



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré 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 Marsan (Landes)**

n°MRAe 2019ANA155

dossier PP-2019-8337

Porteur du Plan : communauté d'agglomération du Marsan
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 23 mai 2019
Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 5 juillet 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 de l'autorité environnementale a été rendu le 7 août 2019 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Étaient présents : Hugues AYPHASSORHO, Gilles PERRON, Thierry GALIBERT, Françoise BAZALGETTE.

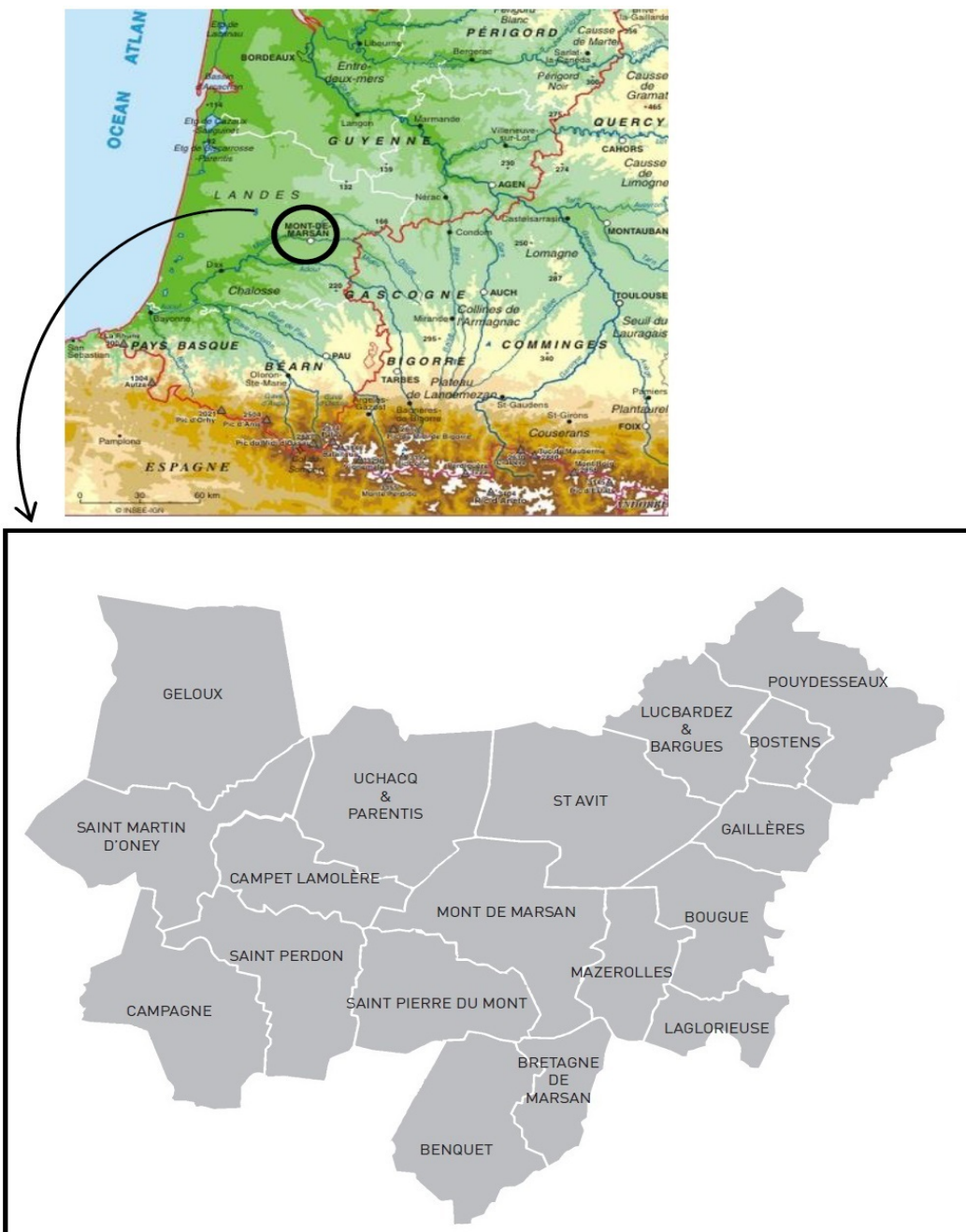
Chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK, Frédéric DUPIN.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

La communauté d'agglomération du Marsan est située dans le département des Landes et regroupe 18 communes. La population intercommunale est estimée par l'INSEE à 53 323 habitants en 2016, pour une superficie de 48 110 hectares.

Elle est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Marsan approuvé en février 2014. Le territoire est actuellement couvert par des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales ou soumis au règlement national d'urbanisme (RNU). La communauté d'agglomération du Marsan a engagé l'élaboration du PLUi le 1^{er} décembre 2015.



Localisation de la communauté d'agglomération du Marsan
(Source : rapport de présentation et site internet de la communauté d'agglomération)

Le projet intercommunal, objet du présent avis de la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe), envisage d'atteindre une population de 63 036 habitants en 2030, soit 7 800 habitants supplémentaires. Les besoins liés à cet accueil de population nécessiteraient la construction de 3 666 logements. Pour cela, la collectivité envisage de mobiliser 125,4 ha de surfaces constructibles dans l'enveloppe urbaine et 26,9 ha en extension de cette enveloppe. Pour répondre aux besoins de développement économique, la collectivité prévoit également la mobilisation de 13,1 hectares de terrain à vocation économique.

Le territoire intercommunal comprend les sites Natura 2000 du *réseau hydrographique des affluents de la Midouze*, référencé FR7200722 et du *réseau hydrographique du Midou et du Ludon*, référencé FR7200806 au titre de la directive « Habitats ».

En raison de la présence de ces sites, 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 2 avril 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 est toutefois scindé en quatre chapitres faisant l'objet de fascicules indépendants. **La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) recommande de fournir un sommaire commun et une pagination unique pour l'ensemble des chapitres afin de faciliter l'accessibilité du dossier.**

Le rapport présente des synthèses partielles pour les différentes thématiques qui permettent de faire ressortir de façon claire les principaux enjeux identifiés sur le territoire. Il comporte également de nombreuses cartes permettant d'illustrer les explications fournies. Cependant, le format trop réduit de ces illustrations ou de leurs légendes rendent ces cartes inexploitable. Cette remarque est ponctuellement reprise pour certains thèmes dans la suite du présent avis. **La MRAe recommande de produire ces cartes à un format adéquat pour être lisibles et faciliter la compréhension des analyses qui ont été menées. Cela permettrait également de faciliter l'appréhension de la répartition spatiale des enjeux identifiés et des projets de développement sur le territoire.**

Les chapitres « justification et explication des choix » et « évaluation environnementale » comprennent des éléments complémentaires permettant d'appréhender la manière dont les choix ont été opérés pour élaborer le projet de PLUi. La MRAe recommande de regrouper ces deux documents pour faciliter la compréhension des thématiques abordées et des solutions réglementaires apportées.

La MRAe constate que le résumé non technique, placé à la fin du chapitre relatif à la justification des choix du rapport de présentation est difficile d'accès pour le public. Il pourrait utilement être repositionné au début du rapport de présentation. Le résumé non technique est illustré et reprend les éléments principaux du diagnostic, de l'état initial de l'environnement, du projet intercommunal et de la justification des choix. Il présente également la méthode employée pour réaliser l'évaluation environnementale du PLUi. La MRAe constate que certaines données présentent des écarts par rapport au contenu du rapport de présentation (ex. données démographiques) et recommande de vérifier les éléments repris dans le résumé non technique.

La MRAe relève que les plans de zonage fournis dans le dossier sont intitulés comme des documents de prézonage « documents de travail en cours d'élaboration », sans visa les validant au titre du projet arrêté.

