



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale  
de la Région Nouvelle-Aquitaine  
sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU)  
de la commune de Saint-Palais (Pyrénées-Atlantiques)**

N° MRAe : 2020ANA41

Dossier PP-2019-9366

**Porteur du Plan** : Communauté d'agglomération du Pays Basque

**Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale** : 26 décembre 2019

**Date de consultation de l'Agence régionale de santé** : 08 janvier 2020

## **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 25 mars 2020 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Bernadette MILHÈRES.*

*Le délégué 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 la révision générale du plan local d'urbanisme (PLU) de Saint-Palais. Cette commune du département des Pyrénées-Atlantiques est située à environ 50 km au sud-est de Bayonne. Sa population est de 1 842 habitants (INSEE 2016) pour une superficie de 756 hectares. Elle fait partie de la communauté d'agglomération du Pays Basque (158 communes, 309 723 habitants) qui exerce la compétence en planification urbaine.

La commune de Saint-Palais dispose d'un PLU approuvé en 2005, la révision générale du PLU adoptée en 2013 ayant été annulée par le tribunal administratif de Pau en 2015. La présente procédure de révision a été prescrite en août 2016. Elle est portée par la communauté d'agglomération du Pays Basque.

Le territoire de Saint-Palais s'inscrit dans le périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays Basque et du Seignanx en cours d'élaboration.

Le projet envisage l'accueil d'environ 200 à 300 habitants supplémentaires d'ici 2035, ce qui nécessiterait la construction de 150 à 220 nouveaux logements. Pour cela, la collectivité porteuse souhaite mobiliser environ 8,35 hectares pour l'habitat et ouvrir 3,5 hectares de zone 1AUy pour les activités économiques.



Localisation de la commune de Saint-Palais (source : Google maps)

Le territoire comprend, au titre de Natura 2000, une partie du site *La Bidouze* (FR7200789). La révision du plan local d'urbanisme (PLU) fait donc l'objet de la réalisation d'une évaluation environnementale en application des articles L. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernier lieu compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du code de l'urbanisme. Le présent avis porte sur le projet de PLU arrêté par la collectivité maître d'ouvrage.

## II. Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement

Le rapport de présentation du PLU de Saint-Palais comprend les pièces requises par les dispositions des articles R. 151-1 à 5 du code de l'urbanisme.

### A. Remarques générales

Le résumé non technique reprend les principaux éléments de diagnostic, d'analyse de l'état initial de l'environnement ainsi que ceux de la justification des choix retenus et des incidences du projet. Néanmoins, il est trop synthétique et ne présente pas les secteurs d'urbanisation retenus. En ce sens, il ne permet pas un accès pédagogique et synthétique à l'ensemble du dossier. La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné en particulier à permettre au public de prendre connaissance, de manière claire et accessible, du projet et de ses effets sur l'environnement. **Ainsi, le résumé non technique doit être amélioré.**

La MRAe note que l'analyse de l'état initial de l'environnement (EIE) ainsi que chacune des thématiques du diagnostic sont conclues de manière pertinente par un tableau de synthèse ainsi qu'un encart relatif aux principaux enjeux. La MRAe relève également la présence d'une carte globale de synthèse de l'EIE ainsi qu'une carte de synthèse des enjeux communaux, les hiérarchisant, qui facilitent l'analyse du projet communal qui en découle.

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

### **1. La démographie**

Les données en matière de démographie (INSEE 2014) sont présentées en comparaison avec l'ancienne intercommunalité d'Amikuze aujourd'hui intégrée au sein de la communauté d'agglomération du Pays Basque. Les mises à jour des données et du territoire de comparaison seraient nécessaires pour permettre une bonne compréhension des phénomènes les plus récents notamment à l'échelle pertinente du territoire du futur SCoT.

La commune a connu trois phases bien distinctes dans son évolution démographique : une perte de population entre 1968 et 1999 (-11,6% sur la période), une croissance dans les années 2000 (+10%) puis une atténuation de la croissance entre 2009 et 2014, confirmée par les derniers chiffres 2011/2016 (-0,2% par an).

