

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration du Plan local
d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat
(PLUi-H) de la communauté de communes du Val-de-l'Eyre (33)**

n°MRAe 2023ANA63

dossier PP-2023-14087

Porteur du Plan : communauté de communes du Val-de-l'Eyre
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 21 avril 2023
Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 23 mai 2023

Préambule

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

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

Conformément au règlement intérieur et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 12 juillet 2023 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré : Annick BONNEVILLE, Raynald VALLEE, Didier BUREAU, Pierre LEVAVASSEUR, Freddie-Jeanne RICHARD, Elise VILLENEUVE.

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

Étaient absents ou excusés : Jessica MAKOWIAK, Cyril GOMEL.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

L'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) de la communauté de communes du Val-de-l'Eyre, située dans le département de la Gironde à une vingtaine de kilomètres au sud du Bassin d'Arcachon et à une cinquantaine de kilomètres de Bordeaux.

La communauté de communes du Val-de-l'Eyre regroupe cinq communes et compte 20 764 habitants (INSEE 2019) répartis sur une surface de 546 km². Les communes de Salles (7 411 habitants), Belin-Beliet (5 732 habitants) et du Barp (5 605 habitants) regroupent 90 % de la population, les communes de Saint-Magne et Lugos, environ un millier d'habitants.

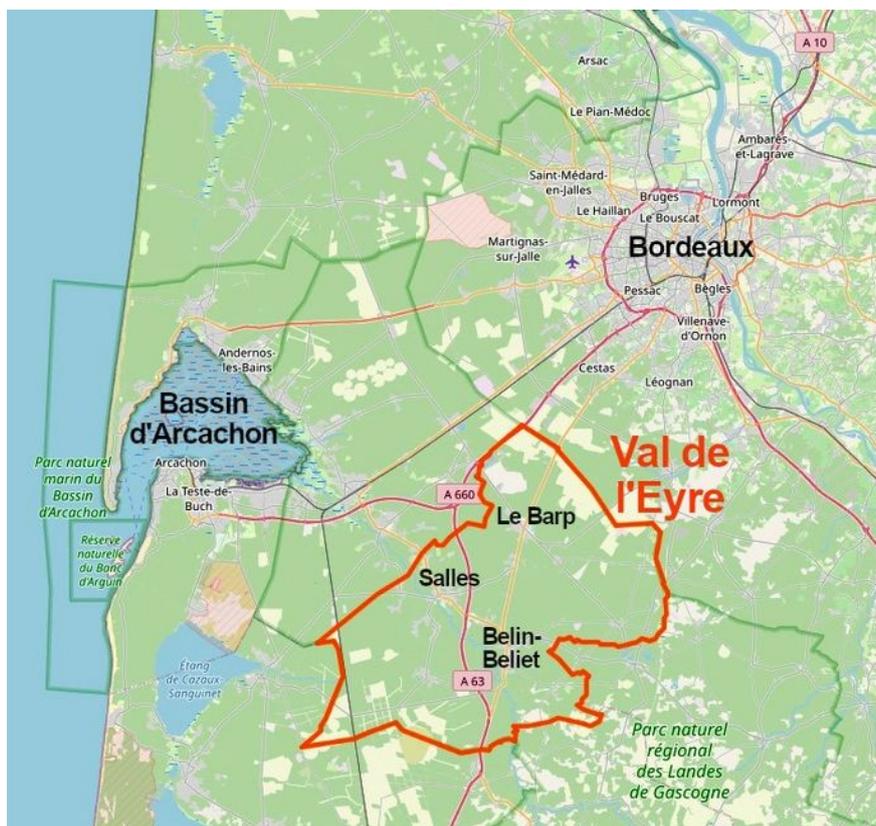


Figure 1: Localisation du territoire de la CC du Val de l'Eyre (source : Open Street Map)

Les communes du Val-de-l'Eyre sont actuellement dotées de plans locaux d'urbanisme hormis la commune de Lugos régie par le règlement national de l'urbanisme (RNU).

Le territoire n'est pas encore couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), le projet de SCoT du Bassin d'Arcachon et du Val-de-l'Eyre n'ayant été arrêté que le 25 mai 2023 et transmis à la MRAe pour avis le 26 mai 2023. Il est porté par le syndicat mixte du Bassin d'Arcachon et du Val-de-l'Eyre (SYBARVAL) à l'échelle de dix-sept communes, réparties au sein de trois intercommunalités : la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Nord (COBAN), la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud (COBAS) et la communauté de communes du Val-de-l'Eyre.

Un plan climat air énergie territorial (PCAET), élaboré à l'échelle du territoire du SCoT, a été approuvé le 20 décembre 2018 et a fait l'objet d'un avis¹ de la MRAe en date du 17 octobre 2018.

La communauté de communes du Val-de-l'Eyre, compétente en matière d'urbanisme, a engagé l'élaboration d'un PLUi-H le 17 décembre 2015. La collectivité envisage une croissance démographique de l'ordre de +1,8 % par an, soit l'accueil de 3 670 habitants supplémentaires au cours des dix prochaines années. Cet objectif se traduit dans le dossier présenté par une perspective de construction de 2 408 logements, par la mobilisation de près de 123 hectares pour l'habitat, en densification et en extension des enveloppes urbaines existantes, ainsi que 48,7 hectares pour l'extension des activités économiques et 13,5 hectares pour l'implantation d'équipements.

1 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2018_6965_pcaet_bassin_arcachon_signe.pdf

Le Val-de-L'Eyre est un territoire rétro-littoral dont les cinq communes appartiennent au parc naturel régional des Landes-de-Gascogne (PNRLG). Des axes de communication structurants (autoroute A 63, route départementale RD 1010) le traversent, positionnent le territoire au carrefour entre le Bassin d'Arcachon et la métropole bordelaise, et renforcent son attractivité vis-à-vis de ces agglomérations.

L'occupation du sol est principalement forestière (plus de 80 % du territoire), en lien avec la culture du pin maritime. Elle laisse place au développement de grandes cultures céréalières (maïs) en frange nord et sud-ouest, ainsi qu'à l'implantation de parcs photovoltaïques. Ce couvert forestier abrite des motifs paysagers singuliers (airiaux², landes humides, lagunes, crastes³...), et les paysages naturels préservés de la vallée de la Leyre et de ses multiples affluents. Composée d'une forêt galerie de feuillus, de marécages et de zones humides, la vallée de la Leyre constitue un réseau de milieux naturels d'intérêt patrimonial porteurs d'une biodiversité particulièrement riche.

Le territoire intercommunal abrite les trois sites Natura 2000 des *Vallées de la Grande et de la Petite Leyre* (FR7200721), des *Lagunes de Saint-Symphorien* (FR7200709) et du *Réseau hydrographique du Gât Mort et du Saucats* (FR7200797), qui constituent des zones spéciales de conservation (ZSC) désignées au titre de la directive « Habitats, Faune, Flore ».

Le projet d'élaboration du PLUi-H de la communauté de communes du Val-de-l'Eyre fait l'objet d'une évaluation environnementale au titre de l'article R 104-12 1° 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.

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

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 PLUi.

Il est organisé en sept fascicules regroupés au sein du « Livre 1 » : le diagnostic territorial (1.1) document qui comprend également l'état initial de l'environnement, les justifications des choix retenus (1.2), l'évaluation environnementale (1.3), la prise en compte des documents de rang supérieur (1.4), les indicateurs de suivi (1.5), le résumé non technique (1.6) et des annexes (1.7) relatives à l'analyse de la consommation d'espace, à celle du potentiel de densification et aux secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL).

La MRAe relève avec intérêt la qualité de la mise en page du rapport, la présence d'une synthèse relative à chaque thématique abordée, ainsi que de nombreuses illustrations et cartes qui facilitent la compréhension du dossier. Le rapport identifie également les besoins et les enjeux, cartographiés, qui émergent de l'analyse des différentes thématiques.

Les données utilisées sont hétéroclites, datant de 2013 ou 2015 dans le corps de l'analyse puis de 2018 ou 2019 dans les synthèses. Un effort de mise à jour a été réalisé. Mais, certaines données restent anciennes, notamment celles relatives aux énergies renouvelables

La MRAe recommande d'ajuster le projet intercommunal au vu de certaines tendances récentes constatées sur le territoire⁴.

Le résumé non technique reprend les principaux éléments du diagnostic territorial ainsi que les justifications des choix retenus dans le PLUi-H. Il permet un accès synthétique et pédagogique à l'ensemble du dossier.

2 Un « arial » constitue une clairière habitée au sein du massif forestier du plateau landais. C'est une forme d'habitat héritée de la société agropastorale qui vivait dans les Landes de Gascogne avant que le territoire ne soit planté de pins, lorsqu'il était encore couvert de vastes landes marécageuses.

3 Fossés d'écoulement des eaux dans les landes de Gascogne

4 Rapport de présentation, livre 1.1, p.78 par exemple : en 2015, 66 % des sortants du territoire vont travailler dans la métropole de Bordeaux, alors qu'en 2018 ce taux ne s'élève plus qu'à 49 % des sortants.

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

1. Démographie

La communauté de communes a connu une croissance démographique soutenue (croissance annuelle de +2,63 % entre 2010 et 2015), principalement portée par un solde migratoire positif (+2,09 % par an entre 2010 et 2015) et un solde naturel qui l'est également (+0,55 % par an entre 2010 et 2015).

