



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Nouvelle-Aquitaine sur le projet de révision du plan local
d'urbanisme (PLU) de la commune de Mouguerre (64)
porté par la communauté d'agglomération Pays Basque**

n°MRAe 2022ANA78

dossier PP-2022-12791

Porteur du Plan : Communauté d'agglomération Pays Basque
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 13 juin 2022
Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 13 juillet 2022

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 7 septembre 2022 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré : Annick BONNEVILLE, Pierre LEVAVASSEUR, Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK.

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, Raynald VALLEE, Didier BUREAU Elise VILLENEUVE, Cyril GOMEL.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Mouguerre, située dans le département des Pyrénées-Atlantiques, au sud-est de la commune de Bayonne dont elle est limitrophe. Le projet est porté par la communauté d'agglomération Pays Basque (CAPB), compétente en matière urbanisme.

Mouguerre compte 5 294 habitants (INSEE 2019) répartis sur un territoire de 2 257 hectares. Membre de la CAPB, qui regroupe 158 communes et plus de 315 000 habitants, elle est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération de Bayonne et sud des Landes, approuvé le 6 février 2014. Ce SCoT, dont le périmètre est en cours d'extension¹, désigne Mouguerre comme petite ville du cœur d'agglomération de Bayonne², en inter-relation directe avec la côte basque et l'agglomération Biarritz-Anglet-Bayonne.

Elle est également couverte par le programme local de l'habitat (PLH) Pays Basque et par le plan de mobilité (PDM)³ Pays Basque-Adour, respectivement adoptés en avril 2021 et en mars 2022. Le PLH qualifie Mouguerre de « polarité du rétro littoral soumise à la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) », car elle fait partie des communes très dynamiques qui accueillent la demande de report en provenance du littoral et du centre de l'agglomération, ainsi qu'une partie significative de la croissance de l'emploi.

Le territoire de Mouguerre est également couvert par un plan climat air énergie territorial (PCAET) élaboré à l'échelle de la CAPB et en application depuis le 19 juin 2021.



Figure 1: Localisation de la commune de Mouguerre (source : Wikipedia)

La révision du PLU de Mouguerre s'inscrit dans un contexte particulier visant à rattraper le retard de la commune vis-à-vis des obligations fixées par l'article 55 la loi SRU en matière de production de logement social. Cet objectif a conduit la collectivité à retenir des hypothèses ambitieuses en matière de démographie et de production de logements, dans l'objectif de produire environ 560 logements sociaux dans les dix années qui viennent. Ce projet se traduit par la construction de 1 085 nouveaux logements, et une artificialisation des sols de l'ordre de près de 43 hectares pour l'habitat et 15 hectares pour le développement économique, principalement en extension du tissu urbain existant.

- 1 La communauté d'agglomération Pays Basque et la communauté de communes du Seignanx ont constitué un syndicat mixte qui a engagé le 13 décembre 2018 l'élaboration du SCoT du Pays Basque et du Seignanx ; il regroupe 166 communes et englobe le SCoT de l'agglomération de Bayonne et du sud des Landes.
- 2 Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT en vigueur prévoit d'intensifier le développement des petites villes pour répondre aux besoins de proximité de leurs habitants et des habitants des territoires qu'elles polarisent.
- 3 Le plan de mobilité (PDM) est le nouveau nom attribué aux plans de déplacement urbain (PDU) approuvés après le 1^{er} janvier 2021, en application de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019.

Une mise en compatibilité du document d'urbanisme (MECDU) est par ailleurs en cours afin de permettre la réalisation d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) sur le secteur de Hiribarnea ; la MRAe⁴ a émis un avis en date du 5 mai 2021, portant à la fois sur le projet de ZAC et sur la procédure d'évolution du PLU.

Ancienne commune rurale, Mouguerre fait aujourd'hui partie de la première couronne urbaine de l'agglomération de Bayonne. Les secteurs urbanisés se concentrent sur les crêtes (le bourg, Elizabéri) et à proximité de l'Adour (le Port), l'urbanisation étant très diffuse sur le reste du territoire. Les habitats naturels sont structurés par une activité agricole d'élevage et contraints par la topographie très vallonnée. Le réseau hydrographique dense a modelé le territoire et lui confère une richesse paysagère et écologique, notamment au niveau de l'Adour et de l'Arday.

L'Adour, l'Arday et la Nive étant par ailleurs classés sites Natura 2000 au titre de la Directive « Habitats-Faune-Flore », le projet de révision du PLU de Mouguerre fait l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au maître d'ouvrage, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernier lieu compenser les incidences négatives. Le projet de révision du PLU arrêté et son évaluation environnementale font l'objet du présent avis.

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

A. Remarques générales

Le rapport de présentation répond aux exigences des dispositions des articles R 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme. Il est proportionné aux enjeux du territoire et aux effets potentiels de la mise en œuvre du PLU.

Bien que le rapport de présentation soit scindé en cinq fascicules⁵ indépendants, la MRAe considère que l'organisation retenue offre une cohérence d'ensemble, et permet d'illustrer la méthode d'élaboration du projet de territoire.

La MRAe recommande de fournir un sommaire commun et une pagination unique pour l'ensemble des fascicules du rapport de présentation, afin de faciliter la lecture du dossier par le public.

Si le rapport propose un bilan des enjeux environnementaux reprenant les différentes thématiques traitées dans le cadre du diagnostic et de l'état initial de l'environnement, celui-ci mériterait d'être complété par des cartes de synthèse afin d'appréhender aisément leur répartition spatiale sur le territoire.

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

1. Démographie et logements

La commune de Mouguerre est marquée par une croissance démographique soutenue et régulière depuis les années 1960, la population ayant quasiment doublé entre 1982 (2 290 habitants) et 2008 (4 557 habitants). Le dossier fait état d'une augmentation de la population qui tend à s'infléchir depuis 2008, avec un taux de croissance annuel inférieur à 1,5 %. Si la taille moyenne des ménages diminue (elle est passée de 2,7 occupants par résidence principale en 2008 à 2,4 en 2018), elle reste relativement élevée en comparaison avec le reste du territoire (2,0 occupants par ménage sur la CAPB et 2,1 à l'échelle du département).

L'essor du parc de logements a accompagné celui de la population. Le nombre de logement est estimé à 2 338 logements en 2018 dont une majorité de résidences principales (2 161 soit 92,5 %) et un faible taux de résidences secondaires (4,1 % du parc) qui reflète, selon le dossier, l'importance du rôle d'une commune arrière-littoral dans l'accueil de populations d'actifs. Le parc de logements se caractérise également par un

4 Avis 2021APNA69 du 5 mai 2021 consultable à l'adresse suivante : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2021_10839_a_procedure_commune_mecdu-zac_hiribarnea_mouguerre_64_signe.pdf

5 la pièce 1-A constitue le résumé non technique, la pièce 1-B porte sur le diagnostic territorial, la pièce 1-C dresse l'état initial de l'environnement, la pièce 1-D expose la justification des choix retenus et la pièce 1-E évalue les incidences du PLU sur l'environnement

faible taux de vacance (3,5 % en 2018), signe d'un marché immobilier très tendu. Le rapport fait état d'un parc de résidences principales récent, la moitié du parc ayant été construit après 1990.

