



Mission régionale d'autorité environnementale
Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal
(PLUi) de Marenne Adour Côte Sud (Landes)**

N° MRAe : 2019ANA231

Dossier PP-2019-8769

Porteur du plan : Communauté de communes Marenne Adour Côte Sud

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 29/07/2019

Date de consultation de l'Agence régionale de santé : 12/08/2019

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 28 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

Appuyé sur le littoral, le territoire de la communauté de communes de Marenne Adour Côte Sud (MACs) se situe dans le sud du département des Landes, à proximité immédiate des agglomérations de Dax (à l'est) et de Bayonne Anglet Biarritz (au sud). Il comprend 23 communes. D'une superficie de 603,9 km², la communauté de communes de MACs accueillait une population permanente d'environ 61 078 habitants en 2013. Le périmètre du PLU intercommunal est identique au périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de MACs, approuvé le 4 mars 2014.

Le projet intercommunal envisage l'accueil d'environ 16 500 habitants d'ici 2030. Pour cela, la communauté de communes souhaite mobiliser près de 360 ha pour l'habitat et 114 ha pour les activités économiques.



Fig ; n°1 : Périmètre de la communauté de communes Marenne Adour Côte Sud (source wikipédia)

En décembre 2015, la communauté de communes de MACs a engagé l'élaboration d'un PLU intercommunal. Celui-ci a été arrêté le 11 juillet 2019 et fait l'objet du présent avis.

Le territoire intercommunal étant littoral au sens de la loi du 3 janvier 1986 et comprenant pour partie plusieurs sites Natura 2000, l'élaboration du plan local intercommunal fait l'objet d'une évaluation environnementale, conformément aux dispositions des articles R.104-9 et 10 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 dernière instance compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux articles R.151-1 à 5 du Code de l'urbanisme.

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

Le rapport de présentation du PLUi répond formellement aux exigences des articles R.151-1 à R.151-5 du code de l'urbanisme. Toutefois, certains ajouts de forme permettraient de faciliter la lecture du document. Il s'agit notamment de :

- la pagination du rapport de présentation ;
- la numérotation homogène des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) entre les différents documents du dossier ;
- l'ajout des lieux-dits sur la cartographie des OAP et sur les cartes des projets de développement sur ces sites ;
- la lisibilité de la légende du règlement de zonage (palette de couleur plus étendue)

- des illustrations présentées sur un format plus lisible.

Sur le fond, le rapport de présentation mériterait de contenir davantage de développements et d'actualiser les données de son volet « Diagnostic et État initial de l'environnement » sur l'ensemble des thématiques traitées, en portant une attention particulière sur la gestion des eaux usées et pluviales, l'état des lieux des dispositifs de protection incendie ainsi que celui des risques.

Aucune représentation globale de l'ensemble des enjeux et de leur hiérarchisation n'est exposée. Cette absence de vision communale et intercommunale ne permet pas de comprendre correctement les choix de planification de l'urbanisme retenus.

Le rapport de présentation indique que les visites sur le terrain pour réaliser les diagnostics écologiques ont été réalisées sur 156 ha de zones à urbaniser, sans davantage d'explications. Les périodes de visites mentionnées ne précisent pas leur adéquation avec les cycles de vie des espèces faune et flore susceptibles d'être contactés sur le territoire.

La MRAe recommande de hiérarchiser les enjeux environnementaux présents sur le territoire.

A. Diagnostic socio-économique

1. Démographie

La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) souligne que les données INSEE utilisées dans le dossier pour décrire les tendances démographiques à l'œuvre sur le territoire sont relatives à l'année 2013. Ces données méritent d'être mises à jour au regard des dernières informations désormais disponibles à l'échelle des 23 communes afin de fiabiliser les hypothèses du projet de territoire.

Les données fournies montrent que la communauté de communes de MACs connaît une très légère baisse de sa croissance démographique variant de +2,5 % en 1999 à +2,1 % en 2013. L'évolution de la population est inégale sur le territoire. La croissance démographique est plus marquée pour les communes localisées le long de l'Autoroute A63. Elle s'explique très majoritairement par le solde migratoire compris entre +2,5 % et +2 % sur la même période.

Les derniers chiffres de l'INSEE, non exploités dans le dossier, confirment le ralentissement de la croissance constatée depuis 2013 avec un taux de variation moyen de la population pour la dernière période censitaire (2011-2016) de +1,9 %. Selon l'INSEE, la population enregistrée en 2016 est de 64 493 habitants.

