèrement supérieur à celui observé récemment

- effet Cœur de Ville (30 logements par an)

- croissance démographique de l'ordre de 1% par an

28 Rapport de présentation, tome 1.4, page 11

29 Rapport de présentation, tome 1.3, page 23

30 Rapport de présentation, tome 1.3, page 24

consommation projetée. **La MRAe recommande donc de compléter le rapport de présentation avec des explications claires relatives à la mobilisation du foncier disponible au sein des zones urbaines. À défaut, la totalité des surfaces identifiées devraient être intégrées dans les surfaces mobilisées et donc induire une diminution équivalente des surfaces ouvertes en extension urbaine.**

Par ailleurs, la MRAe note que les surfaces d'urbanisation future (2AU, 2AUx, 2AUg), d'une superficie totale de 101,5 ha, ne sont pas comptabilisées dans les surfaces consommées entre 2019 et 2030. **La MRAe note en particulier que la consommation d'espaces entre 2019 et 2030 n'est inférieure à celle de la période 2006-2018 qu'à condition d'exclure les zones 2AU, pour l'habitat et pour les activités économiques.** Bien que ces surfaces 2AU nécessitent une procédure équivalente à une révision pour être ouvertes à l'urbanisation³¹, leur inscription dans le règlement graphique révèle une volonté d'ouverture à l'urbanisation d'ici 2030, et donc une participation active à l'atteinte des objectifs du projet de territoire. Comme précisé dans le règlement écrit, cette ouverture à l'urbanisation pourrait en effet se faire sans passer par une révision générale (révision à modalités simplifiées, déclaration de projet) et donc sans évolution du projet d'aménagement et de développement durables (PADD). **Ainsi, le rapport devrait expliquer en quoi ces zones ouvertes à l'urbanisation participent à l'atteinte des objectifs du PADD et restent cohérentes avec une volonté de diminution de la consommation d'espaces naturels et agricoles. À défaut, la MRAe recommande de retirer ces zones ou de conditionner leur ouverture à l'urbanisation à une révision générale du PLUi.**

3. Projet de golf sur Dax, Oeyreluy et Tercis-les-Bains

Le projet de PLUi comporte un projet de complexe golfique qui concerne les communes de Dax, Oeyreluy et Tercis-les-Bains. Cet ensemble comporte un parcours de 18 trous, ainsi que les équipements associés (club-house notamment), des commerces et des lotissements³². L'ensemble des parcelles urbaines ou à urbaniser (zones 1AUg, 1AUgarch, 2AUg, 2AUgarch) concernées par ce projet représentent près de 60 ha. Les parcours de golf sont zonés en zone naturelle spécifique NLg, d'une surface proche de 42 ha.

L'ensemble du secteur relatif à ce projet fait l'objet d'une unique orientation d'aménagement et de programmation (OAP), qui permet donc une appréhension globale des aménagements du site. La MRAe constate néanmoins que le rapport de présentation comprend des informations plus morcelées : la partie justification des choix ne fait que de rares mentions de ce projet³³, la présentation de la partie évaluation environnementale ne permet pas d'appréhender facilement le lien entre les zones présentées et l'ensemble du secteur du golf, ni la complétude des informations, même si les secteurs présentés³⁴ semblent couvrir l'intégralité du périmètre. La MRAe note par ailleurs que la plupart des fiches décrivant les enjeux relatifs à ces secteurs ne font aucune mention explicite du projet de golf.

La MRAe relève que les dossiers de révision simplifiée des PLU de Tercis-les-Bains, Dax et Oeyreluy, qui visaient à intégrer dans ce document les évolutions du projet de golf et ont fait l'objet d'un avis de l'Autorité environnementale en 2015³⁵, comprennent des informations beaucoup plus détaillées que celles restituées dans le dossier de PLUi.