Selon le dossier, la commune totalise 213 logements locatifs sociaux en 2020, soit 9,6 % du parc de résidences principales, inférieur aux 25 % de logements sociaux ciblés par la loi SRU. Pour compenser ce retard, le PLH affecte à Mouguerre un objectif de construction de logements neufs plus élevé pour la période 2020-2025 (80 logements par an) que le rythme de production des dernières années (47,4 logements par an entre 2010 et 2018 selon le PLH), dont un taux de 56 % de logement social.

2. Équipements et activités

Activités

L'économie du territoire se caractérise par une prédominance du secteur tertiaire (70,7 % des entreprises recensées en 2014 dans le domaine des commerces et services) et par une offre d'emploi importante dans le secteur secondaire. Le parc d'entreprises est par ailleurs constitué en majorité de petites et moyennes entreprises (PME), 68,4 % des établissements n'ayant aucun salarié et 22,2 % comptabilisant moins de dix salariés. Celles-ci sont regroupées au sein de trois zones d'activités, situées au nord de la commune au sein de la zone inondable de l'Adour.

La zone du Portou (zonage UX du PLU) constitue une zone de proximité vouée à accueillir des PME dans le domaine de l'artisanat et du commerce. Elle comprend sur sa frange ouest l'accès au pôle commercial Ikéa Bayonne Ametzondo qui s'étend sur 12,5 hectares aux portes des communes de Saint-Pierre-d'Irube, Bayonne et Mouguerre. Identifiée comme zone d'aménagement commercial (ZACOM) de rayonnement SCoT et supra-SCoT, la zone de chalandise de ce secteur s'étend aux Pyrénées-Atlantiques, aux Landes et à l'Espagne.

Un secteur UY est quant à lui voué à accueillir les activités industrielles de la zone des Salines et des bords de l'Adour.

La zone UT accueille enfin le centre européen de fret (CEF), zone économique d'intérêt supra-SCoT qui s'étend sur plus d'une centaine d'hectares sur les communes de Lahonce et de Mouguerre. Ce pôle de transport et de logistique multimodale, essentiellement dédié au fret de marchandises, constitue l'un des plus grands sites logistiques de Nouvelle-Aquitaine. La zone UT couvre environ 73 hectares sur la commune de Mouguerre, dont une réserve foncière de l'ordre de 14 hectares pour le développement du site. Le CEF est en pleine expansion mais présente, selon le dossier, des infrastructures ne répondant plus aux besoins de croissance et de développement des opérateurs historiques qui prévoient une augmentation du volume de marchandises, un nouvel opérateur souhaitant par ailleurs créer une autoroute ferroviaire entre Cherbourg et Mouguerre. Face à ce constat, la CAPB a engagé en 2017, avec les opérateurs ferroviaires concernés, une réflexion partenariale pour élaborer un projet stratégique de développement du CEF, mais aucune information ne figure dans le dossier pour intégrer cette réflexion dans le cadre de la révision du PLU et évaluer les interactions de ce projet avec le document d'urbanisme.

Équipements et services

Malgré une offre de services de proximité supérieure à la moyenne d'un bassin de vie rural, Mouguerre est fortement dépendante de l'agglomération de Bayonne ; son offre commerciale de proximité (alimentation, ...) est principalement localisée dans le bourg, mais s'avère restreinte (moins d'une dizaine d'établissements commerciaux).

Le diagnostic ne présente pas les équipements et services à une échelle supra-communale permettant de mieux cerner le fonctionnement de la collectivité vis-à-vis des territoires voisins et les opportunités en termes de complémentarité entre les territoires.

La MRAe recommande de compléter le diagnostic en identifiant les besoins communaux au regard de l'offre existante en matière d'activités, de services et d'équipements. Il convient notamment d'identifier les établissements ou équipements arrivant à saturation, dans une logique d'anticipation des besoins ou de complémentarités à mettre en œuvre avec les territoires voisins.

Activité agricole

Les parcelles agricoles couvrent en 2020 une superficie de 382 hectares (17 % du territoire), en baisse par rapport au recensement général agricole de 2010. Les prairies occupent les 3/4 de ce parcellaire, les élevages d'ovins lait et de bovins investissant la majeure partie du territoire. Les cultures céréalières, implantées au sud de la commune, sur les terrains de faible pente, occupent le dernier quart du territoire.

3. Déplacements

Le territoire de Mouguerre est desservi par l'autoroute A63 reliant Bordeaux à la frontière espagnole et par deux échangeurs de l'autoroute A64 reliant Toulouse à Bayonne. La majorité du réseau viaire est constitué de voies communales dont le profil et l'aménagement ne sont plus, selon le dossier, adaptés aux flux de circulations actuels et futurs : fortes pentes, gabarits étroits, multiplication des carrefours liée à l'extension urbaine en particulier.

Le rapport ne présente pas d'analyse des flux de circulation, mais il fait état de la forte attractivité de l'agglomération bayonnaise, source de déplacements importants. Elle constitue en effet le principal pôle d'emplois dans un contexte où 85 % des actifs de Mouguerre travaillent à l'extérieur de la commune.

La commune n'étant pas située dans le périmètre des transports urbains de l'agglomération bayonnaise, les deux lignes de bus du conseil départemental constituent la seule offre de transports en commun, cette situation induisant une utilisation prépondérante de la voiture individuelle. Selon le dossier, à l'échelle du SCOT, la majorité des déplacements (75 %) sont en effet réalisés en véhicule particulier, contre 3,5 % en transports collectifs.

4. Ressource et gestion de l'eau

Le territoire vallonné de Mouguerre présente un réseau hydrographique très ramifié. Il est principalement concerné par deux bassins versants, celui de l'Adour au nord de la commune, dans lequel se jettent notamment les ruisseaux du Portou et de Hiribarnia-Bidegaina, et dans la partie sud, le bassin versant de l'Arđanavy, cours d'eau également affluent de l'Adour. Au niveau des Barthes de l'Adour, le réseau hydrographique est composé principalement de canaux et de fossés drainant les parcelles. Si l'Arđanavy présente un bon état écologique, celui de l'Adour s'avère médiocre⁶ selon le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne.

Le territoire de Mouguerre est concerné par trois masses d'eau souterraines (*Alluvions de l'Adour aval, Terrains plissés des bassins versants de la Bidouze, de la Nive et du rio Irati et Terrains plissés des bassins versants côtiers basques*) dont l'état quantitatif et qualitatif est qualifié de bon selon le SDAGE Adour-Garonne.

Eau potable et défense incendie

L'eau qui alimente la commune provient majoritairement d'une prise d'eau dans la Nive à Ustaritz, complétée par des eaux de source de la ville de Bayonne (source de Laxia captée sur la commune d'Ixassou et sources de l'Ursuya captées sur les communes d'Hasparren et de Cambo-les-Bains). Cependant, le dossier ne précise pas l'état des consommations au regard des volumes disponibles pour les besoins communaux, ni le rendement du réseau d'adduction d'eau potable ; il renvoie à plus tard la vérification de la compatibilité entre les performances des réseaux (débits, taux de fuite) et les projets d'aménagement.

Concernant la défense incendie, le rapport précise que le service départemental d'incendie et de secours (SDIS 64) s'est appuyé sur une étude de défense extérieure contre l'incendie (DECI) de septembre 2016 pour établir une liste d'actions visant à poursuivre l'amélioration de la défense incendie de l'intercommunalité. Néanmoins, le dossier ne mentionne pas le détail des actions concernant le territoire de Mouguerre ; aucune carte ne permet par ailleurs de localiser les équipements existants ou les secteurs qui ne seraient pas couverts par un système de défense incendie.

La MRAe considère qu'il est nécessaire de compléter les informations sur la défense incendie ainsi que sur la ressource en eau potable, notamment les volumes disponibles et la performance du réseau, afin de s'assurer de la faisabilité du projet communal.

Assainissement des eaux usées et pluviales

Mouguerre dispose d'un système d'assainissement collectif séparatif qui dessert les secteurs du bourg et de la zone industrielle. La station d'épuration située sur la commune traite les effluents de l'ordre de 3 050 équivalents-habitants (EH) pour une capacité nominale de 12 000 EH.

Une trentaine d'habitations isolées du territoire de Mouguerre relève de l'assainissement autonome. Le rapport ne donne aucune information sur l'aptitude des sols à l'infiltration des eaux, ni sur la nature des installations autonomes existantes et leur conformité. Il mentionne pourtant que de nombreux ouvrages nécessitent des compléments techniques pour améliorer l'épuration des eaux usées, sans communiquer le détail de ce diagnostic, ni la carte de l'état de conformité des systèmes d'épuration dont il fait mention.

6 Selon le dossier, cet état est lié à des macropolluants provenant de l'ensemble des stations d'épuration domestique qui rejettent dans l'Adour par temps sec (rapport présentation, Pièce 1C, p.57).

La MRAe recommande de compléter le dossier par des éléments relatifs à l'assainissement autonome des eaux usées, notamment la capacité d'infiltration des sols, la localisation et l'état de fonctionnement des dispositifs en place, afin d'évaluer les enjeux pour le projet communal.

En matière de gestion des eaux pluviales, le dossier se contente de préciser que l'ensemble du territoire est desservi par un réseau pluvial, sous la forme de réseaux enterrés ou de fossés et qu'un schéma directeur est en cours d'élaboration à l'échelle de l'agglomération. La gestion des eaux pluviales constitue pourtant un enjeu important pour la commune, notamment au regard du relief et du risque de pollution des milieux récepteurs situés au niveau des Barthes de l'Adour ou des cours d'eau qui occupent les fonds de vallons.

La MRAe recommande de décrire dans le rapport de présentation le système d'assainissement pluvial actuel, ses enjeux, ses éventuels dysfonctionnements à résorber ou travaux à programmer, en lien notamment avec les risques de ruissellement des eaux pluviales et de pollution des cours d'eau.

5. Milieux naturels et continuités écologiques

Différentes mesures de protection réglementaire et d'inventaire attestent de la richesse des milieux naturels du territoire :

- Trois sites Natura 2000 couvrant des cours d'eau : *L'Adour* (FR7200724), correspondant au lit mineur du fleuve, d'Aire-sur-Adour jusqu'à l'estuaire ; *La Nive* (FR7200786) qui regroupe l'ensemble des cours d'eau et des milieux humides du bassin versant, dont la richesse repose sur l'équilibre entre milieux ouverts, marécageux et boisés, et sur la présence d'un cortège d'espèces inféodées à ces milieux (dont le Vison d'Europe et le Desman des Pyrénées) ; *L'Ardanavy* (FR7200787) et ses affluents, dont les milieux sont principalement composés de cours d'eau (60%), marais et tourbières (10%), prairies (10%) et forêts (15%).
- Cinq zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) : Une ZNIEFF de type 1 (*Lit mineur et berges de l'Adour et des Gaves réunis*) et quatre ZNIEFF de type 2 (*L'Adour de la confluence avec la Midouze à la confluence avec la Nive, tronçon des Barthes, Réseau hydrographique des Nives, Réseau hydrographique et vallée de l'Ardanavy et Bois et landes de Faldacaron-Eguralde et d'Hasparren*).
- Un espace naturel sensible (ENS) identifié par le département des Pyrénées-Atlantiques au niveau du lac d'Escoute-Pluye, situé sur la limite communale entre Mouguerre et Saint-Pierre d'Irube.

Le recensement des zones humides proposé par le dossier repose sur les données de l'observatoire des zones humides de Nouvelle-Aquitaine et sur un inventaire plus détaillé, réalisé par le conservatoire des espaces naturels (CEN) sur le secteur des Barthes de l'Adour. Alors que le rapport précise que le passage d'un écologue sur les zones à urbaniser AU du PLU permet de préciser les données existantes en matière de zones humides⁷, le dossier ne propose pas de restitution de ces prospections et ne livre qu'une cartographie d'ensemble des zones humides recensées sur la commune, alors que des zooms, notamment au niveau des secteurs bâtis, permettraient d'identifier les zones les plus sensibles.

La MRAe recommande de confirmer la caractérisation des zones humides en application des dispositions⁸ 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 (critère pédologique ou floristique). Elle recommande également de préciser la cartographie des zones humides, avec une représentation à une échelle plus fine, afin de localiser les secteurs à enjeux, notamment sur les secteurs à urbaniser AU du PLU.

Les différents secteurs de projet ont fait l'objet d'une analyse spécifique des enjeux écologiques qui s'appuie principalement sur une identification des habitats naturels suite au passage d'un écologue. Ce diagnostic permet de mettre en avant que ces secteurs sont principalement occupés par des milieux prairiaux, qui présentent des enjeux moyens à forts sur chacune des zones. Ces enjeux concernent notamment la présence de milieux humides voire de suintements, de landes ou boisements qui, en lisière des prairies, assurent une fonction d'espace tampon protégeant les ruisselets identifiés à proximité.

Aucun inventaire faune et flore ne semble avoir été réalisé lors de ces prospections, les informations relatives à la faune qui figurent dans le rapport relevant de données bibliographiques (Base Faune Aquitaine, Document d'objectif des sites Natura 2000 et inventaire du CEN au niveau des Barthes de l'Adour).

⁷ Rapport de présentation (Pièce 1C, p.28)

⁸ 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 »

La MRAe considère qu'un inventaire faune – flore est indispensable pour apprécier les enjeux écologiques des secteurs de projet et mettre en place les mesures adaptées afin d'éviter ou de réduire les impacts sur les espèces protégées et leurs habitats. Elle recommande de compléter le rapport par un inventaire détaillé faune-flore, établi à partir de relevés réalisés à différentes périodes de l'année, dans l'optique de disposer d'un état des lieux représentatif des différents groupes taxonomiques présents sur les sites de projet.

L'analyse du fonctionnement écologique du territoire s'appuie sur le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-Aquitaine, adopté en 2015, ainsi que sur la trame verte et bleue identifiée dans le cadre du SCoT de l'agglomération de Bayonne et sud des Landes. Le rapport propose une déclinaison de ces continuités écologiques à l'échelle de la commune, dont une carte schématise les éléments les plus notables. La trame boisée s'articule autour du bois d'Egualde et de la forêt communale, se diffusant le long des fonds de vallons et des fortes pentes ; la trame bleue est quant à elle ramifiée et diversifiée, en lien avec la présence de sources et des nombreux cours d'eau. La partie sud du territoire se caractérise par une mosaïque de milieux agricoles, humides et boisés à préserver. Seule la grande tâche urbaine au nord de la commune et le tracé de l'autoroute A64 sont identifiés comme éléments de fragmentation.