2. Logements

Pour l'année 2013, le rapport de présentation mentionne que la communauté de communes de MACs comptait 18 768 résidences secondaires, soit 37 % de l'ensemble du parc de logements. Aucune information n'est donnée sur les logements vacants qui, selon le dossier, représentent 6,6 % du parc.

Le nombre des changements de destination des bâtiments agricoles est évoqué dans la description du contenu du règlement graphique. Toutefois, le document ne présente pas d'étude (identification des secteurs concernés, caractéristiques des bâtiments concernés,...) sur cette thématique.

La dynamique constructive du territoire est importante, avec une moyenne de 980 nouveaux logements réalisés par an depuis 2005.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par des éléments d'information sur les logements vacants et le nombre, les localisations et les caractéristiques des bâtiments susceptibles de changer de destination.

3. Activités économiques et emploi

Les 22 010 des emplois du territoire sont principalement liés à la sphère présentielle, qui représente 72 % des emplois salariés. L'indice de concentration¹ de l'emploi au sein du territoire de l'ordre de 87,7 pour 100 et révèle un territoire offrant moins d'emplois qu'il n'abrite d'actifs occupés. De ce fait, la population active est amenée à sortir du territoire pour travailler vers les intercommunalités du Grand Dax et de l'agglomération Côte Basque-Adour², dont les indices de concentration de l'emploi sont supérieurs à 100.

Dans la sphère présentielle, l'activité touristique liée notamment aux qualités environnementales du territoire constitue un facteur de développement. L'hébergement touristique est assuré par 187 000 lits, résidences

1 l'indicateur de concentration d'emploi mesure le rapport entre le nombre d'emplois total d'un territoire et le nombre des résidents actifs du territoire.

2 l'agglomération Côte Basque-Adour est constituée de cinq communes : [Bayonne](#), [Anglet](#), [Biarritz](#), [Boucau](#) et [Bidart](#)

secondaires comprises. Ces activités nécessitent l'emploi de salariés saisonniers mais également permanents (59 % du total des emplois liés au tourisme).

Le territoire intercommunal comprend 950 ha de zones d'activités économiques répartis entre quatre zones d'activités économiques communautaires de 22 ha, dont 16 ha déjà commercialisés, et 23 zones d'activités communales.

La Surface Agricole Utilisée (SAU) a diminué entre les deux recensements agricoles de 1988 et de 2010, passant de 11 633 ha à 10 584 ha. Le territoire de la communauté de communes de MACs compte 270 exploitants en 2017. Le type d'activité prédominante est l'exploitation de grandes cultures (Saint-Geours-de-Maremne, Sainte-Marie-de-Gosse, Saubrigues, Azur...). L'activité avicole et l'élevage de bovins et de chevaux y sont également présents.

4. Infrastructures et déplacements

La desserte du territoire par les réseaux de transports en commun est assurée par un réseau de bus mis en place par l'intercommunalité, avec cinq lignes de transports, par des lignes interurbaines régulières de bus gérées par le conseil départemental³ et par les infrastructures ferroviaires avec la ligne Bordeaux-Bayonne, desservant notamment les communes de Saint-Vincent de Tyrosse et de Labenne (17 trains quotidiens).

En matière d'infrastructures et de déplacements, la communauté de communes de MACs est traversée par l'autoroute A63, qui offre quatre échangeurs avec la voirie départementale, dont la route départementale n° 824 provenant de Dax prolongée par la route départementale n° 810 entre Labenne et Saint-Geours-de-Maremne, ainsi que les routes départementales n°33 et n° 817 qui maillent le sud du territoire.

B. Analyse de l'état initial de l'environnement

1. Milieu naturel

L'ensemble des informations fournies dans l'état initial de l'environnement permet un niveau de connaissance adapté des milieux naturels du territoire et des enjeux environnementaux associés. La richesse environnementale du territoire de MACs est caractérisée par l'existence de nombreux inventaires naturels et de différentes mesures de protection réglementaire. Ainsi, l'intercommunalité est notamment concernée par :

- 19 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) ;
- trois zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO) ;
- 12 sites Natura 2000, neuf désignés au titre de la directive « Habitats » et trois au titre de la directive « Oiseaux ».

D'autres espaces sont également protégés par des mesures de gestion particulière attestant de leur richesse naturaliste ou fonctionnelle : réserves naturelles nationales du *Marais d'Orx* (également zones humides d'importance internationale au titre de la Convention de Ramsar) et du *Courant d'Huchet*.