Le projet de golf représente un projet d'aménagement structurant pour le territoire. Il est implanté sur des secteurs présentant potentiellement des enjeux forts (boisements, cours d'eau, promontoires). **La MRAe recommande donc de compléter le rapport en présentant de manière plus complète le projet et son état d'avancement. Elle recommande par ailleurs d'intégrer une restitution globale des enjeux environnementaux, afin notamment de faciliter la compréhension de l'OAP proposée, en mobilisant par exemple les données issues de procédures précédentes relatives à ce projet de golf.**

4. Restitution de l'évaluation environnementale

La méthode utilisée pour mener l'évaluation environnementale du PLUi est clairement décrite en préambule du tome 1.4 du rapport de présentation. Elle comprend une carte relative aux sensibilités environnementales des secteurs de projet (voir page suivante)³⁶. Cette carte s'avère difficilement lisible et peu exploitable. **La MRAe recommande de la reprendre pour faciliter son utilisation et de la compléter avec un tableau répertoriant, par commune, les secteurs de projet et leur niveau de sensibilité environnementale, tel qu'évalué au cours des études menées.**

31 Règlement écrit, page 18

32 Informations non disponibles dans le dossier, en partie accessibles dans un [article du journal Sud-Ouest](#)

33 Rapport de présentation, tome 1.3 : pages 31-32 sur la consommation d'espaces, page 72 sur la description sommaire des différentes zones

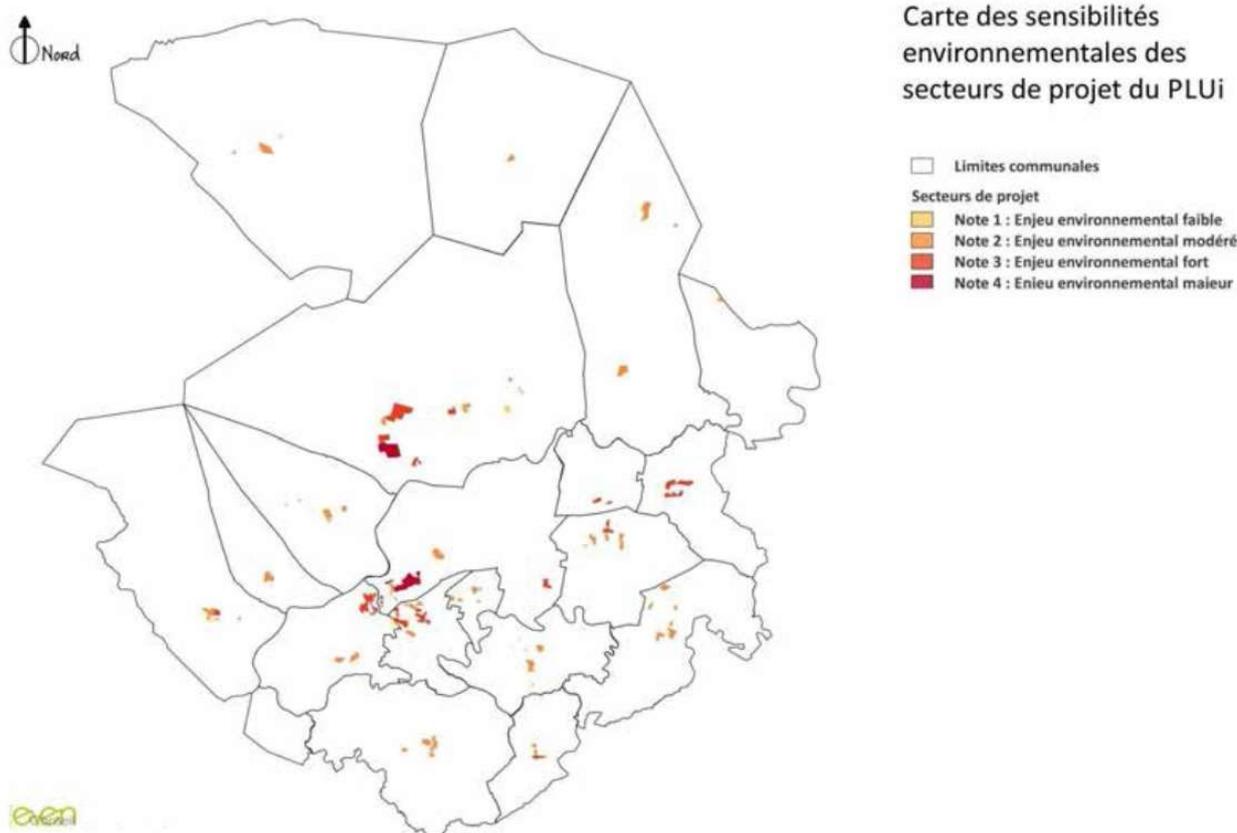
34 Rapport de présentation, tome 1.4, pages 114 à 127

35 [Avis 2015-044](#), [Avis 2015-045](#), [Avis 2015-46](#)