L'analyse s'avère cependant très générale et aurait pu être complétée par une caractérisation plus précise d'enjeux de préservation sur certains secteurs, et par une identification des enjeux de restauration ou de création de continuités écologiques, notamment dans les secteurs de développement urbain.

La MRAe recommande de cartographier de façon précise les continuités écologiques à préserver ou à créer, et de présenter une analyse détaillée de la trame verte et bleue en milieu urbain.

6. Paysage et patrimoine

L'église Saint-Jean-Baptiste fait l'objet d'une inscription au titre des monuments historiques. La commune est par ailleurs concernée par le site inscrit *la route des Cimes*. Le rapport fait également état d'un patrimoine remarquable ne bénéficiant pas de mesures de protection tel que la croix de Mouguerre, l'obélisque de la croix de Mouguerre et le château d'Aguerria.

L'analyse paysagère s'avère très succincte et conduite à une échelle trop large ne permettant pas d'appréhender les grandes entités paysagères du territoire (les Barthes de la vallée de l'Adour, le versant nord habité, les vallons agricoles au sud et un bâti dispersé qui participe au mitage de l'espace agricole).

Si le rapport souligne la contradiction, en termes de paysage, entre un territoire qui a préservé une structure rurale et une pression urbaine relative à sa position sous influence de l'agglomération bayonnaise, il ne permet pas de cerner les spécificités paysagères à l'échelle du bourg, de ses extensions ou des hameaux, ni d'appréhender les impacts sur le paysage du développement induit par la pression urbaine qui concerne principalement la partie nord du territoire.

La MRAe recommande de compléter le rapport par une analyse plus détaillée du paysage, des formes urbaines et du cadre de vie de la commune, afin d'identifier le patrimoine végétal à protéger, et les spécificités paysagères à prendre en compte dans la définition de nouveaux secteurs constructibles.

7. Risques et nuisances

Le territoire de Mouguerre est principalement concerné par un risque d'inondation, la commune étant couverte par le plan de prévention du risque d'inondations (PPRi) *Adour maritime et ses affluents*, approuvé le 25 mars 2009, dont le zonage concerne le nord de la commune, ainsi que les abords du ruisseau de Portou, de l'Arđanavy et ses affluents. Ces secteurs sont également concernés par un risque d'inondation par remontée de nappe.

Le rapport de présentation fait état de la présence d'un centre de recyclage des déchets, installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), le long de l'Adour, dont l'activité porte sur la collecte et la valorisation de déchets non dangereux. Il mentionne également la présence sur la commune de deux sites BASOL⁹, situés au niveau de la zone industrielle du Port et de 15 établissements BASIAS¹⁰ résultant d'inventaires à l'échelle nationale permettant d'identifier les sites potentiellement pollués.

Plusieurs routes font l'objet d'un classement sonore, la plus importante étant la route départementale D1 qui prolonge l'A64. Le territoire est également traversé par plusieurs canalisations de gaz sous pression et des

9 La base de données BASOL est une base de données nationale identifiant les sites et sols potentiellement pollués appelant une action des pouvoirs publics à titre préventif ou curatif, et recensant les sites pollués ou dont la pollution est fortement présumée.

10 BASIAS est une base nationale recensant les sites industriels, abandonnés ou en activité, susceptibles d'engendrer une pollution de l'environnement.

installations de transport et de transformation d'électricité à haute tension faisant l'objet de servitudes d'utilité publique.

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

1. Justification du projet communal et consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

Accueil de population et construction de logements

Le rapport de présentation expose trois scénarios de développement envisagés par la collectivité pour les dix prochaines années : un scénario qui reprend le rythme de croissance démographique de la période 1999-2008 (2 % par an), un scénario intermédiaire (+ 2,6 % par an) et un scénario de croissance forte (+ 3,1 % par an).

Le dossier analyse les incidences des différents scénarios en matière de production de logements. Il évalue d'un côté le nombre de logements nécessaires au maintien de la population déjà installée (calcul du point mort¹¹) et d'un autre, le nombre de logements permettant l'accueil de nouvelles populations. Aucun logement vacant n'a été mobilisé dans ce calcul compte tenu du faible taux de vacances sur la commune. Un seul changement de destination est identifié dans le cadre de la révision du PLU ; il s'agit d'une ancienne discothèque (lieu-dit Gelosia) dont la réhabilitation offre un potentiel de création de six logements.

Le dossier n'évalue les différents scénarios qu'au regard de leur incidence en termes de production de logements sociaux.

	2020	Scénario* 1	Scénario* 2	Scénario* 3
<i>Perspectives de croissance de population 2020 – 2030</i>				
Taux de croissance démographique		2,0 % par an	2,6 % par an	3,1 % par an
Objectif de population en 2030		6499 habitants	6945 habitants	7269 habitants
Nombre d'habitants supplémentaires 2020-2030		+1149 habitants	+1595 habitants	+1919 habitants
<i>Besoins en résidences principales et évolution du parc de logements</i>				
Besoin résidences principales pour le maintien de la population (point mort)		+57 logements	+57 logements	+57 logements
Besoin résidences principales pour l'accueil de nouvelles populations		+489 logements	+679 logements	+817 logements
Résidences principales	2220	2765 logements	2955 logements	3093 logements
Résidences secondaires	106	132 logements	141 logements	147 logements
Logements vacants	90	112 logements	120 logements	125 logements
Total logements en 2030	2416	3009 logements	3216 logements	3365 logements
Nouveaux logements 2020-2030		+594 logements	+800 logements	+950 logements
<i>Besoins en logements sociaux</i>				
Logements sociaux attendus en 2030 (25 % résid. principales)	213 (9,6%)	691 logements (25%)	739 logements (25%)	773 logements (25%)
Besoins résid. principales 2020-2030		+545 logements	+735 logements	+873 logements
Besoins logements sociaux 2020-2030		+478 logements	+526 logements	+560 logements
Part de la production de résid. principales en logements sociaux		88 %	72 %	64 %

*scénarios établis en 2020 sur la période 2020-2030

Bien que le dossier fasse état d'une augmentation de la population qui tend à s'infléchir depuis 2008, avec un taux de croissance annuel inférieur à 1,5 %, la collectivité a retenu le scénario de croissance le plus élevé (+ 3,1 % par an). Pour justifier ce choix, les élus ont considéré qu'il s'agissait du seul scénario permettant

11 En matière d'habitat, le point mort correspond au nombre de logements qu'il est nécessaire de construire pour maintenir la population déjà présente sur le territoire en tenant compte du phénomène de desserrement des ménages, du renouvellement du parc de logements et de l'évolution des résidences secondaires et des logements vacants.

d'atteindre les objectifs fixés par le PLH, en conservant notamment une part réaliste de logements sociaux à produire (64 %) parmi l'ensemble des nouvelles résidences principales. Avec une perspective de production de 950 logements sur les dix prochaines années, le scénario retenu permet à la fois de conserver un rythme de construction de logements privés (39 logements/an) analogue aux tendances des années précédentes, et de rattraper le retard en matière de production de logements sociaux (56 logements/an).

La MRAe considère que le dossier permet d'appréhender les raisons ayant conduit la collectivité à retenir une stratégie d'essor démographique plus ambitieuse que la dynamique d'évolution au fil de l'eau ; elle relève toutefois que seules les répercussions en termes de production de logements ont été prises en compte pour justifier le scénario retenu. La MRAe recommande à la collectivité d'intégrer également des critères environnementaux dans l'analyse comparative des différents scénarios, afin d'appréhender leurs incidences de manière globale sur le territoire, en évaluant par exemple les conséquences qu'ils induisent en matière de consommation d'espaces, de besoins en eau potable, d'équipements, de services, de déplacements.

Les scénarios ayant été établis en 2020, le dossier propose une mise à jour du scénario retenu par la collectivité, sur la base des données les plus récentes, pour affiner la projection sur la période 2022 – 2032. Le scénario retenu dans le cadre de la révision du PLU correspond à un accroissement de la population de 1 958 habitants supplémentaires par rapport à 2022, pour atteindre une population de 7 441 habitants en 2032. Un besoin de construction de 942 logements¹² est estimé.

La MRAe relève cependant que le potentiel de production de logements offert par la révision du PLU s'avère supérieur aux besoins exprimés dans le cadre du scénario retenu. Le dossier détaille en effet que le PLU offre une opportunité de construction de 1 085 nouveaux logements¹³, supérieure aux 942 logements du scénario retenu par la collectivité, qui pour rappel, constitue le plus élevé parmi ceux étudiés.

La MRAe demande à la collectivité de mettre en cohérence le potentiel de logements constructibles offert par la révision du PLU avec les besoins exprimés dans le cadre du scénario de développement communal retenu. Elle considère en effet que ce différentiel de 143 logements nuit à la compréhension du projet communal, et participe à ouvrir à l'urbanisation des secteurs surdimensionnés dans le cadre de la révision du PLU.

Analyse des capacités de densification

Pour justifier les besoins du projet communal en termes de consommation d'espaces, le dossier s'appuie, comme évoqué précédemment, sur le potentiel de 1 085 nouvelles constructions offert par le PLU pour évaluer une consommation foncière de l'ordre de 40 hectares, compte tenu d'une densité moyenne projetée de 27 logements/hectare. 35 hectares sont identifiés en extension de l'urbanisation et 5 hectares en densification des enveloppes urbaines existantes.

Le diagnostic livre une analyse fine des capacités de densification et de mutation des noyaux bâtis sur la commune ; celle-ci est conduite à l'échelle de la parcelle, les différents critères de sélection utilisés et la restitution cartographique de cette analyse figurant en annexe du rapport de présentation. Le bourg et ses zones périphériques, le secteur historique d'Elizaberry et différents quartiers¹⁴ sont considérés comme tissu urbain constitué et ont été retenus pour accueillir le développement urbain de la commune.

L'analyse du potentiel de densification comptabilise une disponibilité foncière totale de 11,14 hectares se répartissant en une superficie de 5,71 hectares disponibles sous forme de dents creuses, et 5,43 hectares potentiellement urbanisables par division parcellaire. Au sein des zones d'activités, un potentiel de 0,66 hectare en comblement des dents creuses a été identifié.

La MRAe relève que les critères de sélection utilisés pour retenir ou non les parcelles susceptibles d'être urbanisées en densification, permettent de justifier et d'évaluer le potentiel foncier mobilisable.

Le projet de révision du PLU ne semble toutefois pas exploiter les capacités de densification du tissu existant. En effet, seuls 81 logements¹⁵ sont identifiés en densification des secteurs déjà urbanisés. Un potentiel de 18 logements est estimé sur les terrains pouvant faire l'objet d'une division parcellaire¹⁶, 6

12 Répartition de l'estimation des besoins en logement (rapport de présentation, pièce 1D – p.6 et 91) : 833 logements dédiés à l'accueil des nouvelles populations, 60 logements en réponse aux besoins de résidences secondaires et 49 logements relatifs au calcul du point mort (notamment pour compenser le desserrement des ménages, en estimant pour 2032 une taille des ménages de 2,35 personnes par résidence principale).

13 Rapport de présentation (pièce 1D – p.5, 11,12 et 90) : 1085 nouveaux logements (dont 560 logements sociaux) se répartissant entre 81 logements en densification et 1004 logements en extension de l'urbanisation.

14 Sont considérés comme quartiers les regroupements de plus de quinze constructions d'habitations, distantes de moins de 50 mètres et ne présentant aucun enjeu agricole, ni de risque majeur.

15 Rapport de présentation, pièce 1D – p.90

16 Si aucune rétention foncière n'a été appliquée sur les dents creuses pour en évaluer le potentiel net de densification, seule une parcelle sur trois a été retenue pour évaluer le potentiel de mutation des terrains par division parcellaire. Selon le dossier, ce taux

nouveaux logements sont envisagés dans le cadre d'un changement de destination (réhabilitation de l'ancienne discothèque) et 57 nouveaux logements sont comptabilisés en comblement des dents creuses, ce qui correspond à une densité moyenne très faible, de l'ordre de 10 logements à l'hectare.

La MRAe demande à la collectivité de privilégier des objectifs de densité plus élevés lors du comblement des dents creuses, pour favoriser une production de logements plus importante dans le cadre de la densification des enveloppes urbaines existantes et conforter les efforts de la collectivité en favorisant des logements plus accessibles. Elle recommande de revoir en conséquence les surfaces nécessaires en extension de l'urbanisation en s'appuyant sur une production de 942 nouveaux logements en conformité avec le scénario retenu.

Analyse de la consommation d'espaces

Le rapport s'est appuyé sur une analyse de l'occupation du sol (OCS) de l'année 2009, comparée avec celle de 2015, complétée des données issues des permis de construire délivrés entre 2015 et 2020, pour extrapoler le calcul de la consommation d'espaces sur la période 2010 – 2020. Cet état des lieux révèle que les espaces urbanisés occupent en 2020 une superficie totale de 428 hectares.

Selon cette analyse, les enveloppes urbaines ont été étendues de 31 hectares pour la création de secteurs d'habitat (410 logements construits), de 14,01 hectares pour les activités économiques et de 0,5 hectare pour la réalisation d'équipements. Le bilan 2010 – 2020 se caractérise par un rythme de construction de l'ordre de 60 logements par an, une consommation d'espaces annuelle de 4,7 hectares pour l'habitat, avec une densité moyenne de 13 logements par hectare.

Le rapport détaille avec précision la consommation d'espace induite par la révision du PLU¹⁷ :

- zones à vocation d'habitat : 37,08 hectares consommés en extension pour une production potentielle de 1 004 logements, 5,71 hectares en densification de l'urbanisation pour une construction de 81 logements¹⁸ ;
- zones d'activités : 14,24 hectares en extension et 0,66 hectare en densification des zones existantes ;
- zones d'équipement : 1,19 hectares en extension de l'urbanisation.

La révision du PLU génère sur les dix prochaines années une consommation d'espaces de 52,5 hectares en extension des enveloppes urbaines existantes, et de l'ordre de 6 hectares en densification. En ce qui concerne les secteurs d'habitat, la révision du PLU autorise une production de 108 nouveaux logements par an induisant une consommation annuelle de l'ordre de 4,3 hectares.

Le rapport analyse également la typologie des espaces consommés par les extensions urbaines. Les secteurs à vocation d'habitat entraînent une consommation d'espaces agricoles (19,52 ha) et naturels (12,96 ha), 4,6 hectares d'espaces boisés étant urbanisés. Les zones d'activités s'étendent quant à elle principalement sur des espaces naturels (13,53 ha).

La MRAe relève que 5 % des terres agricoles communales sont consommées dans le cadre de la révision du PLU ; le rapport ne permet cependant pas d'appréhender les effets des zones à urbaniser sur l'activité agricole et notamment sur le fonctionnement des exploitations. Compte tenu de l'importance des activités d'élevage dans le maintien des prairies, des effets « en domino » sur la biodiversité, les paysages et la gestion de l'eau, peuvent être induits par des déséquilibres générés sur des exploitations.

La MRAe estime nécessaire de préciser comment sont appréhendés les effets de la révision du PLU sur l'exploitation agricole de certains secteurs du territoire, notamment dans le nord de la commune où se concentrent les zones d'extension urbaines.

Le rapport rappelle le ratio fixé par le SCoT de l'agglomération de Bayonne et sud des Landes pour limiter la consommation d'espace : une croissance démographique de 1 % ne doit pas induire une augmentation de l'enveloppe urbaine supérieure à 0,4 %. Appliqué au projet communal de Mouguerre, les perspectives démographiques envisagées par la collectivité plafonneraient, selon les préconisations du SCoT, l'augmentation de la tâche urbaine à +1,24 % par an, soit à 53 hectares sur dix ans compte tenu de l'emprise des surfaces urbanisées relevée en 2020.

Si la révision du PLU de Mouguerre, qui induit une extension de l'urbanisation à vocation d'habitat sur 37 hectares, s'avère compatible avec le ratio fixé par le SCoT, la MRAe relève néanmoins qu'elle induit une

correspond à ce qui peut être observé sur le territoire, le phénomène de divisions parcellaires étant peu important et considéré comme stable à horizon dix ans.

17 Rapport de présentation (pièce 1D – p.87 à 96)

18 Répartition des 81 logements identifiés en densification des enveloppes urbaines : 57 logements en comblement des dents creuses (5,71 ha) + 18 logements issus de divisions parcellaires + 6 logements créés dans le cadre d'un changement de destination. (Rapport de présentation, pièce 1D – p.90)

consommation d'espace supérieure à celle de la période 2010 – 2020 pour le développement de l'habitat et des activités économiques. Le rapport pondère ce constat en rappelant que le projet communal double quasiment le potentiel de construction de logements pour une consommation d'espaces similaire à celle des dix dernières années. Il précise par ailleurs que les besoins d'extension à vocation d'activités économiques sont localisés sur le secteur du centre européen de fret, et relèvent par conséquent d'un intérêt dépassant l'échelle communale.

La MRAe rappelle que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine fixe comme objectif de réduire de 50 % la consommation d'espace à l'échelle régionale, par un modèle de développement économe en foncier.

Si le projet de développement de Mouguerre répond à d'autres besoins que ceux de son seul territoire, notamment en termes d'accueil de population au sein d'un parc de logements sociaux redimensionné, et en matière de développement du site du centre européen de fret, **la MRAe attend néanmoins un réexamen des besoins en foncier induit par le projet communal afin de réduire la prévision de consommation d'espaces, en cohérence avec l'objectif régional attendu.**

La MRAe recommande à la CAPB de mettre en place des perspectives différenciées de réduction de la consommation d'espaces entre communes de l'agglomération pour justifier d'atteindre globalement l'objectif du SRADDET de réduire de 50 % la consommation d'espace à l'échelle du territoire de l'agglomération.

2. Choix des zones ouvertes à l'urbanisation

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU affiche la volonté de « conforter la vocation de chaque entité de l'armature urbaine¹⁹ » en renforçant notamment les centralités existantes du bourg et d'Elizaberri. Cet objectif se traduit par une ouverture ponctuelle d'environ cinq hectares de droits à construire sur des parcelles en extension des enveloppes existantes²⁰, notamment au sein du quartier ancien d'Elizaberri (zonage UC), des quartiers de Paxkeonea, Beherekoetxea, Barrandegia (zonage UD) et de Pilota Plaza (zonage Nh). La MRAe relève néanmoins qu'en dehors du quartier d'Elizaberri, identifié au sein du SCoT comme support potentiel d'un développement urbain limité, seul le comblement des dents creuses est autorisé dans les autres quartiers.

Mais le projet communal comprend surtout six zones ouvertes à l'urbanisation à vocation d'habitat, situées autour de l'enveloppe étendue du bourg. Elles présentent des objectifs de densité différenciés et des emprises conséquentes, notamment deux secteurs s'étendant chacun sur une douzaine d'hectares.

Secteur	Zonage PLU	Superficie	Densité	Nombre de logements	Logement social	Programmation
Larretchea 1	AU	2,07 ha	50 logements/ha	103 logements		2022
Larretchea 2	AU	2 ha	51 logements/ha	95 logements	58 %	2022
Hiribarnea	AUh1/AUh2	12 ha	33 logements/ha	386 logements	50 %	2024
Mendilaskor	AU	2,2 ha	19 logements/ha	42 logements	80 %	2024
Hodia	AU	1,27 ha	25 logements/ha	31 logements	60 %	2028
Oyhenarta	AU	12,8 ha	30 logements/ha	300 logements	60 %	2027
Total		32,34 ha	29,6 logements/ha	957 logements	50 %	

La MRAe relève qu'aucun objectif de production de logement social n'est affecté au secteur Larretchea 1 et recommande de justifier ce choix en cohérence avec les objectifs de la révision du PLU quant au rattrapage du retard communal vis-à-vis des objectifs de production de logement social.

Selon le dossier, les différents secteurs de projet ont été retenus en l'absence de contraintes topographiques et compte tenu d'opportunités de raccordement au réseau d'assainissement collectif.

La MRAe considère que les explications fournies ne permettent pas d'appréhender l'ensemble des enjeux environnementaux propres à chacun des secteurs pour évaluer les incidences potentielles de leur ouverture à l'urbanisation.

19 Axe 1 du PADD « Maîtriser l'évolution du modèle de développement urbain de Mouguerre ».

20 Rapport de présentation (Pièce 1D, p.87-90) : La révision du PLU autorise un potentiel de 47 logements en zones UA, UB, UBa, UC, UD et Nh, en extension de l'urbanisation existante, sur des parcelles d'une surface totale de près de 5 hectares.