Le système d'indicateurs de suivi proposé couvre différentes thématiques (consommation d'espace, mixité sociale, offre touristique, biodiversité, énergie, qualité de l'air, déplacements). La MRAe recommande d'ajouter des indicateurs relatifs à l'évolution démographique, l'évolution du parc de logements (nombre de constructions, changements de destination), la consommation des ressources et la qualité des milieux naturels pour améliorer le suivi de la mise en œuvre du PLUi.

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

1. Démographie

Le rapport de présentation indique que, selon les données de l'INSEE, la communauté d'agglomération du Marsan comptait 53 323 habitants en 2016. Les communes du pôle urbain de Mont-de-Marsan et de Saint-Pierre-du-Mont concentrent 75 % de la population (29 885 habitants à Mont-de-Marsan et 9 482 habitants à Saint-Pierre-du-Mont). Les autres communes comptent moins de 1 700 habitants.

Le rapport fait état d'un accroissement global de la population de la communauté d'agglomération du Marsan depuis 1999 avec un ralentissement de la croissance depuis 2010. L'intercommunalité enregistre en effet un taux de croissance moyen de +1,2 % par an entre 1999 et 2010 puis de +0,2 % par an entre 2010 et 2015. Les données de l'INSEE indiquent une variation annuelle de la population de -0,1 % entre 2011 et 2016, la population globale ayant légèrement diminué en 2016.

Le rapport explique et illustre clairement les disparités qui existent entre les communes en termes de répartition et d'évolution des populations. Ainsi, la commune de Mont-de-Marsan notamment, mais aussi les communes de Geloux, Laglorieuse, Mazerolles, Saint-Avit et Saint-Perdon ne suivent pas cette augmentation globale de population et perdent de la population. Le rapport indique, par ailleurs, un vieillissement de la population et une baisse de la taille des ménages de 2,3 personnes par ménage en 1999 pour atteindre 2,1 en 2015.

2. Logements

Selon les données figurant dans le rapport, la collectivité comptait 27 137 logements en 2015 (27 344 logements en 2016 selon les données de l'INSEE) dont 24 542 résidences principales (90,5 % du parc de logements), 570 résidences secondaires (2,1 %) et 2 025 logements vacants (7,4 %).

Le pôle urbain de Mont-de-Marsan et de Saint-Pierre-du-Mont compte à lui seul plus de 70 % des logements. Mont de Marsan concentre 64 % des logements vacants, notamment en centre-ville. La collectivité a lancé en 2012 une initiative de rénovation urbaine (OPAH¹ de Mont-de-Marsan, réhabilitation du quartier Le Peyrouat), qui commence à porter ses fruits : on constate depuis cette date un arrêt de l'augmentation du taux de vacance (restant néanmoins élevé).

Le reste du territoire présente un habitat très dispersé.

Avec moins de 10 % du parc total, la part du logement social reste insuffisante.

Les informations fournies dans le dossier sont détaillées et illustrées. Elles font apparaître des enjeux en matière de logements vacants, de logements sociaux, de dispersion de l'habitat et d'accompagnement du vieillissement de la population et des populations vulnérables.

3. Activités

Le diagnostic indique, en page 49, que le territoire comprend trois parcs d'activités économiques pour une surface totale de 98,70 ha. Cependant, leur taux d'occupation n'est pas mentionné et le rapport ne précise pas si ces parcs d'activités répondent aux besoins du territoire.

Des pôles commerciaux sont présents en périphérie des communes de Mont-de-Marsan et Saint-Pierre-du-Mont. Le rapport souligne une accélération de la déprise commerciale du centre-ville de Mont-de-Marsan avec l'apparition de friches commerciales y compris en périphérie.

Un diagnostic agricole figure en annexe du rapport de présentation. La MRAe recommande d'intégrer les éléments principaux de cette analyse dans le diagnostic du territoire. Le dossier met en avant un territoire rural qui présente 18 % de sa surface dédiée à l'agriculture et un taux de boisement de 69,4 %, dominé par le pin maritime. Le diagnostic agricole permet d'appréhender la valeur agronomique des terres agricoles du territoire pour une prise en compte par la suite dans les choix de développement.

4. Analyse des capacités de densification et de mutation

Le dossier ne fournit aucune donnée relative aux densités des zones urbanisées durant les dix dernières années. Il indique² qu'entre 2002 et 2018, 746 ha ont été consommés, soit en moyenne 44 ha par an, dont 85 % (633 ha) en dehors de l'enveloppe urbaine, c'est-à-dire en extension.

1 Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

2 Avec des périodes de références différentes entre le résumé non technique (RNT) et l'État initial du rapport de présentation (RP), ce qui ne facilite pas la compréhension.

Le rapport comprend une analyse du potentiel de densification et de mutation des espaces urbains bâtis existants sur le territoire. La méthodologie permettant d'aboutir à la définition de ce potentiel est bien expliquée dans le rapport. Elle permet de définir les enveloppes urbaines existantes sur l'ensemble des communes et précise les critères retenus pour en établir les contours. Elle permet ensuite d'identifier les parcelles libres qui concernent des comblements de dents creuses et des divisions parcellaires.

Les surfaces densifiables sont repérées sur un atlas cartographique en pièce annexe du rapport de présentation et concernent les dents creuses et les divisions parcellaires pour chacune des communes. Un potentiel est ainsi estimé à 106,34 hectares en division parcellaire et 60,35 hectares en dents creuses. L'analyse proposée ne permet cependant pas d'identifier les parcelles qui ont été écartées (parkings, espaces verts et jardins ou présentant des contraintes).

En revanche, les surfaces mutables, notamment les sites anciens et les friches, n'apparaissent pas dans cette analyse et ne sont donc pas inventoriés. En page 97, l'état initial de l'environnement fait pourtant état d'un « *fort potentiel en renouvellement urbain* » intéressant des friches urbaines et des bâtiments vacants. **La MRAe recommande de compléter l'analyse par les possibilités offertes par ce potentiel.**

Le rapport ne donne, par ailleurs, aucune indication sur les surfaces encore disponibles en densification des secteurs d'activités économiques existants et doit donc être complété.

5. Gestion de l'eau

Le rapport identifie sur le territoire un réseau hydrographique dense qui appartient à deux bassins versants, la Midouze et l'Adour. Le bassin versant de la Midouze comprend un cours d'eau majeur, la Midouze et ses affluents. Au sud du territoire, le ruisseau de Saint-Christau appartient au bassin versant de l'Adour. Le rapport identifie les secteurs du territoire de la communauté d'agglomération du Marsan classés en zone vulnérable à la pollution diffuse par les nitrates et les pesticides d'origine agricole³. La qualité des eaux de surface et des nappes d'eau souterraines en liaison avec les cours d'eau constitue un enjeu pour le territoire.

Il est précisé en page 25 de l'état initial de l'environnement, que le secteur de la communauté d'agglomération du Marsan est classé en zone de répartition des eaux (ZRE)⁴, caractérisée par une insuffisance des ressources en eau par rapport aux besoins. **Il s'agit donc globalement d'un enjeu fort pour le territoire, tant au plan quantitatif que qualitatif, avec une tension déjà identifiée sur la ressource.**

a) Ressource en eau

Le diagnostic agricole met en avant un important prélèvement en eau pour l'irrigation des cultures de maïs et de légumes.

L'alimentation en eau potable de la communauté d'agglomération du Marsan provient de 23 captages dans les nappes d'eau souterraines. Ces forages sont dotés de périmètres de protection, excepté pour un forage sur la commune de Lucbardez et Bargues. Ils figurent sur le plan des servitudes d'utilité publique (SUP) fourni en pièce annexe du PLUi. **La MRAe recommande d'ajouter dans le rapport de présentation une carte de localisation de l'ensemble des captages et des périmètres de protection associés.**

Le rapport affirme que « *le territoire dispose de ressources en eau potable importantes qui permettent de satisfaire les besoins des habitants* ». Cependant, le dossier ne fournit aucune information sur les volumes de prélèvement d'eau autorisés ni sur les volumes prélevés. Les cartes des réseaux d'adduction d'eau potable sont fournies par commune dans les annexes sanitaires du PLUi. Le rapport de présentation indique un bon rendement des réseaux sur les communes du centre et de l'est du territoire (supérieurs à 85 %) et des rendements qui doivent être améliorés sur les secteurs des communes du sud-est (environ 67 %) et de l'ouest (76 %). Le rapport mentionne que de nombreux travaux de réhabilitation sont prévus sur les secteurs au sud-est du territoire desservis par le captage de Laglorieuse. Cependant, aucun programme de travaux dédiés à l'atteinte de cet objectif n'est présenté.