36 Rapport de présentation, tome 1.4, page 16

La MRAe constate par ailleurs que la restitution des analyses détaillées par secteur de projet s'opère par thématique : zones à fort intérêt écologique, zones concernées par des zonages de protection de la biodiversité, zones concernées par la trame verte et bleue, zones concernées par les zones humides, etc. Ce mode de classement induit des redondances et donc la description d'un même secteur à plusieurs reprises³⁷. **La MRAe recommande donc d'adopter une présentation par secteur, avec une synthèse globale par thématique.**

Plus globalement, le contenu et la présentation de cette partie du tome 1.4 devraient être harmonisés : ajout systématique du nom des secteurs, en cohérence avec le nom utilisé dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ajout des surfaces des secteurs, sommaire détaillé général ou a minima par thématique, etc.



Carte des sensibilités environnementales (source : rapport de présentation, tome 1.4)

La MRAe note que les informations présentées dans le tome 1.4 sont parfois incohérentes. Ainsi par exemple, l'analyse relative au secteur Saint-Paul-les-Dax / Tallebay³⁸ indique que ce secteur est en AU Habitat et propose une OAP sectorielle. L'analyse ultérieure³⁹ de ce secteur dans les fiches thématiques indique que ce secteur est classé en zone naturelle N, ce que confirme l'examen du règlement graphique. Il en est de même pour le secteur Benesse-lès-Dax / centre-bourg présenté également dans les exemples et dans les fiches sectorielles⁴⁰. **La MRAe recommande de supprimer les premières fiches « exemple » relatives à ces secteurs pour éviter ces incohérences.**

L'analyse des incidences du projet de PLUi sur les sites Natura 2000 est peu précise. Le rapport⁴¹ indique ainsi que les emprises concernées sont majoritairement classées en zones naturelles N et agricoles A, sans détailler systématiquement les « autres parcelles » et leur occupation actuelle. **Il n'est ainsi pas possible d'appréhender les incidences potentielles du projet sur les sites Natura 2000. Le dossier doit donc être complété.**

37 Exemples : secteur Candresse / Grangeot présenté en pages 61, 160 et 182, secteur Saint-Paul-lès-Dax / Hontarrède présenté en page 65 et 144, Secteur Dax / Houcardot présenté en pages 87, 102 et 156, etc.

38 Rapport de présentation, tome 1.4, page 21

39 Rapport de présentation, tome 1.4, page 142

40 Rapport de présentation, tome 1.4, pages 23 et 134

41 Rapport de présentation, tome 1.4, pages 193 et suivantes

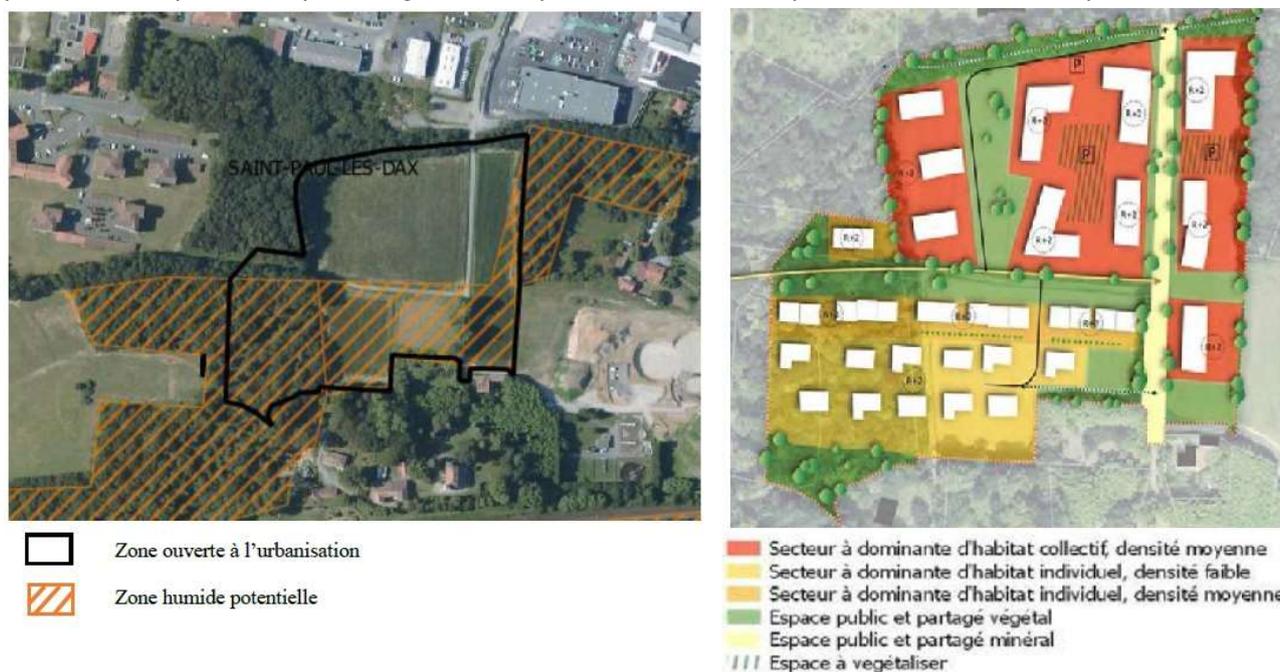
5. Prise en compte des enjeux environnementaux

