

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Nouvelle-Aquitaine sur le projet de modification simplifiée n°1
du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la communauté de
communes Marenne-Adour-Côte-Sud (Landes)**

n°MRAe 2023ANA58

Dossier : PP-2023-14003

Porteur du plan : communauté de communes Marenne-Adour-Côte-Sud

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 30 mars 2023

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 3 avril 2023

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 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

Conformément au règlement intérieur et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 28 juin 2023 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré : Annick BONNEVILLE, Cyril GOMEL, Pierre LEVAVASSEUR, Raynald VALLEE, Elise VILLENEUVE.

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 : Hugues AYPHASSORHO, Didier BUREAU, Jessica MAKOWIAK, Freddie-Jeanne RICHARD.

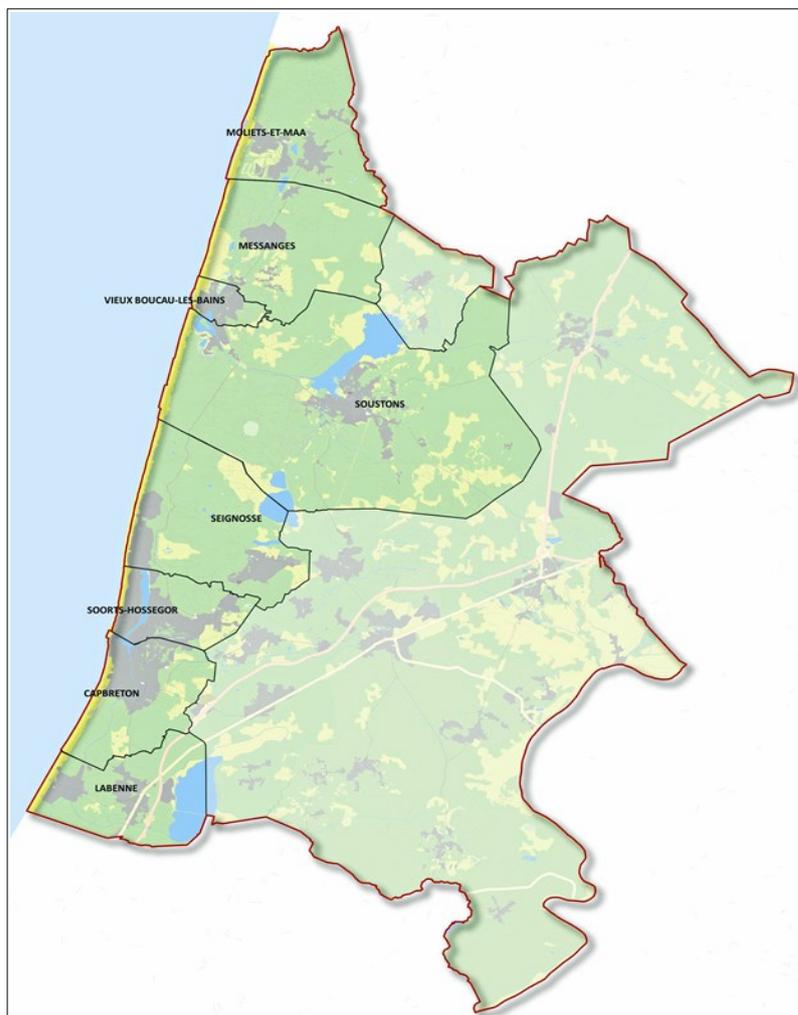
I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de modification simplifiée n°1 du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la communauté de communes Marenne-Adour-Côte-Sud, approuvé le 4 mars 2014 et ayant fait l'objet des avis¹ de l'autorité environnementale en date des 16 avril et 26 décembre 2013. Un bilan² de la mise en application du SCoT a été réalisé le 27 février 2020.

Le territoire de la communauté de communes Marenne-Adour-Côte-Sud est situé dans le sud du département des Landes. Il s'étend le long de la côte atlantique sur 34,5 kilomètres, à l'ouest de l'agglomération de Dax et au nord de l'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz. Il regroupe 23 communes, dont huit³ concernées par les dispositions de la loi Littoral⁴.

La communauté de communes compte 68 638 habitants en 2019 (données de l'INSEE) répartis sur un territoire de 60 390 hectares. Elle enregistre une croissance démographique de 1,9 % par an entre 2013 et 2019. Sa population réside pour plus de la moitié dans les communes littorales et est multipliée par six en période estivale.

Le territoire est structuré autour de quatre communes de plus de 5 000 habitants : Saint-Vincent de Tyrosse, Capbreton, Soustons et Labenne.



*Localisation de la communauté de communes Marenne-Adour-Côte-Sud et des huit communes littorales
(Source : OpenStreetMap et notice de présentation - page 10)*

- 1 Avis de l'autorité environnementale du 16 avril 2013 et du 26 décembre 2013 consultables aux adresses suivantes : https://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2013_003_avis_ae.pdf https://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2013_152_avis.pdf
- 2 Evaluation du SCoT conformément à l'article L. 143-28 du Code de l'urbanisme : <https://www.cc-macs.org/urbanisme/-/environnement/-/cadre-de-vie/urbanisme/schema-de-coherence-territoriale-scot/>
- 3 Capbreton, Labenne, Messanges, Moliets-et-Maâ, Seignosse, Soorts-Hossegor, Soustons, Vieux-Boucau-les-Bains
- 4 Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral

Le territoire du SCoT Marenne-Adour-Côte-Sud, entre cordon dunaire, plateau de la forêt landaise et étangs de l'arrière dune littorale, comprend de nombreuses sensibilités environnementales. Il est marqué par la présence de douze sites Natura 2000 dont neuf au titre de la Directive « Habitats, faune, flore » et trois au titre de la Directive « Oiseaux », de 19 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), d'une zone humide d'importance internationale protégée par la convention de Ramsar (Marais d'Orx), des réserves naturelles nationales du Marais d'Orx, de l'Etang noir et du Courant d'Huchet, d'espaces naturels sensibles, de sites du conservatoire du littoral, du parc naturel régional des Landes de Gascogne, de sites classés et du site inscrit des Étangs landais, de cours d'eau classés et de paysages diversifiés (littoral urbanisé, plages, dunes littorales, étangs et zones humides d'arrière dune, forêt).

Le territoire est soumis à des risques naturels, en particulier au risque feux de forêt et aux risques littoraux de submersion marine et d'érosion côtière. Le contexte de changement climatique impacte particulièrement le littoral en raison de l'élévation du niveau de la mer et aggrave le risque de feux de forêt sur le territoire.