La MRAe recommande d'apporter des précisions sur la capacité résiduelle des réseaux d'alimentation en eau potable existants et les mesures envisagées pour pallier les insuffisances déjà identifiées, notamment en matière de rendement, afin de s'assurer de la faisabilité du projet démographique intercommunal au regard de la disponibilité de la ressource en eau.

3 Qualité médiocre à passable pour les cours d'eau les plus importants du territoire (Le Midou, La Douze et la Midouze). Qualité des eaux souterraines altérée pour les nappes libres et bonne qualité pour les nappes captives.

4 ZRE du bassin de l'Adour à l'amont de la confluence avec les gaves incluant les eaux superficielles et souterraines.

b) Assainissement

Treize communes du territoire disposent d'un réseau d'assainissement collectif relié à douze stations d'épuration. En complément de la carte de localisation des stations d'épuration, le rapport de présentation aurait pu faire figurer la carte du réseau d'assainissement fournie en annexe du PLUi.

Le rapport ne précise pas les charges maximales entrantes, et par conséquent, ne fournit pas les capacités résiduelles de chacune des stations d'épuration. Le fonctionnement des stations d'épuration est brièvement commenté. Il est fait état d'intrusions d'eaux parasites dans les réseaux qui peuvent conduire à des surcharges hydrauliques par temps de pluie. Des travaux sont prévus pour la mise en conformité de la station d'épuration de Jouanas qui traite une partie des eaux usées de Mont-de-Marsan et de Saint-Pierre-du-Mont mais le rapport ne précise pas la nature de ces travaux ni leur échéance.

Des risques de pollution des cours d'eau par les rejets des stations d'épuration, notamment en période d'étiage ou par temps de pluie sont évoqués. Le rapport aborde également, en page 16 de l'état initial de l'environnement, des rejets d'eaux usées issus des établissements industriels susceptibles d'entraîner des pollutions des cours d'eau.

Au regard de la sensibilité des milieux naturels récepteurs et des éléments d'alerte cités précédemment, la MRAe demande de compléter le rapport de présentation par des éléments d'information plus précis sur les bilans de fonctionnement des stations d'épuration, sur l'état de l'ensemble du réseau de collecte et sur la programmation des travaux d'amélioration envisagés. Ces éléments sont nécessaires afin de s'assurer du bon fonctionnement de l'assainissement collectif concourant à la faisabilité du projet intercommunal.

Les données fournies sur les installations individuelles contrôlées restent imprécises ; le rapport mentionne d'ailleurs que « *la conformité des systèmes d'assainissement individuels reste peu contrôlée et mise aux normes* ». Sur la base de ces contrôles, l'assainissement autonome apparaît globalement de qualité correcte avec des installations en grande majorité conformes. Dans les cas de non-conformité, les causes ne sont pas expliquées et aucune carte d'aptitude des sols à la mise en œuvre de dispositifs d'assainissement autonome n'est fournie. Ces installations sont pourtant des sources potentielles de pollution des eaux. **La MRAe recommande de fournir dans le rapport de présentation une carte d'aptitude des sols à l'échelle du territoire et d'analyser les dysfonctionnements recensés.** Cela permettra 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.

c) Eaux pluviales

Le rapport ne présente aucune analyse du mode de gestion des eaux pluviales sur le territoire y compris en milieu urbain. L'état initial de l'environnement, en page 53, évoque une pollution des eaux par les rejets des eaux pluviales, notamment en période d'étiage des cours d'eau. La création de retenues d'eau est une mesure envisagée dans le rapport pour réguler les étiages, mais leur objectif nécessite d'être précisé entre la gestion des eaux pluviales et l'alimentation de l'irrigation. **La MRAe recommande de compléter le rapport par une analyse de la gestion des eaux pluviales sur territoire.**

6. Énergie et gaz à effet de serre

Le rapport indique que le secteur résidentiel et celui du transport sont les secteurs les plus émetteurs de gaz à effet de serre sur le territoire du Marsan. Le rapport présente une analyse des consommations d'énergie et de la production d'énergie renouvelable sur ce territoire. Le potentiel du territoire en termes de développement des énergies renouvelables (solaire, méthanisation, bois-énergie et géothermie) est également analysé.

Le rapport mentionne des projets de développement d'énergie renouvelable envisagés sur les communes de Uchacq-et-Parentis, Saint-Avit, Mont-de-Marsan, Bretagne-de-Marsan et Benquet. Cependant les enjeux liés à l'implantation des projets de production d'énergie renouvelable sont seulement évoqués en synthèse (préservation des espaces naturels remarquables, du paysage, du cadre de vie...). **La MRAe considère qu'il y a lieu d'affiner l'analyse pour permettre au PLUi de définir par la suite les secteurs les plus favorables à l'accueil des projets d'énergie renouvelable et d'intégrer éventuellement les projets déjà émergents.**

Le rapport indique par ailleurs une forte dépendance à la voiture individuelle au sein de ce territoire rural, notamment pour les déplacements pendulaires domicile-travail. Il est constaté en page 93 de l'état initial de l'environnement que, pour Mont-de-Marsan et Saint-Pierre-du-Mont, « *la place de la voiture et des stationnements est très importante dans la ville, disproportionnée par rapport à celle des piétons et des cycles* ». Le diagnostic précise qu'un plan global des déplacements est mis en œuvre sur le territoire et traite notamment du réseau cyclable et piéton pour les déplacements du quotidien et les circuits touristiques, du stationnement et du transport collectif. Cependant, le rapport ne fournit aucune cartographie des liaisons douces et des stationnements, notamment intermodaux, existants et envisagés en fonction des besoins du territoire. **La MRAe recommande de compléter le rapport par l'identification des déplacements alternatifs à la voiture pour faciliter leur prise en compte dans l'élaboration du PLUi.**

7. Milieux naturels et fonctionnalités écologiques

Le territoire intercommunal comprend plusieurs sites faisant l'objet d'inventaires et de mesures de protection :

– 2 sites Natura 2000 : *le réseau hydrographique des affluents de la Midouze et le réseau hydrographique du Midou et du Ludon*

– 4 zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) :

- Colonie d'Ardéidés de Lapoque et Labarthe
- Vallées de la Douze et de ses affluents
- Vallées de la Midouze et de ses affluents, lagunes de la haute lande associées
- Section landaise du réseau hydrographique du Midou

– 1 site inscrit : quartier Saint Orens et sa chapelle romane

– 1 site classé : ensemble formé par les étangs de Pouydesseaux

– 3 espaces naturels sensibles : la lagune du Placot, les étangs des 9 fontaines et le centre Jean Rostand

Le rapport mentionne la présence d'un espace naturel sensible supplémentaire (les lagunes de Barbouze) (ENS ajouté p 48 de l'EIE) sans en donner les caractéristiques ni le localiser. Le rapport ne fournit pas une description systématique de ces sites. **La MRAe recommande que le rapport soit complété par les caractéristiques principales des sites ainsi que par les enjeux les concernant.**

L'état initial de l'environnement présente une carte du réseau hydrographique du territoire et rappelle les enjeux de qualité et de gestion de ces milieux aquatiques. Le rapport mentionne notamment la présence de migrateurs amphihalins⁵ dont la circulation est affectée par les obstacles sur les cours d'eau. Les cours d'eau dont les continuités écologiques doivent être rétablies sont précisés. Le rapport liste également les cours d'eau sur lesquels la construction de tout nouvel ouvrage faisant obstacle aux continuités écologiques est interdite.

Les zones humides, en lien notamment avec les réseaux hydrographiques des bassins versants de la Midouze et de l'Adour, sont cartographiées en pages 41 et 42 de l'état initial de l'environnement.

Par ailleurs, le rapport précise l'importance de la préservation de la forêt landaise qui couvre 50 % du territoire et comprend des boisements de résineux, de feuillus (notamment le long des cours d'eau) et des boisements mixtes. Il recense également la présence de prairies, de landes et de milieux bocagers.

L'ensemble de ces espaces protégés et des milieux qui y sont associés confèrent une forte sensibilité environnementale au territoire de la communauté d'agglomération du Marsan. Les cartes des pages 52 et 62 de l'état initial de l'environnement montrent les différents milieux présents sur le territoire et leur niveau d'enjeu pour la biodiversité.

Le rapport de présentation démontre l'implication de ces milieux dans l'identification des continuités écologiques du territoire. La méthodologie ayant permis d'aboutir à la définition et à une cartographie de la trame verte et bleue (TVB) en page 71 de l'état initial de l'environnement est clairement expliquée. Le rapport identifie notamment des enjeux écologiques forts de préservation des milieux bocagers, humides et boisés, en particulier des ripisylves.

Le territoire du Marsan s'est doté d'un Parc naturel urbain afin de préserver et de valoriser son patrimoine naturel et paysager. Le rapport aurait dû décrire les sites retenus et projetés pour ce parc. Le rapport préconise, de plus, de préserver les milieux naturels situés à l'interface des zones urbanisées. La MRAe relève toutefois que les éléments de nature remarquable et ordinaire en milieu urbain et leurs fonctionnalités écologiques ne sont pas présentés. **Elle recommande de compléter l'analyse des fonctionnalités écologiques du territoire du Marsan par l'étude de la trame verte et bleue urbaine.**

5 Poissons migrateurs qui circulent entre le milieu marin et l'eau douce pour accomplir leur cycle de vie.

8. Patrimoine bâti et paysager

Le diagnostic présente, en pages 73 et 74, une liste non détaillée des formes urbaines et une cartographie associée qui permet d'illustrer le travail réalisé. Cette carte d'un format trop réduit n'étant toutefois pas exploitable, le rapport renvoie à un atlas permettant de localiser les différentes formes urbaines. **Cet atlas ne figure cependant pas dans les pièces annexes du rapport soumis au présent avis et devra être ajouté.** L'état initial de l'environnement décrit, en page 86 et suivantes, les formes et les paysages urbains rencontrés dans les villes de Mont-de-Marsan et de Saint-Pierre-du-Mont ainsi que dans les villages. L'analyse des morphologies urbaines sur le territoire est ainsi abordée dans le diagnostic et dans l'état initial de l'environnement. **La MRAe recommande de décrire les formes urbaines listées dans le diagnostic et de présenter cette thématique dans un chapitre unique.**

Le rapport ne comporte pas l'identification des densités associées aux formes urbaines. **La MRAe considère qu'une analyse des densités associées à ces formes urbaines devrait compléter cette thématique pour participer par la suite à la compréhension des choix de modération de la consommation d'espaces.**

Par ailleurs, le rapport analyse les effets des développements urbains passés sur les paysages du Marsan : mitage des paysages forestiers et de clairières, banalisation des paysages, absence d'espaces publics, extensions urbaines déconnectées des villages. Cette analyse permet de définir clairement les enjeux pour un projet d'urbanisme respectueux du territoire. **La MRAe relève que la synthèse des enjeux paysagers fournie en page 102 de l'état initial de l'environnement est particulièrement intéressante.**

Le rapport met par ailleurs en avant des enjeux paysagers relatifs aux entrées de ville autour de l'urbanisation constituée par Mont-de-Marsan et Saint-Pierre-du-Mont. Il identifie également que des coupures d'urbanisation sont à préserver entre les différentes entités urbaines. Le rapport cartographie les entrées de ville à enjeux mais aucune carte ne permet de localiser les coupures d'urbanisation. **La MRAe recommande de compléter l'analyse paysagère sur les coupures d'urbanisation à préserver pour faciliter la prise en compte de cet enjeu par la suite dans l'élaboration du PLUi.**

Le rapport de présentation souligne la présence sur le territoire d'un patrimoine bâti et paysager remarquable à préserver. Le patrimoine remarquable comprend notamment des châteaux, des airiaux et des édifices religieux bénéficiant, pour certains, d'une protection au titre des monuments historiques, des sites classés et inscrits et des sites archéologiques. L'église de Saint Avit est inscrite sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Ce patrimoine est repéré sur la carte de la page 99 de l'état initial de l'environnement. Cependant, le rapport ne fournit pas de liste ni de description de ce patrimoine protégé.

Le rapport de présentation mentionne également un petit patrimoine bâti d'intérêt tel que des fontaines, référencé à partir des documents d'urbanisme existants sur les communes de Lucbardez et Bargues, Saint Avit, Mazerolles, Benquet et Laglorieuse. **La MRAe recommande d'élargir ce référencement à l'ensemble des communes du Marsan.**

De manière générale, la MRAe considère que le rapport doit fournir une description et une cartographie des éléments du patrimoine bâti et paysager à protéger dans le PLUi.

9. Risques et nuisances

Le territoire du Marsan est concerné par le risque naturel d'inondation par débordements des cours d'eau du Midou, de la Douze et de la Midouze. La carte de la page 119 de l'état initial de l'environnement reprend les périmètres des secteurs exposés au risque qui sont issus de l'atlas des zones inondables. De plus, le rapport indique, en page 16 de l'état initial de l'environnement, une sensibilité des cours d'eau à l'ensablement et à l'érosion, notamment par la mise en culture des berges des cours d'eau, à l'origine de la suppression des connexions aux zones d'expansion des crues. L'état initial de l'environnement explique, en page 55, le rôle de la forêt landaise dans le maintien de la stabilité des sols, l'infiltration des eaux de ruissellement et comme filtre vis-à-vis des pollutions.

L'ensemble du territoire est par ailleurs concerné par le risque feu de forêt. Cependant, le rapport fait référence à des supports réglementaires obsolètes et devra prendre en compte le règlement interdépartemental de la forêt contre les incendies en date de mai 2016. La carte de l'aléa incendie proposée ne permet pas d'identifier les secteurs à enjeux, notamment les secteurs boisés en lisière des zones bâties. **La MRAe recommande de compléter l'analyse du territoire face à ce risque naturel majeur.**

Le territoire est également concerné par un risque faible à moyen de retrait et gonflement des argiles selon les secteurs et présente localement des risques liés aux cavités naturelles souterraines. Le rapport présente une cartographie de l'aléa retrait et gonflement des argiles mais les cavités présentant un risque d'effondrement ne sont pas cartographiées. Le rapport devrait préciser les secteurs concernés par le risque d'effondrement de cavités souterraines et, en complément, détailler les incidences potentielles sur la constructibilité des secteurs concernés.

Les sites identifiés dans le cadre de l'inventaire des sites et sols pollués ou potentiellement pollués (BASOL) présents sur le territoire et leurs restrictions d'usage sont clairement exposés dans le dossier. Le territoire compte par ailleurs des sites industriels en fonctionnement. La commune de Mont-de-Marsan est notamment soumise à un plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Au regard de leurs potentiels impacts sur l'environnement, une représentation graphique précise de la localisation de ces sites aurait permis de mieux appréhender la prise en compte des risques industriels dans la mise en œuvre du projet intercommunal.