La taille des ménages (1,78 personne par foyer) est inférieure à la moyenne départementale, et les foyers d'une seule personne représentent 51% des ménages (36% à l'échelle du département).

### **2. Logements**

Le parc de logements a connu une croissance régulière depuis 1968 (+85%), dans un contexte de perte de population (-3,4%). Le rythme des dernières années (2009/2018) est d'environ neuf logements par an.

En 2014, les résidences secondaires occupent une part relativement faible du parc de logements (5,1 %) au regard du taux moyen départemental (13,4 %). Le taux de logements vacants est important (13,4 % selon INSEE 2014, voire 14,5 % selon les données INSEE 2016 non présentées dans le diagnostic). La carte de localisation des logements vacants présentée indique que ces derniers sont majoritairement situés au nord du territoire communal, dans le centre-bourg historique. La vacance n'apparaît cependant pas assez prise en compte en tant qu'enjeu pour la programmation des logements.

**La MRAe recommande d'analyser la problématique des effets de concurrence entre le centre-bourg, le plus touché par la vacance, et l'habitat en extension, consommateur d'espaces, et d'inclure plus fortement la résorption de l'habitat vacant dans les enjeux en matière de logement.**

### **3. Eau potable**

Les développements du rapport de présentation relatifs à la ressource en eau sont insuffisants. Ils ne permettent pas de connaître les capacités résiduelles des captages et le rendement du réseau.

**La MRAe recommande que ces éléments soient intégrés dans le rapport de présentation afin de permettre d'apprécier la faisabilité du projet communal.**

### **4. Assainissement**

La commune est actuellement dotée d'un réseau d'assainissement collectif et d'une station d'épuration de 1988 qui traite également les eaux usées de plusieurs communes voisines. Le rapport indique que la station a été classée non conforme en 2018 mais que des travaux ont été réalisés et que d'autres sont à venir, sans toutefois préciser si ces travaux seront suffisants pour lever les non-conformités.

En ce qui concerne l'assainissement non-collectif, les informations sur l'état de fonctionnement des dispositifs indiquent une très forte proportion d'installations non conformes (65,5%) sans indiquer les mesures prises pour résorber ces dysfonctionnements.

**La MRAe recommande d'apporter des informations suffisantes en matière d'assainissement, avec notamment les travaux projetés en vue de rétablir la conformité des installations tant collectives qu'individuelles, ceci pour permettre d'évaluer précisément les incidences potentielles du projet de PLU en la matière.**

## 5. Risques

La commune est soumise aux risques sismique et retrait-gonflement des argiles ainsi qu'au risque inondation. Chacun de ces risques fait l'objet d'une cartographie adaptée.

La situation du dispositif de défense contre l'incendie de la commune est présentée comme conforme aux normes en vigueur. La carte des poteaux d'incendie présentée au dossier permet de le vérifier.

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

### 1. Justification du projet communal

Le projet de PLU présente trois scénarios de croissance démographique, sans qu'aucun ne soit finalement retenu. En effet, le calcul des prévisions démographiques se fonde sur un taux de croissance moyen compris entre +0,5% et +0,8% par an pour atteindre une population entre 2 060 et 2 170 habitants en 2035 (située entre le scénario 2 et le scénario 3 qui est le scénario le plus élevé). Cette hypothèse de croissance de 200 à 300 habitants supplémentaires n'est pas assez précise et détaillée. Elle ne permet pas de calibrer assez finement les besoins en logements afférents, puis de les traduire en consommation foncière.

De plus, les dernières données de l'INSEE précitées indiquent a contrario une baisse de la population sur les dernières années observées (- 0,2%) ce qui implique, sauf démonstration, un changement prévisible de tendance. Ainsi, il apparaît que le projet surestime les évolutions futures.

Selon le rapport de présentation, le point mort (nombre de logements nécessaires au seul maintien de la population) et les logements vacants remis sur le marché sont pris en compte par le projet, mais ils n'apparaissent pas dans le décompte du nombre de logements nécessaires, dont la fourchette est fixée de 150 à 220 logements.