La communauté de communes est dotée d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) établi sur le même périmètre que le SCoT. Le PLUi, approuvé le 27 février 2020, a fait l'objet d'un avis⁵ de la MRAe en date du 28 octobre 2019.

La communauté de communes Marenne-Adour-Côte-Sud a engagé la modification simplifiée n°1 du SCoT le 12 novembre 2021 afin de prendre en compte les dispositions du Code de l'urbanisme modifiées par l'article 42 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi ELAN.

La loi ELAN a modifié les dispositions des articles L. 121-3 et L. 121-8 du Code de l'urbanisme relatives à l'aménagement et à la protection du littoral, notamment en y introduisant la notion de « secteur déjà urbanisé » (SDU) et en supprimant celle de « hameau nouveau intégré à l'environnement ». Elle prévoit notamment que le SCoT détermine les critères d'identification des « villages », « agglomérations » et autres « SDU » prévus à l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme et en définit la localisation.

Les agglomérations et les villages définis par le SCoT peuvent faire l'objet d'une densification et d'une extension urbaine en continuité de leur tissu bâti. Seule une densification est permise⁶ au sein des autres SDU, limitant ainsi le mitage du territoire.

À partir de cette identification des « villages », des « agglomérations » et des « SDU » dans le SCoT, la communauté de communes Marenne-Adour-Côte-Sud délimite ensuite, dans le cadre d'une modification du PLUi, les périmètres et les modalités d'urbanisation de ces secteurs (limites des agglomérations et villages, éléments de rupture des continuités urbaines, etc.). La communauté de communes a ainsi engagé à cet effet la modification n°2 de son PLUi le 12 novembre 2021.

L'identification des agglomérations, des villages et des autres SDU, objet de la modification simplifiée n°1 du SCoT, a donc un impact direct sur les possibilités d'urbanisation de ces secteurs qui seront étudiées dans le cadre de la modification n°2 du PLUi.

Le 28 novembre 2022, la MRAe a décidé de soumettre la modification simplifiée n°1 du SCoT de la communauté de communes Marenne-Adour-Côte-Sud à la réalisation d'une évaluation environnementale, après examen au cas par cas, en considérant que :

- l'identification des secteurs de « Moliets-Plage » à Moliets-et-Maâ et de la zone d'activités Housquit-Artiguenave à Labenne en tant que nouveaux villages ainsi que l'identification de secteurs déjà urbanisés (SDU) répartis sur les communes de Moliets-et-Maâ, Messanges, Soustons, Seignosse et Labenne étaient susceptibles d'incidences significatives sur l'environnement, en particulier sur des espaces naturels et littoraux sensibles ;
- les impacts du changement climatique sur les « villages » et les « SDU » identifiés n'étaient pas évalués.

L'évaluation environnementale du projet d'évolution du SCoT est une démarche d'aide à la décision qui permet de décrire et d'apprécier de manière proportionnée ses incidences sur l'environnement et la santé humaine et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser ses incidences négatives.

5 Avis de la MRAe consultable à l'adresse suivante :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2019_8769_e_plui_macs_dh_bm_signe.pdf

6 L'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme précise que, dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le SCoT, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres et des espaces proches du rivage, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti.

L'évaluation environnementale est conduite au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement et la santé humaine, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

II. Objet de la modification simplifiée du SCoT

Le projet de modification simplifiée n°1 du SCoT de la communauté de communes Marenne-Adour-Côte-Sud vise à identifier les agglomérations, les villages et les autres secteurs déjà urbanisés (SDU) au sein des communes littorales du territoire, à les localiser et à définir les critères de leur délimitation par le PLUi. Le projet supprime par ailleurs la notion de « hameau nouveau intégré à l'environnement » du document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT.

Le SCoT de Marenne-Adour-Côte-Sud en vigueur identifie et localise d'ores et déjà des agglomérations et des villages, mais il leur donne une définition générale et les localise sans les distinguer :

- La prescription P26 du DOO du SCoT donne la définition suivante des agglomérations et des villages au sens de la loi Littoral : « *Par agglomération et village, il faut entendre un ensemble de constructions organisées comprenant, ou ayant compris dans le passé récent, des équipements publics ou privés créant une vie de village, par exemple des commerces ou services publics* ».
Le DOO opposable, dans ses annexes cartographiques, localise de manière schématique les agglomérations et les villages identifiés sur les communes littorales, sans faire la distinction entre ces deux entités (Cf. carte ci-après).
- La prescription P27 du DOO fait référence aux « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement », notion supprimée par la loi Elan, et introduit des critères de délimitation de « hameaux existants » dans les PLU, notion qui n'est pas prévue en application des dispositions de la loi Littoral.

Les évolutions apportées au SCoT par la modification simplifiée n°1 concernent le rapport de présentation du SCoT et le DOO. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est inchangé.

Le projet prévoit :

- de distinguer une prescription P26a déterminant les critères d'identification des agglomérations et une prescription P26b pour les villages ;
- de modifier la prescription P27 afin de définir les critères d'identification des secteurs déjà urbanisés (SDU) ;
- de modifier les annexes cartographiques du DOO afin de localiser les agglomérations, les villages et les secteurs déjà urbanisés (SDU).

Définition des agglomérations

Le projet de SCoT modifié définit comme agglomérations, « *les ensembles urbains de taille significative composés des centralités communales historiques et des quartiers périphériques, de densités et d'occupations variables, qui se sont développées en continuité urbaine de ces centres. Ces ensembles, qui accueillent principalement de l'habitat, comprennent les services d'intérêt collectif, équipements permanents, commerces et aménagements divers représentatifs d'une centralité et nécessaires à la vie des quartiers urbains. Les périmètres d'agglomérations peuvent englober des espaces d'activités économiques, sites touristiques et de loisirs, emprises d'équipements spécifiques, espaces aménagés verts ou artificialisés divers, qui participent à la structuration en continu de l'espace urbain et à son identification.* »

Le projet de modification simplifiée n°1 du SCoT identifie ainsi sept agglomérations : Moliets, Messanges, Vieux-Boucau-Messanges sud-Port d'Albret, Soustons, Seignosse-ville, Capbreton-Hossegor-Soorts-Seignosse-Le Penon et Labenne.