Le rapport indique que la commune de Benquet est exposée au risque d'inondation en cas de rupture d'un barrage. **La MRAe recommande d'apporter des précisions sur le barrage et les mesures de protection des biens et des personnes associées à une éventuelle rupture.**

Le rapport indique par ailleurs, en page 125 de l'état initial de l'environnement, que le territoire comprend deux carrières sans en donner les caractéristiques, ni les périmètres. Les risques liés à l'exploitation de ces carrières ne sont pas identifiés. **La MRAe recommande de compléter le rapport par la description de ces carrières et des risques associés.**

Le territoire semble exposé à des nuisances sonores générées par des sites industriels, les infrastructures de transport terrestre et l'aérodrome de Mont-de-Marsan. Ces nuisances ne sont cependant pas clairement identifiées dans le rapport. La MRAe recommande de préciser et de cartographier les zones de bruit affectant le territoire pour faciliter la prise en compte des nuisances sonores dans l'élaboration du projet de PLUi.

Le diagnostic agricole, présenté en annexe du rapport de présentation, propose une carte des contraintes liées à l'activité agricole par commune qui permet de localiser les zones sensibles d'un point de vue agricole (élevage ou épandage), éléments de diagnostic important permettant de tenir compte des nuisances potentielles et conflits d'usage entre agriculture et habitat. Il est ainsi possible d'identifier 62 exploitations d'élevage en 2017 et leurs périmètres de réciprocité.

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

1. Justification du projet intercommunal et consommation d'espaces agricoles et naturels

a) Projet démographique et besoins en logements

Selon le dossier, le projet démographique envisagé fixe un objectif de croissance annuel global de +1,1 % par an. Sur la base d'une population estimée par la collectivité à 55 236 habitants en 2016, le territoire de l'agglomération du Marsan atteindrait ainsi 63 036 habitants à l'horizon 2030. Le projet permettrait d'accueillir environ 7 800 habitants supplémentaires entre 2016 et 2030. Selon les données de l'INSEE, la population intercommunale n'est estimée qu'à 53 323 habitants en 2016. Dans ces conditions, la MRAe évalue une croissance démographique proche d'environ 1,2 % par an pour atteindre l'objectif de 63 036 habitants à l'horizon 2030.

Le projet démographique s'inscrit donc dans un scénario correspondant au fil de l'eau pour la période 1999-2010 mais ne tient pas compte cependant des dernières tendances de croissances observées (- 0,1 % / an entre 2011 et 2016). Il est à noter que le rapport ne présente pas de scénarios démographiques alternatifs et ne contient pas les explications nécessaires pour comprendre la manière dont le projet a été établi. Le scénario ainsi retenu marque la volonté affichée de la collectivité de redynamiser la population mais représente néanmoins une nette augmentation par rapport aux dernières tendances de croissance observées et doit être justifié. **La MRAe recommande de compléter le rapport par l'identification de projections démographiques alternatives et des besoins potentiellement induits par l'accueil des populations, notamment en termes d'équipements publics. Cela permettrait dès ce stade de percevoir les conséquences des différents scénarios et d'informer le public des motivations ayant conduit au dimensionnement du projet intercommunal.**

Le rapport stipule avoir fait varier ce taux de croissance annuel selon les communes « *pour tenir compte des dynamiques à l'œuvre et d'un équilibre territorial* ». **La MRAe recommande de préciser et d'explicitier clairement les taux de croissance qui ont été retenus par commune.**

Le rapport prend comme hypothèses une taille moyenne des ménages de 2 pour Mont-de-Marsan et de 2,2 pour les autres communes en 2030. Il conviendra de justifier ces hypothèses au regard de la baisse de la taille des ménages constatée (taux de 2,1 en 2015). À partir de ces hypothèses, le projet évalue un besoin de 3 666 logements pour permettre l'accueil des nouvelles populations à l'horizon 2030.

Afin d'évaluer le nombre de logements globalement nécessaire à la réalisation du projet, les logements nécessaires au maintien de la population déjà installée devraient être ajoutés, 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). A défaut de disposer de ces informations, il est difficile d'appréhender les réels besoins du territoire en matière de logements. **La MRAe recommande de compléter le rapport avec l'analyse des besoins en logements pour le maintien de la population déjà présente sur le territoire.**

Alors que le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) entend résorber la vacance des logements notamment sur la commune de Mont-de-Marsan pour atteindre un taux de 5 à 6 %, le projet n'identifie pas le nombre de logements mobilisables parmi les logements vacants.

Le règlement autorise le changement de destination des bâtiments agricoles pour de l'habitat en zones naturelles et agricoles. Le règlement graphique présenté pour le présent avis ne comporte cependant pas l'identification de ces bâtiments et devra être complété. Une partie de ce potentiel devra être comptabilisé dans les logements mobilisables et venir en déduction des logements neufs à construire.

La MRAe recommande de compléter les explications concernant les besoins en logements neufs et leur répartition sur le territoire, compte tenu des remarques précédentes concernant la mobilisation des logements vacants et du changement de destination des bâtiments agricoles.

b) Consommation d'espaces

Les besoins en foncier pour le PLUi ont été estimés en prenant en compte un rythme de développement souhaité par chaque commune et sur la base d'un tableau des densités⁶ imposées par le SCoT en fonction du nombre de logements à produire par an.

Le PLUi évalue ainsi un besoin de 160,6 hectares majoré de 30 % pour tenir compte d'un coefficient de rétention foncière, soit un besoin de 208,6 hectares entre 2016 et 2030. Le rapport minore ces surfaces de 56,6 hectares pour tenir compte de surfaces déjà consommées avant 2018. Le besoin est donc ramené à 152 hectares à mobiliser entre 2018 et 2030.

Le rapport indique en page 115 de l'évaluation environnementale que « *le projet de PLUi du Marsan s'est construit sur un principe d'optimisation prioritaire du tissu bâti existant, avant toute décision d'extension urbaine* » en cohérence avec les objectifs du PADD.

Afin de répondre aux besoins identifiés en matière d'habitat, le projet de PLUi semble avoir redéfini un potentiel de densification en dents creuses (34,3 ha) et en divisions parcellaires (51,3 ha), ainsi qu'un potentiel de secteurs à urbaniser (66,8 ha). Il prévoit ainsi de mobiliser 125,4 hectares au sein des enveloppes urbaines et 26,9 hectares en extension des enveloppes urbaines. **La MRAe recommande d'établir une analyse unique du potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis permettant de les localiser clairement.**

Le rapport de présentation volet « Justifications » présente dans un tableau de sa page 31 les densités attendues pour chacune des communes (qui vont de 12 à 35 logements par ha). Il indique que le SCoT permet aux communes de « moduler les densités suivant les secteurs géographiques, la capacité des équipements d'infrastructures, la desserte en transports, la proximité des commerces et services et la position par rapport aux zones d'emplois ».

En revanche, les objectifs de densité retenus sur ces espaces doivent être explicités secteur par secteur, en lien avec l'analyse des formes urbaines demandée plus haut (cf. § II-B-8) et les recommandations du SCoT. Cela permettra de quantifier le nombre de logements réalisables sur ces espaces et de justifier les besoins complémentaires en foncier en extension de l'urbanisation.

Cette démonstration est nécessaire pour donner un contenu concret à la volonté affichée dans le PADD « *de prioriser le développement des territoires sur des espaces déjà artificialisés notamment en comblant les dents creuses identifiées au sein des enveloppes urbaines* », en cohérence avec les objectifs de modération de la consommation d'espaces et de lutte contre l'étalement urbain.