**La MRAe estime qu'il est nécessaire de définir de manière plus détaillée les prévisions démographiques ainsi que les besoins en logements. Il convient également de justifier la prise en compte par le projet de toutes les sources de production de logements, dont celles liées à la résorption de la vacance, dont la mobilisation permet de diminuer les besoins en logements nouveaux et ainsi limiter la consommation d'espaces.**

### 2. Choix des zones ouvertes à l'urbanisation et prise en compte de l'environnement

L'ensemble des secteurs maintenus constructibles est situé en densification ou en continuité immédiate de secteurs déjà urbanisés, situés essentiellement dans la plaine agricole.

Le site Natura 2000 de *La Bidouze* est classé à 77% en zones agricoles et naturelles (A, N, Ni, Ne et Nei). Le reste est classé en zone urbaine (UB, et Ubi, UY). Le dossier décrit précisément ces secteurs ainsi que les parcelles potentiellement constructibles en densification.

Concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement des zones d'urbanisation future, les visites de terrains ont été réalisées à des périodes propices (juillet 2017 et juillet 2019) et les analyses concernent tant les zones 1AU et 2AU que les parcelles en zone U susceptibles d'être densifiées (avec ou sans orientations d'aménagement et de programmation). La MRAe note que la description des zones de développement comporte de nombreux éléments de qualification de chacun des sites (photos, occupation actuelle plus détaillée, absence de milieux humides, enjeux paysagers, etc.).

La création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) en zone Ah, situé au sud de la commune, est justifiée dans le rapport de présentation par la présence de moins de 12 logements, ne justifiant donc pas son classement en U.

### 3. Consommation d'espaces naturels et agricoles

Le rapport de présentation explique que la consommation foncière à vocation d'habitat a été d'environ 5,9 hectares entre 2005 (date du dernier PLU applicable) et 2019 pour la réalisation de 94 logements, soit une densité moyenne de 16 logements par hectare. La consommation d'espaces à vocation économique et diverses autres vocations, non détaillées dans le dossier, a été de 3,6 hectares sur la même période, soit un total de 9,5 hectares consommés conduisant à une moyenne d'environ 0,68 hectare par an.

Le projet de PLU estime les besoins fonciers correspondants aux objectifs de logements (fourchette de 150 à 220) à 8,35 hectares sur les 15 prochaines années, ce qui représente une consommation annuelle d'environ 0,56 hectare. En ajoutant les 3,5 hectares de la zone 1AUy à vocation économique, on obtient une consommation totale d'environ 0,79 hectare par an jusqu'à l'horizon 2035 fixé par le PLU.

La MRAe rappelle que le projet de SRADDET<sup>1</sup> 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 présenté s'écarte donc nettement de cet objectif fixé au niveau régional, et contrevient également à l'objectif national de modération de la consommation foncière.

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

Le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Palais, porté par la communauté d'agglomération du pays Basque, vise à encadrer le développement de ce territoire communal d'ici 2035 pour l'accueil de 200 à 300 personnes supplémentaires par l'ouverture à l'urbanisation d'environ 12 hectares pour l'habitat et les activités économiques.

Le projet démographique présenté apparaît excessif et n'est pas assez précis pour permettre de caractériser les besoins en logements et en foncier correspondants.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale recommande par ailleurs de compléter le diagnostic en précisant certaines données, notamment celles relatives à l'eau potable et à l'assainissement.

Globalement, le projet de PLU doit reconsidérer sa perspective de consommation d'espaces en la maîtrisant mieux. Une analyse raisonnée de la satisfaction des besoins doit en particulier conduire au retrait de certaines zones ouvertes à l'urbanisation.

Bordeaux, le 25 mars 2020

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,  
la membre permanente déléguée

A stylized signature in a bold, black, sans-serif font, slanted upwards to the right.

Bernadette MILHÈRES

1 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires