



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

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

n°MRAe 2019ANA244

dossier PP-2019-8781

Porteur du Plan : Communauté de communes Terres de Chalosse

Date de saisine de l'autorité environnementale : 5 août 2019

Date de la contribution de l'agence régionale de santé : 29 août 2019

Préambule

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

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

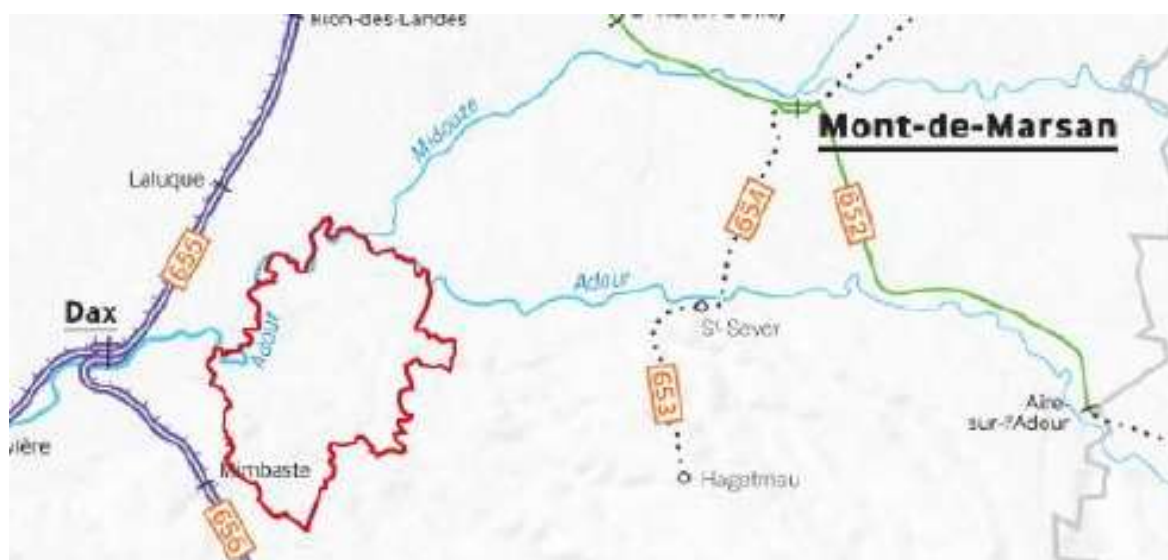
Conformément au règlement intérieur du CGEDD et à la décision du 16 octobre 2019 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 30 octobre 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Gilles PERRON.

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

I Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le Plan local d'urbanisme inter-communal (PLUi) du territoire de Montfort-en-Chalosse. Situé dans le département des Landes, à la limite est de l'aire urbaine de Dax, ce territoire regroupe 21 communes et s'étend sur une superficie de 17 745 hectares. Selon le dossier, la population est estimée à 12 139 habitants en 2013. La commune de Hinx est la plus peuplée avec 1 861 habitants. Les communes de Gamarde les bains (1 166 habitants), Montfort en Chalosse (1 161 habitants) et Sort en Chalosse (928 habitants) comptent ensuite le plus d'habitants.

Le territoire appartient à la communauté de communes « Terres de Chalosse » (34 communes), porteuse du PLUi, qui regroupe depuis le 1^{er} janvier 2017 les anciennes communautés de communes du Pays de Mugron et de Montfort-en-Chalosse. Le PLU intercommunal (PLUi) a été engagé le 2 décembre 2015 sur les 21 communes de Montfort-en-Chalosse, avant le regroupement avec l'intercommunalité du Pays de Mugron. La procédure se poursuit sous la maîtrise d'ouvrage de la communauté de communes des Terres de Chalosse créée depuis.



Le territoire est compris dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Adour-Chalosse Tursan arrêté le 25 mars 2019 qui a fait l'objet d'un avis de l'Autorité environnementale¹ le 11 juillet 2019. Il est couvert actuellement par des plans d'occupation des sols (POS), des cartes communales ou encore soumis au règlement national d'urbanisme (RNU).

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) envisage d'atteindre une population de 16 380 habitants en 2030, impliquant la construction ou la remise sur le marché d'environ 1 351 logements. Pour répondre aux besoins de développement du territoire, la collectivité envisage de mobiliser près de 86 hectares de surfaces constructibles pour l'habitat et 5,6 hectares à vocation économique.

Le territoire de Montfort en Chalosse intersecte trois périmètres de sites Natura 2000 :

- deux sites référencés au titre uniquement de la Directive « Habitats-Faune-Flore ». Il s'agit de l'Adour, référencé FR7200724, et du Réseau hydrographique des affluents de la Midouze, référencé FR7200722
- un site, celui des Barthes de l'Adour, référencé au titre des deux directives ; sous les identifiants FR7200720 au titre de la directive « Habitats-Faune-Flore », et FR7210077 au titre de la directive « Oiseaux ».

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 4 juillet 2019, fait l'objet du présent avis.

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

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.

Il est scindé en quatre volumes et une annexe. Le diagnostic, l'état initial de l'environnement, les justifications des choix retenus pour le projet intercommunal et l'évaluation environnementale pourraient être regroupés en un seul volume, ce qui faciliterait la compréhension globale du projet intercommunal.

Des synthèses partielles pour les différentes thématiques permettent de faire ressortir de façon claire les atouts et les faiblesses du territoire ainsi que les principaux enjeux identifiés. Ces synthèses thématiques présentent en particulier les incidences potentielles d'un scénario de développement fondé sur la poursuite des tendances passées, ce qui éclaire de façon pertinente le cadre de l'élaboration actuelle.