Le rapport de présentation indique que la trame verte et bleue est constituée par l'ensemble formé par les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques les reliant. L'ensemble des zonages de protection et inventaires du patrimoine naturel constitue des réservoirs de biodiversité principaux. D'autres éléments complètent cet ensemble tels que les landes, boisements ou zones humides, qui constituent des réservoirs locaux. Le travail est illustré par plusieurs cartographies. Sur la méthodologie, le document évoque également les travaux établis à l'échelle régionale pour l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et dans le cadre du SCoT. Toutefois, le rapport de présentation n'apporte pas les éléments d'explication suffisants sur le travail mené spécifiquement, dans le cadre du projet de PLUi, sur le thème des trames verte et bleue, permettant de comprendre la méthode retenue pour définir les contours des zonages réglementaires du plan. Il conviendrait en particulier que le porteur de projet confirme 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, d'ores-et-déjà en application (critère pédologique ou floristique)⁴.

La MRAe recommande d'apporter les développements nécessaires à la compréhension de la démarche menée pour la constitution de la trame verte et bleue à l'échelle du territoire de MACs.

³ Diagnostic et état initial de l'environnement, page 69

⁴ 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 ».

2. Patrimoine

Le territoire comprend onze immeubles inscrits et un immeuble classé au titre des Monuments Historiques. La commune de Soorts-Hossegor compte un site patrimonial remarquable (SPR)⁵. Par ailleurs, la communauté de communes de MACs recense huit sites classés et cinq sites inscrits dont celui des étangs landais, répartis sur le front ouest du territoire.

3. Risques naturels et technologiques

Le territoire est principalement concerné par des risques naturels : les risques littoraux dans les deux dimensions submersion marine et érosion côtière, le risque inondation dans sa composante remontée de nappes et débordement de cours d'eau, le risque feu de forêt et le risque mouvement de terrain.

Les éléments d'information contenus dans le volet « Diagnostic et État initial de l'environnement » sont suffisants. Toutefois, certaines données sont à actualiser afin d'appréhender correctement la prise en compte de ces risques dans le volet « Évaluation des incidences ». Ainsi, l'atlas de l'aléa érosion qui a été produit par l'observatoire de la côte Aquitaine en 2018 mérite d'être pris en compte.

La MRAe recommande de veiller à actualiser les données concernant l'ensemble des risques et notamment les risques littoraux afin de permettre une bonne connaissance de ces enjeux et de leur prise en compte dans le PLUi.

4. Ressource, gestion et qualité des eaux

a. Ressource en eau potable

Le rapport de présentation indique que la qualité de l'eau est bonne « en général ». Le document révèle pourtant que certains captages sont sujets à des pollutions, essentiellement diffuses, et dues à l'infiltration de fertilisants et de produits de traitement des cultures. Il mentionne que des solutions sont étudiées pour pallier ces problématiques de qualité via la dilution dans une eau de meilleure qualité, ou bien la recherche de nouveaux emplacements de captages, mais aucune donnée précise sur la mise en œuvre de ces solutions n'est apportée. Par ailleurs, le document ne précise pas les secteurs plus particulièrement concernés.

La MRAe recommande de compléter le système d'indicateurs⁶ par des indicateurs spécifiques relatif à la qualité de l'eau de l'ensemble des masses d'eau concernées et de faire des bilans à une périodicité plus rapprochée que 5 ans.

Le volet « Évaluation des incidences » du document apporte des données sur le volume journalier maximal pouvant être fourni par les équipements ainsi que la consommation maximale par jour connue pour 16 communes du territoire. Par ailleurs, le rapport ne mentionne pas les références réglementaires (volumes autorisés), ni le rendement des réseaux.

La MRAe recommande de compléter le dossier avec ces informations qui sont nécessaires pour conforter l'assertion d'absence d'enjeux sur l'eau potable, en tenant compte de la diminution prévisible de la ressource compte tenu du changement climatique.

Enfin, le dossier ne fait pas mention des dispositifs de lutte contre les incendies.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation à cet égard, afin de disposer d'une information détaillée et exhaustive en la matière, pour que ces éléments participent à la démonstration de la capacité du territoire à répondre au risque feu de forêt.

b. Gestion des eaux usées et des eaux pluviales

L'assainissement collectif des eaux usées est assurée par le biais de 17 stations d'épurations réparties sur le territoire dont trois stations intercommunales. Le dossier indique que la charge totale maximale de ces stations est de 161 250 équivalents-habitants (EH) hors saison estivale, et de 257 550 EH en haute saison. Toutefois, le document ne précise pas si les stations d'épuration concernées reçoivent les effluents d'autres communes que celles composant le territoire. Par ailleurs, le dossier ne contient pas l'ensemble des caractéristiques des stations d'épuration, des réseaux et des zonages d'assainissement comme affirmé dans le rapport de présentation.