La MRAe relève que des enjeux environnementaux forts ont été insuffisamment pris en compte pour certains secteurs, détaillés ci-dessous.

a. Saint-Paul-lès-Dax / Céros et Rue des mésanges

Ces deux secteurs sont entièrement situés dans le site Natura 2000 des Barthes de l'Adour. Selon le rapport de présentation⁴², une seule de ces deux zones a fait l'objet d'une investigation terrain, sans toutefois que le dossier n'indique explicitement laquelle. De fait, aucune des deux analyses sectorielles⁴³ ne comprend de restitution très détaillée d'une visite terrain « avifaune ». La fiche relative au secteur Céros est un peu moins imprécise mais reste peu explicite. L'assertion « nous retiendrons simplement la présence de zones arborées accueillant potentiellement quelques oiseaux nicheurs » ne cite ainsi aucune espèce d'oiseaux nicheurs, et ne localise pas précisément les zones arborées concernées, et ne permet donc pas de faire un lien éventuel avec les 43 espèces déterminantes du site Natura 2000.

De plus, pour le secteur Rue des mésanges, la fiche sectorielle indique une suspicion de zone humide sur près de 50 % de la surface du site. La MRAe note que cet enjeu environnemental n'a généré aucune préservation, que ce soit par le règlement ou par l'OAP sectorielle (cf. illustration ci-dessous).



Saint-Paul-lès-Dax Rue des Mésanges – Diagnostic zone humide et extrait de l'OAP (source : dossier)

Pour les deux secteurs ouverts à l'urbanisation en site Natura 2000 sur la commune de Saint-Paul-lès-Dax, la MRAe note que les éléments présentés ne sont pas proportionnés aux enjeux, notamment en l'absence de diagnostic précis de l'avifaune et des zones humides. De plus, le dossier ne présente aucune démarche de recherche d'évitement de l'urbanisation sur ces secteurs à enjeux, en présentant par exemple des sites alternatifs étudiés mais non retenus. **L'évaluation environnementale et l'évaluation des incidences Natura 2000 sont donc notoirement insuffisantes pour ces deux secteurs.**

b. Dax / Route de Saubagnacq (2)