Définition des villages

Le projet de modification du SCoT crée deux catégories de villages :

- le village dit « *résidentiel et touristique* » qui correspond à *un ensemble urbain de plus de 200 résidences, comprenant une diversité de types d'habitations (îlots denses dépassant couramment les 20 logements à l'hectare, logements individuels ou collectifs de moyenne densité, habitat pavillonnaire de densité inférieure à 10 logements à l'hectare), associé à des équipements et commerces correspondants à des pratiques permanentes à l'année ou bien saisonnières en lien avec l'activité touristique.* Deux villages « résidentiel et touristique » sont ainsi identifiés : la station de Moliets-plage et celle de Labenne-Océan.

- le village dit « économique » renvoie à une zone d'activités économiques de plus de sept hectares, comprenant une multiplicité d'entreprises, une continuité de bâtiments et d'espaces aménagés qui lui sont liés (aires de stationnement et de stockage, infrastructures techniques, voiries de dessertes, etc). Trois villages « économiques » sont ainsi identifiés : le secteur d'Housquit-Artiguenave à Labenne, le secteur des 2 Pins à Capbreton et le secteur de Larrigan à Seignosse.

Définition des autres secteurs déjà urbanisés (SDU)

Les secteurs déjà urbanisés sont définis comme les secteurs bâtis qui se distinguent de l'urbanisation diffuse au regard des critères suivants :

- la présence d'un minimum d'environ 25 logements en continuité les uns des autres, cette continuité s'appliquant selon une distance moyenne d'environ 50 mètres et n'excédant pas 75 mètres entre constructions principales, en tenant compte de la typologie de l'ensemble urbain ;
- une relative densité de logements, représentant environ 4 logements à l'hectare ou plus.

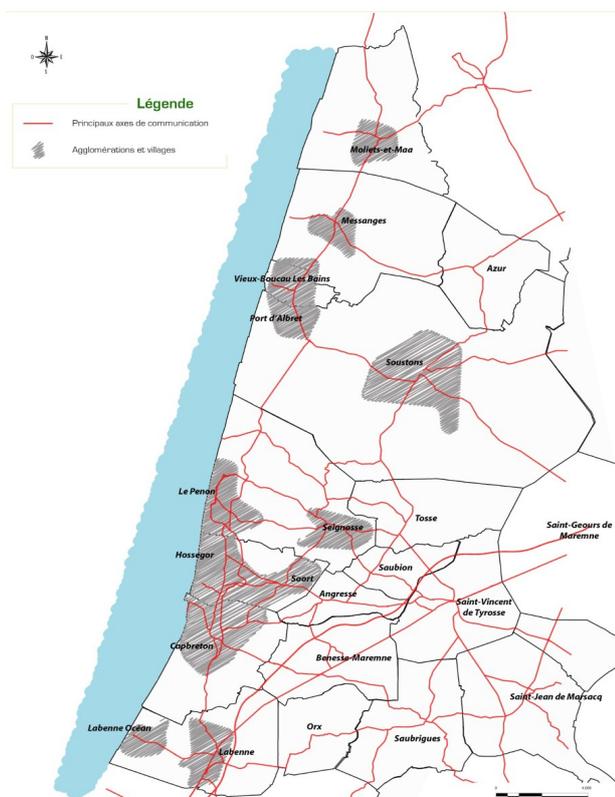
Les SDU retenus sont les suivants :

- Les secteurs du quartier de Maâ, du Houron, des Arènes et du Pignada à Moliets-et-Maâ ;
- Le secteur du golf comprenant dix îlots bâtis à Moliets-et-Maâ ;
- Le quartier de Caliot-Camentron à Messanges comprenant trois îlots bâtis ;
- Le secteur dit du Château d'eau à Soustons ;
- Le secteur du Golf à Seignosse comprenant dix îlots bâtis ;
- Le secteur du collège à Labenne.

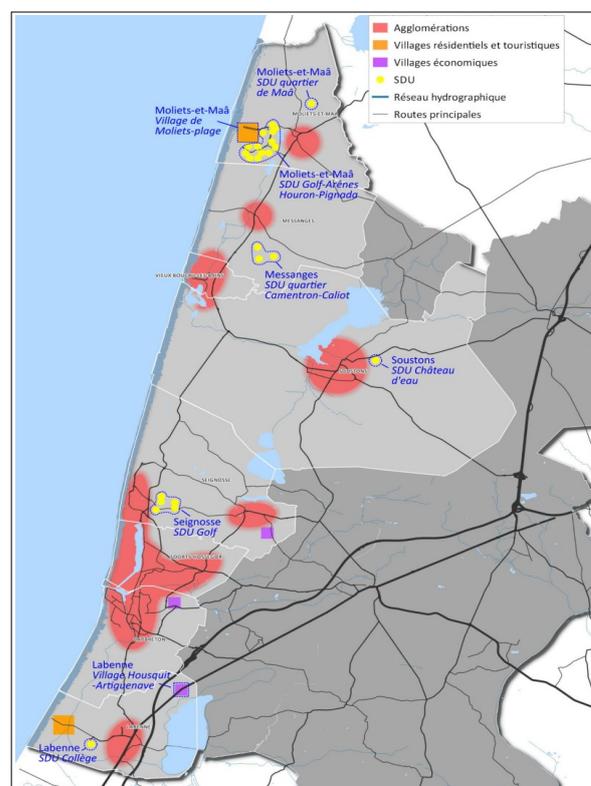
En synthèse, la modification simplifiée du SCOT conduit à confirmer les agglomérations et villages déjà identifiés dans le SCOT en vigueur et à identifier en complément trois nouveaux espaces urbanisés pouvant désormais s'étendre et/ou se densifier :

- le village « résidentiel et touristique » de Moliets-Plage ;
- le village « économique » d'Housquit-Artiguenave à Labenne ;
- l'ensemble des SDU localisés à Moliets, Messanges, Soustons, Seignosse et Labenne.

Annexe cartographique du DOO avant et après la modification simplifiée :



Carte de localisation des agglomérations et des villages du SCOT en vigueur
(Source : notice de présentation de la modification simplifiée n°1 du SCOT- page 9)



Carte de localisation des agglomérations, des villages et des SDU du SCOT modifié
(Source : notice de présentation de la modification simplifiée n°1 du SCOT - page 54)

III. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de modification simplifiée du SCoT

1 Qualité générale du dossier

a) Remarques générales

Le dossier présenté comprend la notice de présentation du projet de modification simplifiée n°1 du SCoT ainsi que du rapport de présentation, du document d'orientation et d'objectifs (DOO) et de ses annexes.

