

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration du plan local
d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de
communes Côte Landes Nature (Landes)**

n°MRAe 2024ANA62

dossier PP-2024-15965

Porteur du Plan : la communauté de communes Côte Landes Nature
Date de saisine de l'Autorité environnementale : le 21 mai 2024
Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : le 24 mai 2024

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 21 août 2024 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré : Annick BONNEVILLE, Didier BUREAU, Patrice GUYOT, Michel PUYRAZAT, 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 : Cédric GHESQUIERES, Cyril GOMEL, Pierre LEVAVASSEUR, Jessica MAKOWIAK, Raynald VALLEE, Jérôme WABINSKI.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Côte Landes Nature (40).

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au pétitionnaire, 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.

La 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.

A. Localisation et contexte des documents en vigueur

La communauté de communes Côte Landes Nature regroupe dix communes et une population de 12 431 habitants d'après les données de l'INSEE de 2021.

Trois communes (Saint-Julien-en-Born, Lit-et-Mixe, et Vielle-Saint-Girons) sont concernées par les dispositions de la loi Littoral du 3 janvier 1986. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine les identifie comme faisant partie des principaux sites touristiques régionaux.

La communauté de communes est couverte par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), approuvé le 5 juin 2018 sur un périmètre identique à celui du projet de PLUi. Le SCoT a fait l'objet d'un avis¹ de la MRAe en date du 14 mars 2018. Il a été modifié le 25 septembre 2023 afin d'identifier deux villages et quatre secteurs déjà urbanisés (SDU) supplémentaires. Cette modification du SCoT a fait l'objet d'une décision² de la MRAe en date du 23 septembre 2022, sans soumission à évaluation environnementale.

Le SCoT prévoit une population de 16 000 habitants environ à horizon 2040. Il identifie Castets (2 505 habitants en 2021) en tant que pôle de développement principal, soulignant par ailleurs l'attractivité de Taller (668 habitants), du fait de sa proximité avec l'agglomération dacquoise. La communauté de communes a prescrit la révision du SCoT par une délibération du 4 mars 2024 dans l'optique de redéfinir les équilibres territoriaux, de mettre en adéquation l'offre de logements et les équipements, et de définir une politique de développement du tourisme cohérente avec la capacité d'accueil du territoire.



Localisation de la communauté de communes Côte Landes Nature (source : Wikipédia)

1 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2017_5848_scot_cote_landes_natures_avis_ae_mrae_signe.pdf

2 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/kpp_2022_12987_ms1_scotcotelandesnature_vmeeab_signe.pdf

Le territoire est couvert par plusieurs sites Natura 2000, trois au titre de la directive « habitats, faune, flore »³ et un au titre de la directive « oiseaux »⁴. Il est également traversé par des cours d'eaux identifiés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion (SDAGE) Adour-Garonne 2022-2027.

B. Description du projet communal

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU repose sur les axes suivants :

- définir la trame verte et bleue (TVB) comme socle de la préservation des espaces naturels et lien entre les communes littorales et rétro-littorales ;
- valoriser les bourgs, le patrimoine bâti et naturel afin de maintenir la « typicité » des lieux ;
- veiller à la qualité du cadre de vie, en s'assurant du caractère suffisant de la ressource en eau pour réaliser le projet de territoire, en développant les liaisons douces entre communes et en requalifiant les friches urbaines et économiques ;
- limiter les consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- organiser le maillage économique du territoire en s'appuyant sur les sites industriels existants, en diversifiant les activités touristiques et en favorisant le développement de nouvelles pratiques agricoles (circuits-courts, agrivoltaïsme) et de la filière bois ;
- favoriser l'accueil d'une population active en améliorant la desserte du territoire, et en répondant à des besoins spécifiques liés aux filières agricoles et touristiques.

Selon le dossier, le PLUi envisage l'accueil de 3 250 habitants à horizon 2035 amenant la création de 1 560 logements à produire entre 2023 et 2035 (soit 130 logements par an en moyenne). Le projet économique porte sur le maintien de la vitalité des bourgs, en évitant la concurrence entre l'offre des centres-bourgs et celle des zones d'activités (ZAE), la mise à disposition de foncier économique pour permettre l'accueil de nouvelles entreprises et la diversification de l'offre touristique.