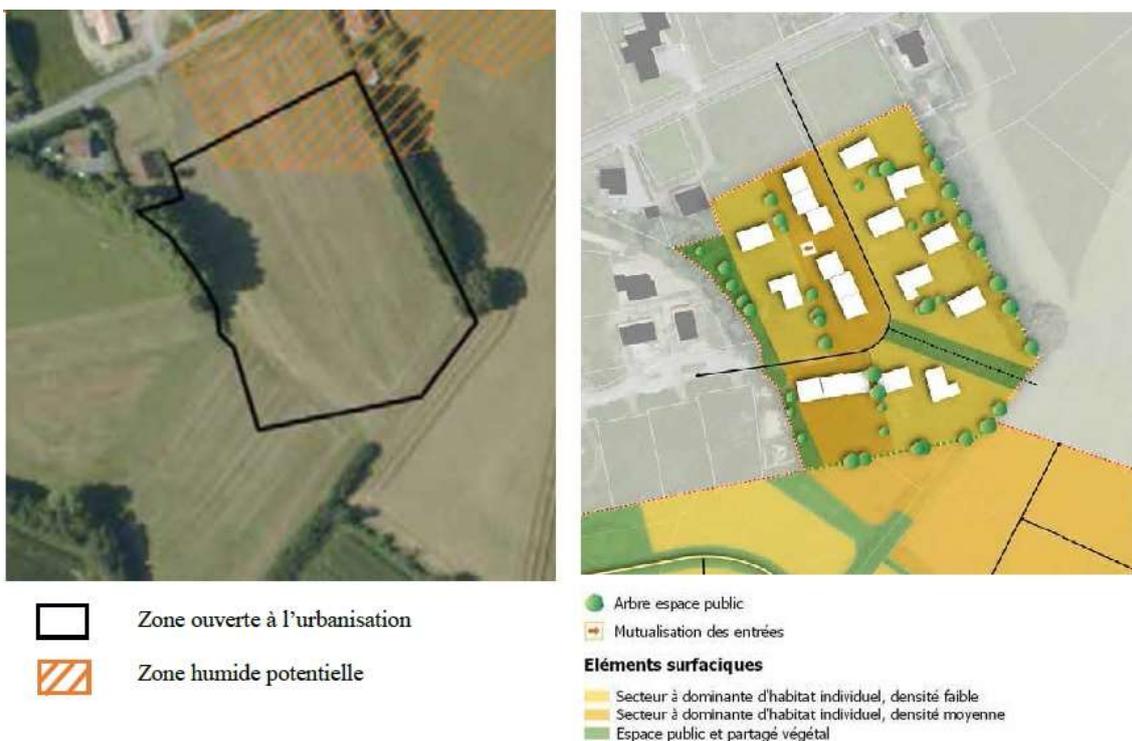
L'analyse de ce secteur⁴⁴ montre la présence d'une zone humide potentielle sur la partie nord de la zone. L'OAP sectorielle (cf. illustration ci-dessous) n'intègre aucune protection de la zone humide. **Cet enjeu est donc insuffisamment pris en compte.**

La MRAe note de plus que cette analyse indique la présence d'une zone 2AU accolée à ce secteur, qui semble avoir été supprimée dans le règlement graphique. Le rapport de présentation doit donc être actualisé.

42 Rapport de présentation, tome 1.4, page 219

43 Rapport de présentation, tome 1.4, pages 63, 76 et 98

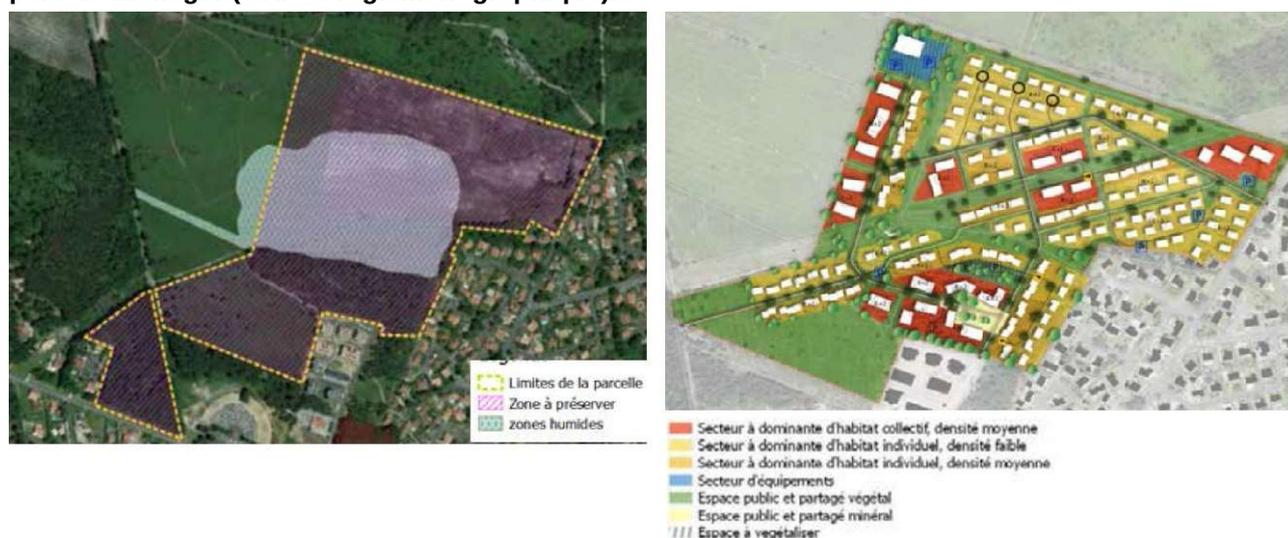
44 Rapport de présentation, tome 1.4, page 102