Le dossier fait état d'une régulation de la croissance démographique au cours des dernières années, celle-ci étant passée de +3,29 % par an entre 1999 et 2010 à +2,1 % par an entre 2013 et 2018. La taille des ménages est en baisse, s'établissant à 2,47 personnes par résidence principale en 2018.

Le Val-de-l'Eyre présente un indice de jeunesse⁵ élevé (136 en 2018). Selon le dossier, son évolution démographique reflète l'attractivité du territoire, notamment pour les jeunes ménages, dont le parcours résidentiel s'avère complexe dans les territoires littoraux du Bassin d'Arcachon.

2. Logements

Selon le dossier, le prix du foncier joue un rôle important dans l'attractivité du Val-de-l'Eyre, qui se traduit par un accroissement continu de son parc de logements (+13,1 % entre 2013 et 2018). Il est dénombré 9 155 logements en 2018, dont 89,7 % de résidences principales pour une faible proportion de résidences secondaires (4,2 %). Par ailleurs, 561 logements (6,1 % du parc intercommunal) sont vacants, mais le dossier ne comporte pas d'analyse des typologies de logements vacants recensés sur le territoire. Le dossier indique également que, en moyenne tous les ans, 17 logements supplémentaires s'ajoutent au nombre de logements déjà vacants. A l'horizon du PLUi en 2030, le nombre de logements vacants devrait, à ce rythme, être d'environ 730.

La MRAe recommande de compléter le rapport par une analyse communale détaillée, structurelle et conjoncturelle⁶, de l'ensemble des logements vacants recensés et potentiels sur le territoire intercommunal afin d'identifier le nombre total de biens mobilisables pour élaborer le projet intercommunal.

Le rapport fait état d'un parc de logements dominé par la maison individuelle (89 % des logements). Entre 2013 et 2018, les 205 logements produits chaque année se répartissent en 172 logements individuels, 20 logements individuels groupés et 13 logements collectifs.

3. Activités, équipements et services

Le territoire compte trois zones d'activités d'intérêt communautaire :

- La zone d'activité économique « Eyralis » au Barp, à vocation artisanale ou industrielle sur une partie, et commerciale sur l'autre. Elle dispose de deux lots disponibles et prévoit d'être étendue ;
- Le parc éco-industriel « Sylva 21 » dans les communes de Belin-Beliet et de Salles, dédié à la filière bois, à la production d'énergie renouvelable et aux activités artisanales, industrielles tertiaires et commerciales. L'entreprise Beynel-Manustock, leader européen de la production de palettes, y est installée. Une extension du parc est prévue pour répondre aux besoins futurs, sans que le dossier n'identifie la nature de ces besoins et les opportunités d'accueil envisagées ;

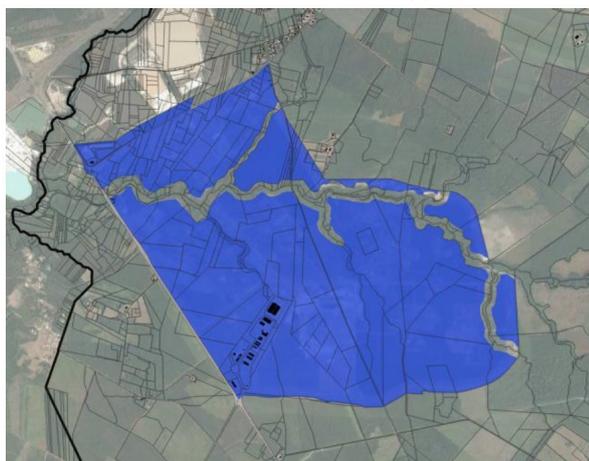


Figure 2: Zone urbaine à vocation économique du pôle de compétitivité Lasers - Le Barp (source : rapport de présentation, livre 1.2, p.96)

⁵ L'indice de jeunesse est un indicateur correspondant au rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des 60 ans et plus.

⁶ La vacance structurelle concerne des logements hors marché (vacance d'obsolescence liée à la vétusté) et les logements inadéquats aux attentes du marché immobilier. La vacance conjoncturelle concerne la vacance frictionnelle liée aux délais de relocation ou de vente d'un bien.

- La route des lasers au Barp, pôle de compétitivité labellisé en 2005, orienté vers des activités en lien avec la haute technologie et l'innovation photonique. Le site accueille le centre d'études scientifiques et techniques d'Aquitaine (CESTA) du commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), et son projet de construction du laser mégajoule LMJ⁷. Ce pôle regroupe 1 000 emplois, soit un quart des emplois privés de l'intercommunalité. Il est couvert par une vaste zone urbaine U à vocation d'activités économiques, et semble présenter un nombre significatif de parcelles non bâties sans que le dossier n'en précise les raisons et n'analyse les disponibilités foncières du site.

Le massif des Landes de Gascogne constitue la plus grande forêt cultivée d'Europe. Une filière complète s'est organisée autour du bois (culture sylvicole, scieries, papeterie, façonnage du bois et menuiserie, emballage et transformation du papier...). L'agriculture s'inscrit dans un contexte de diminution constante du nombre d'exploitations (53 exploitations en 2010 contre 77 en 2000) et de la surface agricole utile (de 3 599 ha en 2000 à 2 341 ha en 2010).

Le rapport souligne le bon maillage du territoire en termes de services et d'équipements de proximité (écoles primaires et maternelles, commerces de proximité et équipements sportifs) et relève une insuffisance concernant les équipements socio-culturels, de santé et scolaires du second degré. Le Val-de-l'Eyre possède un collège, à Salles, regroupant 685 élèves en 2008 et aucun lycée, les établissements les plus proches étant situés à Gujan-Mestras, Arcachon ou Gradignan. Le dossier fait état d'un projet de construction d'un lycée de 800 collégiens et de 1 400 lycéens et élèves post-bac dans la commune du Barp, dont l'ouverture est programmée en septembre 2023⁸.

La MRAe recommande de compléter le rapport par une description exhaustive de l'ensemble des sites d'activités existants (surfaces disponibles et taux d'occupation précis) sur le territoire, mais également élargi à l'échelle du SCOT.

Elle recommande de dresser un bilan des besoins en matière d'équipements et d'activités, pour permettre d'expliquer par la suite la construction du projet de développement au regard de leur répartition équilibrée et complémentaire sur le territoire.

4. Déplacements, énergie et gaz à effet de serre

a) Déplacements

Le rapport fait état du bon niveau de desserte du territoire par le réseau viaire (A660, A63, RD1010), qui facilite l'accès à l'agglomération bordelaise et au Bassin d'Arcachon. Le rapport souligne néanmoins le manque de liaisons avec les gares ferroviaires de Marcheprime et de Biganos, l'insuffisance de l'offre de transport collectif pour accéder aux différents bassins d'emplois⁹ et l'absence de navettes internes au Val-de-l'Eyre.

Selon le dossier, ce contexte explique la prédominance de l'utilisation de la voiture sur le territoire. En effet, 90,8 % des déplacements domicile-travail sont effectués en automobile en 2018, 94,4 % des ménages disposant d'un véhicule et 57,6 % possédant deux véhicules ou plus.

L'analyse des flux de circulation confirme la forte attractivité de la métropole bordelaise (près de la moitié des flux sortants) ainsi que celle du Bassin d'Arcachon qui génère près d'un quart des flux sortants.

En 2018, le PCAET du bassin d'Arcachon et du Val-de-l'Eyre a identifié un axe de travail relatif à la diversification des modes de déplacements des habitants du territoire comprenant sept actions dont la coordination de l'offre de mobilité sur le territoire et l'incitation à faire émerger des plans de mobilités publics et privés. Une autre action du PCAET vise également à faire évoluer les documents d'urbanisme pour une prise en compte des différentes dimensions du PCAET.

La MRAe recommande de présenter l'état d'avancement des actions du PCAET en faveur des mobilités alternatives à la voiture solo à énergie fossile (y compris les mesures en faveur du covoiturage) afin de les prendre en compte dans la définition du projet intercommunal, en cherchant à planifier les aménagements favorables au report modal.

7 Très grand instrument de recherche qui permet de chauffer et comprimer la matière jusqu'à des conditions analogues à celles du fonctionnement des armes nucléaires ou au cœur des étoiles.