Les secteurs ouverts à l'urbanisation bénéficient d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) désignées dans la pièce 3 du PLUi. Cette pièce est découpée en 21 fascicules et ne comporte aucune cartographie permettant de localiser les secteurs. Elle est par conséquent difficilement utilisable. **La MRAe recommande le regroupement des fascicules relatifs aux OAP en un seul document, ainsi que l'ajout de cartes introductives permettant le repérage de ces secteurs de développement au sein du territoire.**

Le résumé non technique reprend les éléments principaux du diagnostic, de l'état initial et des incidences du projet d'urbanisme sur l'environnement. En revanche, les éléments relatifs au projet intercommunal et à la justification des choix sont quasiment similaires à ceux développés dans le rapport de présentation et devraient être synthétisés. Le résumé non technique manque par ailleurs d'illustrations et le choix de numérotation des pages en chiffres romains n'est pas favorable lui non plus à une bonne accessibilité au document qui est pourtant un élément essentiel de la consultation du public. **La MRAe recommande de compléter et modifier le résumé non technique pour faciliter l'accès du public à l'information sur le PLUi.**

Le système d'indicateurs proposé reste générique, alors que le choix des thématiques retenues devrait correspondre aux enjeux identifiés spécifiquement sur le territoire. De plus les priorités et le mode de calcul des différents indicateurs ne sont pas explicités. Enfin, il est nécessaire de le compléter par les données suivantes, nécessaires à sa mise en œuvre opérationnelle : structure en charge du suivi, sources permettant le recueil d'informations, état initial des données, périodicité du suivi et objectifs à atteindre. **La MRAe recommande de revoir le système d'indicateurs, élément important de l'évaluation en continu du document d'urbanisme.**

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

1 Démographie et logements

Le rapport présente un territoire rural constitué de deux pôles principaux (Montfort en Chalosse et Hinx), de villages et de nombreux hameaux. Ce diagnostic est cohérent avec le SCoT, qui identifie les communes de Montfort en Chalosse et Hinx comme pôles d'équilibre dans l'armature urbaine du pays Adour Chalosse Tursan.

La MRAe souligne que le diagnostic socio-économique est fondé sur des données relativement anciennes (études de l'INSEE publiées en 2016 et relatives à l'année 2013). Une actualisation serait nécessaire afin de vérifier si les dernières tendances se poursuivent, et ainsi de permettre une meilleure appréhension des dynamiques à l'œuvre sur le territoire intercommunal.

Le diagnostic fait état d'une augmentation constante de la population sur le territoire depuis 1975. Avec des taux de croissance liés à un solde migratoire positif, de +1,9 % par an entre 1999 et 2008, puis de + 2,1 %/an entre 2008 et 2013, 12 139 habitants ont été recensés sur le territoire en 2013. Le rapport indique que les communes de Montfort en Chalosse et Lourquen ont en revanche perdu des habitants entre 1999 et 2013.

La taille moyenne des ménages diminue pour atteindre 2,5 personnes par ménage en 2013 (2,57 en 2008).

Selon le rapport, le territoire comptait 5 622 logements en 2013 dont une majorité de résidences principales (4 851 logements soit 86,2 % du parc), 360 résidences secondaires (6,4 %) et 411 logements vacants (7,3 %).

Un taux de logements vacants de 12 % est atteint dans les communes de Montfort en Chalosse et Poyanne sans que le rapport n'apporte d'analyse particulière pour ces deux communes.

La MRAe recommande d'intégrer au diagnostic une approche qualitative des logements vacants (localisation, taille et ancienneté des logements, etc.), qui sera nécessaire pour évaluer la part des logements vacants pouvant être remise sur le marché pendant la mise en œuvre du PLUi.

2 Activités

Le diagnostic indique que le territoire compte des zones d'activités économiques et artisanales réparties sur les communes de Hinx, Montfort-en-Chalosse, Poyartin, Saint-Geours d'Auribat et Gibret. Le dossier devrait présenter à l'appui une carte permettant de localiser ces zones sur le territoire. Aucune information n'est par ailleurs donnée sur leur taux d'occupation et les besoins de développement économique. **La MRAe recommande l'ajout d'informations précises sur les besoins (ou non) de développement des zones d'activités économiques.**

Le rapport mentionne un tourisme lié notamment au thermalisme sur les communes de Gamarde les Bains et Préchacq les Bains.

Le territoire de Montfort en Chalosse est par ailleurs fortement marqué par l'activité agricole, notamment la maïsiculture. Le rapport ne comporte cependant aucune information sur la valeur agronomique des terres agricoles du territoire, ni leur localisation. Il est indiqué que les prairies permanentes et temporaires ne représentent plus que 10 % des surfaces agricoles, sans en présenter pour autant les enjeux éventuels de préservation pour le territoire. **La MRAe recommande de compléter le rapport par une analyse et une cartographie des enjeux représentés par les terres agricoles.**

La MRAe note que le diagnostic ne présente aucun développement sur les potentialités du territoire en matière d'exploitation des ressources du sous-sol. Le territoire compte pourtant des carrières en exploitation. **La MRAe recommande de compléter le diagnostic de territoire sur les ressources du sous-sol et les exploitations de carrière.**

3 Analyse des capacités de densification et de mutation

Le rapport comprend une analyse du potentiel de densification et de mutation des espaces urbains bâtis existants sur le territoire, conduisant à déterminer un potentiel de réalisation de logements. La méthodologie proposée se base sur la délimitation des périmètres actuellement urbanisés puis sur l'identification des surfaces qui correspondent à des comblements de dents creuses et à des divisions parcellaires. La carte de la page 255 du diagnostic permet de visualiser la répartition des dents creuses et des divisions parcellaires potentielles. En revanche, aucune information n'est fournie quant à l'identification de parcelles bâties susceptibles de muter, notamment les délaissés urbains et les secteurs en friches.