Dax – Route de Saubagnacq 2 : diagnostic et OAP (source : dossier)

c. Saint-Paul-lès-Dax / La Pigneraie

Les analyses relatives à ce secteur⁴⁵ mettent en exergue la présence d'une zone humide « en voie de régénération », présentant un enjeu fort et conduisant à une proposition de préservation de l'ensemble des deux parcelles concernées. La MRAe note qu'aucune explication dans le rapport ne permet de comprendre pourquoi ce site a été maintenu dans les secteurs ouverts à l'urbanisation malgré la présence de ces enjeux clairement identifiés. **La MRAe recommande donc d'envisager le retrait de cette zone ou, à défaut, de démontrer la recherche d'évitement et d'intégrer des mesures de réduction des incidences dans le parti d'aménager (OAP et règlement graphique).**



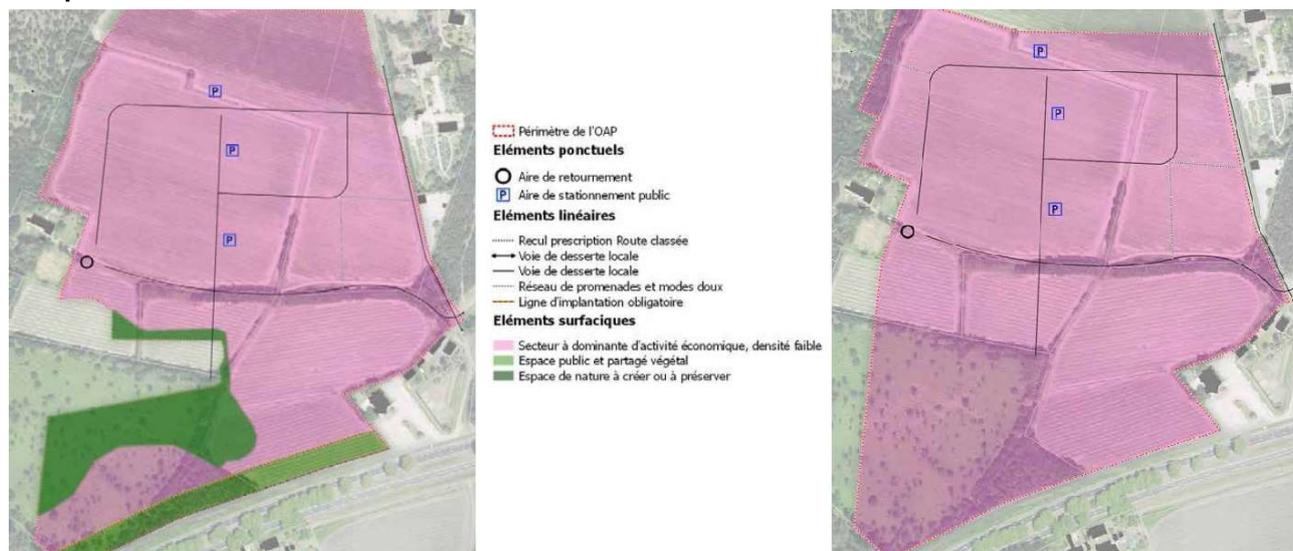
Saint-Paul-lès-Dax Pigneraie – Diagnostic et extrait de l'OAP (source : dossier)

d. Mées / Clédon

Ce vaste secteur à vocation économique, d'une surface de 18 ha, comprend, dans sa partie sud, un cours d'eau et une zone humide, correspondant à une ancienne pinède. L'OAP minimaliste de ce secteur (cf. illustration ci-dessous), n'intègre aucune préservation de ces espaces, contrairement à l'extrait de l'OAP proposée dans le rapport de présentation. La MRAe note de plus que l'OAP de ce secteur dépasse l'emprise

45 Rapport de présentation, tome 1.4, pages 67 et 112

de la zone 1Aux du règlement graphique et intègre des zones naturelles dans la partie ouest, avec un libellé « secteur à dominante d'activité économique ». **Le dossier doit donc être mis en cohérence, en recherchant la préservation de la zone humide et du ruisseau via la mise en œuvre des protections adéquates.**