Lisible et illustrée, la notice présente l'ensemble des évolutions apportées au SCoT par rapport à sa version initiale et permet une appréhension aisée du projet. En revanche, le dossier ne contient pas les informations exigées par le Code de l'urbanisme en matière d'évaluation environnementale.

La MRAe considère que le dossier présenté n'apporte pas les éléments d'analyse suffisants pour évaluer les impacts potentiels sur l'environnement des évolutions apportées au SCoT. **Elle demande de fournir un dossier d'évaluation environnementale, proportionné aux enjeux, répondant aux exigences des articles R. 104-18 et suivants du Code de l'urbanisme, en particulier l'évaluation des incidences potentielles directes ou indirectes des modifications apportées au SCoT sur les sites Natura 2000 présents sur le territoire.**

La notice précise que l'évaluation environnementale porte uniquement sur les villages de Moliets-plage à Moliets-et-Maâ et d'Housquit-Artiguenave à Labenne nouvellement identifiés ainsi que sur les secteurs déjà urbanisés (SDU) retenus ; cette disposition ne permet pas d'apprécier les incidences potentielles de l'ensemble du projet sur le territoire du SCoT.

Le dossier renvoie en outre systématiquement à une évaluation environnementale plus précise qui sera menée au niveau du PLUi.

En prenant en compte le bilan du SCoT réalisé en 2020, la MRAe recommande de mener l'évaluation environnementale sur l'ensemble des agglomérations et des villages identifiés au titre de la loi Littoral afin de tenir compte des évolutions du territoire depuis l'approbation du SCoT, permettant leur actualisation et l'intégration des conséquences relatives au changement climatique.

L'évaluation environnementale constitue en outre une partie spécifique de la notice de présentation. La MRAe rappelle que l'évaluation environnementale est une démarche itérative visant à améliorer la prise en compte de l'environnement tout au long du processus d'élaboration du projet, à expliquer les choix faits ainsi qu'à suivre les effets de la mise en œuvre du document d'urbanisme. **Aussi, la MRAe recommande de reprendre la notice en intégrant l'évaluation environnementale au sein de l'ensemble de ses parties pour en améliorer la qualité et garantir la bonne information du public.**

b) Résumé non technique

Le résumé non technique se présente sous la forme d'un tableau synthétique reprenant uniquement les éléments du volet « évaluation environnementale » du dossier. Il devrait porter également sur la présentation des évolutions apportées au SCoT et sur l'explication des choix retenus pour permettre un accès pédagogique à l'ensemble du dossier.

Il ne contient en outre aucune illustration. En particulier, l'absence de cartographie localisant les agglomérations, les villages et les secteurs déjà urbanisés ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble des orientations retenues par le projet de modification simplifiée du SCoT.

La 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. **La MRAe recommande d'ajouter une cartographie schématique des agglomérations, des villages, et des autres secteurs déjà urbanisés et de présenter l'ensemble du processus amenant l'évolution du SCoT proposée.**

c) Indicateurs de suivi

Le rapport propose deux indicateurs de suivi des effets de la modification du SCoT (superficie d'espaces naturels consommés dans les aires d'études des villages et des SDU et nombre de bâtiments ou sites identifiés au titre des patrimoines protégés) afin de compléter ou préciser les indicateurs initiaux.

Le dossier aurait dû rappeler les indicateurs de suivi de la mise en œuvre du SCoT formulés à l'issue du bilan de son application en 2020 et mobilisables dans le cadre du suivi des effets du développement de l'urbanisation.

Des indicateurs spécifiques, en particulier sur le nombre de constructions nouvelles autorisées et sur la densité au sein des SDU, pourraient être insérés.

La MRAe recommande de préciser les indicateurs de suivi existant mobilisés pour le suivi des incidences du projet de modification du SCoT sur son environnement, d'ajouter des indicateurs supplémentaires pour couvrir l'ensemble des thématiques environnementales concernées et de justifier de la pertinence des choix opérés.

2 Qualité de l'évaluation environnementale

a) Analyse de l'état initial de l'environnement et diagnostic socio-économique du territoire

La notice explicative contient des informations très synthétiques sur l'état initial de l'environnement et sur le diagnostic socio-économique à l'échelle du SCoT, sans rappeler les éléments de contexte de la modification simplifiée. Il manque ainsi des informations détaillées utiles à la connaissance et à l'organisation générale du territoire du SCoT ainsi qu'à la détermination des enjeux, notamment l'identification et la cartographie des espaces urbanisés de l'armature territoriale définie par le SCoT.

De plus, une présentation du suivi de la mise en œuvre du SCoT en ce qui concerne l'application de la loi Littoral permettrait de situer les évolutions proposées par rapport aux grands objectifs de protection des milieux et des paysages littoraux. La notice aurait pu s'appuyer sur les données du bilan de l'application du SCoT réalisé en 2020.

La MRAe recommande d'étayer la notice de présentation par des éléments détaillés de l'état initial de l'environnement et du diagnostic socio-économique actualisés du SCoT en vigueur en lien avec l'objet de la modification simplifiée.

La présentation des secteurs de projet retenus comprend les cartographies des zonages de protection d'inventaires des milieux naturels, des continuités écologiques, des périmètres des espaces protégés au titre de la loi Littoral, des secteurs exposés à des risques et des périmètres relatifs à la protection du paysage et du patrimoine bâti. Faute de caractérisation et de hiérarchisation du niveau des enjeux locaux, ces cartographies ne permettent pas de juger de l'importance de les préserver.

La MRAe recommande d'évaluer le niveau des sensibilités environnementales des secteurs concernés par le projet.

b) Analyse de la capacité d'accueil du territoire

L'accueil démographique potentiellement induit par le projet ne fait pas l'objet d'une analyse au regard de la capacité d'accueil actuelle du territoire. Il en va de même pour la fréquentation touristique des espaces sensibles.

La MRAe rappelle que la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser est une composante de l'évaluation environnementale, réglementairement attendue et au centre de la problématique de la planification territoriale en milieu littoral, particulièrement sensible et soumis à une pression humaine importante.