Bien que le rapport de présentation affirme que tous les secteurs de développement ont fait l'objet de visites de terrain, la restitution de ces relevés ne figure pas dans le dossier. La MRAe relève par ailleurs que le diagnostic ne comporte aucune analyse des sensibilités paysagères (points de vue, arbres ou boisements d'intérêt, coupures d'urbanisation, etc.) ou bâties (caractéristiques architecturales et typologie des formes urbaines environnantes), ni de réflexion relative à la mobilité (conditions d'accès et de desserte, opportunités de liaisons douces). Si le rapport de présentation précise que la majorité des sites de projets sont à l'heure actuelle occupés par des prairies d'élevage, aucun état des lieux ne permet d'en appréhender les enjeux agricoles, ni d'évaluer l'intérêt de ces emprises agricoles ou naturelles comme espaces de respiration ou de discontinuité urbaine.

Une analyse fine des espaces ouverts à l'urbanisation est nécessaire pour permettre d'identifier et de hiérarchiser l'ensemble de leurs enjeux environnementaux, d'éviter les secteurs à enjeux et de proposer des sites alternatifs. Un exposé des alternatives étudiées, explicitant les facteurs de choix, permettrait d'évaluer le degré de mise en œuvre de la démarche d'évaluation environnementale.

La MRAe recommande de préciser les enjeux environnementaux propres à chaque secteur, notamment d'un point de vue écologique, agricole, paysager, en termes de mobilité et de formes urbaines, et d'analyser, sous ces différents aspects, les incidences d'une urbanisation éventuelle. La MRAe estime que cette évaluation est indispensable pour justifier le choix de sites de moindre impact, proposer des mesures d'évitement et de réduction de ces enjeux sur les sites retenus, et d'envisager, le cas échéant, leur maintien en espaces non urbanisés.

L'ensemble des zones ouvertes à l'urbanisation sont couvertes par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP). La MRAe considère cependant que la seule conservation des boisements périphériques, telle que préconisée dans les OAP, ne permet pas de garantir l'intégration de ces nouveaux quartiers et l'absence d'incidences sur le paysage et le cadre de vie.

La MRAe considère que les OAP ne disposent pas d'une description suffisante des singularités de chaque site (occupation du sol, photographies, fonctionnement urbain, vues, boisements d'intérêt...) et des particularités à préserver dans le cadre de l'OAP.

La MRAe rappelle que l'ouverture à l'urbanisation de secteurs présentant des emprises importantes confère à la collectivité une responsabilité particulière en matière d'accompagnement de la mutation du territoire qui en résulte. La MRAe considère que la révision du PLU de Mouguerre constitue l'opportunité de favoriser une prise en compte des enjeux environnementaux suffisamment en amont des projets plutôt que de reporter la prise en compte de l'environnement au moment de l'instruction des projets ou des autorisations.

La MRAe recommande de compléter les schémas d'aménagement proposés dans le cadre des OAP par des préconisations permettant de favoriser le lien avec le tissu urbain existant de ces nouvelles zones bâties, en justifiant notamment d'une prise en compte suffisante des éléments qui participent au cadre de vie et au fonctionnement urbain de chaque secteur de développement de la commune.

La MRAe rappelle par ailleurs que les OAP sont des principes d'aménagement et que le lien juridique entre une OAP et une autorisation d'urbanisme est un lien de compatibilité, qui ne garantit pas une protection forte, notamment des paysages. Une protection réglementaire de type espace boisé classé (EBC : article 113-1 du Code de l'urbanisme), pour des motifs écologiques ou paysagers (articles L. 151-23 ou L. 151-19 du Code de l'urbanisme) ou le classement en zone naturelle sont à privilégier pour garantir plus efficacement la préservation des éléments de patrimoine. Ces protections sont assimilables à des mesures d'évitement des impacts, qui doivent être privilégiées lors de l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser ».

En matière de développement économique, le projet de révision du PLU privilégie le renouvellement des zones d'activités et industrielles sans consommation foncière. Seule la zone UT couvrant le site du centre européen de fret comporte un secteur d'extension de 14,24 hectares dédié au développement de ce pôle logistique. Le dossier ne comporte cependant aucune information concernant le projet de développement envisagé, ni aucun état des lieux permettant de cerner les sensibilités environnementales des parcelles identifiées pour l'extension du CEF.

La MRAe estime nécessaire de diagnostiquer les enjeux environnementaux du secteur d'extension de la zone UT, pour évaluer et éviter, dès le stade de la planification territoriale, les enjeux susceptibles d'être affectés par le développement du centre européen de fret, et ne pas différer, au moment de l'évaluation environnementale des projets d'extension du site, les éventuelles mesures de réduction ou de compensation à mettre en œuvre.

3. Prise en compte des déplacements

La révision du PLU privilégie l'accueil de nouveaux habitants dans les secteurs ouverts à proximité du bourg, de façon à favoriser, selon le dossier, le covoiturage et l'utilisation des deux lignes de bus. Si les OAP proposent une hiérarchisation des voies et la création de cheminements doux au sein de chaque secteur à urbaniser, **la MRAe considère que ces préconisations devraient résulter d'une réflexion engagée à une échelle plus large. En accord avec les axes de projets définis par le plan de mobilité, la MRAe recommande d'appréhender les logiques d'itinéraires sur le territoire, et de proposer un maillage de circulations douces et de voiries assurant des liaisons fonctionnelles entre zones à urbaniser et centralités existantes permettant de définir une stratégie adaptée.**

Le projet de PLU prévoit enfin des élargissements et la création de voiries par la mobilisation d'emplacements réservés (ER). Cependant, l'absence d'état des lieux ne permet pas d'appréhender le fonctionnement communal en matière de déplacements et de sécurité routière. Le rapport ne permet pas de s'assurer que le projet de PLU va dans le sens d'un report modal vertueux en matière de réduction des émissions de polluants et de gaz à effet de serre.

La MRAe considère que les objectifs d'accueil de population de la révision du PLU, dans un contexte de forte attractivité de l'agglomération bayonnaise, nécessitent une prise en compte des mobilités à une échelle supra-communale, en précisant notamment les modalités d'intégration de la commune dans le périmètre des transports urbains de l'agglomération.

La MRAe recommande de détailler et de justifier le choix des emplacements réservés et des voies à créer, en fonction des liaisons à mettre en place pour répondre aux besoins des habitants comme des actifs, et au regard du maillage de voiries et de liaisons douces existant sur la commune.

Elle demande de s'assurer de la compatibilité du projet communal avec le plan de mobilité (PDM) Pays Basque-Adour adopté en mars 2022.

4. Incidences sur les équipements communaux

Des zones urbaines UE à vocation principale d'équipement sont délimitées pour accueillir, selon le dossier, des équipements publics ou collectifs que la croissance démographique de ces dernières années, ou celle envisagée dans le cadre de la révision du PLU, induirait. La MRAe relève néanmoins qu'aucune analyse suffisamment fine ne permet d'évaluer les besoins communaux en matière d'équipements et de justifier que le dimensionnement des zones UE est adapté pour faire face aux besoins actuels et futurs. Si la programmation d'un groupe scolaire et d'une salle polyvalente sont prévus dans l'OAP du secteur Hiribarnea, les autres zones ouvertes à l'urbanisation n'ont vocation à accueillir que du logement.