Plusieurs stations d'épuration sont arrivées à leur capacité maximale. Il en est ainsi pour les dispositifs d'assainissement collectifs des communes d'Orx, de Saint-Jean-de-Marsacq, de Saubion et de Saint-Martin-

5 L'Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP) a changé de nom suite à l'adoption de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. Dorénavant l'AVAP est remplacée par le Site Patrimonial Remarquable (SPR).

6 Rapport de présentation, volet « Évaluation des incidences », page 358

de-Hinx. Les autres stations d'épuration connaissent des charges hydrauliques importantes dues à des infiltrations d'eaux claires pluviales et phréatiques. Ces dysfonctionnements augmentent la concentration de polluants dans les cours d'eau dont le débit n'offre pas une dilution suffisante. Le rapport de présentation indique que de nombreux travaux de renouvellement des réseaux ou de mise en séparatif sont menés sur l'ensemble des communes afin de remédier à ces dysfonctionnements, mais aucune programmation de ces travaux (leur nature et leur programmation) n'est mentionnée.

Les informations relatives à l'assainissement non collectif sont lacunaires. Le dossier ne permet d'appréhender ni le nombre d'installations autonomes existantes (et leur répartition spatiale), ni leurs taux de conformité.

De même, les données sur la gestion des eaux pluviales sont insuffisantes pour appréhender correctement la prise en compte de cet enjeu par le PLUi.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation avec des informations plus détaillées sur la gestion des eaux pluviales, l'assainissement collectif, ainsi que les données des services publics d'assainissement non collectif (SPANC) afin de s'assurer de la capacité du territoire à accueillir de nouveaux habitants.

5. Prise en compte des enjeux du littoral

La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral impose aux documents d'urbanisme le respect de différentes règles visant notamment à la préservation des espaces et milieux les plus sensibles.

Le SCoT Marenne Adour Côte Sud, approuvé le 4 mars 2014, définit plusieurs schémas intéressant les espaces boisés significatifs, les coupures d'urbanisation et les agglomérations et villages, que le rapport de présentation ne mentionne pas. Il revient au PLUi de décliner sur son territoire ces éléments contenus dans le SCoT. Les huit communes de Capbreton, Labenne, Messanges, Moliets-et-Maâ, Seignosse, Soorts-Hossegor, Soustons et Vieux-Boucau-les-Bains sont concernées par ces dispositions.

a. Enjeux des villages et agglomération

Aux termes de la loi littoral, les villages et agglomérations peuvent constituer des secteurs d'extension de l'urbanisation. Aussi, le PLUi doit rappeler les critères d'identification de ces espaces, et apporter des justifications sur les choix d'urbanisations opérés. Le travail fourni en la matière apparaît insuffisant.

Le rapport de présentation se limite à indiquer que les villages et agglomérations identifiés dans le cadre du SCoT, sont repris et délimités à l'échelle parcellaire, sans analyse particulière du tissu urbanisé actuel. Le document ne contient donc aucun développement sur la caractérisation des ensembles bâtis permettant d'identifier notamment les secteurs dits de « villages » pouvant admettre une extension, et les écarts.

Par ailleurs, la loi ELAN⁷ prévoit que des constructions et installations puissent être autorisées dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés dans le SCoT. Le volet « Justifications des choix » explique que le SCoT n'ayant pas identifié au préalable ces espaces, ils ne sont pas pris en compte dans le PLUi.

La MRAe recommande de préciser la définition des villages et agglomérations du territoire intercommunal ainsi que celle des secteurs déjà urbanisés pouvant accueillir des extensions. À partir de la définition de ces espaces, l'appréciation de l'extension de l'urbanisation en continuité doit pouvoir être analysée.

b. Coupures d'urbanisation

Les coupures d'urbanisation constituent des espaces naturels de taille significative séparant les entités urbaines. Leur identification au titre de la loi littoral devrait conduire à leur préservation.

Les coupures d'urbanisation identifiées dans les cartographies du rapport de présentation sont sélectives sans apporter de justification. Elles ne sont ainsi pas représentées pour l'ensemble des entités urbaines présentes. Il apparaît nécessaire de les définir exhaustivement, y compris à proximité des différents secteurs urbains, afin de marquer plus clairement la limite des enveloppes urbaines existantes.