8 Ce projet a fait l'objet d'un avis de la MRAe en juin 2021 accessible à cette adresse : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2021_10984_a_college-lycee_lebarp_33_mrae_signe.pdf

9 Rapport de présentation, livre 1.1, p.73 : Le Val-de-l'Eyre est desservi par trois lignes de cars interurbains (Transgronde) peu attractives et pas assez cadencées pour répondre aux besoins des actifs notamment.

b) Gaz à effet de serre

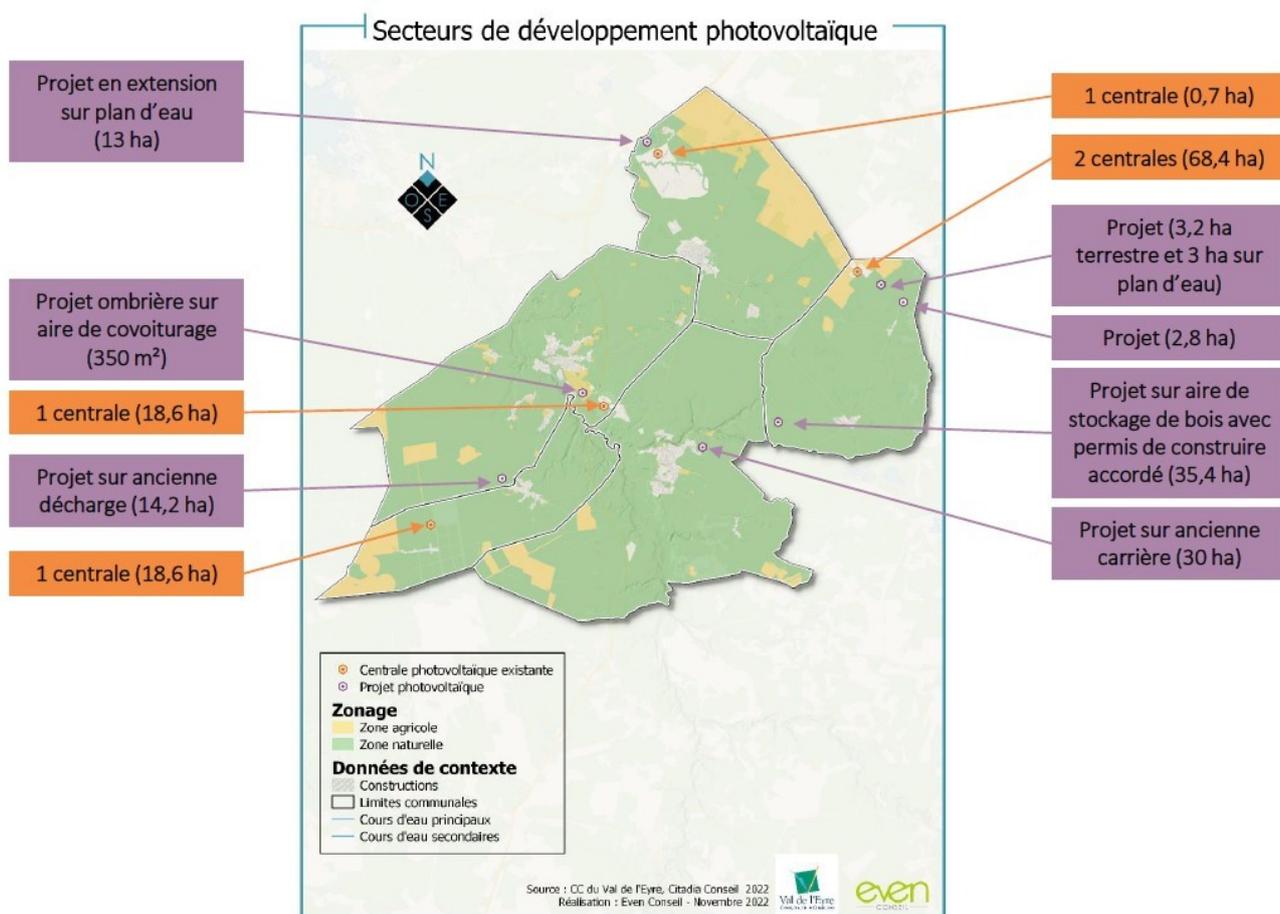
Le rapport dresse un bilan des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre (GES) du Val-de-l'Eyre qui s'avère élevé. En effet, les consommations et émissions par habitant représentent près du double de celles relevées au niveau départemental. Les transports (voiture individuelle majoritairement) constituent le poste le plus consommateur d'énergie et le plus émetteur de GES.

c) Énergies renouvelables

La production d'énergies renouvelables représente 78 GWh, soit 8 % de la consommation totale du territoire, dans une proportion inférieure à celle relevée au niveau régional (15 %).

Le dossier affirme que le potentiel de développement de l'éolien est limité en raison de gisements de vents peu favorables et de survols de l'armée de l'air. Le rapport affirme également que, malgré la couverture forestière conférant au territoire un gisement potentiel pour l'utilisation locale du bois énergie l'exploitation actuelle pour la papeterie et le petit bois d'œuvre mobilise la ressource, ce qui ne favorise pas un développement significatif de cette filière.

Le diagnostic met en avant le potentiel du territoire en matière de production d'énergie renouvelable issue de la filière solaire photovoltaïque. La production solaire en 2014 représentait 13 % de la production départementale (données peu récentes, d'autant plus avec le fort développement depuis).



Le rapport précise que le Val-de-l'Eyre a réalisé un schéma intercommunal afin de pré-identifier les secteurs de développement du photovoltaïque pour éviter la multiplication des projets. Il ne restitue cependant que la carte recensant les centrales photovoltaïques existantes et les projets envisagés, sans expliciter les critères utilisés pour retenir les différents sites de projets, dont certains ne semblent pas localisés sur des espaces déjà artificialisés.

La MRAe rappelle que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine préconise que le développement des unités de production d'électricité photovoltaïque soit privilégié sur les surfaces artificialisées bâties et non bâties. Elle recommande par conséquent d'éviter ou, à défaut, de justifier les secteurs de projets retenus en dehors de sites artificialisés.

5. Ressource et gestion de l'eau

a) Ressource en eau

Les cinq communes du Val-de-l'Eyre appartiennent au bassin versant de la Leyre, dont les eaux alimentent le Bassin d'Arcachon. Seule une partie du territoire de Saint-Magne est situé dans le bassin versant de la Garonne.

Le territoire est traversé par un important réseau hydrographique, dont la Leyre, le ruisseau de Lacanau et l'ensemble de leurs affluents. Il est également drainé par un maillage de crastes, fossés, canaux et lagunes.

Le rapport de présentation met en avant la fragilité de la ressource (aspects quantitatif et qualitatif). Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne recense 19 masses d'eau souterraines, dont quatre présentent un mauvais état quantitatif. Deux masses d'eau affichent un mauvais état chimique, lié selon le dossier, aux pressions significatives que constituent les nitrates d'origine agricoles et produits phytosanitaires.

La partie à l'est du territoire est concernée par un plan de gestion des eaux (PGE) qui limite les prélèvements en période d'étiage, en raison de difficultés chroniques liées à un manque d'eau en période estivale. L'ensemble du territoire est classé en zone de répartition des eaux (ZRE), caractérisant une insuffisance de la ressource en eau par rapport aux besoins, nécessitant ainsi d'établir des restrictions pour les prélèvements d'eau.

Le territoire est classé en zone vulnérable à la pollution par les nitrates d'origine agricole et en zone sensible à l'eutrophisation¹⁰ des cours d'eau. Une zone de sauvegarde fait l'objet d'une politique publique prioritaire dont les objectifs consistent à maintenir une qualité de l'eau compatible avec la production d'eau potable actuelle, et future, mais aussi à garantir l'équilibre entre les prélèvements et la recharge naturelle ou le volume disponible.

Le SDAGE Adour-Garonne recense quinze masses d'eau superficielles qui présentent un bon état écologique et chimique, excepté trois cours d'eau affichant un état écologique moyen (Le Lacanau, le Gat mort et le ruisseau de Paillasse), le Gat mort présentant par ailleurs un mauvais état chimique.

b) Eau potable

L'alimentation en eau potable provient des nappes du Miocène et de l'Oligocène, par l'intermédiaire de huit forages profonds disposant d'un périmètre de protection. Le rapport dresse pour chacun de ces forages le bilan des volumes prélevés en 2021, qui s'avère bien en deçà des débits nominaux. Il propose en outre une évaluation des besoins en eau potable du Val-de-l'Eyre à horizon 2030 ; celle-ci s'établit entre 4 700 m³/jour et 7 200 m³/jour en période de pointe, soit une hausse globale des volumes prélevés de 40 % par rapport à la situation actuelle, qui selon le dossier, pourront être assurés en prélevant 82 % des ressources en eau disponibles à l'heure actuelle. Cependant le dossier ne prend pas en compte l'impact du changement climatique sur l'évolution des ressources disponibles.

Les réseaux d'adduction d'eau potable présentent selon le dossier un bon rendement (entre 80 % et 95 %) sur la majeure partie du territoire. Seule la commune de Saint-Magne possède un réseau dont le rendement s'établit à 68,5 % en 2021. Le rapport précise que des travaux sont envisagés par la collectivité pour améliorer le réseau de distribution d'eau potable, sans détailler les interventions programmées.

La MRAe recommande de détailler les mesures et interventions envisagées pour limiter les pertes sur le réseau de distribution d'eau potable. Elle recommande aussi de prendre en compte d'une part l'impact du changement climatique, et d'autre part les prélèvements des autres territoires dans la projection de la disponibilité de la ressource en eau.

c) Assainissement des eaux usées

Le territoire dispose d'un réseau d'assainissement collectif relié à huit stations d'épuration (STEP), toutes conformes en équipement et en performance en 2020, présentant une capacité nominale globale de 24 250 équivalent-habitants (EH), et une capacité résiduelle de 10 360 EH selon le dossier. Seule la STEP n°2 de Belin-Beliet présente en 2020 des charges maximales supérieures à sa capacité nominale (2 127 EH pour une capacité nominale de 2 000 EH). Cette insuffisance est relevée par le dossier, qui précise que des travaux d'extension de la station sont d'ores et déjà programmés en 2023, afin d'augmenter sa capacité nominale de 2000 à 4 000 EH.

10 L'eutrophisation est un phénomène naturel de pollution des écosystèmes aquatiques dû à la prolifération de certains végétaux, le plus souvent des algues, recevant en trop grande quantité les nutriments, tels le phosphore ou l'azote, nécessaires à leur développement.