L'évaluation de la capacité d'accueil doit déterminer dans quelle mesure le territoire peut accueillir un développement supplémentaire, compte-tenu de sa sensibilité. Il s'agit aussi de prendre en compte la variation saisonnière de population propre à ces territoires touristiques, qui peut être à l'origine de pressions importantes sur les milieux et les ressources, via la consommation d'espace par l'urbanisation, la fréquentation des espaces naturels, les besoins supplémentaires en eau, en énergie, les rejets supplémentaires d'eaux usées et les risques induits.

Il s'agit d'identifier en particulier les situations de déséquilibre avéré ou à venir, de révéler les interactions entre ces ressources, en prenant en compte la pression humaine, et d'utiliser les résultats de l'évaluation au service du projet de territoire.

La MRAe recommande d'analyser la capacité d'accueil actuelle du territoire et celle induite par la modification du SCoT, en particulier en période estivale, afin d'identifier les pressions générées sur les milieux et les ressources.

Pour illustrer, le dossier affirme que les équipements du territoire sont en capacité d'approvisionner en eau potable les populations accueillies et de traiter les effluents supplémentaires. Mais, il ne démontre pas l'adéquation des projets de développement du territoire avec ses capacités d'accueil au regard de la disponibilité de la ressource en eau potable et des capacités épuratoires.

De plus, la notice de présentation ne fournit pas d'information sur la gestion de l'eau potable, ses contraintes et ses améliorations potentielles. Les besoins en eau potable et les volumes d'effluents générés par l'apport supplémentaire de population ne sont pas estimés.

La MRAe recommande d'intégrer dans le dossier des données chiffrées, récentes et détaillées sur la disponibilité de la ressource en eau. Une évaluation de la hausse de population et de ses impacts seront nécessaires pour garantir l'adéquation des objectifs du SCoT modifié avec les capacités du territoire .

c) Méthodologie d'identification des agglomérations, des villages et des secteurs déjà urbanisés

Selon le dossier, la collectivité a mené une analyse précise sur les entités urbaines identifiées (agglomérations, villages, secteurs déjà urbanisés) pour caractériser chacune d'entre elles.

Si le dossier présente, dans le détail, la méthode utilisée pour les identifier au sens de la loi Littoral à partir d'étapes et d'analyses successives, il fournit uniquement le résultat de ces analyses.

En particulier, le projet identifie les SDU desservis par un réseau d'assainissement collectif, présentant au moins 25 logements et une densité minimale de 4 logements à l'hectare, soit 41 entités analysées, nommées et cartographiées dans la notice.

Le projet mobilise des critères supplémentaires, introduits par la loi ELAN, relatifs à leur structuration (organisation urbaine, voirie, présence de lieux collectifs et de bâtis anciens), à la présence d'équipements ainsi qu'à leur sensibilité environnementale et agricole.

Des critères liés à la distance de chacun des secteurs par rapport à une centralité, à la présence de liaisons douces ou d'un transport en commun auraient également mérité d'être mobilisés, l'accroissement des mobilités ayant des conséquences potentiellement néfastes sur l'environnement.

La notice comporte un tableau de synthèse des analyses menées. Si le nombre et la densité de logements sont explicites, il manque la restitution détaillée des analyses relatives aux critères liés à la structuration des SDU, qualifiée de faible à forte, et au niveau d'équipement, qualifié de défavorable à favorable.

Selon les conclusions des analyses, presque tous les secteurs présentent une sensibilité environnementale et agricole avérée. Le projet de SCoT tel que proposé retient finalement 23 SDU qui font l'objet d'une évaluation environnementale devant préciser ces sensibilités environnementales et agricoles.

En outre, lorsque des entités sont retenues en tant que SDU alors que les critères définis par le SCoT ne sont pas tout à fait remplis ou insuffisamment justifiés, il est nécessaire que le dossier argumente davantage ces choix. Tels sont les cas des secteurs du quartier de Caliot-Camentron (Camentron nord et Caliot) dans la commune de Messanges, dont les densités résidentielles sont inférieures à celles définies dans les critères du SCoT.

La MRAe recommande de réexaminer les choix des SDU retenus lorsqu'ils ne répondent pas à la totalité des critères identifiés par le SCoT.

d) Projet de développement du territoire

Selon le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du SCoT en vigueur, « *ce sont plus de 24 000 logements qu'il faudrait produire pour permettre l'accueil de l'ordre de 27 000 habitants à l'horizon 2030, soit un rythme de construction d'un peu plus de 700 logements par an* ».

Le projet de modification n'est accompagné d'aucune justification des besoins de constructions ou de développements supplémentaires pour le territoire du SCoT (habitat et activités), ou d'une nouvelle répartition de l'accueil des populations et des entreprises. Cela ne permet pas au projet de justifier que les équilibres du SCoT et de son projet d'aménagement et de développement durables ne seront pas remis en cause.

La MRAe relève en outre que les évolutions apportées par la modification simplifiée du SCoT permettront une progression de l'urbanisation sans que le potentiel global de constructions nouvelles ne soit évalué. Le projet ne comporte en effet aucune estimation des possibilités d'urbanisation données par les évolutions apportées au SCoT (données quantitatives, répartition sur le territoire, type d'habitat, priorités géographiques). Le dossier ne contient en particulier aucune estimation du nombre de logements qui pourront être construits, considérant que seul le PLUi fixera les limites précises des villages et des SDU ainsi que les possibilités de construction nouvelles.

La MRAe recommande de justifier les besoins de constructions de logements ou d'accueil d'activités supplémentaires au regard des objectifs initiaux du SCoT. Elle recommande également d'estimer le nombre maximum de logements qui pourront être construits au sein des villages et des SDU, d'en définir la localisation et le type d'habitat pour une mise en oeuvre au sein du PLUi.

Les évolutions introduites par la modification simplifiée du SCoT doivent être mises en relation avec les capacités d'urbanisation actuelles pour en apprécier les impacts potentiels sur l'environnement.

e) Justification du choix des secteurs retenus et solutions alternatives étudiées

Compte tenu de la sensibilité du littoral, une analyse précise et une prudence particulière dans les possibilités de densification et d'extension sont requises. Il est attendu que la démarche d'évaluation environnementale amène à justifier les choix retenus au regard des impacts potentiels sur l'environnement, en intégrant les conséquences liées au changement climatique.

Des choix sont donc à opérer après une analyse croisée des enjeux d'accueil de population et d'entreprises, de consommation d'espace, de préservation de la biodiversité et des ressources en eaux, de préservation des paysages, des enjeux liés au développement des déplacements motorisés, des risques et des

nuisances.

L'étude de scénarios alternatifs, dont une solution au fil de l'eau, permettrait la comparaison de différents projets de modification et de leurs incidences potentielles sur l'environnement montrant leurs atouts et leurs inconvénients respectifs du point de vue de l'environnement. Des itérations successives et la mise en œuvre de la séquence Eviter-Réduire-Compenser (ERC) auraient également permis de justifier réellement les choix d'extension urbaine ou de densification retenus.

La MRAe recommande d'étudier des solutions alternatives permettant de démontrer que le projet retenu est de moindre incidence sur l'environnement, et de présenter les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement des villages et des secteurs déjà urbanisés.

3 Prise en compte de l'environnement par le projet de modification simplifiée du SCoT

Le caractère lacunaire de l'état initial ne permet pas d'apprécier la prise en compte des enjeux du territoire (risques naturels, protections environnementales et paysagères, accès aux réseaux d'assainissement et d'eau potable, qualité de la desserte par les réseaux routiers) lors de la délimitation de nouveaux secteurs au sein desquels le développement de l'urbanisation est possible. En n'analysant pas l'état initial des zones susceptibles d'être touchées de manière notable et en n'expliquant pas les choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement, **le dossier ne répond ainsi pas aux objectifs de l'évaluation environnementale et n'analyse pas les incidences de la modification du SCoT sur l'environnement.**

a) Analyse des enjeux, des incidences et mesures ERC

Pour les nouveaux villages et les SDU, un rappel cartographié des différentes sensibilités environnementales liées notamment à la biodiversité (Natura 2000, ZNIEFF, etc) ou aux risques, est fourni. Les enjeux et leur niveau ne sont cependant pas caractérisés.

La notice de présentation comprend une partie relative à l'analyse des incidences des modifications apportées par secteur sur les principales thématiques environnementales concernées. Le dossier se contente d'identifier des incidences potentielles sans les évaluer, ce qui correspond à des points de vigilance à prendre en compte dans le cadre d'opérations d'urbanisation à venir, en extension ou en densification.

Le projet propose toutefois des mesures à mettre en œuvre sans dissocier les mesures d'évitement, de réduction, et le cas échéant les mesures de compensation à mettre en œuvre.

L'absence d'évaluation des incidences résiduelles ne permet pas de vérifier le caractère suffisant des mesures proposées. Le projet laisse au document de rang inférieur (PLUi) le soin de préciser les moyens à mettre en œuvre pour éviter et réduire les effets environnementaux du document. En l'état, le SCoT ne remplit pas son rôle de cadrage permettant d'assurer la cohérence territoriale attendue.

Les mesures figurant au dossier sont en outre trop génériques (« *protéger les espaces visés par la loi Littoral* ») ou imprécises (« *mettre en place une distance minimale dans les PLUi entre les constructions et les boisements classés en aléa fort au risque de feu de forêt* »).

Ce travail d'identification devrait se traduire par des dispositions intégrées dans le SCoT lui-même, pour permettre d'encadrer plus strictement les conditions de l'urbanisation qu'il permet lorsque les enjeux en présence et le risque d'incidences le requièrent particulièrement. Le simple renvoi, dans le cadre de la notice de la modification simplifiée du SCoT, à une vigilance de la part des collectivités ou à une évaluation environnementale des évolutions du PLUi ultérieure semble insuffisant.

La MRAe recommande de mener, sur chacun des secteurs, une véritable démarche ERC identifiant les mesures précises adaptées à chacun permettant d'éviter les incidences environnementales.

Elle estime nécessaire de traduire les mesures formulées dans le cadre de l'évaluation environnementale sous la forme de dispositions prescriptives dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT.

b) Incidences en termes de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

Le projet de SCoT modifié prévoit des possibilités de densification et de développement dans le village résidentiel et touristique de Moliets-Plage à Moliets-et-Maâ et le village économique d'Housquit-Artiguenave à Labenne à travers leur identification en tant que village au titre de la loi Littoral.

L'intégration au SCoT des possibilités permises par la loi ELAN doit être encadrée pour éviter d'amplifier l'habitat diffus et le mitage du territoire, dont les conséquences environnementales sont notamment l'artificialisation des sols en secteur littoral, la multiplication des déplacements ainsi que des incidences accrues au niveau local sur les milieux naturels et le paysage.

Le dossier ne fournit pas d'analyse de la consommation d'espaces permettant de mesurer l'effort attendu de modération de cette dernière, mis en œuvre et projeté sur le territoire intercommunal.

Il n'évoque pas non plus de modification des objectifs chiffrés fixés dans le SCoT en vigueur en la matière. Selon le dossier, les incidences du projet sur la consommation d'espaces sont nulles à moyennes compte tenu des capacités de densification et des possibilités d'extension très limitées qui devraient être encadrées finement par les dispositions du PLUi. Ce raisonnement n'est pas étayé sur la base du comparatif entre les possibilités d'urbanisation actuelles et projetées des différents secteurs concernés.

La MRAe recommande d'estimer les possibilités d'extension des villages et les capacités maximales de constructions susceptibles d'être autorisées dans les SDU, même sans délimitation précise de ces secteurs, afin de mieux identifier les impacts éventuels en termes de consommation d'espaces et d'artificialisation des sols et de définir les mesures d'évitement ou de réduction à intégrer au DOO.

Le dossier devrait rappeler les mesures de gestion économe de l'espace prévues par le SCoT initial dans les agglomérations et villages et les compléter autant que nécessaire.

La MRAe rappelle que le schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces naturel, agricole et forestier (NAF) en 2030 par rapport à la période 2009-2015.

La loi Climat et résilience du 22 août 2021 renforce en outre l'engagement des documents d'urbanisme dans la lutte contre l'artificialisation des sols. Elle définit un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) d'ici 2050 avec l'obligation pour les documents d'urbanisme de définir une trajectoire de réduction de la consommation d'espaces, avec des objectifs décennaux. Pour la première décennie, la consommation d'espaces prévue dans les documents d'urbanisme doit être de 50 % inférieure à celle constatée les dix années précédentes.

La MRAe recommande de démontrer que le projet d'évolution du SCoT s'inscrit dans les objectifs régionaux et nationaux de modération de la consommation d'espaces.

c) Prise en compte des milieux naturels sensibles

Les nouveaux villages de Moliets-plage et d'Housquit-Artiguenave, les SDU du golf de Moliets, du golf de Seignosse et du Collège sont situés à proximité d'espaces naturels remarquables ou d'espaces boisés significatifs, espaces protégés au titre de la loi Littoral.