La MRAe recommande de poursuivre le travail d'identification des coupures d'urbanisation et d'apporter les éléments permettant de mieux définir leurs caractéristiques.

7 LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

c. Espaces et milieux remarquables

L'article R.121-4 du code de l'urbanisme définit les sites et paysages qualifiés de remarquables comme notamment les dunes boisées, les dépressions humides, les parties naturelles des sites inscrits ou classés afin de rendre ces espaces inconstructibles. Quelques exceptions sont prévues. Le volet «Justification des choix » indique que le PLUi reprend les entités identifiées dans le SCoT, sans apporter d'explications sur les choix retenus.

La MRAe recommande de mieux préciser les espaces et milieux remarquables afin de s'assurer de la pertinence des choix opérés à cet égard, et de mettre en cohérence les zonages graphiques pour maintenir la cohérence des secteurs identifiés.

d. Espaces boisés les plus significatifs

Le PLUi devrait intégrer les boisements les plus significatifs au sein des espaces boisés classés définis à l'article L.113-1 du code de l'urbanisme. Le rapport de présentation ne mentionne pas les critères d'identification de ces espaces boisés significatifs.

La MRAe recommande de finaliser le travail opéré en la matière afin de s'assurer de l'absence d'incidences du projet sur ces espaces.

e. Délimitation des espaces proches du rivage et de la bande des 100 mètres

Les sources de projection du trait de côte qui figurent, par commune, sur les documents graphiques n'apparaissent pas actualisées au regard de l'atlas de l'aléa érosion de la côte aquitaine produit en 2018. Le Groupement d'Intérêt Public (GIP) littoral Aquitain a par ailleurs défini une méthodologie dans la stratégie régionale de gestion de la bande côtière qui prévoit des stratégies locales sur certaines communes (Capbreton, Soorts-Hossegor et Labenne). Les données établies portent sur un trait de côte projeté aux horizons 2040, 2060 et 2100.

Le rapport de présentation du PLUi de MACs indique que la bande inconstructible⁸ des 100 m a été définie à partir des projections du trait de côte à l'horizon 2050 et 2060, en ajoutant un recul de 100 mètres au sein des espaces naturels.

La MRAe note que la bande des 100 mètres n'a pas été appliquée aux rives des lacs marins (absence de la bande littorale au niveau de Port-d'Albret à Soustons et le long du lac d'Hossegor). En outre, le tracé de la bande littorale ne devrait pas s'interrompre en zone non urbanisée⁹, comme c'est le cas notamment sur la commune de Labenne.

La MRAe recommande d'actualiser les données de projections du trait de côte, de délimiter tous les espaces concernés et de définir plus clairement les espaces urbanisés au regard de ce paramètre afin de mieux appréhender les choix d'urbanisation inscrits dans le PLUi.

Le PLUi contient une délimitation cartographique des espaces proches du rivage reprenant celle du SCoT de MACS. Toutefois, la MRAe constate qu'aucune explication sur le travail de définition de ces espaces n'est produite dans le dossier. Or, la délimitation de ces espaces a pour objectif d'encadrer l'utilisation de cet interface terre-mer, soit en y interdisant l'essentiel des constructions, soit en n'y permettant qu'une extension limitée, afin de garantir la préservation de la frange littorale. En l'état, l'absence d'une définition claire de ces espaces et le renvoi à la délimitation réalisée dans le SCoT, ne permet pas de s'assurer d'une prise en compte satisfaisante de l'environnement par le projet

La MRAe recommande de caractériser les espaces proches du rivage afin de mieux appréhender l'adaptation du règlement du PLUi et des orientations d'aménagement et de programmation éventuelles des zones concernées pour mieux garantir la protection du littoral.

C. Projet intercommunal

1. Scénarios de développement et projet retenu

Selon le projet d'aménagement et de développement durables¹⁰(PADD), le projet de PLUi, en lien avec les objectifs du SCoT approuvé le 4 mars 2014, prévoit de porter sa population à plus de 81 000 habitants à l'horizon 2030 en retenant « un choix médian » induisant une production de 900 logements par an « tout produit confondu ».

8 Rapport de présentation, volet « Justification des choix », page 288

9 L'article L.126-16 du code de l'urbanisme précise qu'en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de 100 mètres.