Parmi les 3 456 installations d'assainissement autonome recensées sur le territoire intercommunal, 92,8 % des installations contrôlées ont été jugées conformes, des travaux de mise aux normes étant par ailleurs progressivement engagés. Le rapport fait état des contraintes qui s'appliquent à ce type de traitement des rejets domestiques, liées à la proximité de la surface par rapport à la nappe phréatique qui impacte les possibilités d'infiltration des effluents.

d) Défense incendie

Le rapport ne comprend aucune présentation de l'organisation de la défense incendie sur l'intercommunalité, ni aucune description de son réseau de défense incendie (état de fonctionnement et capacité des dispositifs).

La MRAe rappelle la grande proximité avec le site de Landiras, massivement impacté par les feux de forêt de l'été 2022. Cet épisode a, notamment, mis en avant la difficulté à maîtriser les incendies dans un contexte de vastes espaces forestier, d'habitat dispersé sous le couvert arboré, de ressources en eau également dispersées.

La MRAe recommande l'ajout de précisions sur le caractère suffisant, en capacité et en qualité, des dispositifs de défense incendie pour accueillir de nouvelles populations.

6. Patrimoine bâti et paysager

Le patrimoine architectural et paysager du territoire intercommunal comporte :

- un édifice classé au titre des monuments historiques (l'église du vieux Lugos) et quatre monuments inscrits ;
- un site classé : les étangs du Bran et du Martinet et leurs abords sur la commune de Lugos ;
- deux sites inscrits : l'église de Mons et ses abords, ainsi que le vaste site inscrit du Val-de-l'Eyre et des vallées de la Leyre.

Le rapport fait également état d'un riche patrimoine industriel ancien (scieries, tuileries, briqueteries, fonderies, forges...) auquel s'ajoute un patrimoine bâti caractérisé par une architecture remarquable, dont une partie a été identifiée par le PNR des Landes de Gascogne (airiaux, maisons en pierre calcaire ou en garluche¹¹, maisons à pans de bois et torchis, et dépendances en bardage bois...) sans que le dossier ne restitue cet inventaire.

La MRAe recommande de compléter le rapport par une cartographie et un descriptif détaillé du patrimoine bâti et industriel recensé par le PNR afin de justifier des mesures de protection mises en œuvre dans le cadre du PLUi-H.

Le rapport identifie un enjeu de maîtrise des extensions urbaines, notamment en entrée de ville, dans un objectif de lutte contre la banalisation des paysages et de perte d'identité des bourgs anciens et des airiaux.

L'analyse paysagère est cependant très succincte et conduite à une échelle trop large pour permettre de cerner les spécificités paysagères à l'échelle des formes urbaines identitaires du territoire, ou d'appréhender les incidences sur le paysage en entrée de ville.

Le dossier fait état de motifs paysagers de grande qualité qu'il ne permet pas de localiser en l'absence de cartographie. Ces motifs comprennent des ensembles bâtis tels que les airiaux, mais aussi des éléments non bâtis tels que :

- la lande humide ;
- une constellation de lagunes très largement présentes sur Saint-Magne en tête du bassin versant du Gat Mort ;
- un réseau hydrographique dense composé de crastes (longs fossés qui participent au drainage du territoire), dont l'entretien doit être assuré et de cours d'eau, souvent bordés de feuillus enrichissant les paysages de la pinède, et parfois jalonnés de moulins liés au passé industriel du territoire ;
- des prairies, souvent situées en ceinture des bourgs, héritage des pratiques agro-pastorales du Val-de-l'Eyre.

La MRAe recommande de compléter le rapport par une analyse à une échelle plus fine du paysage, des formes urbaines et du cadre de vie, afin d'identifier les spécificités à prendre en compte dans la définition de nouveaux secteurs constructibles et dans le cadre du traitement des entrées de ville.

11 Pierre des landes constituée de grès ferrugineux très dur

7. Milieux naturels et continuités écologiques

Le Val-de-l'Eyre comprend des sites faisant l'objet d'inventaires et de mesures de protection qui attestent de la richesse écologique du territoire :

- Trois sites Natura 2000 désignés au titre de la Directive « Habitats, Faune, Flore » : les « Vallées de la Grande et de la Petite Leyre » (FR7200721), les « Lagunes de Saint-Symphorien » (FR7200709) et le « Réseau hydrographique du Gât Mort et du Saucats » (FR7200797) ;
- Quatre zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 et deux ZNIEFF de type 2¹² ;

Selon le dossier, les espaces naturels d'intérêt patrimonial ne se limitent pas aux espaces faisant l'objet d'une protection réglementaire, ils concernent également les lagunes isolées, les airiaux, les îlots de feuillus, les milieux connexes aux forêts galeries, les milieux ouverts de type landes et prairies, le réseau hydrographique.

Le dossier cartographie les zones humides identifiées sur le territoire par le SDAGE Adour-Garonne, le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), le PNR des Landes de Gascogne et la commune de Salles. Néanmoins, aucun inventaire ne semble avoir été engagé sur les secteurs d'urbanisation potentielle.

La MRAe recommande de compléter le rapport par la restitution des résultats d'inventaires spécifiques aux zones humides sur les secteurs potentiellement ouverts à l'urbanisation. Pour cela, elle rappelle que la caractérisation des zones humides se fait en application des dispositions de l'article L. 211-1¹³ du Code de l'environnement, modifié par la loi du 24 juillet 2019 renforçant la police de l'environnement.

La cartographie des cours d'eau ne permet pas de distinguer ceux classés au titre de l'article L.214-17 du Code de l'environnement de ceux relevant de la liste 1 ou de la liste 2 établies par arrêté préfectoral¹⁴.

La MRAe recommande de préciser les enjeux spécifiques à prendre en compte selon la nature du classement qui s'applique aux tronçons des différents cours d'eau du Val-de-l'Eyre.

Le rapport détaille au sein du livre 1.3 « Évaluation environnementale » la méthode d'identification des continuités écologiques sur le territoire¹⁵. Celle-ci s'appuie sur les éléments de connaissance bibliographique disponibles, sur la démarche d'élaboration de la trame verte et bleue engagée par le PNR des Landes de Gascogne, sur une identification des secteurs à enjeux en valorisant les données d'occupation des sols et sur la prise en compte des points de conflits.

Cette approche des continuités écologiques à l'échelle intercommunale a été complétée par une représentation à l'échelle communale, sous forme d'une déclinaison réglementaire de la trame verte et bleue au sein du règlement graphique du PLUi-H. Aucune restitution cartographique de cette démarche d'élaboration de la trame verte et bleue ne figure cependant dans le rapport de présentation, ce qui ne permet pas d'identifier les secteurs à enjeux, les zones de fragmentation ou les continuités écologiques en milieu urbain.

La MRAe recommande de cartographier au sein du rapport de présentation la trame verte et bleue établie pour le territoire du Val-de-l'Eyre à une échelle adaptée. Cette cartographie a pour but de localiser les espaces identifiés comme réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques, de mettre en évidence les zones de conflit potentiel entre l'urbanisation et les continuités écologiques, ainsi que les éléments participant à la trame verte et bleue en milieu urbain.

8. Risques et nuisances

a) Les risques naturels

Le Val-de-l'Eyre n'est concerné par aucun plan de prévention des risques naturels, mais les communes de Belin-Beliet, Salles et Lugos disposent d'un atlas des zones inondables de la Leyre élaboré en 2005. Les bourgs de Salles, Le Barp et Saint-Magne sont entièrement concernés par un risque d'inondation par remontée de nappes, celui de Belin-Beliet ne l'étant qu'en partie.

12 ZNIEFF de type 1 : Marais du Cla et lagunes de Louchats et Saint Magne, Zone inondable de la moyenne vallée de l'Eyre, Lagunes du bassin versant du Gât Mort, et Lagunes de la tête du bassin versant du ruisseau de la Hountine affluent de la Leyre.

ZNIEFF de type 2 : Vallée de l'Eyre, de la grande et de la petite Leyre et Têtes de bassins versant et réseau hydrographique du Gât Mort.

13 La zone humide correspond aux cumuls des terrains répondant à l'un au moins des deux critères pédologique ou floristique.

14 Sur le bassin Adour Garonne, deux arrêtés préfectoraux ont été pris le 7 octobre 2013. Un premier arrêté établit la liste 1 des cours d'eau sur lesquels la construction de tout nouvel ouvrage faisant obstacle à la continuité écologique est interdit. Un second arrêté établit la liste 2 des cours d'eau sur lesquels il convient d'assurer ou de rétablir la libre circulation des poissons migrateurs et le transit des sédiments.

15 Évaluation environnementale, livre 1.3, p.8 à 25.

L'ensemble du territoire est considéré comme vulnérable face au risque feu de forêt, l'atlas réalisé dans le cadre du plan régional de protection des forêts contre l'incendie évaluant le risque à un niveau fort sur les communes de Salles, Saint-Magne et Belin-Beliet, et à un niveau moyen à Lugos et au Barp.

La MRAe recommande de prendre en compte le risque feu de forêt dans le cadre du projet de PLUi-H à la hauteur de l'enjeu et d'intégrer les retours d'expériences des incendies survenus dans le massif des Landes de Gascogne à l'été 2022.