Pour ce faire, la communauté de communes prévoit :

- la densification des enveloppes urbaines, un potentiel de 85 hectares étant identifié pour la production de logements et 91 hectares pour le développement économique⁵ ;
- le renouvellement urbain de quatre friches : « Gascogne Bois » à Castets, « Darbo », « Camille Bouges » et « Buoges » à Linxe ;
- le changement de destination de 30 bâtiments en zone agricole et naturelle ;
- la création en extension urbaine de 32 zones à urbaniser à court terme (1AU) représentant 206,25 hectares et des zones à urbaniser à long terme (2AU) pour 56,14 hectares ;
- la création de secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL), dont 20 sont identifiés dans le rapport de présentation (17 liés à des activités existantes et trois à des activités à créer) ;
- des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) visant à encadrer le développement des zones à urbaniser, qui comprennent notamment les 4 friches susmentionnées ; 22 OAP concernent des zones à vocation résidentielle et 10 des zones à vocation économique.

C. Articulation du projet avec les documents de rang supérieur

Le dossier ne comporte pas de partie spécifique expliquant l'articulation du projet de PLUi avec les documents de rang supérieur. Seule l'articulation du projet de PLUi avec le SCoT et le Plan local de l'habitat (PLH) fait l'objet d'explications approfondies.

En l'occurrence, le constat du large dépassement par Vielle-Saint-Girons de son objectif de production de logements sur la période 2016-2022 (583 logements par rapport à un objectif de 396) interroge les équilibres du territoire de l'armature territoriale définie par le SCoT, notamment au regard de leur rôle dans le fonctionnement économique du territoire.

Le SRADDET Nouvelle-Aquitaine et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne sont uniquement évoqués pour établir l'état initial du territoire (trame verte et bleue, état des masses d'eau). La contribution du PLUi à l'atteinte des objectifs du SRADDET en matière de développement d'un tourisme durable ou à la mise en œuvre des dispositions du SDAGE en matière de prise en compte du changement climatique dans la gestion de la ressource en eau aurait notamment dû être détaillée, compte-

3 Les sites Natura 2000 concernés sont : *Dunes modernes du littoral landais de Mimizan à Vieux-Boucau*, référencée FR7200711, *Zones humides de l'ancien étang de Lit-et-Mixe* (FR7200715), *Zones humides de l'étang de Léon* (FR7200716).

4 Site Natura 2000 Courant d'Huchet, référencé 7210031.

5 Rapport de présentation, 188.

tenu des enjeux du territoire.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'articulation du projet de PLUi avec les documents de rang supérieur (SRADDET et SDAGE), notamment en ré-interrogeant l'armature territoriale au regard des dynamiques en cours.

D. Principaux enjeux

Le dossier fait ressortir un territoire caractérisé par les enjeux majeurs suivants :

- une attractivité liée à la situation littorale du territoire, générant des problèmes d'accès au logement pour les jeunes ménages, avec notamment un parc de résidences secondaires important (45 % pour les communes littorales) ;
- un développement urbain qui s'est accompagné d'un mitage des réservoirs de biodiversité ;
- des activités touristiques qui génèrent une forte augmentation de la population en période estivale (facteur cinq), et des besoins de logement pour les saisonniers non satisfaits ; la filière agricole est également concernée par cette problématique de besoins en logements saisonniers ;
- une biodiversité importante liée à la diversité des milieux représentés sur le territoire ; des enjeux particuliers liés aux milieux humides et aquatiques, qui transparaissent à travers les sites d'inventaire et de protection (sites Natura 2000, zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique) qui couvrent le territoire ;
- une situation littorale qui emporte de forts enjeux en matière d'exposition du territoire aux risques, dans un contexte de changement climatique ; les enjeux particuliers concernent les risques littoraux (submersion marine, érosion) et les feux de forêt.

II. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

A. Qualité générale et accessibilité du document

Le dossier est constitué d'un état initial de l'environnement et d'un diagnostic socio-économique, d'une notice expliquant le projet de territoire et d'une évaluation des incidences du projet présentant la démarche d'évitement et de réduction mise en œuvre par le PLUi. Il comporte également un résumé non technique visant à faciliter l'appropriation du dossier par le public.

Des incohérences et l'organisation générale du dossier complexifient la compréhension du dossier. Certains éléments de justification du projet de territoire (par exemple, le calcul du « point mort⁶ » en matière de logement) sont exposés dans le diagnostic et ne sont pas repris dans l'explication du projet. Les données qui concernent la démographie, la production de logements et la consommation d'espace sont peu claires, les termes utilisés n'étant souvent pas définis et les chiffres variant sans explication.

La MRAe recommande de présenter de façon plus claire et plus rigoureuse le projet de PLUi, notamment en distinguant bien les éléments qui relèvent du diagnostic du territoire et ceux qui constituent des éléments de justification des choix opérés pour construire le projet de PLUi. Le projet de territoire doit par ailleurs faire l'objet d'une traduction précise en objectifs quantitatifs, avec des définitions précises, dans le cadre d'une présentation accessible pour le public.