10 Projet d'aménagement et de développement durable, pages 8 et 10

Selon le rapport de présentation, un potentiel de « 4 700 à 4 800 logements » existe dans les zones à urbaniser AU. Le bilan capacitaire des zones à urbaniser AU¹¹ totalise exactement 4 720 logements dont 225 logements sur les 500 résidences permanentes attendus correspondant au projet du golf de Tosse, qui a fait l'objet d'un avis¹² de l'Autorité environnementale le 16 janvier 2019.

De même, selon le rapport de présentation, le potentiel offert pour les zones urbaines en densification serait de l'ordre de 4 200 logements. Le potentiel de logements offerts pour les zones urbaines en extension n'est pas explicitement présenté.

Le document mentionne que le besoin global en logements du projet de PLUi serait de 11 500 logements. Ce chiffre paraît excessif en l'absence d'une démonstration pertinente de la densité foncière réellement applicable notamment dans les zones urbaines en densification et d'une intégration claire et cohérente avec l'ensemble du dossier du nombre de logements issus du projet de golf de Tosse.

Par ailleurs, le calcul du besoin en logement n'intègre pas le potentiel offert par les changements de destination des bâtiments agricoles ni les logements autorisés dans les nombreux secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL).

La MRAe recommande fortement de compléter les explications et justifications concernant le potentiel de logements offerts par le règlement du PLUi qui paraissent excessifs au regard des choix de développement annoncés dans le PADD.

2. Consommation d'espace d'espaces naturels, agricoles et forestiers

a. Consommation foncière globale

Le rapport de présentation ne produit pas un bilan des surfaces par zonage et par commune permettant d'avoir une vue globale de la consommation foncière totale.

La MRAe recommande de compléter ce point.

La consommation foncière est présentée de manière globale au début du volet « Justifications des choix » avant d'exposer différentes hypothèses relatives à l'insertion du projet de la ZAC du Sparben liée au golf de Tosse.

Dans le début du volet « Justifications des choix » il est indiqué que le secteur habitat et équipement mobilise en extension 360 ha contre 534 ha pour la période passée (2006-2018), et le secteur économique 114 ha contre 144 ha pour la période passée (2006-2018). Au total, le projet de PLUi mobiliserait 474 ha en extension, par consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers.

La consommation foncière du projet de PLUi respecterait donc les objectifs du SCoT de réduction de 30 % par rapport au référentiel des 13 dernières années. Toutefois, dans cette présentation de la consommation foncière, il n'est pas tenu compte des projets de développement de l'habitat ou d'activités économiques ou de loisirs autorisés dans les STECAL comme celle concernant le projet de golf de Tosse, alors qu'une partie des logements produits (222 ou 170 logements selon les pièces du PLUi) sont pris en compte dans le besoin en logements. Ainsi, par exemple, le bilan des surfaces ne comptabilise pas les 137 ha aménagés à l'horizon du PLUi pour l'habitat et le tourisme et les équipements golfs. Ceci est source de confusion.

Globalement, les informations fournies concernant les objectifs de modération de la consommation foncière et de lutte contre l'étalement urbain ne sont pas explicites. Elles apparaissent incomplètes et ne permettent pas de justifier les ambitions affichées par le projet.

La MRAe recommande donc de compléter le rapport de présentation par une restitution de la démarche d'estimation des besoins fonciers, et des explications claires relatives à la mobilisation du foncier disponible au sein des zones urbaines et à urbaniser à court terme et long terme. Elle recommande également de réexaminer l'objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, en incluant le projet du golf de Tosse prévue sur la ZAC du Sparben.

La MRAe rappelle que le projet de SRADDET Nouvelle-Aquitaine en cours de finalisation prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces NAF (naturels, agricoles et forestiers) par rapport à celle connue entre 2009 et 2015. Une actualisation du PLUi sera donc éventuellement nécessaire dans les trois ans après approbation du SRADDET.

11 Rapport de présentation, volet « Justifications des choix », page 275

12 http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/190116_-_pole_residentiel_et_touristique_a_dominante_golfs_de_tosse_40_-_delibere_cle5d3e56.pdf

b. Projet de ZAC du Sparben

Le rapport de présentation présente dans plusieurs parties du dossier, le projet de pôle résidentiel et touristique qui accompagne le projet de golf sur la commune de Tosse. Cet ensemble est prévu dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) de 237 ha, dont 137 ha à l'horizon du PLUi, la ZAC du Sparben.

L'ensemble du secteur relatif à ce projet fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP). Toutefois, l'ensemble des pièces du rapport de présentation ainsi que l'OAP ne permettent pas d'appréhender clairement le bilan des surfaces consommées à l'horizon du PLUi.