Les villages et les SDU retenus sont en outre concernés par des continuités écologiques identifiées par le SCoT. L'augmentation de la population dans les entités urbaines identifiées peut accroître la fréquentation des espaces alentours et générer des impacts sur les milieux naturels et les continuités écologiques.

Le dossier propose des mesures rédigées en termes génériques et identiques pour chacun des nouveaux villages et des SDU retenus telles que « *protéger les espaces concernés par la loi Littoral* », le cas échéant, et de « *protéger les réservoirs et les corridors écologiques de la trame verte et bleue (TVB)* » en s'en remettant au PLUi. De plus, le projet ne traduit pas ces mesures dans le PADD et dans le DOO du SCoT, ce qui les prive de toute opposabilité.

Ces mesures devraient au contraire, afin d'orienter efficacement le PLUi, être précisées en fonction des enjeux spécifiques des éléments protégés au titre de la loi Littoral et de la TVB propres à chaque village et SDU. Le SCoT pourrait par exemple imposer la réalisation d'un diagnostic faune / flore à réaliser lors des procédures d'évolution du PLUi avant toute délimitation des secteurs en zone potentiellement constructible.

La MRAe recommande de donner des orientations précises et opérationnelles pour les villages et les SDU concernés par la proximité d'un espace protégé au titre de la loi Littoral ou d'une continuité écologique.

Les zones humides sont identifiées par un périmètre d'inventaire ou de protection, dans la trame bleue du SCoT ou intégrées dans les espaces protégés au titre de la loi Littoral. Le dossier devrait préciser si les zones humides sont ainsi inventoriées dans leur ensemble, rappeler les mesures de préservation des zones humides prises par le SCoT en vigueur, et prescrire si besoin la réalisation d'inventaires complémentaires des zones humides au sein des SDU.

La présence de zones humides n'apparaît pas comme faisant partie des critères retenus par le projet de modification simplifiée du SCoT pour évaluer les incidences potentielles des SDU sur l'environnement et définir les mesures d'évitement ou de réduction à prescrire.

La MRAe recommande de compléter les mesures proposées en faveur de la préservation des zones humides concernant les villages et les secteurs déjà urbanisés pour lesquels l'enjeu est identifié.

Le rapport ne comporte aucune évaluation des incidences au titre de Natura 2000. Bien que les secteurs retenus ne soient pas couverts par un site Natura 2000, ils sont situés à proximité. Le dossier ne permet pas d'apprécier les incidences potentielles de la modification simplifiée sur les sites Natura 2000 comparativement aux possibilités d'urbanisation actuelles.

La MRAe recommande d'évaluer les impacts potentiels de la modification simplifiée du SCoT sur les habitats et les espèces ayant justifié la désignation des sites Natura 2000 les plus proches conformément à l'article L. 414-4 du Code de l'environnement.

d) Prise en compte des paysages remarquables du littoral

Le village de Moliets-plage pourra s'étendre et être densifié alors qu'il est pour partie situé dans les « espaces proches du rivage ». Les nouveaux villages et les SDU sont en outre dans le périmètre du site inscrit des « *Étangs landais* ». Le dossier comporte quelques illustrations photographiques des villages et des SDU.

Les critères de sélection des villages et des SDU tiennent compte des entités paysagères majeures préservées au titre de la loi Littoral, mais leurs caractéristiques intrinsèques (caractéristiques urbaines, architecturales et patrimoniales) et leur sensibilité paysagère vis-à-vis de l'accueil de nouvelles constructions ne sont pas renseignées, en contradiction avec l'interdiction posée par la loi de « *modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti* ».

Les nouvelles constructions sont en outre susceptibles, selon leur emplacement et leur conception, d'induire une banalisation des paysages et une altération de la qualité de leurs perceptions proches et lointaines. Le PADD du SCoT en vigueur précise pourtant l'objectif d'« éviter la banalisation des paysages ». La notice devrait détailler les mesures d'ores et déjà mises en œuvre par le SCoT pour répondre à cet objectif.

La MRAe recommande de mieux justifier les nouveaux statuts de village et de SDU au regard des sensibilités paysagères et des possibilités d'urbanisation associées, qui doivent être strictement définies et encadrées par le SCoT.

Le SCoT renvoie également à la prise en compte par le PLUi de la « feuille de route » établie dans le cadre de la démarche « Aménagement Durable » de Station de la commune de Moliets-et-Maâ, non présentée dans la notice. Il revient cependant au SCoT d'intégrer les éléments de ce document pour garantir la prise en compte des enjeux paysagers sur ce secteur afin de ne pas dépendre d'un document exogène susceptible d'évoluer indépendamment du SCoT.

La notice de présentation de la modification simplifiée ne fournit aucune description du site inscrit. Il est par conséquent difficile de s'assurer que les mesures proposées permettront de préserver les paysages emblématiques du site, qui présente des enjeux forts liés à la ressource en eau, à la biodiversité et aux paysages.

La MRAe recommande de caractériser dès à présent la sensibilité paysagère des différents secteurs retenus. Elle recommande également que le SCoT impose au PLUi l'encadrement des implantations possibles ainsi que les traitements architecturaux et paysagers au sein des villages et des SDU.

e) Prise en compte des risques

Le territoire est concerné par les risques liés à la submersion marine et au recul du trait de côte, par le risque de feu de forêt et le risque d'inondation par remontée de nappe phréatique. Le dossier détaille, pour les nouveaux villages et les SDU, la présence ou non d'aléas connus. L'augmentation de la population touristique contribue en outre à l'augmentation du risque d'incendie de forêt.

La notice s'appuie sur une cartographie de 2016 mettant en évidence le recul de trait de côte à l'horizon 2050. Les SDU identifiés sont éloignés des zones exposées. L'érosion côtière concerne particulièrement les communes de Moliets-et-Maâ et de Vieux-Boucau-les-Bains. Le projet de SCoT modifié prévoit de contenir l'urbanisation du secteur de Moliets-plage, identifié comme village et situé à proximité de la côte sableuse, en évitant les extensions de l'urbanisation en façade littorale. La notice ne montre pas de quelle manière le SCoT prend en compte cette problématique pour les autres villages et agglomérations du territoire littoral.

Le dossier devrait également évaluer les incidences potentielles d'une densification des SDU en matière de gestion des eaux pluviales en lien avec leur exposition au risque d'inondations par remontée de nappe phréatique.