Le potentiel de densification est estimé globalement à près de 65 hectares. Le rapport précise, en page 251, la répartition entre les surfaces retenues en dents creuses (48 ha) et les surfaces en divisions parcellaires (17 ha), avec une déclinaison par commune.

Le rapport évalue dans un premier temps un potentiel de réalisation de 533 logements sur ces espaces. La MRAe estime que cette estimation devrait être étayée, en prenant en compte notamment les différentes densités rencontrées sur le territoire. Par ailleurs, cette première analyse porte sur l'identification d'espaces densifiables non seulement dans les bourgs et les villages, mais également dans des quartiers et des hameaux qui n'ont pas vocation *a priori* à se densifier.

Après prise en compte de critères tels que la capacité des réseaux, les contraintes topographiques ou liées aux risques et à la préservation des espaces naturels, le dossier identifie finalement une capacité de production de 401 logements en densification, sans précision toutefois sur les parcelles retenues par rapport aux enveloppes initiales. **La MRAe recommande d'écarter pour la densification les secteurs qui seraient susceptibles de conforter une urbanisation linéaire ou de renforcer les écarts et par conséquent de nature à amplifier le phénomène d'étalement urbain et de mitage des espaces agricoles et naturels.**

La MRAe note que l'analyse de la capacité résiduelle dans les zones d'activités économiques n'est pas restituée. Le rapport doit indiquer précisément les capacités foncières encore inexploitées en densification des secteurs d'activités économiques existants. **La MRAe recommande, dans la continuité de la remarque faite au paragraphe précédent B2, de compléter le dossier par une analyse des surfaces à vocation économique disponibles dans les zones d'activités existantes.**

La MRAe recommande en conclusion de façon globale de compléter le rapport, par la présentation par une étude fine du potentiel de densification, afin de s'assurer d'une prise en compte suffisante des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis dans la définition du projet intercommunal.

4 Gestion de la ressource en eau

Le rapport identifie sur le territoire un réseau hydrographique dense comprenant trois cours d'eau principaux l'Adour, le Louts et le Luy, et leurs affluents. Dix masses d'eau souterraines et sept masses d'eau superficielle sont recensées sur le territoire.

Les secteurs du territoire classés en zone sensible aux pollutions par les rejets de phosphore et d'azote et en zone vulnérable à la pollution diffuse par les nitrates d'origine agricole sont cartographiés en page 96 de l'état initial de l'environnement. Celui-ci précise (page 104) que le territoire de Montfort en Chalosse est classé en zone de répartition des eaux (ZRE), caractérisant une insuffisance des ressources en eau par rapport aux besoins. Le territoire est également concerné par les plans de gestion des étiages (PGE) Adour Amont et Luys-Louts.

L'état écologique des sept masses d'eau superficielles recensées sur le territoire est qualifié de moyen. L'état quantitatif est mauvais pour deux des masses d'eau souterraines, et l'état chimique mauvais pour trois d'entre elles.

L'eau est prélevée pour l'irrigation, l'alimentation en potable, la défense incendie et le thermalisme.

La MRAe constate au vu du dossier, que l'eau représente globalement un enjeu fort pour le territoire, tant au plan quantitatif que qualitatif, avec une tension déjà identifiée sur la ressource.

a) Eau potable

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

Le rapport dresse la liste des forages destinés à l'alimentation en eau potable du territoire. L'emplacement de ces forages ainsi que les périmètres de protection associés, figurant sur le plan des servitudes, sont cartographiés dans le rapport de présentation en page 108 de l'état initial de l'environnement. Aucune information sur les volumes prélevés, les volumes autorisés, la ressource au sein de laquelle ils s'alimentent ou encore la qualité du réseau de distribution n'est donnée dans le rapport. En l'état, il est impossible de se prononcer sur la soutenabilité des développements envisagés au regard de la capacité à alimenter la population en eau potable.

La MRAe considère qu'il est nécessaire de compléter le rapport de présentation par des informations précises sur la ressource en eau potable afin de s'assurer de la faisabilité du projet démographique intercommunal.

b) Assainissement des eaux usées et pluviales

Assainissement collectif

Le tableau de synthèse des systèmes d'assainissement des eaux usées en page 211 du diagnostic fait état de 11 communes sur 21 disposant d'un réseau d'assainissement collectif relié à dix stations d'épuration.

Ce tableau indique les capacités nominales des stations d'épuration, les charges entrantes maximales et leur conformité. Les capacités résiduelles de chacune des stations d'épuration ne sont cependant pas fournies. Certaines stations semblent pourtant être en limite de capacité voire présenter un dépassement des capacités épuratoires. Aucun élément relatif à l'état des réseaux de collecte des eaux usées n'est donné dans le rapport. La MRAe relève que les données du tableau datent de 2013 et sont par conséquent obsolètes. Il est par ailleurs évoqué la programmation de travaux d'extension ou de création de stations d'épuration pour les communes de Gibret, Montfort en Chalosse, Sort en Chalosse et Clermont. Si le dossier mentionne que la station d'épuration de Clermont devait être réalisée en 2018, il ne fournit aucun calendrier de réalisation des travaux pour les autres stations. Le rapport devrait de plus reprendre les éléments d'information disponibles dans les annexes sanitaires et présenter ainsi en complément une cartographie permettant de situer les stations d'épurations et le réseau d'assainissement.

Assainissement individuel

Le reste du territoire dépend de l'assainissement autonome. Le rapport fournit les caractéristiques de la nature des sols de chacune des communes. Les cartes d'aptitude des sols à l'infiltration des eaux sont fournies dans les annexes sanitaires et devraient figurer dans le rapport à l'échelle du territoire. S'il est précisé dans le rapport que les sols de la commune de Gibret ne sont pas favorables à l'infiltration, aucune information n'est fournie pour les autres communes. De même, le rapport ne donne aucune indication sur le nombre d'installations d'assainissement autonome présentes sur le territoire, leur conformité et la nature des dysfonctionnements éventuels (vétusté des installations, difficultés d'implantation au regard de contraintes topographiques, etc.). Les installations d'assainissement autonome sont pourtant des sources potentielles de pollution des eaux superficielles.

La MRAe considère globalement que le rapport doit présenter une analyse complète des systèmes d'assainissement des eaux usées pour justifier par la suite les choix des secteurs à prioriser pour le développement de l'urbanisation.

Concernant l'assainissement collectif, la MRAe considère que les données doivent être actualisées et complétées. Elle recommande l'ajout d'une analyse des dysfonctionnements éventuels du réseau et des stations d'épuration. Il convient que le diagnostic présenté permette de mettre en rapport les capacités de traitement et l'échelonnement éventuel de travaux de mise aux normes, avec le projet d'accueil démographique intercommunal.

Gestion du pluvial

Le rapport comprend un développement très succinct relatif aux systèmes d'assainissement des eaux pluviales sur le territoire. Il est fait état d'un réseau urbain enterré et de fossés. Le rapport mentionne l'élaboration en cours d'un schéma d'assainissement des eaux pluviales.

La MRAe recommande que les éléments principaux du projet de schéma d'assainissement des eaux pluviales soient repris dans le rapport de présentation, afin de disposer d'éléments de connaissance et de préconisations pour le projet de développement du territoire.

c) Eaux thermales

Les communes de Gamarde les Bains et Préchacq les Bains comportent chacune un forage destiné à un usage thermal. L'emplacement de ces forages devrait être cartographiés dans le rapport de présentation. Aucune information n'est donnée dans le rapport sur les volumes prélevés, les volumes autorisés et la ressource au sein de laquelle l'eau est prélevée. **La MRAe recommande d'apporter des informations détaillées pour appréhender les enjeux relatifs aux eaux thermales.**

d) Défense incendie

Le rapport de présentation ne comporte aucune analyse de la défense incendie présente sur le territoire de Montfort en Chalosse. **La MRAe recommande l'ajout d'éléments sur le caractère suffisant des dispositifs de défense incendie, notamment au regard des capacités de prélèvements dans la ressource en eau et de leur état de fonctionnement afin de s'assurer par la suite de la faisabilité du projet intercommunal.**

5 Milieux naturels

Le territoire intercommunal comprend plusieurs sites faisant l'objet d'inventaires et de mesures de protection dont les périmètres sont cartographiés en page 35 de l'état initial de l'environnement :

- les sites Natura 2000 indiqués en introduction du présent avis : « Barthes de l'Adour », « Adour », et « Réseau hydrographique des affluents de la Midouze » ;
- les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de « l'Adour de la confluence avec la Midouze à la confluence avec la Nive, tronçon des barthes » et de « l'Adour d'Aire sur l'Adour à la confluence avec la Midouze, tronçon des saligues et gravières ».

L'analyse de l'état initial de l'environnement présente clairement les caractéristiques et les vulnérabilités des sites Natura 2000 ainsi que les enjeux identifiés. **La MRAe recommande d'étendre cette analyse aux ZNIEFF.**

Le rapport de présentation se base sur l'identification des zones humides par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Adour Amont. Les périmètres de ces zones humides, localisées le long de l'Adour, sont reportés sur la carte de la page 42 de l'état initial de l'environnement. Le rapport évoque également des zones humides potentielles supplémentaires identifiées par le Département.

Compte tenu d'évolutions réglementaires récentes dans la définition des zones humides², ainsi que des enjeux que représente ce type de milieu, la MRAe estime que des investigations complémentaires visant à les caractériser et les localiser précisément sont nécessaires afin de s'assurer de leur prise en compte dans la définition du projet de PLUi.

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

Des investigations de terrain ont été réalisées en septembre 2017 et en septembre 2018 par un écologue sur des secteurs limitrophes des espaces urbanisés. Ces investigations ont conduit notamment à identifier sur ces espaces des milieux naturels à enjeux significatifs, tels que des milieux humides présentant des enjeux très forts et des linéaires arborés et arbustifs jouant le rôle de corridors écologiques. Les résultats de ces investigations sont repris dans l'état initial de l'environnement avec une cartographie des secteurs à enjeux. Il manque toutefois la cartographie des enjeux identifiés sur la commune de Clermont. De plus, il aurait été opportun de réaliser un complément d'investigation sur une autre période afin de mieux couvrir les cycles biologiques.

Enfin, la définition des continuités écologiques du territoire de Montfort en Chalosse s'appuie sur le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)³ d'Aquitaine et conduit à une déclinaison locale de la trame verte et bleue. Les continuités écologiques, cartographiées en page 47 de l'état initial de l'environnement, sont ainsi identifiées notamment le long des cours d'eau de l'Adour, du Luy, du Louts et du ruisseau du Pont neuf.