Le projet de ZAC du Sparben est implanté sur des secteurs présentant potentiellement des enjeux environnementaux importants. **La MRAe recommande d'améliorer la présentation de ce projet dans l'ensemble des pièces du dossier de PLUi, et d'intégrer une restitution globale des enjeux environnementaux du secteur concerné dans le rapport de présentation afin de permettre la compréhension de l'OAP proposée.**

3. Enjeu Littoral

Globalement, aucune démonstration de la capacité d'accueil des communes littorales au titre de l'article L.121-21 du code de l'urbanisme (préservation et protection des espaces naturels, agricoles, fréquentation des espaces, du rivage...) n'est présentée.

La MRAe constate que la démarche éviter-réduire-compenser ne paraît pas conduite à son terme pour assurer une prise en compte satisfaisante des dispositifs de protection issus de la loi Littoral.

Ainsi, le rapport de présentation¹³ indique que la bande côtière rendue inconstructible est protégée de l'urbanisation en l'absence de zone AU. Pour autant, des secteurs de taille et de capacité limitées (STECAL) ont été délimités¹⁴ dans la bande des 100 mètres, remettant donc en cause son inconstructibilité¹⁵. C'est notamment le cas, sur la commune de Messanges, avec un STECAL à vocation d'équipement, à Capbreton avec un STECAL à vocation de parc photovoltaïques, à Labenne, avec un STECAL à vocation touristique et économique.

De même, le rapport de présentation indique que l'urbanisation dans les espaces proches du rivage est très limitée. Pour autant, cinq zones à urbaniser AU sont identifiées dans ces espaces sans démonstration de leur caractère limité. Le règlement qui autorise les constructions nouvelles « sous réserve de respecter la morphologie urbaine (bâtie et végétale) environnante » paraît peu protecteur des espaces proches du rivage. De même, les dispositions des OAP concernées apparaissent dans ce cas inadaptées.

Les coupures d'urbanisation sont classées en zones N ou A et sont délimitées au niveau parcellaire sous la forme d'une trame spécifique. Dans le volet « Évaluation des incidences » il est indiqué que la trame spécifique interdit toute nouvelle construction ou extension d'urbanisation. Pour autant, les activités de loisirs et de plein air y sont autorisées, sans évaluation des incidences potentielles sur ces espaces.

La MRAe recommande de réexaminer les possibilités de constructions offertes par le PLUi notamment dans la bande côtière et les espaces proches du rivage afin de démontrer la capacité d'accueil des communes littorales au regard de la loi littoral .

4. Préservation des espaces les plus sensibles

Selon le rapport de présentation, l'ensemble des espaces sensibles du PLUi (Sites Natura 2000, espaces remarquables, zones humides, trame verte et bleue...) est classé en zone naturelle (N). Certains cours d'eau sont classés également en zone agricole. Les délimitations du zonage naturel ou agricole sont également appuyées par de nombreux éléments environnementaux à préserver au titre des articles L.151-19 et 23 du code de l'urbanisme, qui comprennent notamment les éléments naturels urbains, les arbres remarquables, les haies et alignements d'arbres, les zones humides, les cours et surfaces en eau.

5. Gestion des eaux usées

En matière d'installations d'assainissement collectif et individuel et d'organisation de la gestion des eaux pluviales, la MRAe considère que le dossier doit mieux appréhender la faisabilité des objectifs d'accueil de nouveaux habitants. En outre, en l'absence de données sur les dispositifs individuels d'assainissement, une attention particulière devrait être portée aux territoires des communes en lien avec le site Ramsar du

13 Rapport de présentation, volet « Évaluation des incidences », page 147

14 Règlement graphique, plans réglementaires n°3.2.1 des communes et plans mixité des fonctions n°3.2.2

15 Rappel : l'article L.121-17 du code de l'urbanisme prévoit que peuvent être réalisés, en dehors des espaces urbanisés « les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ». La construction de nouvelles constructions autres que celles précitées ne peut être donc admises.

« Marais d'Orx ».

La MRAe recommande de réexaminer les ouvertures à l'urbanisation au regard de l'état de fonctionnement des dispositifs d'assainissement.

6. Choix des secteurs ouverts à l'urbanisation

Selon le rapport de présentation, sur les 153 zones à urbaniser prévues dans le PLUi, 12 d'entre elles ne sont pas situées en continuité directe avec le tissu urbain déjà existant.