6 Tableau des densités fourni en page 30 du rapport de présentation sur la justification des choix.

Le projet prévoit par ailleurs de mobiliser, sur Saint Avit et Benquet, 13,1 hectares à l'écart des zones urbaines pour le développement des activités économiques. Les besoins nécessaires aux surfaces mobilisées et le choix de leur localisation par rapport aux enjeux environnementaux ne sont toutefois pas démontrés. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) associées sont minimalistes et ne comportent qu'un principe d'accès. **La MRAe considère qu'il est nécessaire de compléter le rapport pour justifier le projet de développement des espaces à vocation d'activités économiques et les OAP pour garantir leur insertion dans l'environnement au regard des enjeux qui auront été identifiés.**

Le projet envisage de délimiter des emplacements réservés pour accueillir des projets d'aménagement. Le dossier ne présentant aucune description de ces projets, les besoins en fonciers pour ces secteurs sont difficilement justifiables. Bien que le rapport identifie que certains secteurs intersectent la trame verte et bleue, comprennent des zones humides ou soient situés le long de cours d'eau, le projet maintient ces secteurs. Les incidences sur l'environnement ne sont pas étudiées et la démarche « éviter-réduire-compenser » de l'évaluation environnementale revenant au PLUi n'est pas aboutie. **La MRAe considère nécessaire que l'évaluation environnementale soit poursuivie sur ces secteurs de projets et que soient réinterrogées la localisation et la délimitation des emplacements réservés en conséquence.**

Le projet a défini des secteurs de taille et de capacité limitées (STECAL) Nt autorisant les constructions et les installations à vocation touristique. Ces secteurs qui s'étendent sur une surface globale de 101 ha, ne font l'objet d'aucun descriptif dans le dossier. Le rapport ne comprend pas d'estimation des capacités urbanisables pour ces secteurs qui présentent de forts potentiels d'accueil, ni les incidences sur l'environnement des mesures réglementaires mises en œuvre. **Compte-tenu de la surface projetée en STECAL, la MRAe recommande de compléter le dossier en explicitant les capacités urbanisables résiduelles de ces secteurs et les incidences sur l'environnement des choix réglementaires retenus, ainsi que de revoir en conséquence leurs dimensions et leurs délimitations dans une démarche d'économie d'espaces, de lutte contre l'étalement urbain et le mitage du territoire.**

2. Choix et caractérisation des zones ouvertes à l'urbanisation

Le PADD indique que « *le projet de territoire doit trouver un équilibre entre le pôle urbain et les communes périphériques* ». Le rapport ne comporte cependant aucune explication sur l'armature urbaine retenue pour répondre à cet objectif global et sur la traduction réglementaire proposée. Le projet propose des secteurs d'extension urbaine, soit directement intégrés en zone U, soit prévus en extension de l'urbanisation, sans préciser leurs surfaces respectives. **La MRAe recommande d'intégrer des explications complémentaires dans le rapport de présentation et notamment une carte de synthèse de l'organisation territoriale retenue et un tableau comprenant les surfaces constructibles par commune, les densités retenues et le nombre de logements potentiels associés.**

Globalement, le PLUi prévoit⁷, par rapport aux documents d'urbanisme préexistants, de réduire la zone U de 370 ha (passant de 4 339 ha à 3 966 ha) et la zone AU de 610 ha (passant de 763 ha à 149 ha). Même si ces zones étaient largement surdimensionnées dans les documents antérieurs, la MRAe relève que cet objectif du projet de PLUi va dans le sens des orientations gouvernementales en matière de réduction de consommation d'espace ; toutefois sa traduction réglementaire reste à préciser dans le PLUi (OAP, règlement).

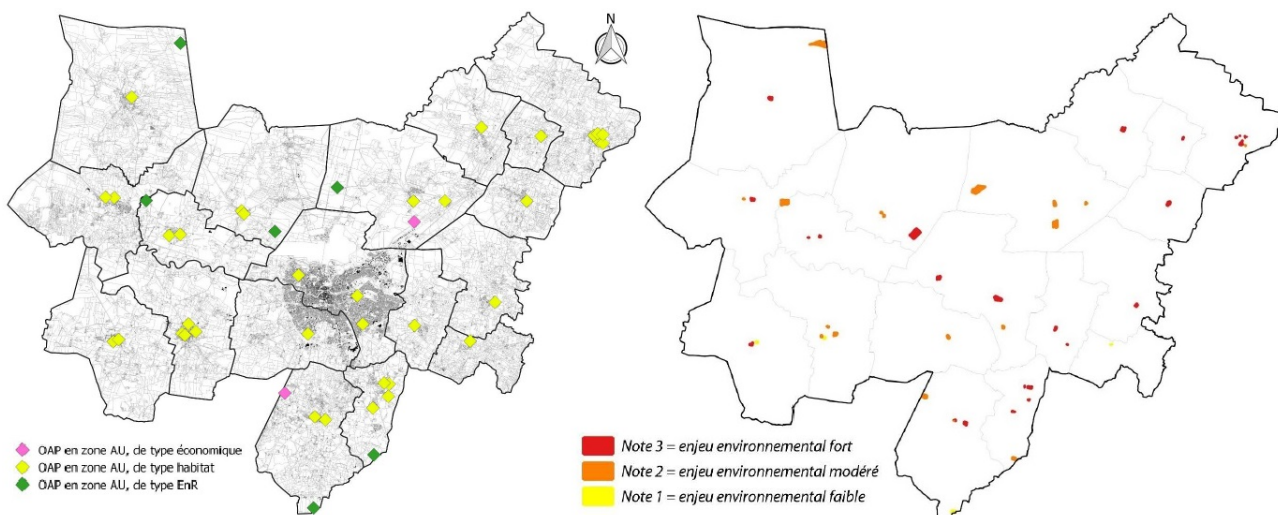
Les zones à urbaniser AU bénéficient d'OAP qui sont regroupées en pièce n°4 du PLUi. Ce recueil d'OAP ne comporte pas de cartographie générale permettant de localiser les secteurs à l'échelle de l'intercommunalité. L'ajout d'une carte introductive faciliterait le repérage des secteurs de développement. La carte reproduite ci-après, permet d'appréhender la répartition spatiale des zones ouvertes à l'urbanisation à vocation d'habitat en jaune (36 OAP), d'activités économiques en rose (2 OAP) et dédiées aux énergies renouvelables en vert (6 OAP). La MRAe constate une forte dispersion des zones ouvertes à l'urbanisation AU sur le territoire qui amplifie le phénomène de mitage des espaces agricoles.

La MRAe recommande de justifier et éventuellement de réinterroger le positionnement de ces secteurs pour une meilleure cohérence avec les objectifs de développement globaux définis dans le PADD, dans le sens d'une réduction de la dispersion de l'habitat.

Les schémas de principe d'aménagement d'OAP présentés dans le dossier situent les projets d'habitation à construire mais ne les quantifient pas et, par conséquent, ne permettent pas de chiffrer leur densité. Les densités de logements attendues sur ces zones à urbaniser sont en effet seulement qualifiées de faibles à fortes.

La MRAe recommande de préciser les densités attendues dans chaque OAP et de les reprendre dans le règlement afin de leur donner une valeur réglementaire.

7 RP « Justifications », page 39.



Secteurs de développement et sensibilités environnementales
(Source : rapport de présentation)

Le rapport détaille la méthodologie utilisée (notamment exploitation des données, investigations de terrain et caractérisation des niveaux d'enjeux environnementaux) pour aboutir à la délimitation des secteurs d'extension dans le projet de PLUi.