Concernant le risque de feu de forêt, le SCoT modifié prévoit, pour l'ensemble des villages et des SDU retenus, la mise en place d'une distance minimale entre les boisements en aléa fort et les nouvelles constructions. Ces mesures ne sont pas suffisantes pour les secteurs en zone d'aléa fort au risque de feu de forêt comme les SDU du quartier de Maâ et du Château d'eau, susceptibles d'accueillir de nouveaux logements. Le projet induit une augmentation potentielle de l'exposition des personnes et des biens sans évaluation du risque. Or, un secteur à risques naturels élevés ne peut être considéré comme susceptible d'être densifié.

La MRAe recommande de prendre en compte le risque feu de forêt dans le cadre du projet de modification du SCoT à la hauteur de l'enjeu et d'intégrer le retour d'expérience sur les incendies survenus dans le massif des Landes de Gascogne à l'été 2022.

4 Prise en compte du changement climatique

L'adaptation au changement climatique doit marquer tous les choix d'aménagement, afin de limiter la dégradation des conditions de vie des habitants actuels et futurs et de réduire les risques au regard de l'évolution rapide du climat et des conséquences qui en découlent.

Émissions de gaz à effet de serre

Selon le dossier, certains SDU (qui méritent d'être précisés) à vocation résidentielle sont éloignés des centralités et des principaux sites d'équipements et de commerces. Le SDU du Collège à Labenne est déconnecté du centre-bourg et des principales zones habitées. Les distances des secteurs de projet vis-à-vis des centralités devraient être explicitées.

Le dossier évalue que les incidences en termes d'augmentation des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques liées aux nouveaux déplacements motorisés permis par le projet de modification du SCoT ne sont toutefois pas significatives, les villages et les SDU présentant de faibles capacités de développement de l'urbanisation et de densification et le SCoT prévoyant des mesures pour les encadrer. Cependant, la notice ne donne pas de précision chiffrée sur les capacités de densification et de développement de ces entités, ni de détail sur les mesures prévues par le SCoT.

Le dossier ne comporte en outre aucun développement thématique sur les déplacements. Il devrait rappeler les éléments de connaissance et d'analyse en la matière issus du SCoT et du bilan de sa mise en application.

Les critères de proximité avec les centralités ou d'existence de liaisons douces ou d'une desserte en transport en commun et sa fréquence de passage n'ont pas été utilisés pour contribuer au choix des villages et des SDU.

La MRAe recommande de quantifier les déplacements motorisés et les émissions de gaz à effet de serre induits par le projet, de prendre en compte les critères de proximité avec les centralités, les liaisons douces et les transports en commun, au regard des enjeux de sobriété énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Il convient de préciser, dans les secteurs éloignés des centralités, les mesures de réduction des incidences prévues par le SCoT.

Risques naturels

La notice pointe l'aggravation des risques naturels (érosion côtière et recul du trait de côte, avancée sableuse, submersion marine, feu de forêt) avec les changements climatiques et en particulier l'élévation du niveau de la mer et l'augmentation des périodes de sécheresse accroissant la fréquence des départs de feu.

Le dossier rappelle que la stratégie locale d'adaptation au recul du trait de côte constitue un des objectifs prioritaires du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Nouvelle-Aquitaine, approuvé le 27 mars 2020.

La notice précise utilement qu'une cartographie des zones exposées au recul de trait de côte à moyen terme (+ 30 ans) et long terme (+ 100 ans) sera établie conformément à la loi Climat et résilience du 22 août 2021.

La MRAe recommande de mener, dans le cadre à privilégier d'une révision générale du SCoT, une réflexion globale pour tenir compte, dans l'organisation du développement territorial (agglomérations, villages et SDU), de l'accélération prévisible du recul du trait de côte.

Ressource en eau

Le dossier n'évoque pas les effets du changement climatique sur la disponibilité de la ressource en eau du territoire de Marenne-Adour-Côte-Sud.

La MRAe recommande de prendre en compte l'enjeu de raréfaction potentielle de la ressource en eau, déjà soumise à des pressions importantes en zone littorale, afin de prévoir des mesures pour y répondre alors que le projet de modification met en perspective un accueil supplémentaire de population.

IV. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'autorité environnementale

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la communauté de communes Marenne-Adour-Côte-Sud s'étend sur une superficie de 60 390 hectares et compte une population de 68 638 habitants en 2019. Il couvre 23 communes membres dont huit sont soumises aux dispositions de la loi Littoral.

Le projet de modification simplifiée n°1 du SCoT consiste, au sens de la loi Littoral, à identifier et localiser les « agglomérations », les « villages » et les autres « secteurs déjà urbanisés » au sein des communes littorales et à y encadrer les possibilités de construction.

Les objectifs démographiques et de développement prévus apparaissent insuffisamment justifiés au regard de la structuration urbaine définie par le SCoT, des nouveaux besoins et de la capacité du territoire à les supporter, y compris en période estivale. Le projet de modification doit être précisé en matière d'accueil de population, de besoin et de production en logements, de modération de la consommation d'espaces et de répartition des espaces urbains et à urbaniser.

L'identification d'enjeux environnementaux n'a pas conduit la collectivité à proposer un encadrement adéquat. De ce fait, le SCoT permet la réalisation potentielle d'aménagements aux incidences environnementales notables sans constituer un cadre de référence, comme c'est sa finalité, pour le PLUi qui devra lui être compatible.

L'évaluation environnementale de la modification simplifiée n°1 doit donc être reprise en prenant soin de traiter de l'évaluation de ses incidences sur les sites Natura 2000, condition de sa validité juridique⁷. Elle doit démontrer la bonne prise en compte de l'environnement, dans un objectif d'évitement prioritaire des incidences environnementales de futurs aménagements rendus possibles par le SCoT. Ceci peut amener à remettre en cause certains choix opérés pour les « agglomérations », les « villages » et les « secteurs déjà urbanisés ».

À Bordeaux, le 28 juin 2023

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
la présidente de la MRAe

Signé

Annick Bonneville

⁷ L- 414-4 - VI du code de l'Environnement : « L'autorité chargée d'autoriser, d'approuver ou de recevoir la déclaration s'oppose à tout document de planification, programme, projet, manifestation ou intervention si l'évaluation des incidences requise en application des III, IV et IV bis n'a pas été réalisée, si elle se révèle insuffisante ou s'il en résulte que leur réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000. »