B. Qualité de l'évaluation environnementale

1. Méthodes de diagnostic, de l'état initial de l'environnement et des perspectives d'évolutions

Le rapport décrit les principales caractéristiques du territoire (topographie, milieux naturels) et présente les évolutions de l'occupation humaine (démographie, activités économiques, urbanisation). Des synthèses présentées à la fin de chaque sous-partie identifient les atouts et les faiblesses du territoire.

Toutefois, la méthode du diagnostic et de l'état initial ne tient pas compte de la problématique centrale du territoire, qui porte sur le développement de projets consommateurs d'espace naturels, agricoles et forestiers. Le dossier met en exergue les projets, dits « coups-partis », sans préciser leur impact sur la trajectoire de consommation d'espace qui ne doit pas dépasser 50 % de consommation par rapport à la

⁶ Le calcul du *point mort* permet de déterminer le nombre de *logements* à produire, pour maintenir une population constante (en volume) sur un territoire.

période de référence 2011-2021.

Ces projets déjà autorisés ne sont pas évoqués avec suffisamment de précision, notamment pour ce qui concerne leur temporalité (autorisation, début des travaux), leurs incidences sur l'armature territoriale (répartition de la population et des activités) et leurs incidences sur l'environnement.

Le dossier manque de clarté en ce qui concerne l'ampleur des projets déjà autorisés et les projets qui se sont ajoutés dans la démarche d'élaboration du PLUi. À partir de ce constat, la démarche tendant vers un scénario de moindre incidence environnementale n'est pas démontrée.

La MRAe recommande que les scénarios de développement du territoire se basent sur l'état initial incluant l'analyse des incidences environnementales cumulées des projets dits « coups-partis », en particulier en ce qui concerne l'accueil de population et la consommation d'espaces. Le respect de l'objectif de réduction des consommations d'espace de 50 % doit intégrer les « coups partis ».

2. Méthodes d'analyse des solutions alternatives

Le dossier présente trois scénarios démographiques envisagés dans le cadre de l'élaboration du PLUi. Les scénarios démographiques sont établis sur la période 2025-2035, en supposant une population de 13 267 habitants en 2025, et en intégrant, pour les besoins en logements, un calcul du « point mort »⁷. Ils correspondent à :

- une projection effectuée par le GIP Littoral en 2020 par rapport à la période 1990-2020 : +1,15 % par an, soit 1 607 habitants supplémentaires de 2025 à 2035 impliquant la construction de 1 500 logements ;
- au scénario du SCoT : +1,37% par an soit 1 934 habitants en 2035, impliquant la construction de 1 680 logements ;
- au scénario « fil de l'eau » prolongeant la tendance 2009-2020 : +1,55 %, soit 2 206 habitants en 2035, impliquant la construction de 1 829 logements.

Le projet de PLUi retient finalement un objectif qui ne semble correspondre à aucun des trois scénarios ; à savoir l'accueil de 3 250 habitants à horizon 2035, et la construction de 1 560 logements à horizon 2035.

Ces objectifs sont présentés dans le dossier comme une interpolation de la prévision du SCoT à horizon 2040⁸. La MRAe relève cependant que le SCoT prévoit une augmentation de la population de 5 000 habitants par rapport à la population de 2013, pour atteindre 16 000 habitants en 2040. Cela représenterait, sur la période du PLUi (2024-2035), une augmentation de la population d'environ 1 900 habitants, et non 3 250, cible ni expliquée ni justifiée.

La MRAe demande de revoir le projet démographique et le nombre de logements associés, en lien avec l'objectif de limitation de la consommation d'espace.

En matière de développement économique, le dossier met en avant plusieurs objectifs :

- préserver les commerces de centre-ville, notamment en ne permettant pas l'implantation de commerces de détails sur les zones d'activités économiques ;
- privilégier l'extension des ZAE ayant un rôle prioritaire à l'échelle communautaire (principalement le long de l'autoroute A63), pour permettre l'implantation d'activités industrielles ou logistiques ;
- conforter les ZAE de moindre importance, pour préserver des zones d'emplois ou pour maintenir une diversité d'offre ;

En matière de tourisme, le projet de PLUi prévoit l'encadrement des activités existantes (à travers la définition du zonage), le développement d'hébergements de loisir sur plusieurs sites (Linxe, Lévig nac) et la création de logements pour travailleurs saisonniers (Saint-Julien-en-Born).

3. Qualité de la démarche d'évitement-réduction-compensation (ERC)

Les thématiques ayant fait l'objet de l'évaluation environnementale portent sur le paysage, le patrimoine naturel et les continuités écologiques, les ressources (y compris l'eau), les nuisances et pollutions, l'énergie et les émissions de gaz à effet de serre et les risques. Les mesures d'évitement et de réduction associées à chaque thématique sont présentées dans le rapport. Outre ces analyses thématiques, le dossier présente l'évaluation des incidences du projet de PLUi sur les sites Natura 2000.

Par ailleurs, le dossier ne comporte pas l'analyse de la capacité d'accueil requise au titre de la loi Littoral

⁷ Le besoin de logements pour le maintien de la population résidente est en outre estimé à 616 logements, en tenant compte d'une réduction de la taille des ménages de 2,1 aujourd'hui à 1,82 en 2035, et des mutations dans le parc de logements (réhabilitations, transformations en résidences secondaires ou en logements vacants).

⁸ Rapport de présentation, p. 166.

(comptabilité du projet avec la vulnérabilité du milieu)⁹. La présentation des objectifs de développement (population, logements, STECAL) est confuse et nuit à l'appréciation exacte des incidences du projet de PLUi.

Dans cette perspective, le dossier ne rend pas compte d'une réflexion sur les équilibres du territoire à privilégier, notamment entre littoral et rétro-littoral, pour limiter les incidences environnementales du développement urbain. Enfin, les cartographies présentées dans le dossier (notamment trame verte et bleue, délimitation des agglomérations, villages, SDU) ne sont pas déclinées à une échelle suffisamment fine pour garantir la qualité de la démarche d'évitement.

La MRAe rappelle l'obligation de procéder à l'évaluation de la capacité d'accueil prévue par le Code de l'urbanisme pour les espaces littoraux, en menant une réflexion sur les équilibres du territoire à favoriser pour un développement qui respecte les vulnérabilités et les ressources du territoire. L'analyse des sensibilités environnementales doit être menée à une échelle assez précise pour garantir leur prise en compte dans le projet de PLUi.

4. Méthode de suivi

Le rapport de présentation présente les indicateurs prévus pour le suivi de la mise en œuvre du projet de PLUi et de ses effets. Le rapport présente la définition des indicateurs, la source des données et les dernières valeurs de référence connues. Les indicateurs envisagés sont cohérents avec les principaux enjeux identifiés dans le dossier.

Le dispositif de suivi du PLUi pourrait être enrichi en s'appuyant sur les travaux du GIP Littoral concernant la capacité d'accueil. Il pourrait être complété par un suivi des pressions induites par les activités touristiques. Un indicateur permettant un meilleur suivi de la vulnérabilité du territoire aux risques pourrait également être ajouté, par exemple en suivant l'évolution du nombre de constructions en zone d'aléa.

III. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi

A. Consommation d'espace et densités

Le dossier présente un bilan de la consommation d'espace sur les périodes 2011-2022, 2014-2023, et 2011-2020. La période retenue pour évaluer l'atteinte des objectifs nationaux et régionaux en matière de consommation d'espace semble être la période 2011-2020, qui conclut à une consommation d'espace de 424 hectares, dont 264 hectares pour le développement de l'habitat, 108 hectares à vocation d'activités et 52 hectares pour des projets d'infrastructures ou d'équipements.

D'après le dossier, cette consommation inclut des espaces agricoles, naturels et artificialisés, sans que soit précisé le contenu des différentes catégories utilisées. De plus, la périodicité des bilans présentés ne correspond pas à celle des objectifs de rang supérieur. Pour mémoire, le SRADDET Nouvelle-Aquitaine fixe un objectif de réduction de la consommation d'espace NAF de 50 % sur la période 2021-2031. La loi climat et résilience fixe pour sa part un objectif de réduction des consommations d'espace de 50 % par rapport à la période 2011-2021. Au-delà de 2031, la réduction de la consommation d'espace NAF doit tendre vers le zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050.

La MRAe recommande de présenter la consommation d'espace NAF passée sur les périodes définies par le SRADDET (période 2009-2015) et par la loi climat et résilience (2011-2021).

Le projet de PLUi prévoit la consommation de 300 hectares de 2023 à 2035, soit une réduction de 29 % des consommations d'espace par rapport à la période 2011-2020, selon le dossier. Cette réduction des consommations d'espace est présentée de façon fluctuante dans le rapport, ce qui semble lié au fait que les surfaces prises en compte dans le calcul de la consommation d'espace ne sont pas clairement définies.

Il est fait état d'une consommation prévisionnelle de zones à urbaniser à court terme de 90,61 hectares pour l'habitat, 98,80 hectares pour les activités économiques, et 7,84 hectares pour le développement du tourisme. Les zones à urbaniser à long terme représenteraient 56,14 hectares. Ces consommations prévisionnelles totalisent 253,4 hectares. 20 STECAL sont également prévus sans préciser les surfaces consommées et 34 hectares sont prévus pour la réalisation de 62 emplacements réservés. Le dossier indique enfin la densification possible de 176 hectares des enveloppes urbaines (habitat et développement économique). L'enveloppe urbaine n'étant pas clairement présentée, il n'est pas possible de justifier d'exclure ces surfaces du calcul de la consommation d'espaces NAF. La consommation totale annoncée de 300 hectares n'est pas explicitée dans le dossier.