La MRAe note que des niveaux d'enjeux écologiques ont pu être identifiés sur les zones AU retenues. Les zones AU et leur niveau d'enjeux (de faible à fort) sont localisées sur la carte des sensibilités environnementales ci-avant. Le rapport de présentation identifie les enjeux environnementaux encore présents sur les zones de développement retenues. Un récapitulatif des investigations réalisées par un écologue en mars 2018 ainsi qu'un résumé des dispositions réglementaires retenues dans les OAP figurent dans le dossier. Des investigations complémentaires sur des zones humides potentielles sont préconisées. **La MRAe relève que certaines zones AU restent ainsi confrontées à des risques et des nuisances, sont concernées par des éléments constitutifs de la trame verte et bleue et sont sensibles d'un point de vue paysager.**

Le recueil des OAP indique que « les continuités écologiques à conserver au sein des opérations ont été traitées en espaces verts au sein des opérations ». La MRAe constate de plus que, quelle que soit la sensibilité identifiée (arbres isolés, boisements, haies, zones potentiellement humides, etc.), la mesure proposée est généralement la délimitation d'un espace vert ou d'arbres à préserver au sein de l'OAP du secteur étudié. La MRAe rappelle que le lien juridique entre une OAP et une autorisation d'urbanisme est un lien de compatibilité, qui ne garantit pas une protection rigoureuse et efficace des espaces naturels à préserver. Un classement en zone naturelle pourrait garantir plus efficacement cette préservation, ce classement pouvant 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 classement en zone naturelle et les protections complémentaires sont assimilables à des mesures d'évitement des impacts, qui doivent être privilégiées lors de l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser ». **La MRAe recommande ainsi, après les compléments de justification demandés plus haut, de reclasser « les espaces verts » des zones à urbaniser AU en zone naturelle, notamment lorsqu'ils sont situés en périphérie de ces zones.**

La MRAe relève également que les extensions urbaines directement intégrées aux zones urbaines U n'ont pas fait l'objet de la même analyse et recommande d'étendre la démarche à ces espaces. Enfin, des précisions sont attendues concernant la compatibilité des secteurs de développement avec les enjeux agricoles.

Par ailleurs, le rapport identifie que dix zones à urbaniser AU sont déconnectées du tissu urbain existant. De plus, la MRAe relève que des zones à urbaniser AU sont situées en extension linéaire de l'urbanisation le long des axes de circulation (Bostens, Mazerolles, Saint Avit, etc), ce qui est de nature à modifier la perception paysagère des bourgs et des hameaux. Le PADD fixe pourtant comme objectif de « limiter le fractionnement des milieux par le mitage ».

La MRAe considère qu'il convient de réinterroger le choix de ces ouvertures à l'urbanisation en cohérence avec une optimisation des objectifs de la communauté d'agglomération du Marsan et des politiques nationales en matière de lutte contre l'étalement urbain et de protection des paysages forestiers et agricoles.

La MRAe recommande ainsi d'expliquer comment le projet a abouti à la localisation de ces zones, et de compléter le rapport de présentation par un exposé des alternatives étudiées, en explicitant les facteurs de choix, pour permettre de comprendre la mise en œuvre de la démarche d'évaluation environnementale dans la construction du projet communal.

Au regard des enjeux environnementaux cumulés sur certains secteurs, la MRAe considère que leur maintien au sein des secteurs à urbaniser ne paraît pas opportun et recommande d'envisager dans certains cas le retrait de tout ou partie des zones à urbaniser.

La MRAe note en conclusion que les phases d'évitement et de recherche de secteurs alternatifs ne sont pas optimisées. Elle considère que la démarche itérative de l'évaluation environnementale, qui a conduit au projet de développement urbain proposé, doit être poursuivie afin de mieux prendre en compte les enjeux environnementaux identifiés.

3. Protection des milieux et des continuités écologiques

Les sites remarquables du territoire bénéficient essentiellement d'un classement en zones naturelles N ou agricoles A. Le rapport ne présente toutefois qu'une superposition du zonage retenu avec les sites Natura 2000 et les ZNIEFF de type II. La MRAe recommande d'étendre cette démonstration à l'ensemble des sites remarquables inventoriés. Certains secteurs, classés en zone urbaine U, sont couverts par des EBC ou une protection patrimoniale. Le rapport indique que des parcelles d'une surface globale de 3,3 hectares ne bénéficient toutefois d'aucune protection. **La MRAe considère qu'il convient de poursuivre l'analyse des protections pouvant être mises en œuvre sur ces parcelles.**

Selon le rapport, il était prévu que le patrimoine végétal comprenant les arbres remarquables, les alignements d'arbres, les ripisylves et les linéaires de haies soient identifiés au titre de l'article L 151-23 du Code de l'urbanisme sur le règlement graphique. Cependant, le règlement graphique ne comporte que quelques éléments protégés à ce titre. **La MRAe recommande de compléter le rapport par la justification cartographique de la prise en compte de cette protection et le règlement graphique par l'identification des éléments protégés.** Le règlement écrit prévoit en complément un recul de 5 m des constructions pour assurer la protection des arbres remarquables.

Les ripisylves de la Midouze et du Midou (cf. carte ci-après), notamment dans la traversée de Mont-de-Marsan, bénéficient d'un classement en zones naturelles N, éventuellement assorti d'une trame d'espaces boisés classés (EBC) ou d'une protection patrimoniale. Cependant, la MRAe relève que les classements en EBC s'interrompent au niveau des limites communales. Elle recommande d'homogénéiser les protections indépendamment des limites communales. Plus généralement sur le territoire, une comparaison entre les ripisylves des cours d'eau recensées et les protections mobilisées est attendue dans le rapport de présentation. Il s'agit de justifier les facteurs de choix réglementaires et les compléter le cas échéant.



Extrait des protections des ripisylves (Source: plan de zonage)

Les ensembles boisés ont été classés en zones naturelles N et certains bénéficient d'une trame d'espaces boisés classés (EBC) en complément. Cependant, des ensembles boisés de feuillus ou mixtes ont été classés en zones agricoles A. **La MRAe recommande de reclasser a minima ces boisements en zones naturelles pour assurer leur protection.**

Les cours d'eau constitutifs de la trame bleue ne sont pas identifiés sur le règlement graphique et aucune mesure de protection n'est mobilisée dans le règlement écrit. Au regard de la sensibilité de l'ensemble des cours d'eau, la MRAe recommande de faire apparaître leur linéaire sur le règlement graphique et d'y associer clairement dans le règlement écrit des mesures de protection telles que le recul des constructions et l'interdiction des affouillements et des exhaussements de sol. Le rapport mentionne d'ailleurs qu'une zone inconstructible de 10 mètres de part et d'autre des cours d'eau devrait assurer les continuités écologiques des cours d'eau.

Les zones humides, notamment les lagunes, sont classées en zones A et N. Elles devraient bénéficier d'une protection par un zonage naturel stricte, par exemple, qui permettrait de les localiser sur le plan de zonage et interdirait toute construction et installation, ainsi que les affouillements et les exhaussements de sol. De plus, le rapport précise que des zones humides avérées en zone urbaine demeurent sans protection. La MRAe recommande de poursuivre l'évaluation des protections réglementaires mises en œuvre pour les zones humides et d'adapter le règlement en conséquence.

Le classement en zone naturelle et les protections complémentaires sont assimilables à des mesures d'évitement des impacts, qui doivent être privilégiées lors de l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser ». **La MRAe recommande ainsi de reclasser les éléments constitutifs de la TVB des zones à urbaniser AU en zone naturelle, notamment lorsqu'ils sont situés en périphérie de ces zones.**

4. Protection du patrimoine bâti et paysager

Le rapport indique que 32 éléments patrimoniaux d'intérêt seront protégés au titre de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme par un repérage de ces éléments sur le règlement graphique. Cette identification dans le règlement graphique n'est cependant pas effective. De plus, aucun inventaire de ce patrimoine n'est associé au règlement. Des dispositions particulières pour conserver et restaurer ce patrimoine sont prévues dans le règlement écrit pour les seules zones urbaines U. **La MRAe considère qu'il convient d'étendre les prescriptions réglementaires aux autres zones du PLU, de compléter le règlement par un inventaire détaillé des éléments patrimoniaux et leur identification sur le règlement graphique.**

L'état initial de l'environnement a mis en avant des enjeux de requalification des entrées de ville. **La MRAe recommande de justifier dans le rapport comment les choix d'aménagement et les mesures réglementaires permettront effectivement une requalification des entrées de ville et une intégration qualitative dans le paysage.**