Le territoire est exposé au risque de retrait-gonflement des argiles à un aléa de niveau moyen, seuls certains secteurs situés au nord-est de l'intercommunalité étant soumis à un aléa de niveau fort.

b) Les risques technologiques et nuisances

Le rapport localise les 40 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) recensées sur le territoire, ainsi que les sites pollués ou potentiellement pollués répertoriés dans les bases de données BASIAS¹⁶ et BASOL¹⁷. Le dossier ne communique cependant aucune analyse des ICPE susceptibles de générer des nuisances, seule la ZAE Eyrialis, située au Barp, est citée dans le rapport comme établissement classé SEVESO seuil bas.

La MRAe recommande d'apporter dans le diagnostic des précisions sur les risques technologiques pour permettre d'identifier les secteurs les plus sensibles afin d'éviter d'augmenter l'exposition des personnes et des biens à ces risques et nuisances dans le cadre du projet intercommunal.

L'état initial de l'environnement évoque les nuisances sonores des réseaux autoroutier (A 63), et routiers départementaux (RD 3, RD 5 et RD 1010). Les nuisances sonores générées par le passage de la voie ferrée à l'ouest de Salles et de Lugos sont également évoquées. Le dossier ne propose aucune cartographie des axes de transports affectés par le bruit, dont la largeur des bandes d'inconstructibilité dépend de la catégorie des infrastructures. Il affirme sans le démontrer que ces bandes d'inconstructibilité sont généralement éloignées des habitations.

La MRAe recommande d'ajouter les cartographies des bandes d'inconstructibilités associées aux nuisances sonores des infrastructures de transports pour la bonne information du public.

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

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

a) Projet démographique et besoin en logements

Le rapport de présentation expose les deux scénarios de développement envisagés par la collectivité à horizon dix ans (2020-2030) :

- un scénario de croissance démographique de 2,3 % par an, correspondant aux évolutions enregistrées entre 2008 et 2018, se traduisant par un accueil de 4 700 habitants ;
- une hypothèse de croissance plus modérée, à hauteur de +1,8 % par an, reflétant le souhait de la collectivité de maîtriser davantage le développement du territoire, en modérant notamment la consommation d'espaces de 50 % par rapport à celles des années précédentes.

Le second scénario démographique a été retenu par la collectivité. Il est compatible avec le SCoT en cours d'élaboration et correspond à un accroissement de la population de 367 habitants par an, qui permet d'envisager une population de 24 761 habitants en 2030.

Un besoin de 2 587 nouveaux logements est évalué sur la période 2020 – 2030 : 755 logements pour assurer le maintien de la population (calcul du point mort¹⁸) et 1 832 permettant l'accueil des nouvelles populations, sur la base d'une taille des ménages de 2,5 habitants par résidence principale.

La MRAe relève que ces hypothèses de populations supplémentaires (3 670 habitants et 2,5 habitants par ménage) génèrent réellement un besoin de production de 1 468 logements, inférieur aux perspectives envisagées au sein du rapport (1832).

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

17 La base de données nationale BASOL recense les sites dont le sol est pollué, requérant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif.

18 Justifications, livre 1.2, p.18 : Le renouvellement du parc de logements induit une production de 115 logements, le desserrement des ménages génère un besoin de 520 logements (en considérant une taille des ménages de 2,50 personnes par résidence principale en 2030), les besoins en résidences secondaires se traduisent par une production de 35 logements et les objectifs de résorption de la vacance permettent de déduire 85 logements

La MRAe recommande de réexaminer le calcul de production de logements neufs nécessaire à l'accueil de population lié au projet de développement intercommunal.

Afin de répondre au besoin de logements, le dossier indique intégrer une perspective de remise sur le marché de seulement 85 logements vacants d'ici 2030. Il constate une moyenne de 17 logements vacants supplémentaire par an. L'explication de ce phénomène n'est pas recherchée, et le dossier ne précise pas les leviers d'action envisagés pour endiguer et résorber la vacance.

La MRAe recommande de planifier un programme de résorption de la vacance.

Le projet de PLUi-H affiche une capacité effective de production de 2 408 logements, légèrement inférieure à la cible théorique : 326 logements sont identifiés en densification des enveloppes urbaines existantes, 629 logements au sein de secteurs de projets situées en zone urbaine U ou à urbaniser AU, et 1 453 logements en zones à urbaniser 2AU.

En supplément, le règlement autorise le changement de destination de 128 bâtiments pour de l'habitat en zone naturelle ou agricole. Cependant, le dossier ne propose aucune analyse des sensibilités environnementales des secteurs concernés. Il n'évalue pas non plus les capacités épuratoires des terrains et ne précise pas les critères retenus pour déterminer les bâtiments susceptibles de changer de destination.

La MRAe considère que la multiplication des changements de destination en zone agricole et naturelle à destination d'habitat favorise le mitage du territoire et l'étalement urbain avec les conséquences connues en matière d'accroissement du risque en cas d'incendie, de déplacement (dépendance à la voiture), et de conflit d'usage avec les activités agricoles ou sylvicoles. En outre, ce potentiel de bâtiments susceptibles de changer de destination devrait être comptabilisé dans les logements mobilisables et venir en déduction des logements neufs à construire.

La MRAe recommande d'exposer les critères ayant conduit à sélectionner les bâtiments susceptibles de changer de destination et de présenter de quelle manière ces bâtiments répondent à ces critères, la démarche d'évaluation environnementale devant aboutir à un évitement des sites les plus sensibles.

Elle recommande ensuite d'estimer le nombre de bâtiments effectivement mobilisables pour de l'habitat, afin de les intégrer dans la réponse au besoin de logements et de ré-évaluer le nombre de nouveaux logements nécessaires pour le projet intercommunal.

b) Répartition territoriale de l'offre de logements

Le programme d'orientations et d'actions (POA) de l'habitat propose une déclinaison territoriale de la production de logement consistant à renforcer le développement des communes structurantes, en ciblant 33 % des nouveaux logements sur Salles et Le Barp, 27 % sur Belin-Beliet, les communes plus rurales de Lugos et Saint-Magne accueillant respectivement 3 et 4 % de cette production.

La capacité effective de production de logements du PLUi-H ne reflète pas exactement la stratégie de répartition ciblée dans le POA Habitat. La commune du Barp concentre 40 % de la production de logements et la commune de Salles 23 % des logements.

La MRAe recommande de justifier la répartition territoriale de l'offre de logement et d'évaluer la capacité de la commune du Barp, en matière d'équipements et de services notamment, à accueillir potentiellement une part plus importante de la production de logements.

c) Consommation d'espaces

Le diagnostic du PLUi-H présente un bilan des consommations d'espace sur la période 2011-2021 qui conclut à une consommation foncière de 448,1 hectares, dont 266,9 hectares à vocation d'habitat, 22 hectares à vocation d'activités économiques, 135,3 hectares dédiés aux projets d'énergie renouvelable, 21,6 hectares aux infrastructures et 2,3 hectares aux équipements. La consommation foncière s'établit principalement en extension de l'urbanisation (67 % des superficies consommées).

Le projet de PLUi-H porte quant à lui sur une consommation de près de 185 hectares au cours des dix prochaines années, dont 122,7 hectares au titre de l'habitat, 48,7 hectares pour le développement économique et 13,5 hectares à vocation d'équipement. Le dossier ne semble pas intégrer dans les perspectives de consommation foncière les emprises des projets de développement des énergies renouvelables, qui s'élèvent à 176,5 hectares selon le rapport¹⁹, et notamment les parcs photovoltaïques qui ne s'implanteraient pas sur des délaissés du territoire (notamment des décharges).

19 Rapport de présentation, livre 1.2, p.107.

La MRAe recommande de préciser les emprises des projets photovoltaïques localisés au sein de l'espace agricole ou forestier ainsi que d'intégrer ces surfaces à la consommation foncière induite par le PLUi-H. La MRAe relève un écart entre la surface de 176,5 ha des projets photovoltaïques à venir, et celle figurant la cartographie de l'état initial de l'environnement (reprise en page 6). Elle recommande d'assurer la cohérence des informations.

Les espaces consommés pour l'habitat se répartissent comme suit :

- 15,12 hectares au sein de zones urbaines U encore disponibles dans les enveloppes urbaines ;
- 14,9 hectares en densification urbaine (dents creuses et découpage parcellaire) ;
- 15,22 ha en zone à urbaniser AU et 77,4 ha en zone future d'urbanisation 2AU ;

En l'absence de SCoT applicable, et en application des articles L.142 4 et L.142 5 du Code de l'urbanisme, les nouvelles ouvertures à l'urbanisation sont interdites excepté en justifiant de l'intérêt général des projets. Dans le cadre de l'élaboration du PLUi-H, le dossier intègre ainsi des demandes de dérogation d'ouverture à l'urbanisation pour cinq secteurs²⁰ ainsi que sur onze secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL).

Les espaces consommés pour le développement économique et les équipements dans le projet intercommunal sont en extension urbaine.

Le dossier ne permet pas d'appréhender les besoins en matière d'équipements sur le territoire, ni les projets envisagés au sein des nouveaux secteurs, afin de justifier les superficies affectées dans le projet de PLUi-H.

Le rapport justifie l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles parcelles à vocation d'activités économiques en raison d'une absence de disponibilité foncière au sein des zones existantes. Néanmoins, il ne propose aucune analyse des capacités de densification des secteurs existants.

En outre, le dossier ne permet pas d'appréhender les besoins en matière de développement économique à l'échelle intercommunale, y compris hors périmètre du PLUiH, dans une logique de complémentarité avec l'offre à disposition au sein des territoires voisins, ou dans une optique de réponse apportée à des carences identifiées. Des emprises conséquentes paraissent disponibles au sein du site du Barp de la route des lasers, mais le rapport n'explique pas leur vocation.