La MRAe considère qu'il est nécessaire d'apporter des informations précises et prospectives relatives aux besoins communaux en matière d'équipements, afin de justifier que les emprises des zones UE à vocation principale d'équipement sont adaptés pour satisfaire ces besoins accrus du fait de l'ambition du projet communal.

5. Protection des milieux et des continuités écologiques

Les milieux faisant partie des secteurs de trame verte et bleue ont été classés en zone naturelle Nce de continuité écologique qui interdit toute construction ou installation nouvelle. Les réservoirs de biodiversité identifiés au sein du SCoT bénéficient d'une protection complémentaire au titre de l'article L.151-23 du Code de l'Urbanisme. Trois types de zonages couvrent les sites Natura 2000 dans le PLU. La majeure partie des périmètres Natura 2000 est couverte par un zonage naturel Nce de continuité écologique, mais certaines parties ne bénéficient que d'un zonage naturel N ou agricole A générique.

La MRAe relève que le règlement de la zone N autorise, contrairement au règlement de la zone Nce, les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière, y compris la réalisation d'affouillements et exhaussements des sols qu'elles nécessiteraient. Elle relève par ailleurs que le règlement des zonages N et Nce autorisent, dans des proportions limitées, l'extension des constructions à vocation d'habitation existantes ainsi que la construction d'annexes.

La MRAe demande d'évaluer les incidences potentielles des aménagements et constructions autorisés au sein des espaces naturels les plus sensibles et de renforcer les mesures réglementaires de protection des sites Natura 2000 et des continuités écologiques.

Le rapport de présentation rappelle que le SCoT assigne aux documents d'urbanisme de délimiter de manière fine les zones humides et de les rendre prioritairement inconstructibles. La MRAe relève par ailleurs que les zones humides identifiées dans le cadre de l'étude d'impact réalisée sur le secteur d'Hiribarnea ne figurent pas dans le dossier de révision du PLU.

La MRAe considère que les zones humides devraient bénéficier d'une protection particulière permettant de les localiser sur le plan de zonage et interdisant toute opération susceptible d'entraîner leur destruction (construction, affouillements, exhaussements...).

Comme évoqué précédemment, la MRAe considère que les différents sites de projet ont été retenus parmi les zones à urbaniser sans disposer d'un diagnostic écologique suffisant pour caractériser la présence de zones humides ou, à défaut d'inventaire faune-flore, cibler des enjeux éventuels en matière d'espèces protégées. La MRAe relève en outre que les secteurs d'extension de Larretchea et d'Elizaberrri ont été retenus malgré la présence potentielle de zones humides. Elle considère par ailleurs que l'urbanisation prévue sur un secteur à enjeu fort dans le cadre de l'OAP de Larretchea, ou le maintien de la constructibilité sur le secteur d'Elizaberrri malgré la suspicion d'une zone humide, ne relèvent pas d'une démarche d'évitement et de réduction des impacts.

La MRAe rappelle que l'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit conduire la collectivité à étudier des scénarios alternatifs dans le cas d'impacts significatifs sur l'environnement.

Elle demande de compléter le rapport de présentation par une description de sites alternatifs ayant été étudiés, afin de justifier que les secteurs de développement ont été retenus au regard d'une comparaison de leurs sensibilités environnementales, selon une véritable démarche d'évitement et de réduction des effets sur l'environnement.

6. Protection du patrimoine bâti et paysager

Le projet de PLU prévoit des dispositions spécifiques afin de préserver le patrimoine bâti de la commune. Le règlement du PLU prévoit ainsi la mise en œuvre d'une protection ponctuelle de 68 éléments de patrimoine au titre de l'article L. 151-19 du Code de l'urbanisme. S'ils sont identifiés sur le règlement graphique, la MRAe relève que les éléments bâtis n'ont fait l'objet d'aucun repérage, ni de justification de leur intérêt patrimonial au sein de l'état initial de l'environnement. En outre, aucun inventaire de ce patrimoine n'est associé au règlement, ce qui le rend inopérant.

Dans le cadre de la révision du PLU, la collectivité a choisi de supprimer les espaces boisés classés (EBC) figurant dans le PLU actuel, pour privilégier une préservation de ces secteurs au titre de l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme.

La MRAe demande que les éléments permettant de justifier la suppression des espaces boisés classés du PLU en vigueur soient apportés. Les incidences sur l'environnement de ces suppressions doivent être évaluées, et des mesures d'évitement ou de réduction doivent être envisagées en conséquence.

7. Prise en compte des risques

Le projet de révision du PLU évite le développement urbain à vocation d'habitat au sein des secteurs soumis au risque d'inondations et prend en compte ce risque dans le règlement par la mise en œuvre d'une trame spécifique au PPRi et de dispositions particulières. Le règlement limite en outre la densification des secteurs déjà urbanisés en zone inondable ; dans les secteurs concernés par le PPRi, hachuré en bleu sur le document graphique du règlement, les occupations et utilisations du sol sont en effet autorisées sous réserve de respecter les dispositions du PPRi, annexé au PLU. Le centre européen de fret fait quant à lui l'objet d'un arrêté préfectoral d'autorisation au titre des articles L.214-1 à L.214-6 du Code de l'environnement, en date du 18 septembre 2000. Celui-ci précise les dispositions techniques qui doivent être adoptées par un maître d'ouvrage pour éviter tout risque d'inondation et de pollution sur la zone.

L'ensemble des zones de développement urbain sont définies en dehors des zones de bruit identifiées sur la commune de Mouguerre.

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

Le projet de révision du plan local d'urbanisme de la commune de Mouguerre poursuit comme objectif principal de combler le retard de la commune vis-à-vis des obligations fixées par la loi SRU en matière de production de logement social. Cet objectif a conduit la collectivité à retenir des hypothèses très ambitieuses en matière de démographie et de production de logements, afin de préserver une part de logement social équilibrée (64 %) parmi les nouvelles constructions. Le projet de développement de Mouguerre s'appuie sur une hypothèse d'accueil de près de 2 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2032, correspondant à une croissance démographique de 31 % en dix ans.

L'état initial de l'environnement et le diagnostic territorial ne permettent pas d'appréhender la capacité du territoire à supporter les évolutions induites par la révision du PLU, et à répondre aux besoins des populations actuelles et futures, notamment en matière d'alimentation en eau potable, d'équipements, de services et de mobilités.

Le rapport de présentation devrait en outre être étayé par une description précise et une hiérarchisation des enjeux environnementaux des secteurs de projet, pour justifier le choix de sites de moindre impact, notamment sur les zones humides, la biodiversité, le paysage et le fonctionnement urbain. La MRAe considère que la révision du PLU de Mouguerre est l'occasion de favoriser une prise en compte des enjeux environnementaux suffisamment en amont des projets, pour proposer dès l'élaboration du document d'urbanisme des mesures d'évitement et de réduction de ces enjeux sur les sites retenus, plutôt que de reporter la prise en compte de l'environnement au moment de l'instruction des projets ou des autorisations.

Les perspectives de développement démographique et de production de logements étant très élevées, elles se traduisent par une consommation d'espaces excessive, supérieure à celles des années précédentes. De plus, cette consommation pourrait être limitée par une densification supérieure notamment au niveau des dents creuses.

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

À Bordeaux, le 7 septembre 2022

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégataire

Signé

Annick Bonneville