9 Article L121-21 du code de l'urbanisme

La MRAe recommande de définir les surfaces intégrées dans le calcul de la consommation d'espace à horizon 2035, en s'assurant de la prise en compte de toutes les surfaces représentant une création ou une extension d'espaces urbanisés (y compris les STECAL, les emplacements réservés et toutes les surfaces non incluses dans l'enveloppe urbaine à définir).

S'agissant de l'argument selon lequel les dynamiques en cours sur le territoire ne permettent pas d'envisager une réduction des consommations d'espace de l'ordre de 50 %, la MRAe a déjà alerté la collectivité à plusieurs reprises de la nécessité de respecter cet objectif¹⁰.

La méthodologie d'élaboration du projet de PLUi ne semble pas avoir favorisé la recherche de sobriété foncière. En effet, d'après les éléments présentés dans le dossier, la collectivité s'est appuyée sur un repérage de l'ensemble des espaces constructibles et libres au sens des documents d'urbanisme en vigueur sur le territoire. Un second temps de la démarche a consisté à s'interroger sur la nécessité d'ouvrir ces espaces libres à l'urbanisation, sans qu'il soit fait état d'une recherche de mobilisation prioritaire des espaces déjà urbanisés (notamment en adaptant les densités).

Ainsi, le tableau présenté à la page 24 de la partie du rapport de présentation consacré à l'explication du projet relève que le projet de PLUi permet d'envisager la construction de plus de 2 015 logements, dont 834 en densification et 1 181 dans les zones ouvertes à l'urbanisation. Or, ce potentiel, qui intègre une hypothèse de rétention foncière de 20 %, est supérieur à l'objectif de 1 560 affirmé dans le PADD.

En outre, le projet de territoire repose sur une hypothèse unique d'évolution du parc de logements vacants (réduction du taux de vacance de 1,04 à 0,83 %). Compte-tenu de l'évolution de l'augmentation du nombre de logements à horizon 2035, cela représente 110 logements vacants supplémentaires à échéance du PLU. Le dossier n'envisage pas de scénario alternatif reposant sur une démarche de reconquête du parc vacant, alors même que le diagnostic fait état de taux de vacance élevés (9 % et plus) sur Castets, Lévignac et Linxe.

Pour ce qui concerne les consommations d'espace à vocation économique, le dossier met en avant le respect des enveloppes foncières définies à l'échelle communale par le SCoT. Sur une enveloppe 2016-2040 de 269 hectares prévus par le SCoT, le projet de PLUi prévoit 173 hectares sur la durée du plan s'ajoutant à 31 hectares consommés de 2016 à 2022. Ce décompte omet cependant les consommations d'espace liées au projet de requalification de la friche DARBO (4,27 hectares).

De plus, la collectivité n'a pas tenu compte de la recommandation de la MRAe dans son avis du 14 mars 2018 sur le SCoT, sur la nécessité de mieux hiérarchiser les zones d'activité économique et leurs besoins fonciers : sur les 12 ZAE identifiées dans le diagnostic, 9 font l'objet d'un projet d'extension. Cette réflexion apparaît d'autant plus nécessaire que le diagnostic fait état d'une dizaine de friches liées à des fermetures d'établissement, sur Castets, Linxe, Vielle-Saint-Girons, Léon et Saint-Julien-en-Born.

Dans ces conditions, la nécessité d'étendre les zones urbaines pour atteindre les objectifs de développement du territoire n'est pas démontrée. De plus, la collectivité ne propose pas d'échéancier d'ouverture à l'urbanisation des zones 1AU, ce qui aurait pu constituer un levier pour phaser, et donc maîtriser, la consommation d'espace à horizon 2035.

La MRAe recommande de construire le projet de territoire en privilégiant la production de logements par densification de l'enveloppe urbaine (enveloppe qui reste à définir) et par reconquête du parc vacant. Les projets de développement des ZAE doivent être priorités en identifiant les possibilités d'optimisation du foncier existant. Les projets d'extension de l'urbanisation doivent être phasés dans le temps, en fonction d'une priorisation des besoins, et dans l'optique de tendre vers une réduction des consommations d'espaces NAF de -50 % en 2031 et vers le ZAN au-delà.

B. Prise en compte des incidences sur les milieux naturels

Les principaux enjeux identifiés concernent les milieux caractéristiques du littoral et les vallées des cours d'eau du territoire, qui sont couverts par des sites d'inventaire et de protection (sites Natura 2000, zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique). La vulnérabilité de la trame verte et bleue à proximité des zones urbanisées est également signalée.