La MRAe recommande de justifier l'ouverture de nouveaux secteurs à vocation économique ou d'équipement. Il convient d'exploiter en priorité les possibilités de mobilisation et de densification des zones d'activités existantes. Elle recommande également de démontrer l'adéquation entre l'offre proposée en termes de localisation et le besoin de nouveaux secteurs d'activités.

Le projet de PLUi-H identifie 17 secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL), dont six figurent déjà dans les documents d'urbanisme en vigueur, onze nouveaux secteurs étant créés dans le cadre de l'élaboration du PLUi-H. Il ne justifie pas que leur délimitation est circonscrite à l'emprise des bâtiments existants ou projetés sur chacun des sites et il n'évalue pas les incidences des STECAL en termes de consommation d'espace.

Or, à titre d'exemple, le règlement de la zone naturelle N autorise pour les STECAL à vocation économique les extensions de bâtiments existants dans la limite de 30 % de la surface de plancher existante, ou les nouvelles constructions à usage de commerce dans la limite de 300 m² de surface de plancher. L'emprise des constructions, aménagements et installations liées à la restauration, à l'hébergement hôtelier et touristique des STECAL Tourisme n'est quant à elle pas réglementée.

La MRAe recommande une analyse complémentaire et justifiée de la consommation d'espace induite par les STECAL, d'actualiser en conséquence l'évaluation des incidences sur l'environnement, et le cas échéant de reconsidérer certains STECAL, ou les droits à construire qui y sont affectés par le règlement.

Au regard des éléments d'analyse figurant dans le dossier, le projet de PLUi-H apparaît compatible avec le SRADDET Nouvelle-Aquitaine en matière de réduction de la consommation foncière. Toutefois, cette analyse ne prend pas en compte les possibilités constructives du règlement des zones N ou A, car elle ne comptabilise pas les emprises des projets photovoltaïques au sol pouvant impacter les espaces forestiers. En outre, les STECAL ne sont pas intégrés dans le calcul des surfaces consommées par le projet intercommunal, ainsi que les réserves foncières des activités économiques non exploitées.

La MRAe demande de décompter toutes les surfaces actuellement agricoles, naturelles ou forestières susceptibles d'être urbanisées dans le calcul de la consommation foncière du projet intercommunal.

20 Un secteur situé sur la commune du Barp (6,4 ha, couvert par l'OAP n°1), un secteur situé sur la commune de Belin-Beliet (0,49 ha) et trois secteurs situés sur la commune de Lugos (1,32 ha couvert par l'OAP n°1 – 1,14 ha, couvert par l'OAP n°2 et 0,72 ha, couvert par l'OAP n°3)

d) Analyse des capacités de densification et de mutation

Un gisement foncier de 14,9 hectares est identifié comme potentiel de densification des espaces urbanisés, sur la base des travaux menés dans le cadre du SCoT. Il englobe l'ensemble des parcelles de plus de 1 000 m² situées au sein du tissu urbain pouvant être considérées comme des dents creuses ou présentant des possibilités de division parcellaire.

Le rapport précise que ce potentiel est minoré après application d'un coefficient de 0,6 pour les dents creuses, et de 0,2 pour les divisions parcellaires, afin de tenir compte de la rétention foncière²¹, des difficultés techniques potentielles ou des sensibilités environnementales des sites.

La MRAe recommande de justifier le choix d'un seuil de 1 000 m² pour cibler les parcelles susceptibles de faire l'objet d'une densification urbaine, et d'envisager de retenir des parcelles en dents creuses d'une emprise inférieure pour ne pas sous-évaluer le potentiel d'intensification urbaine.

La MRAe recommande d'explicitier la méthodologie de définition des coefficients de rétention dont les taux sont élevés et induisent des besoins supplémentaires en termes de logements et de surfaces à urbaniser en extension.

Les critères relatifs à la sensibilité environnementale des parcelles devraient être pris en compte dans le cadre de l'évaluation environnementale du PLUi-H, de manière à écarter les parcelles présentant des enjeux significatifs plutôt qu'en appliquant un coefficient de minoration.

Le POA Habitat envisage de mettre en œuvre les densités préconisées par le SCoT en cours d'élaboration :

- 30 logements par hectare sur la commune du Barp ;
- 25 logements par hectare sur la commune de Salles ;
- 20 logements par hectare sur la commune de Belin-Beliet ;
- 15 logements par hectare sur la commune de Saint-Magne ;
- 10 logements par hectare sur la commune de Lugos.

Le rapport ne propose cependant aucune analyse des densités existantes au sein des différentes formes urbaines recensées sur le territoire permettant de justifier la pertinence des densités retenues, d'autant que cette analyse n'a pas été engagée dans le SCoT en cours d'élaboration.

La MRAe recommande de justifier les objectifs de densité du PLUi-H, sur la base d'un bilan des densités des dernières années par communes, en tenant compte des formes urbaines et des densités du tissu urbain existant en limite des secteurs à urbaniser.

2. Choix des zones ouvertes à l'urbanisation

Le projet de PLUi-H délimite 185 hectares destinés à la construction de logements, au développement des activités économiques ou à l'implantation d'équipement, dont 93 hectares pour de l'habitat en extension des enveloppes urbaines existantes. Le dossier ne précise pas la vocation actuelle (naturelle, agricole ou forestière) des parcelles concernées par ces extensions et n'évalue pas les impacts du projet sur l'activité agricole ou sylvicole.

La MRAe demande de compléter le rapport par une analyse des incidences du projet d'urbanisation sur les espaces agricoles et sylvicoles, ainsi que sur le fonctionnement des exploitations identifiées sur ces espaces.

Le PLUi-H comporte treize orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui couvrent l'ensemble des huit secteurs à urbaniser AU, ainsi que cinq secteurs non bâtis en zone urbaine U. Les secteurs d'urbanisation future 2AU ne sont pas couverts par des OAP. La MRAe relève que nombre de sites retenus pour participer à la mise en œuvre du projet intercommunal sont identifiés en zones d'urbanisation future 2AU (1453 logements).

La MRAe recommande de justifier le choix des zones d'urbanisation future 2AU participant à l'atteinte des objectifs de production de logements et de développement économique du projet de PLUi-H.

Le rapport propose une analyse des seuls secteurs couverts par une OAP en identifiant les enjeux en matière de paysage, de biodiversité, de risques et de nuisances. Aucune investigation de terrain ne permet de révéler leurs sensibilités écologiques, notamment en ce qui concerne la présence d'espèces protégées et de zones humides.

21 La rétention foncière se définit par l'absence de mutabilité d'un terrain potentiellement constructible

La MRAe considère par ailleurs que la démarche d'évaluation environnementale est incomplète, car elle ne porte que sur une proportion très réduite des secteurs support du projet de développement intercommunal, l'ensemble des zones 2AU n'ayant fait l'objet d'aucune évaluation de la présence d'éventuelles sensibilités environnementales susceptibles d'être affectées par leur urbanisation.

Le rapport de présentation confirme par ailleurs que ces secteurs font l'objet d'une connaissance environnementale encore trop partielle²², cette lacune se traduisant par l'application d'une rétention foncière de l'ordre de 30 % sur les zones 2AU. Le dossier minimise ainsi la consommation foncière induite par le projet de PLUi-H, en ramenant l'enveloppe foncière à 142 hectares au lieu des 185 hectares délimités dans le document d'urbanisme.

La démarche d'évitement doit être privilégiée et effectivement engagée, afin d'aboutir à une réduction significative des incidences potentielles sur l'environnement liées au développement de l'ensemble des secteurs, y compris ceux d'urbanisation différée, plutôt que de pondérer arbitrairement l'enveloppe foncière disponible, au risque qu'elle ne soit pas proportionnée avec le projet intercommunal à mettre en œuvre.

La MRAe recommande de mener des investigations de terrain proportionnées dans les secteurs d'urbanisation (zonages U, AU et 2AU) afin de préciser et de hiérarchiser les enjeux écologiques, notamment relatifs à la faune, la flore et aux zones humides. Elle recommande ensuite de justifier que la délimitation de ces secteurs a été retenue au regard d'une comparaison de leurs sensibilités environnementales, selon une véritable démarche d'évitement et de réduction des effets sur l'environnement.