6 Patrimoine bâti et paysager

Le rapport décrit un patrimoine bâti culturel et historique riche comprenant des sites et des monuments remarquables qui bénéficient, pour certains, d'une protection au titre des monuments historiques. Le rapport de présentation mentionne également un petit patrimoine bâti d'intérêt, notamment lié à la présence de l'eau tels que les moulins, les lavoirs et les fontaines. Si le rapport choisit de ne présenter qu'« *un échantillon de la diversité, de la richesse et de l'intérêt* » du patrimoine bâti non protégé (châteaux, bastide de Montfort en Chalosse, maisons capcazalières⁴, airiaux et arènes), il doit néanmoins indiquer qu'un recensement exhaustif a été réalisé et le fournir en annexe du rapport.

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

L'analyse paysagère permet par ailleurs d'identifier des enjeux paysagers de maintien des caractéristiques principales des bourgs et des quartiers et de préservation des perceptions paysagères depuis les axes de circulations.

7 Risques et nuisances

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

Le rapport s'appuie sur l'Atlas des zones inondables des Landes pour cartographier les secteurs concernés par le risque d'inondation par débordement des cours d'eau de l'Adour, du Louts et du Luy. Le rapport⁵ montre que de nombreux secteurs urbanisés sont concernés par ce risque. Les communes de Gousse, Saint Jean de Lier et Onard se sont dotées d'un plan de prévention du risque inondation (PPRI). Le rapport reprend clairement les incidences principales de ces PPRI en termes d'urbanisme.

Le rapport identifie et cartographie de plus un territoire sensible aux risques d'inondation par remontée de nappes phréatiques. Le rapport évoque les problématiques de saturation des sols engendrées sur les secteurs présentant notamment une nappe sub-affleurante.

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

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

Le rapport indique par ailleurs que des sites ont été identifiés dans le cadre de l'inventaire des sites et sols pollués ou potentiellement pollués.

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

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

5 Carte page 111 du rapport de présentation (état initial de l'environnement)

Le rapport présente clairement en revanche les risques liés au transport de gaz naturel, au passage de lignes électriques à haute et très haute tension et à l'exploitation de gisements pétroliers. Les enjeux et les contraintes d'urbanisme associées sont également identifiés.

La MRAe recommande de compléter le rapport avec la cartographie des secteurs exposés au risque de rupture du barrage ainsi qu'au risque lié au transport routier de matières dangereuses. Il est nécessaire que le diagnostic en établisse les conséquences, notamment quant à des choix d'urbanisation permettant de ne pas augmenter l'exposition des personnes et des biens à ces risques.

Les restrictions d'usage liées à l'identification des secteurs relatifs aux sites et sols pollués devraient également être exposées dans le dossier pour permettre de mieux appréhender leur prise en compte.

Le diagnostic agricole fait état de 270 exploitations agricoles en 2016. Les risques de conflits d'usages liés aux accès aux exploitations agricoles lorsqu'elles se situent à proximité d'espaces urbains et les risques d'enclavement de certaines exploitations devraient être exposés. Aucune identification des zones sensibles d'un point de vue agricole (élevage ou épandage) n'est présentée. Les bâtiments d'élevage sont en effet localisés, mais aucune carte ne présente les périmètres de réciprocité associés. **S'agissant d'un élément de diagnostic important permettant de tenir compte des nuisances potentielles et conflits d'usage entre agriculture et habitat, la MRAe considère qu'il convient de compléter le rapport de présentation par une analyse fine et cartographiée des enjeux agricoles et de leurs implications pour le développement de l'habitat.**

C Projet intercommunal et prise en compte de l'environnement

1 Justification du projet intercommunal et consommation d'espaces

a) Projet démographique

Le PLUi du territoire de Montfort en Chalosse a pour objectif d'encadrer le développement de l'intercommunalité à l'horizon 2030. L'armature territoriale retenue pour le projet correspond au confortement des deux pôles principaux (Montfort en Chalosse et Hinx). Le rapport devrait cependant préciser sur quels pôles secondaires le territoire entend appuyer son développement.

Le projet intercommunal choisit un objectif de croissance de +1,8 % par an pour atteindre environ 16 380 habitants en 2030. Le projet démographique s'inscrit dans un scénario de croissance démographique légèrement en dessous de la moyenne des dernières tendances de croissance observées entre 1999 et 2013 (+1,95 %). Le projet définit des taux de croissance positifs différenciés par commune en lien avec les tendances de croissances passées. Le projet de croissance est toutefois plus dynamique pour la commune de Montfort en Chalosse.

Selon le rapport, le projet correspond ainsi à l'accueil d'environ 2 743 habitants supplémentaires à l'horizon 2030 à partir d'une population estimée à 13 636 habitants en 2020 .

b) Besoins en logements

Selon le rapport de présentation⁶, le PLUi se fonde sur les besoins retenus dans le programme local de l'habitat (PLH) approuvé le 12 avril 2018 pour déterminer un besoin de 1 252 logements entre 2020 et 2030 répartis entre les 21 communes.

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

Le projet intègre la mobilisation de 23 logements vacants, déterminés également par le PLH selon les explications fournies en page 40 du rapport de présentation. Les 75 logements issus du changement de destination sont intégrés dans le projet ramenant ainsi l'objectif de réalisation de logements à 1 154 logements neufs à l'horizon du PLUi.

6 Page 58 de l'explication des choix et fiches communes des annexes du rapport de présentation

Avec une estimation de 401 logements construits en densification du tissu urbain existant (se reporter au paragraphe précédent B-3 du présent avis), la construction de 753 logements en extension urbaine serait par conséquent nécessaire. Le dossier explique cependant que le projet de PLUi permettra la réalisation de 804 logements en extension. Les choix effectués dans le projet de PLUi semblent en conséquence induire une offre de logements supérieure aux besoins, donc une surconsommation potentielle de foncier en extension urbaine.