Le dossier met en avant la prise en compte de ces enjeux par le projet de territoire, et conclut à l'absence d'incidences sur les sites Natura 2000 qui couvrent le territoire.

Le dossier signale que les projets de développement de l'urbanisation se situent au contact des enveloppes urbaines existantes, et concernent des sites ne présentant pas d'enjeux environnementaux forts. Ces enjeux

¹⁰ Voir notamment les avis sur le projet de création d'un lotissement sur le domaine de l'Airial à Vielle-Saint-Girons daté du 20 janvier 2020 (P-2019-9214), sur le projet de lotissement du domaine de l'Engoulevent à Lit-et-Mixe daté du 9 mars 2023 (P-2023-13640), sur le projet de défrichement pour la construction d'un lotissement « Les jardins de Loupsat » à Vielle-Saint-Girons du 13 novembre 2023 (P-2023-14734), ou sur le projet de modification n°1 du PLU de Linxe daté du 8 février 2024 (PP-2023-15071).

semblent avoir été établis par des inventaires présentés en annexe 1.7.2 sans en tirer les conclusions pertinentes et sans rendre compte de la façon dont les préconisations ont été intégrées dans le projet.

La consommation d'espace concerne d'après le dossier principalement la sous-trame des boisements de conifères. Le dossier signale que plusieurs sites de projet intersectent des réservoirs de biodiversité définis par la trame verte et bleue.

Les incidences concernent notamment des zones humides sur le secteur de « Granitas » à Lit-et-Mixe (1 300m² dont 450 m² en site Natura 2000), sur une zone de développement économique 2AU à Vielle-Saint-Girons (1,2 hectare) et sur une zone de développement de l'habitat 2AU à Lévignacq (4 320 m²). Le dossier ne démontre pas l'absence de solutions alternatives de moindre incidence. Il n'est pas fait état des mesures d'évitement-réduction réglementaires mises en place ou, à défaut, de compensation imposée par le SDAGE en cas d'impact sur des zones humides.

Dans son avis du 8 février 2024, la MRAe attirait également l'attention de la collectivité sur les incidences du projet de création d'une zone Upv pour la création d'une centrale photovoltaïque. Le dossier faisait en effet ressortir une consommation de plus de quatre hectares d'espaces naturels présentant des enjeux écologiques forts, notamment sur des habitats d'intérêt communautaire. Ce projet est repris dans le cadre du PLUi sans mention de ses incidences écologiques.

La MRAe recommande de préciser comment les inventaires écologiques présentés en annexe du dossier ont été mobilisés pour mettre en œuvre une démarche d'évitement. Les incidences sur les habitats ou sur les espèces d'intérêt communautaire doivent être explicitées dans le rapport de présentation. La MRAe recommande de ré-examiner les projets d'urbanisation envisagés, en privilégiant l'évitement des incidences sur les milieux naturels.

C. Prise en compte des incidences sur la gestion de l'eau et les milieux aquatiques

Assainissement

Le dossier présente une estimation des besoins en assainissement découlant du scénario démographique et économique du projet de PLUi. Les hypothèses de l'estimation sont explicitées et les besoins liés au développement du tourisme sont pris en compte. Le dossier évoque la problématique d'infiltration d'eaux parasites identifiées sur les réseaux de collecte du territoire et détaille les programmes de travaux en cours ou prévus pour y remédier.

Le dossier signale que les secteurs de développement de l'urbanisation seront principalement raccordés au réseau d'assainissement collectif, qui présente des capacités résiduelles suffisantes d'après le dossier.

S'agissant de l'extension du centre-bourg de Taller (2,5 hectares), qui vise à produire de 20 à 34 logements sur un terrain classé en zone 1AUh, le dossier signale qu'elle ne pourra être réalisée qu'après création d'une nouvelle station d'épuration (STEP), sans préciser cependant la localisation envisagée pour sa réalisation.

La MRAe recommande de préciser les modalités envisagées pour la réalisation de la STEP de Taller. Elle recommande de justifier le choix de classer le terrain prévu pour l'extension du bourg de Taller en zone à urbaniser à court terme 1AU, et non en zone à urbaniser à long terme 2AU.

Eau potable

Le dossier présente une estimation des besoins en eau potable prenant en compte l'augmentation de la population permanente, saisonnière (y compris les touristes) et le développement économique. D'après le dossier, le territoire présente des ressources en eau suffisantes pour la mise en œuvre de projet de PLUi.

Des risques d'accroissement des tensions en période estivale sont cependant signalés, sans que ces tensions soient caractérisées. La collectivité propose d'imposer la récupération des eaux pluviales pour réduire la sollicitation du réseau d'adduction en eau potable.