Les enjeux identifiés sur les STECAL et secteurs de projets couverts par une OAP ont fait l'objet d'une hiérarchisation selon quatre niveaux, notés de 0 à 3 (absence d'enjeu, enjeu de niveau faible, modéré ou fort). Malgré l'identification d'enjeux de niveau fort, certains secteurs de projet ont été retenus, les préconisations formulées dans les OAP ne constituant pas des mesures d'évitement ou de réduction proportionnées aux enjeux identifiés. À titre d'exemple, le projet de PLUi-H prévoit :

- OAP n°1 à Belin-Beliet : le secteur de projet retenu est un ancien site industriel et d'activités de service, présentant une pollution potentielle des sols. Il appartient en outre au site inscrit du Val-de-l'Eyre et comporte un boisement d'intérêt recensé par le PNR des Landes de Gascogne comme élément constitutif de la trame verte et bleue. Contrairement à ce qui est mentionné dans le dossier, l'OAP ne prévoit aucune disposition visant à préserver tout ou partie des boisements existants. Une urbanisation sous forme d'habitat individuel ou groupé est envisagée sur l'ensemble de la parcelle, sans préconisation spécifique pour favoriser l'intégration du bâti ;
- OAP n°3 à Salles : le site abrite une installation de travail du bois vouée à être détruite, classée ICPE et générant selon le dossier une pollution potentielle des sols. Les plans d'eau identifiés sur le site ne sont pas pris en compte dans le cadre de l'OAP, une urbanisation sous forme d'habitat individuel et/ou groupé étant envisagée à leur emplacement. Le site est par ailleurs exposé à des nuisances sonores liées à la présence de la RD 3 (classée catégorie 5), non prises en compte dans le traitement des secteurs d'habitat collectif et/ou individuel ;
- OAP n°4 à Salles : le diagnostic écologique du site révèle la présence d'une prairie pâturée à l'est, d'une friche prairiale et chênaie sur sable acide à l'ouest avec chêne vert et arbousier d'intérêt, ainsi que celle de zones humides, le secteur étant longé au sud par le cours d'eau intermittent de la Planquette. Les boisements d'intérêt et zones humides ne sont cependant pas repérés pour en assurer leur préservation, l'OAP prévoyant en lieu et place de la chênaie un secteur d'habitat collectif et/ou individuel, et une bande inconstructible de 12 mètres assurant, selon le dossier, la préservation des zones humides environnantes et la réduction de l'exposition au risque feu de forêt ;
- OAP n°2 à Lugos : le dossier évalue un niveau d'enjeu modéré en affirmant dans le diagnostic du site qu'aucun enjeu écologique n'est connu en matière de biodiversité. La MRAe relève cependant que ce site a fait l'objet d'un pré-diagnostic écologique en 2021²³, dans le cadre d'un dossier de dérogation à la règle d'urbanisation limitée pour le PLUi H, qui identifie des enjeux de niveau moyen à assez fort sur cette parcelle de régénération post-culturelle de lande à callune. Le site est par ailleurs situé en limite du massif forestier, le risque feu de forêt générant une bande inconstructible de 12 mètres en lisière forestière ;
- STECAL n°1 à Belin-Beliet : STECAL à vocation touristique délimité pour permettre l'extension de l'aire de camping existante. Sa localisation, à l'emplacement d'un ancien site industriel (station service), induit une pollution potentielle des sols liée au stockage de carburants, alors que l'extension du camping est motivée, selon le dossier, pour l'accueil des scolaires.

22 Justifications, livre 1.2, p.50.

23 Évaluation environnementale, livre 1.3, p.90 à 92.

Malgré l'identification d'enjeux significatifs, les investigations complémentaires permettant de préciser le niveau des enjeux en présence ne sont pas menées. Le projet de PLUi-H fait le choix de retenir différents sites pour qu'ils soient urbanisés, en précisant qu'en matière de sites et sols pollués, des études de gestion adéquates pourront être exigées afin de garantir la compatibilité entre les usages prévus par le PLUi-H et la nature des sols. En outre, aucune mesure réglementaire n'est envisagée pour éviter ou réduire les incidences de l'ouverture à l'urbanisation de ces secteurs.

Dans son avis en date du 23 mai 2023, l'ARS rappelle que la loi ALUR du 24 mars 2014 instaure le principe d'une meilleure information sur les sites et sols pollués pour améliorer leur prise en compte dans les projets d'aménagement. Des secteurs d'information sur les sols (SIS) doivent être annexés aux documents d'urbanisme pour les terrains dont la pollution suspectée justifie la réalisation d'étude de sols et de mesures de gestion pour assurer la compatibilité entre l'état des sols et les usages prévus.

Elle indique aussi que la circulaire du 8 février 2007 relative à l'implantation sur des sols pollués d'établissements accueillant des populations sensibles précise que la construction de ce type d'établissement défini comme l'ensemble des établissements accueillant des personnes de 0 à 18 ans et les aires de jeux et espaces verts attenants, doit être évitée sur les sites pollués.

Certains secteurs 2AU ont également fait l'objet d'une analyse qui, bien que succincte, conclut à la présence de sensibilités environnementales non négligeables. Ces sites sont cependant maintenus en zone d'urbanisation future, sans faire l'objet d'investigations complémentaires permettant de préciser les enjeux en présence et de proposer des mesures d'évitement ou de réduction proportionnées.

C'est ainsi le cas du site de projet n°6 à Belin-Beliet, inscrit en zone à urbaniser 2AU dans le projet de PLUi-H, malgré la présence de zones de prairies avec un enjeu très fort, d'arbres feuillus matures considérés comme habitats favorables à des espèces patrimoniales, et bien que ce secteur constitue un réservoir de biodiversité et un corridor écologique de la TVB.

Les sites de projet n°3 et 4 ont également été retenus en zone 2AU sur la commune du Barp, malgré la présence d'habitats favorables au Fadet des laïches, à l'Agrion de Mercure et aux amphibiens, la présence potentielle de la Fauvette pitchou et du Tarier plâtre, ainsi que celle de zones humides.

Le rapport justifie le classement en zone 2AU de ces différents sites en conditionnant leur ouverture à l'urbanisation à la réalisation d'études ultérieures, assurant, selon le dossier, la préservation des enjeux écologiques à court terme.

Le dossier n'intègre pas de mesures d'évitement à la hauteur des enjeux écologiques identifiés sur les différents sites. Au stade de la planification territoriale, la démarche d'évitement doit aboutir de façon plus concluante à une réduction significative des enjeux susceptibles d'être affectés par le développement de l'urbanisation, et ne pas différer, au moment de l'évaluation environnementale des projets d'extensions urbaines, les éventuelles mesures de réduction à mettre en œuvre.

La MRAe recommande d'engager une démarche d'évitement des secteurs exposés à des risques et à des nuisances, ainsi que ceux présentant des zones humides ou des boisements d'intérêt constitutifs de la trame verte et bleue notamment, les mesures de réduction ou de compensation devant résulter de l'impossibilité avérée d'éviter les incidences.

3. Prise en compte de l'environnement

a) Prise en compte de la ressource en eau

Les recommandations générales des OAP préconisent, lorsque la qualité des sols le permet, une gestion des eaux pluviales à l'échelle du site par l'aménagement de noues, de fossés, de bassins de rétention paysager et de puits d'infiltration.

Compte tenu des enjeux de préservation de la qualité de la ressource en eau, et de la vulnérabilité de certains secteurs en raison de la proximité de la nappe phréatique qui impacte les possibilités d'infiltration, ces recommandations devraient trouver une traduction opérationnelle au sein des OAP, sous forme de principes d'aménagement ciblant les fossés ou les haies en lisière comme réceptacle des eaux pluviales.

La MRAe recommande d'intégrer au sein des schémas d'aménagement de chaque OAP des dispositions spécifiques à la gestion des eaux pluviales et au pré-traitement des eaux de ruissellement des voiries et des parkings notamment.

La station d'épuration (STEP) n°2 de Belin-Beliet présente en 2020 des charges maximales supérieures à sa capacité nominale (2 127 EH pour une capacité nominale de 2 000 EH). Le rapport précise par ailleurs que l'autre STEP de Belin-Beliet sera à saturation d'ici 2030, la charge maximale relevée en 2020 étant de 2 411 EH pour une capacité nominale de 2 700 EH.

Pour remédier à cette insuffisance, des travaux d'extension de la STEP n°2 du bourg de Belin-Beliet sont programmés en 2023 afin d'augmenter sa capacité nominale de 2000 à 4 000 EH, une partie des effluents de l'autre STEP étant à termes réorientés sur celle-ci. Le dossier affirme que ces travaux permettront de répondre à l'évolution démographique de la commune de Belin-Beliet, sans démontrer que l'augmentation de capacité de la STEP sera suffisante pour prendre en charge l'accroissement de population envisagée sur Belin-Beliet, mais aussi les dépassements constatés à l'heure actuelle sur une station, ainsi que la saturation de l'autre STEP à horizon 2030.

La MRAe recommande d'estimer le nombre de raccordements potentiels induits par le projet de PLUi-H, notamment sur la commune de Belin-Beliet, pour démontrer que la capacité épuratoire des stations est en adéquation avec les perspectives de développement envisagées.

b) Prise en compte des milieux naturels et des continuités écologiques

Le projet de PLUi-H propose un seul type de zonage naturel N, ne comportant aucun sous-secteur dont le règlement spécifique aurait pu renforcer les mesures de protection des zones naturelles les plus sensibles. Le projet de PLUi-H a fait le choix de protéger les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques au titre de l'article L 151-23 du Code de l'urbanisme.

Les dispositions générales du règlement spécifient les règles qui s'appliquent sur ces espaces. Alors que les changements de destination, ainsi que des aménagements, constructions ou extensions de bâtiments sont autorisés²⁴, le dossier n'évalue ni le nombre de sites potentiellement concernés, ni les incidences de ces droits à construire sur les continuités écologiques.

En l'état actuel du dossier présenté, les différentes protections réglementaires mises en œuvre dans le cadre du PLUi-H ne traduisent pas une prise en compte proportionnée des enjeux écologiques et ne sont pas de nature à préserver la trame verte et bleue sur le territoire.

La MRAe recommande d'évaluer les incidences potentielles des changements de destination, aménagements et constructions autorisés au sein des espaces protégés au titre de l'article L 151-23 du Code de l'urbanisme et de renforcer les mesures réglementaires de protection des continuités écologiques.