La MRAe estime qu'il est nécessaire de préciser les besoins réels de réalisation de logements neufs et en extension urbaine.

c) Consommation d'espaces à vocation d'habitat

Le dossier indique que le territoire a consommé près de 102 hectares (hors dents creuses) entre 2009 et 2018 à vocation d'habitat avec une densité moyenne de 5,9 logements à l'hectare, les plus fortes consommations ayant été constatées sur les communes de Gamarde les Bains (26,7 ha) et Hinx (9,7 ha). Le PLUi prévoit quant à lui la mobilisation de 85,8 ha en extension urbaine pour l'accueil de 804 logements.

La MRAe constate que le PLUi ne présente pas d'inflexion significative en termes d'économie d'espace par rapport à la période 2009-2018. De plus, la densité moyenne envisagée de 9,3 logements à l'hectare, certes en augmentation par rapport à la période précédente, reste faible. La MRAe rappelle que le projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, en cours de finalisation, prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à celle connue entre 2009 et 2015.

Le projet envisage dans les secteurs ouverts à l'urbanisation des bourgs principaux (Hinx et Montfort en Chalosse) des densités de 10 à 15 logements à l'hectare. En revanche, les densités imposées de 8 à 10 logements à l'hectare dans les villages sont faibles. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) préconisent une densité pour chaque zone à urbaniser. La MRAe note que la formulation adoptée (« *la densité sera d'environ XX à YY logements par ha* ») permettra en réalité, en raison du lien de compatibilité entre les OAP et les autorisations d'urbanisme, une densité inférieure à 10 logements par hectare. **La MRAe recommande de modifier la rédaction des prescriptions relatives aux densités dans les OAP, en indiquant une densité minimale, qui ne saurait être inférieure à 10 logements à l'hectare.**

Le projet de PLUi classe certains écarts en secteurs Nh, secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) qui peuvent accueillir 54 nouveaux logements selon le dossier. Ces STECAL représentent une surface de 98,3 hectares alors que leur délimitation doit rester exceptionnelle. Le rapport ne justifie pas ce classement qui donne des droits à construire sur des groupements d'habitations dont la configuration est similaire à d'autres secteurs bâtis classés en A ou N. **La MRAe recommande de justifier le classement de ces secteurs dont le développement est susceptible de conforter le mitage du territoire et d'induire une consommation potentielle d'espaces agricoles et naturels importante. Ces compléments sont nécessaires pour s'assurer que le développement des STECAL ne vienne pas à l'encontre des objectifs d'économie d'espaces et de lutte contre l'étalement urbain.**

2 Choix et caractérisation des zones ouvertes à l'urbanisation

Le rapport⁷ explique succinctement la méthodologie utilisée (notamment exploitation des données et des analyses, investigations de terrain et caractérisation des contraintes) pour aboutir à la délimitation des secteurs potentiels de développement.

Les éléments permettant de comprendre les atouts et les enjeux environnementaux des différents secteurs de développement envisagés sont disséminés dans les différentes pièces du rapport de présentation :

- l'analyse de l'état initial de l'environnement intègre une restitution des visites terrains effectuées par un écologue ;
- l'annexe du rapport de présentation comprend en complément un exposé des secteurs étudiés ;
- l'explication des choix du rapport reprend des justifications partielles sur les choix des zones à urbaniser.

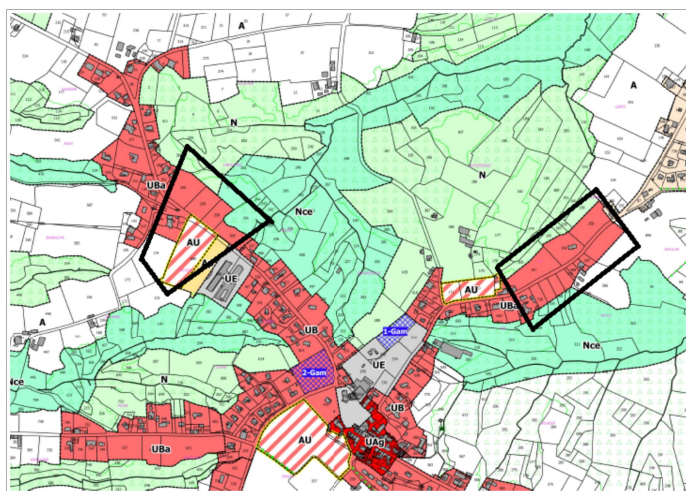
La MRAe constate également que le classement final des secteurs étudiés – secteur retenu ou non retenu dans les secteurs urbanisables (AU) par rapport à ceux considérés comme appartenant déjà à l'enveloppe urbaine -U – n'est pas explicite. L'analyse est par ailleurs complexifiée par une numérotation des secteurs différente selon les pièces.

7 Pages 45 et suivantes du rapport de présentation (explication des choix)

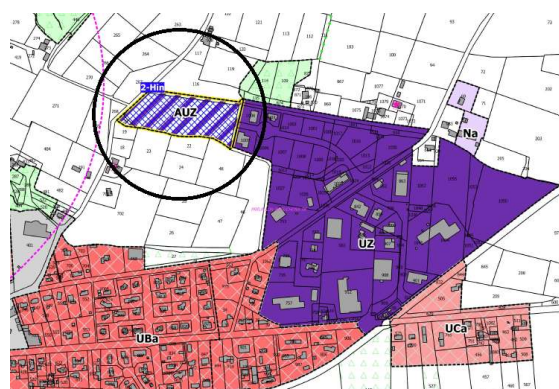
La MRAe estime que l'analyse ne permet pas d'appréhender aisément les enjeux, leur prise en compte et les choix qui ont conduit à retenir certains secteurs plutôt que d'autres. Il conviendrait également de compléter le dossier pour les parcelles ouvertes à l'urbanisation sur la commune de Poyartin dont l'analyse n'est pas restituée dans le dossier. Enfin, le dossier manque d'explicitation des différents critères de contraintes retenus (enjeux agricoles, topographie, risques, etc.).