La MRAe recommande de décrire plus précisément les risques de tensions sur la ressource en eau en période estivale, en tenant compte du changement climatique, qui est susceptible de les aggraver. Il conviendrait également de préciser si le rendement du réseau d'adduction dispose de marges d'optimisation, et le cas échéant, d'indiquer l'échéancier des travaux prévus.

Eaux pluviales

Le dossier met en avant un ensemble de mesures visant à préserver les régimes d'écoulement des eaux pluviales sur le territoire. Il s'agit notamment de la préservation des 5 000 hectares de zones humides identifiées en mobilisant l'article L. 151-23 du Code de l'urbanisme, de la définition de bandes tampon de 20 mètres de part et d'autres des cours d'eau et de la protection de 14 000 hectares de boisements par des espaces boisés classés. Les dispositions visant à une meilleure gestion des eaux pluviales en zone urbanisée sont également mises en avant (coefficients d'espaces en pleine terre, règles de gestion des eaux

pluviales à la parcelle).

D. Prise en compte des risques et nuisances

Les principaux enjeux identifiés par le dossier concernent l'exposition du territoire aux risques littoraux : érosion du littoral, submersion marine. Vielle-Saint-Girons est à cet égard identifiée sur la liste des communes « dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral » (décret du 29 avril 2022).

S'agissant de l'érosion du trait de côte, le dossier indique que le projet de PLUi a été défini en tenant compte des cartes d'aléa à horizons 2025 et 2050 élaborées par le BRGM pour le compte de l'Observatoire de la Côte Nouvelle-Aquitaine. Le dossier met en avant la cohérence du projet de zonage avec les risques identifiés, par un classement de la partie de la bande littorale non construite en zone inconstructible Ni et un classement des secteurs construits en zone Nbp interdisant les constructions nouvelles, à l'exception des activités exigeant la proximité de l'eau, et des équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité.

L'analyse fait apparaître trois secteurs urbanisés menacés par l'érosion du trait de côte à horizon 2050 (secteur de Contis-les Bains, de la plage du Cap de l'Homy et de Saint-Girons Plage).

Le dossier présente également précisément les parties du territoire qui sont concernées par les phénomènes de submersion marine. Il met en avant le fait que ces secteurs sont classés principalement en zone agricole ou naturelle, à l'exception d'un secteur d'habitation classé Ubl (2,2 ha) à Lit-et-Mixe et d'un terrain de camping classé en secteur Nkl (0,9 ha). Le dossier précise que les nouvelles constructions sont interdites dans les zones Ubl et Nkl couvertes par la zone de submersion.

Compte-tenu de l'exposition de certaines zones d'habitation aux risques côtiers (érosion, submersion), la MRAe recommande de réfléchir à une recomposition spatiale du territoire dans le cadre de l'élaboration du PLUi.

Un autre enjeu fort concerne la vulnérabilité du territoire au risque d'incendie feu de forêt. Le dossier signale qu'une trame représentant les zones concernées par l'aléa est matérialisée sur le plan de zonage, afin de favoriser la connaissance du risque. Il met également en avant les mesures visant à réduire la vulnérabilité du territoire : imposition d'un recul des constructions de 12 mètres par rapport aux massifs boisés, recul de 20 mètres pour les stockages de matériaux inflammables, préservation des circulations pour les véhicules de secours.

La MRAe observe que de nombreux secteurs de développement de l'urbanisation contribuent à augmenter la zone de contact avec le massif forestier¹¹.

La MRAe recommande de reconsidérer les secteurs de projets susceptibles d'accroître la vulnérabilité du territoire au risque d'incendie feu de forêt d'autant plus que les effets du changement climatique constituent un facteur d'aggravation du risque.

E. Prise en compte de la loi littoral

En application de la Loi littoral, le dossier identifie les coupures d'urbanisation, les espaces proches du rivage, la bande inconstructible des 100 mètres le long du littoral et les espaces remarquables caractéristiques du littoral.

Le dossier ne présente pas d'analyse de la compatibilité du projet avec la capacité d'accueil du territoire requise au titre de l'article L. 121-21 du Code de l'urbanisme.

De plus, il n'explique pas la méthodologie de délimitation des agglomérations, villages et SDU au sens de la loi Littoral. Parmi les délimitations qui sont présentées, certaines interrogent, au regard des enveloppes urbaines existantes. En effet, des zones très peu denses sont incluses dans ces délimitations : par exemple, les limites données au village de Vielle au nord-est (La Gare) et au sud (entre Paile et l'Étang) ainsi que les zones situées au contact du site Natura 2000 *Zones humides de l'ancien étang de Lit-et-Mixe*, à Lit-et-Mixe.