Le projet de PLUi-H propose par ailleurs sur certains secteurs un zonage mixte « agricole ou naturel » pour tenir compte, selon le dossier, de la double fonctionnalité, agricole et sylvicole (pépinière par exemple) de ces espaces. La MRAe rappelle que l'article R.123-4 du Code de l'urbanisme ne permet au règlement d'un PLU de délimiter que quatre types de zones : à vocation urbaine, à urbaniser, agricoles, ou naturelles et forestières. Les zones agricoles sont identifiées et à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des parcelles agricoles, alors que les zones naturelles et forestières sont délimitées et à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels.

La MRAe recommande de revoir le zonage mixte « agricole ou naturel » identifié au sein du PLUi-H du Val-de-l'Eyre, en distinguant les secteurs qui relèvent d'un classement en zone agricole de ceux à délimiter en zone naturelle et forestière.

c) Protection du patrimoine bâti, paysager et naturel

Le projet de PLUi-H envisage de protéger le patrimoine bâti au titre de l'article L.151-19 du Code de l'urbanisme, en repérant sur le règlement graphique 332 bâtiments de caractère et 62 ariiaux. Le patrimoine végétal et paysager est également protégé, soit au titre de l'article L 151 19 du Code l'urbanisme (37 parcs et jardins sont identifiés au sein du règlement graphique), soit au titre de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme en ce qui concerne les éléments naturels (haies arborées ou arbustives, alignements d'arbres, arbres remarquables) assurant notamment une fonction de corridor en pas japonais au sein des espaces urbains.

24 Dispositions générales du règlement écrit du PLUi-H : « [...] Sont autorisés :

- Les constructions et installations à usage agricole ou forestier, la superficie de l'ensemble des bâtiments ne devant pas dépasser 100 m² d'emprise au sol ;
- L'extension des constructions existantes à usage d'habitation à la date d'approbation du PLUi H et la construction d'annexes, sans excéder 30 % de la surface de plancher existante dans la limite d'une surface de plancher maximale totale de 200 m². »

Le rapport affirme que les espaces boisés classés (EBC) figurant au sein des documents d'urbanisme en vigueur ont été intégralement repris, en faisant l'objet d'adaptations ponctuelles selon la réalité de l'occupation boisée du sol, voire d'ajouts afin de protéger certains boisements à la demande des élus. La MRAe relève cependant qu'aucun espace boisé classé ne figure sur le règlement graphique, seule la trame relative aux « boisements et prairies » étant représentée, en complément des trames délimitant les corridors écologiques et les réservoirs de biodiversité de la trame verte et bleue.

La MRAe recommande de faire figurer les espaces boisés classés sur le règlement graphique du PLUi-H.

Si les règlements graphiques des communes de Saint-Magne et Lugos identifient les arbres remarquables à préserver, cet inventaire ne semble pas avoir été entrepris sur les trois autres communes du territoire, et seul un arbre remarquable figure dans la commune du Barp.

Les éléments paysagers et bâtis faisant l'objet de mesures de protection au sein du PLUi-H ne font pas l'objet de 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.

Les sensibilités paysagères aux alentours d'un monument historique, site classé ou site inscrit sont protégées selon les dispositions de l'article L.621-32 du Code du patrimoine, mais ni les édifices classés ou inscrits en tant que monuments historiques, ni leurs périmètres de protection, ni le périmètre des sites inscrits et classés ne figurent sur le règlement graphique.

La MRAe recommande de compléter le règlement graphique par un inventaire du patrimoine paysager et bâti faisant l'objet d'une protection au titre des articles L.151-23 et L.151-19 du Code de l'urbanisme et de faire figurer les sites et édifices classés ou inscrits, ainsi que leurs périmètres de protection.

Les secteurs de projet couverts par une OAP ne disposent pas d'une description suffisante des singularités du site (occupation du sol, photographies, fonctionnement urbain, vues, boisements d'intérêt...) et des particularités à préserver dans le cadre de l'OAP. Ils n'ont pas fait l'objet d'un état des lieux suffisamment fin pour identifier les enjeux propres à chaque site (d'un point de vue urbain, patrimonial, paysager, environnemental, lié à la desserte...), les hiérarchiser et les prendre en compte au sein du schéma d'aménagement de l'OAP. En particulier, le dossier n'évalue pas les incidences sur le paysage de la suppression d'espaces de nature en ville, tels que les boisements des OAP n°1, 2 et 3 au sein du bourg de Belin-Beliet.

Le projet de PLUi-H prévoit ponctuellement de protéger certaines spécificités paysagères des secteurs de développement par des préconisations intégrées dans les OAP.

La MRAe rappelle 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 efficace des paysages. Une protection réglementaire de type espace boisé classé (EBC) selon l'article L.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 ».

La MRAe recommande de compléter les OAP par un état des lieux détaillé de chaque site de projet afin de définir les sensibilités environnementales des zones à urbaniser, en privilégiant une protection des éléments les plus significatifs pour des motifs écologiques ou paysagers (articles L.151-23 ou L.151-19 du Code de l'urbanisme) ou par un classement en EBC, qui offrent une meilleure garantie d'atteinte des objectifs de préservation du patrimoine paysager et urbain.

d) Prise en compte des projets d'énergie renouvelable

Le rapport précise que des projets de développement des énergies renouvelables à grande échelle (parcs photovoltaïques) sont pré-fléchés sur le territoire intercommunal afin d'encadrer et maîtriser leur développement sur des délaissés (notamment des décharges).

En lien avec les exigences du PNR des Landes de Gascogne, la communauté de communes du Val-de-l'Eyre a opté pour l'intégration au sein du PLUi-H d'un schéma communautaire des énergies renouvelables permettant d'encadrer les surfaces dédiées aux énergies renouvelables au sol dans la limite maximale de 1 % de la superficie totale du couvert forestier de l'intercommunalité.

Selon le dossier, en 2019 le Val-de-l'Eyre compte 110,7 hectares de sites existants dédiés à l'énergie solaire et évalué à 176,5 hectares la surface des projets connus, soit un total de 287,2 hectares dédiés aux projets photovoltaïques, ce qui représente 0,64 % du couvert forestier²⁵. Le projet intercommunal n'identifie pas de zonage spécifique dédié au développement des énergies renouvelables.

La MRAe relève que le schéma communautaire des énergies renouvelables ne figure pas dans le dossier communiqué, ce qui ne permet pas d'identifier les projets pré-fléchés sur le territoire. En outre, aucune évaluation des incidences potentielles de ces projets n'a été réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale du PLUi-H.

La MRAe recommande de compléter le dossier en intégrant le schéma communautaire des énergies renouvelables pour identifier avec précision les secteurs pré-fléchés sur lesquels sont privilégiés les parcs photovoltaïques au sol.

Elle recommande également de procéder à une évaluation environnementale des secteurs dédiés au développement du photovoltaïque, en appréhendant notamment les incidences de ce classement sur le fonctionnement écologique du territoire et les paysages. Il convient de prendre en compte les surfaces sylvicoles concernées et d'évaluer les impacts cumulés d'une réduction progressive des surfaces plantées en pin sur l'économie de la filière sylvicole, déjà mise à mal par les incendies de l'été 2022.

Ces compléments de diagnostic sont nécessaires pour permettre au PLUi-H de démontrer que le choix des secteurs retenus s'inscrit dans une optique de moindre impact environnemental.

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

Le projet d'élaboration du PLUi-H de la communauté de communes du Val-de-l'Eyre porte sur l'accueil de 3 670 habitants supplémentaires au cours des dix prochaines années. Il prévoit la construction de 2 408 logements, en mobilisant près de 123 hectares pour l'habitat, en densification et en extension des enveloppes urbaines existantes, ainsi que 48,7 hectares pour l'extension des activités économiques et 13,5 hectares pour l'implantation d'équipements.

Le rapport présenté est de qualité, avec la présence d'une synthèse relative à chaque thématique abordée, ainsi que de nombreuses illustrations et cartes qui facilitent l'appréhension du dossier.

Le projet territorial présenté est susceptible d'incidences notables sur l'environnement. Il prévoit l'urbanisation de secteurs à enjeux significatifs en matière de continuités écologiques, de zones humides, de biodiversité qu'il convient de mieux caractériser et de hiérarchiser afin d'éviter l'artificialisation des milieux les plus sensibles. Il prévoit également d'investir des sites potentiellement pollués qui nécessitent des mesures adaptées. La démarche d'évaluation environnementale est par ailleurs incomplète, car elle ne porte ni sur les 128 bâtiments autorisés à changer de destination, ni sur les zones 2AU à urbaniser à long terme, pourtant destinées à accueillir la majorité du projet intercommunal.

La MRAe considère ainsi que la communauté de communes du Val-de-l'Eyre doit ré-évaluer, à l'échelle d'un territoire élargi au-delà de son périmètre, les incidences de son projet intercommunal et revoir les choix d'urbanisation des secteurs les plus sensibles en poursuivant la démarche d'évitement et de réduction des incidences jusqu'à son terme.

Il convient également de démontrer que le projet de PLUi-H est compatible avec les orientations du SCoT du Bassin d'Arcachon et du Val-de-l'Eyre, non encore applicable mais désormais arrêté.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

Les réponses apportées ont vocation à être prises en compte dans une mise à jour du dossier et de son résumé non technique.

À Bordeaux, le 13 juillet 2023

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

Signé

Annick Bonneville

25 Justifications, livre 1.2, p.107 : Le couvert forestier du Val-de-l'Eyre s'étend sur 44 885,9 hectares au 01/10/2019.