Pour répondre aux enjeux paysagers, le projet prévoit que certaines OAP comportent des espaces publics, ainsi que des réseaux de promenades en lien avec les quartiers adjacents. La MRAe rappelle que les OAP sont des principes d'aménagement qui ne garantiront pas, notamment, le dimensionnement des espaces publics s'ils ne sont pas quantifiés. De même, l'intégration des nouveaux logements sur ces zones à urbaniser ne pourra être réalisée de façon optimale et en harmonie avec les espaces urbanisés environnants que si les densités sont quantifiées (cf. C2 page 11 de cet avis). Le rapport mentionne par ailleurs que deux zones AU sont en covisibilité avec des monuments historiques sans identifier les incidences paysagères de cette confrontation. **La MRAe recommande de justifier les choix d'aménagement et d'intégration paysagère et d'améliorer les OAP pour garantir la prise en compte des enjeux paysagers identifiés.**

5. Prise en compte des risques et des nuisances

Le règlement graphique comporte les tracés des zones de bruit de l'aérodrome. Cependant, aucune trame spécifique supplémentaire n'est prévue pour identifier les autres périmètres exposés aux nuisances sonores ni les périmètres des zones à risques, notamment les secteurs inondables par débordement des cours d'eau, les secteurs exposés au risque feu de forêt et les zones à risque de retrait-gonflement des argiles et d'effondrement de cavités souterraines. Le règlement écrit prévoit néanmoins des dispositions liées à la gestion des risques telles que la prescription de clôtures transparentes au risque d'inondation et une bande tampon de 12 mètres inconstructibles à l'interface entre les zones urbaines et la forêt.

Le rapport identifie des zones à urbaniser AU confrontées à un risque modéré de retrait-gonflement des argiles et des zones à urbaniser à vocation d'habitat affectées par le bruit des infrastructures de transport terrestre et de l'aérodrome. Le rapport ne présente pas d'éléments de confrontation des zones à urbaniser avec les secteurs à risque d'effondrement de cavités souterraines ni avec les périmètres de réciprocité des bâtiments agricoles et devra être complété. Les OAP associées à ces secteurs contiennent des dispositions constructives telles que des obligations d'isolement acoustique des constructions, le recul des constructions pour limiter l'exposition des personnes aux nuisances sonores. Il convient d'ajouter des recommandations constructives liées à la gestion du risque retrait-gonflement des argiles. Ces recommandations relèvent toutefois d'une mesure de réduction des incidences des risques et des nuisances sur les constructions et les populations. **La MRAe recommande de compléter le rapport par l'exposé d'une recherche préalable de sites alternatifs dans une démarche d'évitement de ces zones à risque et la justification, en dernier recours, du maintien de ces secteurs en zone à urbaniser.**

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 envisagées.

6. Enjeux liés à la mobilité et aux émissions de Gaz à effet de serre

Le rapport précise, à juste titre, que la priorité du développement de l'urbanisation donnée à une densification du tissu bâti existant contribuerait à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le rapport fait état d'un risque d'accentuation du phénomène d'îlots de chaleur en milieu urbain par la densification du tissu bâti. En zone urbaine U, le rapport explique mobiliser des outils réglementaires de protection des espaces végétalisés tels que les EBC et le recours aux articles L 151-19 et L 151-23 du Code de l'urbanisme. La MRAe suggère de compléter l'état initial de l'environnement par l'identification des secteurs déjà concernés par ce phénomène sur le territoire et les secteurs potentiellement sensibles pour démontrer l'efficacité des outils mobilisés contre les îlots de chaleur.

Le règlement écrit des zones urbaines mobilise le bonus de constructibilité (L 151-28 du Code de l'urbanisme) avec des règles de dépassement des hauteurs pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique, outil réglementaire en faveur de la transition énergétique. Il est également prévu une souplesse des règles d'implantation des nouvelles constructions pour favoriser le recours aux énergies renouvelables.

Le projet envisage d'améliorer les conditions de mobilités alternatives à la voiture individuelle et prévoit des liaisons inter-quartiers dans les OAP. L'ensemble de ces indications reste toutefois peu précis. Le rapport ne donne pas d'indication sur les moyens utilisés pour faciliter les déplacements doux du quotidien en zone urbaine. Le dossier ne fournit notamment aucune information sur les emplacements réservés, outil permettant l'aménagement des liaisons douces et des stationnements. **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.** Les faiblesses du diagnostic de ce point de vue ont déjà été signalées précédemment.

Par ailleurs, le PADD souhaite encourager le développement des énergies renouvelables. Le règlement délimite des secteurs dédiés à la production d'énergie renouvelable : 25 hectares de zones agricoles AEnr et 69 hectares réparties sur six zones à urbaniser AUEnr. Le rapport ne fait pas le rapprochement entre le choix de ces secteurs, les installations de production existantes ou projetées et le potentiel de développement identifié et devra donc être complété. Les secteurs AUEnr concernent l'occupation de terres agricoles et d'ensembles boisés qui présentent des enjeux environnementaux qualifiés de faible à fort. Les zones AUEnr sont de plus exposées au risque feu de forêt avec à un aléa fort. Le rapport renvoie à des études environnementales ultérieures réalisées par les porteurs de projets pour mettre en œuvre la démarche « éviter, réduire, compenser ». **La MRAe rappelle qu'il appartient au PLU de justifier le choix de ces secteurs en cohérence avec les analyses de l'état initial de l'environnement, d'identifier clairement les incidences potentielles sur l'environnement et de privilégier l'évitement des secteurs présentant des enjeux environnementaux.**

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

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté d'agglomération du Marsan, portant sur 18 communes, prévoit l'accueil de 7 800 nouveaux habitants entre 2016 et 2030 afin de porter sa population à 63 036 habitants à l'horizon 2030.

La MRAe considère qu'il convient de justifier le projet intercommunal en matière de démographie et de besoins associés en termes de logements, ainsi que de leur répartition spatiale sur le territoire. Le projet d'équilibre entre le pôle urbain et les communes périphériques devra être explicité.

La MRAe estime que les surfaces mobilisées pour le projet de développement ne sont pas suffisamment justifiées en particulier du fait d'un défaut de prise en compte des possibilités de changement d'usage des bâtiments et de mobilisation des logements vacants.

Le rapport devra détailler les capacités de densification et de mutation des espaces bâtis existants pour l'ensemble des communes, y compris les petites communes, ainsi que le potentiel de logements réalisable en précisant les densités retenues permettant une optimisation du foncier et l'intégration dans les zones urbaines environnantes. Les dimensions des STECAL, qui apparaissent très excessives, et leurs délimitations sont à réexaminer dans une démarche d'économie d'espaces et de lutte contre l'étalement urbain et le mitage du territoire. L'analyse des besoins pour les zones à vocation économique demande également à être développée.

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 des stations d'épuration.

Les choix d'ouverture à l'urbanisation de certains secteurs ou de délimitation des emplacements réservés demandent à être plus amplement argumentés au regard de l'armature territoriale définie et de la prise en compte des sensibilités environnementales sur ces secteurs. La MRAe considère que la démarche d'évitement-réduction des incidences n'est pas suffisamment exposée et recommande de poursuivre la démarche d'évaluation environnementale afin de choisir les secteurs à urbaniser d'un moindre impact sur l'environnement et d'utiliser de façon plus efficace les outils de protection disponibles pour les secteurs à enjeux. En l'état, le document ne garantit pas une prise en compte suffisante des enjeux identifiés.

Enfin, le dossier n'identifie pas les continuités écologiques en milieu urbain. La MRAe estime que le projet doit être complété par l'analyse de la trame verte et bleue urbaine et la mobilisation des outils réglementaires permettant de préserver voire de restaurer les éléments constitutifs de cette trame.

La MRAe fait un certain nombre d'autres observations et recommandations qui sont précisées dans le présent avis.

À Bordeaux, le 7 août 2019

Le président de la MRAe
Nouvelle-Aquitaine

Signé

Hugues AYPHASSORHO