La MRAe demande, comme indiqué précédemment, que la cohérence du projet par rapport à la capacité d'accueil au sens de l'article L. 121-21 du Code de l'urbanisme soit démontrée. Il convient de rappeler que le GIP Littoral a produit un outil méthodologique pour une meilleure appréhension de cette notion dans les documents d'urbanisme.

La MRAe recommande de justifier la délimitation des agglomérations, villages et secteurs déjà urbanisés (SDU) définis au sens de la loi Littoral, en s'appuyant sur les critères du SCoT et en

11 Il s'agit des secteurs Moncaout 2, Leste, route de Bayonne, secteur Cap de Bosq 1 et 2, Gazalieu à Castets, Gat d'Uza, zone des Agréous 2 à Léon, Gran-Jan à Linxe, Mahiou 2, secteur d'activités de Dardas à Saint-Julien-en-Born, zone d'activités bourg-sud à Lévignacq, zone d'activités bourg-sud à Lit-et-Mixe.

s'attachant à démontrer, notamment, qu'ils n'incluent pas des espaces ayant le caractère de coupure d'urbanisation ou d'espace remarquable caractéristique du littoral.

À cet égard, dans son avis du 18 juillet 2024 sur le projet de création d'un lotissement dit « du Domaine de l'Engoulevent » à Lit-et-Mixe (repris dans le projet de PLUi à travers la définition d'un secteur 1AUHb), la MRAe a recommandé au porteur de projet de prendre en compte les fortes sensibilités naturelles et paysagères du secteur, au regard notamment de la caractérisation des espaces remarquables du littoral¹².

F. Prise en compte du changement climatique

Le rapport met en avant l'intégration au projet de PLUi d'un schéma directeur des pistes cyclables pour favoriser les mobilités alternatives à la voiture individuelle. S'agissant des îlots de chaleur, il souligne les dispositions du projet de PLUi permettant de demander la désimperméabilisation de surfaces inutilisées sur des terrains en zone UE (équipements), UK (campings), UT (tourisme), UY (zones industrielles et artisanales).

La MRAe invite la collectivité à considérer également les enjeux d'adaptation au changement climatique dans une approche plus globale, s'appuyant sur une analyse des vulnérabilités du territoire au changement climatique à échéance du PLUi et sur une réflexion des recompositions spatiales qui pourraient être rendues nécessaires (accès à l'eau, exposition aux risques).

Le projet de PLUi pourrait aussi définir des zones d'accueil des énergies renouvelables en privilégiant les sites anthropisés, et fixer dans le règlement écrit les conditions d'accueil de ces installations, en tenant compte du décret du 29 décembre 2023.

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

La communauté de communes Côte Landes Nature (40) regroupe dix communes et une population de 12 431 habitants.

Le projet de PLUi prévoit un développement spatial important sans chercher à le limiter.

En contradiction avec son PADD qui vise à limiter les consommations d'espace NAF, le projet de PLUi porte sur une production de 1 560 logements afin d'accueillir 3 250 habitants supplémentaires à l'horizon 2035 avec une consommation d'espace NAF de 300 hectares. De plus, la méthodologie de calcul des surfaces consommées par le projet de PLUi ne démontre pas que cette surface ne sera pas dépassée.

La collectivité invoque sans justification suffisante l'impossibilité d'atteindre l'objectif de réduction des consommations d'espace de -50 % à horizon 2031 défini par le SRADDET Nouvelle-Aquitaine et la loi climat résilience. Tous les leviers disponibles pour tendre vers cet objectif doivent être saisis : mobilisation prioritaire du foncier déjà artificialisé, reconquête des logements vacants, phasage des ouvertures à l'urbanisation.

Le dossier ne fait pas ressortir clairement les incidences des projets en cours et ne témoigne pas d'une réflexion sur les recompositions spatiales à organiser pour répondre aux enjeux de sobriété foncière et d'adaptation du territoire au changement climatique.

S'agissant de l'application de la loi Littoral, l'analyse de la compatibilité du projet de PLUi avec la capacité d'accueil, requise par le Code de l'urbanisme, doit être réalisée. Le projet de PLUi conduit à étendre l'urbanisation au contact des massifs forestiers, ce qui impacte certains réservoirs de biodiversité et accroît la vulnérabilité du territoire au risque incendie. Les incidences du projet de développement démographique et touristique sur les tensions saisonnières sur la ressource en eau sont insuffisamment caractérisées et prises en compte.

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 le dossier, ce qui devrait amener à revoir le projet de PLUi.

A Bordeaux, le 21 août 2024

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



Annick Bonneville

¹² https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2024_15956_a_coll_actualisation_lotissement_lit-et-mix_40_vcollegiale_2024-07-17_11-45-11_189-1.pdf