Mées – Clédon : OAP selon le rapport de présentation et OAP opposable (pièce 6)

e. *Siest / Village*

Le rapport indique la présence d'une zone humide potentielle sur ce secteur, qui ne semble avoir fait l'objet d'aucune visite terrain. En l'état des connaissances, il n'est donc pas possible d'évaluer précisément les incidences de l'urbanisation de ce secteur, pour lequel l'OAP ne tient pas compte de la zone humide potentielle. La MRAe note également que ce secteur est entièrement inclus dans le périmètre du site Natura 2000 des Barthes de l'Adour. Le rapport de présentation⁴⁶ indique que ce secteur n'a pas fait l'objet d'investigation terrain. Les enjeux relatifs à l'avifaune sont donc insuffisamment décrits.

La MRAe recommande donc de compléter le diagnostic avant l'ouverture à l'urbanisation de ce secteur, qui contribue par ailleurs faiblement à la satisfaction des besoins en logements à l'échelle du territoire (10 à 12 logements).

f. *Dax / Tauzia*

Cette extension d'urbanisation, au nord du projet de golf, est classée en zone urbaine UC. Ce classement n'est pas justifié dans le dossier. Ce secteur ne bénéficie pas d'une OAP sectorielle, certes non obligatoire du fait du classement en UC. La MRAe note toutefois que les préconisations effectuées dans l'évaluation environnementale de ce secteur⁴⁷, notamment la préservation des haies permettant un écran avec la station d'épuration, ne sont pas intégrées dans le règlement graphique. **La MRAe recommande donc d'intégrer une OAP et/ou des protections réglementaires pour ce secteur, en justifiant par ailleurs le classement en zone UC de cette extension d'urbanisation.**

6. *Prise en compte des risques naturels*

Les secteurs ouverts à l'urbanisation sont principalement concernés par trois types de risques naturels : le risque inondation, le risque feu de forêt et le risque affaissement et éboulement.

a. *Risque inondation*

La MRAe note que la délimitation des secteurs à urbaniser exclut dans la mesure du possible les zones rouges des plans de prévention du risque inondation.

Néanmoins, certaines zones restent entièrement couvertes par un risque inondation, avec un aléa faible à moyen, notamment sur la commune d'Yzosse. Au regard des règlements des plans de prévention des risques naturels, ces secteurs sont théoriquement constructibles. **La MRAe recommande néanmoins de compléter le dossier par une analyse globale des incidences de l'artificialisation cumulée de ces secteurs sur les zones d'expansion des crues.**

46 Rapport de présentation, tome 1.4, page 219

47 Rapport de présentation, tome 1.4, pages 136 et 172

La MRAe note que le secteur Saint-Paul-lès-Dax / Poustagnac est classé en zone urbaine touristique Uth, permettant des constructions en R+5 sur 60 % de l'emprise du terrain. Ce secteur est situé en zone d'aléa fort au sein du territoire à risque inondation (TRI). **La MRAe recommande donc de compléter le dossier par une analyse plus fine du risque inondation sur ce secteur, afin de démontrer la bonne prise en compte de cet enjeu.**

b. Risque feu de forêt

Plusieurs secteurs ouverts à l'urbanisation sont concernés par un aléa fort feu de forêt, notamment sur les communes de Gourbera et Herm. La MRAe note que le règlement graphique intègre une représentation spécifique de cet aléa via une trame dédiée, assortie de règles particulières dans le règlement écrit. Ainsi, une distance de 12 mètres doit être respectée entre l'espace boisé et toute construction. L'aléa feu de forêt paraît correctement pris en compte.

c. Risque affaissement et éboulement

La commune de Dax comprend un périmètre de risque d'affaissement et éboulement lié à d'anciennes mines (cf. § B-8 ci-dessus). La MRAe constate qu'un secteur ouvert à l'urbanisation, le secteur Semin, est entièrement inclus dans ce périmètre. L'OAP sectorielle correspondante prévoit la construction de 160 logements dans ce secteur, sans aucune référence au risque affaissement et éboulement.

La MRAe note par ailleurs que le règlement écrit ne comprend aucune disposition liée à la trame risque d'affaissement et éboulement figurant sur le règlement graphique.

La MRAe considère donc que ce risque n'est pas suffisamment pris en compte. Elle recommande de compléter le règlement et les OAP par des dispositions adéquates. Le rapport de présentation, dans la partie relative aux incidences environnementales, doit également être complété par une analyse spécifique de ce risque.

7. Classement de secteurs bâtis en zone naturelle

La MRAe constate que, principalement sur la commune de Heugas, le règlement graphique comporte un pastillage de la zone agricole A par des petites zones naturelles N entièrement bâties. Dans la mesure où les règlements des zones agricoles et naturelles sont similaires pour les évolutions du bâti existant (extensions et annexes), ce pastillage ne semble pas approprié et nuit à la compréhension du règlement graphique. **La MRAe recommande donc de reconsidérer le classement des parcelles concernées.**

8. Emplacements réservés

Le rapport⁴⁸ présente une analyse globale des incidences des emplacements réservés. Il identifie 19 emplacements réservés considérés comme étant liés à des « aménagements impactants ». La MRAe note que seuls 8 d'entre eux sont listés⁴⁹ et qu'aucun d'entre eux n'est aisément identifiable, que ce soit sur les cartes proposées dans le rapport, peu lisibles, ou dans le règlement graphique (numérotation non indiquée lorsqu'ils sont cités dans le rapport de présentation).

Par ailleurs, le rapport indique que « 19 emplacements réservés sont analysés ci-après ». La MRAe n'a pas identifié d'autre analyse que celle figurant dans cette partie du rapport de présentation, limitée à deux cartes. **Elle considère que les éléments présentés sont notoirement insuffisants pour appréhender les impacts potentiels de ces emplacements réservés et recommande donc de compléter le dossier.**

9. Secteurs dédiés aux énergies renouvelables

Le règlement propose trois types de secteurs pour les énergies renouvelables : UCenr, UXenr et Nenr. Le dossier indique succinctement que « ce sont en grande majorité des friches ou des sites pollués, difficilement valorisables pour une autre fonction ». **Au regard du faible nombre de sites et des surfaces concernées (47,4 ha), la MRAe recommande d'intégrer dans le rapport une présentation de ces sites et de leur état actuel. De plus, la MRAe recommande de justifier le choix de trois zonages différents pour une même destination.**

Par ailleurs, la MRAe constate que le règlement comporte des secteurs nommés 1AUenrr, secteurs d'extension urbaine pour lesquels la collectivité souhaite l'atteinte de performances énergétiques et environnementales renforcées. **La MRAe souligne l'ambiguïté liée aux dénominations proches :**

48 Rapport de présentation, tome 1.4, pages 48 et suivantes

49 Par exemple création d'une aire de dépôt de bois à Gourbera, extension de la station d'épuration à Dax, réalisation d'un programme de logements sociaux à Yzosse...

suffixes enr et enr. Afin de faciliter la compréhension des dispositions réglementaires, la MRAe recommande des dénominations plus contrastées⁵⁰.

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

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de l'agglomération du Grand Dax, portant sur 20 communes, prévoit l'accueil de 5 000 habitants d'ici 2030. Cet accueil et les besoins de la population existante impliquent la construction de 6 500 logements.

Les choix d'urbanisation induisent une réduction sensible des surfaces ouvertes à l'urbanisation, pour l'habitat et pour les activités économiques, par rapport aux documents d'urbanisme existants. Toutefois, l'absence d'explications détaillées sur la construction du projet, notamment les besoins en logements et les surfaces associées, ne permet pas d'appréhender pleinement l'ambition du projet de territoire, notamment sa cohérence avec l'objectif national de réduction de la consommation d'espaces.

L'évaluation des incidences environnementales s'avère insuffisante. L'absence de données issues de visites terrain pour certains sites, en particulier pour deux zones entièrement incluses dans un site Natura 2000, ne permet pas d'évaluer convenablement les impacts potentiels du projet de PLUi. L'aménagement de certains secteurs ouverts à l'urbanisation présente de plus des incidences résiduelles fortes, sans explication claire sur les alternatives étudiées ni de proposition de mesures appropriées de réduction des incidences dans les orientations d'aménagement et de programmation. La démarche d'évaluation environnementale ne peut donc pas être jugée satisfaisante.

La prise en compte du risque affaissement et éboulement est par ailleurs insuffisante.

En l'état du dossier, dont l'architecture et la présentation peuvent être notablement améliorées, la MRAe considère que la prise en compte des enjeux environnementaux est insuffisante.

À Bordeaux le 24 juillet 2019,

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent

signé

Gilles PERRON

50 Par exemple AUpeer pour « performances énergétiques et environnementales renforcées »