La MRAe recommande d'améliorer la restitution des analyses effectuées en regroupant, pour chaque secteur étudié, les atouts, les contraintes et le compte-rendu de la visite de l'écologue. L'ajout d'une cartographie de synthèse par commune serait utile pour visualiser rapidement les secteurs à enjeux écologiques, paysagers et agricoles. La synthèse de ces analyses permettrait de comprendre la démarche d'évaluation environnementale menée pour chacun des secteurs.

La méthode présentée pour le choix des secteurs de développement montre une volonté de limiter les extensions linéaires de l'urbanisation le long des axes de circulation et la préservation des coupures d'urbanisation. Toutefois, des zones d'extension, comme présentées sur la carte ci-après sur la commune de Gamarde les Bains, viennent conforter et amplifier l'urbanisation linéaire existante le long des voies ou s'étendent dans les coupures d'urbanisation. Ce qui ne permet pas au projet de s'inscrire pleinement dans les objectifs affichés.



Par ailleurs, le projet prévoit le développement des activités économiques en extension de la zone d'activités existante sur la commune de Hinx (carte ci-contre). Si le secteur fait l'objet d'une étude par l'écologue qui a abouti notamment à l'identification d'une zone humide sur sa partie sud, les atouts et les contraintes sur ce secteur ne sont pas évalués. La MRAe note que le développement de l'urbanisation sur ce secteur est susceptible d'enclaver les espaces agricoles au sud. **Outre la justification des besoins, attendue pour cette extension au regard des surfaces encore disponibles dans la zone UZ, la MRAe recommande de compléter le dossier par une évaluation des enjeux environnementaux de cette extension à vocation économique.**



3 Projets d'aménagement : parcs photovoltaïques et carrières

Le projet de PLUi intègre plusieurs projets d'aménagement dont il permet la réalisation par un zonage adapté. La MRAe relève que ces projets n'ont à ce jour pas fait l'objet d'évaluation environnementale dans le cadre des autorisations administratives qui permettront leur réalisation.

La MRAe considère que le projet de PLUi doit intégrer une analyse des enjeux environnementaux de chacun des sites concernés par des projets d'aménagement spécifiques, en explicitant la démarche d'évitement et de réduction d'impact mise en œuvre pour en déterminer la localisation .

a) Parcs photovoltaïques sur la commune de Louer

Les parcs photovoltaïques projetés sur la commune de Louer couvrent une surface de 21,67 ha. Le PLUi classe ces sites en zone Apv0. Ces secteurs ne font l'objet d'aucune explication dans le rapport de présentation. Les éventuels enjeux environnementaux associés à ces sites ne sont pas précisés. Le rapport doit donc intégrer une description de l'état initial de l'environnement des parcelles concernées, évaluer les conséquences probables sur l'environnement des zonages retenus et en justifier selon cette analyse le choix de localisation .

b) Carrière sur la commune de Saint Geours d'Auribat.

Si les carrières existantes sur le territoire sont classées en zone Nc permettant l'exploitation des sols et des sous-sols, le projet de PLUi identifie également par ce zonage un secteur d'une surface de 16 hectares pour le projet d'implantation d'une nouvelle carrière au nord de la commune de Saint Geours d'Auribat (cf carte ci-après). La création d'un vaste secteur Nc sur des espaces actuellement naturels et agricoles mériterait d'être argumentée dans le document. En l'état, le choix de permettre l'exploitation du sol et du sous-sol, en l'absence de tout élément permettant d'en apprécier les besoins et d'en évaluer l'impact potentiel sur l'environnement, ne fait pas la démonstration attendue de l'exercice d'évaluation environnementale, de la mise en œuvre d'une démarche de recherche de moindre impact.



4 Protection des milieux et des continuités écologiques

Le site Natura 2000 et les continuités écologiques liées aux cours d'eau principaux bénéficient d'un classement en zone naturelle Nce dont le règlement assure une protection renforcée. La MRAe relève toutefois une rupture de ces protections au niveau de la commune de Poyanne sans justification particulière et considère qu'il convient de réinterroger les dispositions réglementaires de protection.

Les autres cours d'eau sont protégés par un classement en zone naturelle N. Le règlement des zones agricoles et naturelles du PLUi permet de plus une protection des berges des cours d'eau, par un recul des constructions de 10 mètres. La MRAe recommande de matérialiser le linéaire de ces cours d'eau sur le règlement graphique afin de garantir la mise en œuvre de ces protections.

Les zones humides identifiées le long de l'Adour par le SAGE bénéficient également du zonage Nce, alors que celles identifiées par le Département sont protégées par un classement en zone inconstructible Nzh. Le zonage Nzh est plus contraignant que le zonage Nce en interdisant les aménagements légers. En outre, les affouillements et les exhaussements de sols, susceptibles de conduire à une dégradation des zones humides, ne sont interdits dans aucune de ces deux zones. **Ces points mériteraient des explications complémentaires, et un reclassement de l'ensemble des zones humides sous le même règlement Nzh semble souhaitable.**

L'étude écologique relative aux secteurs de développement potentiels a permis d'identifier la présence de zones humides comme sur la commune de Sort en Chalosse. Le règlement du PLU classe ces secteurs en zone agricole A ou naturelle N. Le règlement de ces zones permet des aménagements et constructions, notamment les bâtiments nécessaires aux exploitations agricoles ou forestières, qui sont potentiellement incompatibles avec un maintien de la fonctionnalité des milieux humides. Seuls les boisements présents sur ces secteurs sont couverts par une trame d'espaces naturels à protéger. Les zones humides ne font pas ainsi l'objet d'une protection suffisante. **La MRAe considère qu'il convient de revoir les protections réglementaires mises en œuvre pour les zones humides de Sort en Chalosse, notamment par un recours généralisé au zonage Nzh et de compléter le rapport par une analyse des incidences environnementales (maintien de la fonctionnalité des zones humides) de l'urbanisation envisagée à proximité.**

Par ailleurs, le règlement du PLUi propose de protéger les captages d'eau potable sur les communes de Lourquen et Nousse par des dispositions différentes selon que le captage soit sur l'une ou l'autre des deux communes. **La MRAe recommande d'étudier plus finement les incidences environnementales de ces dispositions pour retenir la plus favorable à ces secteurs.**

Les boisements, les alignements d'arbres et les haies bocagères participant également aux continuités écologiques sont protégés par le recours à l'article L 151-23 du Code de l'urbanisme. Les boisements bénéficient d'un classement différencié selon les secteurs (zones agricoles A ou naturelles N) sans que des justifications ne soient apportées. **La MRAe considère qu'une trame d'espaces boisés classés (EBC) serait adaptée pour renforcer la protection des boisements présentant les plus forts enjeux, par exemple pour les ripisylves.**

La MRAe relève que de nombreux secteurs de nature en ville sont classés en zone urbaine accompagnée d'une trame de protection patrimoniale (article L 151-23 du Code de l'urbanisme). Ces milieux naturels pourraient bénéficier d'une protection plus significative par un classement en zone naturelle.

Le rapport ne permet pas de démontrer que l'ensemble des milieux sensibles présents sur le territoire de Montfort en Chalosse est couvert par une protection réglementaire. **La MRAe recommande de compléter le rapport par la justification des choix de protections réglementaires retenus sur l'ensemble du territoire et par une superposition des milieux à protéger et des protections figurant sur le plan de zonage.**

5 Protection du patrimoine bâti et paysager

Les éléments du patrimoine bâti d'intérêt sont reportés sur le règlement graphique pour être protégés au titre de l'article L 151-19 du Code de l'urbanisme. Cependant aucun inventaire de ce patrimoine ne figure dans le dossier. La MRAe considère qu'il convient de détailler les éléments de patrimoine à protéger et les enjeux de protection associés. Cet inventaire devra *a minima* figurer en annexe du règlement écrit pour être opposable.

Le rapport précise que l'interface entre les espaces urbains et ruraux est traité par les OAP afin de permettre une bonne intégration paysagère des secteurs de développement. Les OAP préconisent en effet de traiter les franges urbaines en contact avec les espaces urbanisés, les boisements ou les espaces agricoles par la plantation d'alignement d'arbres et la conservation des structures végétales existantes. La MRAe rappelle que le lien juridique entre une OAP et une autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager) est un lien de compatibilité, qui ne garantit pas une protection rigoureuse et efficace des espaces naturels à préserver. Un classement en zone naturelle, notamment lorsque ces éléments sont situés en périphérie de ces secteurs pourrait garantir plus efficacement cette préservation. Ce classement peut de plus être associé à une protection de type espace boisé classé (EBC) ou à une protection pour des motifs écologiques ou paysagers (articles L. 151-23 ou L. 151-19 du Code de l'urbanisme). **La MRAe recommande de démontrer que le règlement graphique garantit en parallèle la protection des lisières végétales existantes par la mise en œuvre de protections paysagères efficaces.**

Le projet de PLUi prévoit par ailleurs le classement de certains espaces agricoles présentant des enjeux paysagers en zone agricole Ap et le maintien d'ouvertures paysagères en faveur de la préservation des cônes de vue dans les OAP. En revanche, le rapport ne montre pas comment le projet de PLUi prend en compte la préservation de l'ensemble des perspectives paysagères identifiées.

La MRAe recommande de compléter le rapport par la démonstration d'une prise en compte satisfaisante des enjeux paysagers identifiés dans le diagnostic. Il s'agit, de même que pour les milieux naturels, d'achever ainsi la démonstration attendue de la démarche d'évaluation environnementale.

6 Prise en compte des risques et des nuisances

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

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

Le rapport ne fait pas d'analyse de la prise en compte des nuisances sonores liées aux infrastructures de transport terrestre et aux activités bruyantes par le projet de PLUi. L'OAP envisagée pour le bourg d'Hinx prévoit en particulier la réalisation de logements en bordure de la RD32, sans que des dispositions particulières ne soient mises en œuvre. **La MRAe recommande que soit effectuée une analyse du projet de PLUi au regard des nuisances sonores et la démonstration que les dispositions prises par le projet sont suffisantes pour protéger les personnes de ces nuisances.**

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

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

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

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal du territoire de Montfort en Chalosse, portant sur 21 communes, prévoit d'atteindre une population de 16 380 habitants en 2030 impliquant la construction potentielle ou la remise sur le marché d'environ 1351 logements et la mobilisation de près de 86 hectares de surfaces constructibles pour l'habitat.

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

La MRAe recommande également de préciser la faisabilité du projet d'urbanisme intercommunal au regard de la capacité résiduelle des réseaux d'alimentation en eau potable et de la capacité épuratoire du territoire (stations d'épuration et assainissement autonome).

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

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

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

Bordeaux, le 30 octobre 2019

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent délégué



Gilles PERRON