La MRAe recommande de préciser les zones à urbaniser ressortant spécifiquement de l'enjeu littoral et de réexaminer ces choix d'urbanisation à travers la conduite d'une démarche « éviter-réduire-compenser » menée à son terme, garantissant une meilleure prise en compte des incidences potentielles sur l'environnement.

Les principales zones à urbaniser (1AU) contenant des espaces identifiés de la trame verte et bleue (109 au total) sont encadrées par des OAP. Toutefois, le rapport de présentation n'explique pas les motifs ayant conduit à maintenir certains des espaces sensibles dans les zones à urbaniser, plutôt que de les exclure en présence d'enjeux environnementaux moyens à forts. C'est par exemple le cas sur les communes de Tosse, Moliets-et-Maâ et Labenne en présence d'espèces protégées ou de zones humides.

La MRAe recommande de reprendre la démarche éviter-réduire-compenser menée sur l'ensemble des zones de développement du PLUi et d'apporter les développements nécessaires dans le rapport de présentation pour appréhender l'ensemble des incidences potentielles du projet.

En ce qui concerne la prise en compte des risques, le rapport de présentation indique que les secteurs concernés sont classés en zone naturelle. Des cartographies identifient les zones d'aléa. Toutefois, certains choix de développement sont impactés par une zone d'aléa sans justification. Ainsi, le risque feu de forêt concerne 34 zones à urbaniser (1AU) et 11 zones (2AU) en limite du massif forestier. C'est notamment le cas sur la commune de Labenne dont plus de la moitié du territoire est classé en aléa fort. En outre, en l'absence de données précises (état de fonctionnement, suffisance et répartition sur le territoire) sur les dispositifs de défense-incendie, la MRAe considère que ce risque n'est pas correctement pris en compte.

La MRAe recommande d'apporter les explications nécessaires dans le rapport de présentation pour s'assurer de l'adéquation des choix d'urbanisation opérés au regard de la prise en compte du risque feu de forêt.

Le risque inondation par débordement de cours d'eau concerne une zone à urbaniser (1AU) sur la commune de Sainte-Marie-de-Gosse, dont le choix d'urbanisation mérite d'être réexaminé. Le risque inondation par remontée de nappe intéresse plusieurs secteurs de développement. C'est particulièrement le cas sur la commune de Magescq. Le rapport de présentation ne justifie pas ces choix d'urbanisation et n'évalue pas l'impact de l'imperméabilisation de ces zones sur le régime de ruissellement des eaux pluviales vers l'aval, notamment vers le site Natura 2000 des zones humides de l'arrière-dune du Marensin. Même si les dispositions des OAP imposent une gestion des eaux pluviales, aucune mesure spécifique à envisager pour les secteurs saturés en eau n'est apportée dans le dossier.

La MRAe recommande de prendre en compte l'aléa de remontée de nappe, d'évaluer les incidences potentielles du projet sur le fonctionnement hydraulique du bassin versant concerné, et d'engager une démarche de meilleur évitement de l'imperméabilisation de ces secteurs.

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

Le projet d'aménagement et de développement durables du PLUi de la communauté de communes de MACs a pour ambition, à l'horizon 2030, de permettre l'accueil d'environ 16 500 habitants supplémentaires et la mobilisation d'environ 474 ha en extension, sans compter les espaces nécessaires à la réalisation du projet du pôle résidentiel et touristique à dominante golfique de Tosse.

Le document possède, dans l'ensemble, un diagnostic socio-économique et une analyse de l'état initial de l'environnement assez complets, qu'il conviendrait toutefois d'actualiser sur la gestion des eaux usées et pluviales, ainsi que sur l'état des lieux des dispositifs de protection incendie et des risques naturels.

Les éléments relatifs à la justification des choix du projet apparaissent nettement insuffisants au regard des enjeux du territoire, et le projet de PLUi planifie une consommation excessive d'espaces, en contradiction avec l'objectif national de maîtrise de l'artificialisation des milieux.

Les manques d'explications et de justifications d'éléments clés relatifs aux choix opérés, à la capacité d'accueil du territoire, à la manière dont le projet évite ou réduit ses incidences sur les milieux les plus sensibles, nuisent à la bonne compréhension du document par le public et à son acceptabilité.

Le projet n'apporte pas tous les éléments permettant de garantir à un niveau suffisant la préservation des espaces d'interface entre la terre et la mer sur la frange littorale du territoire.

La MRAe émet par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

À Bordeaux, le 28 octobre 2019

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent délégué



Gilles PERRON