

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration du schéma de
cohérence territoriale (SCoT) du Pays Basque et du Seignanx (40-
64)**

n°MRAe 2025ANA47

dossier PP-2025-17282

Porteur du Plan : Syndicat mixte du SCoT Pays Basque et Seignanx

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 7 février 2025

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 13 mars 2025

Préambule

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

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

Conformément au règlement intérieur et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 7 mai 2025 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré : Pierre LEVAVASSEUR, Jessica MAKOWIAK, Michel PUYRAZAT, Jérôme WABINSKI.

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.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Basque et du Seignanx (40-64).

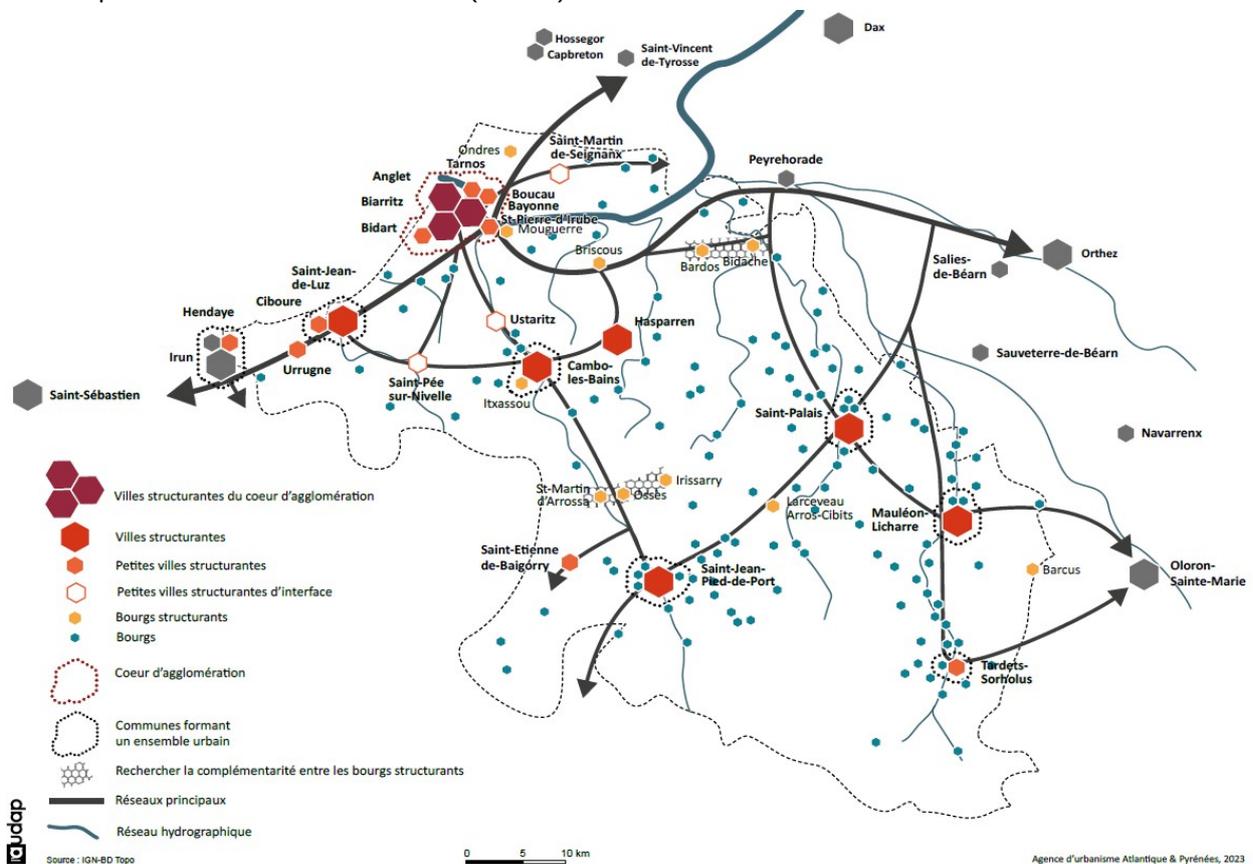
L'élaboration du SCoT est soumise à évaluation environnementale au titre de l'article R104-7 du Code de l'urbanisme.

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 schéma 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

Le territoire du SCoT Pays Basque Seignanx couvre 166 communes, réparties entre la communauté d'agglomération du Pays Basque (158 communes dans le département des Pyrénées-Atlantiques) et la communauté de communes du Seignanx (8 communes dans le département des Landes). Le territoire du SCoT compte 351 175 habitants en 2021 (INSEE).



Espaces de vie mis en regard du réseau de villes du territoire de SCoT (source : diagnostic socio-économique, page 2)

Le SCoT couvre un territoire de 3 000 km² qui s'étend, d'est en ouest de la façade atlantique à la vallée du Saison (site Natura 2000). Au sud, le territoire est délimité par la chaîne pyrénéenne, qui marque la frontière avec l'Espagne. Le dossier décrit le territoire du SCoT comme une zone de transition inter-régionale, tant au regard des continuités écologiques que des échanges économiques qui s'opèrent avec les territoires voisins.

Douze communes sont concernées par les dispositions de la « loi Littoral » : dix sont riveraines de l'océan Atlantique¹ et deux de l'estuaire de l'Adour². Soixante-cinq communes sont concernées par la loi dite « loi

1 Ondres, Tarnos, Anglet, Biarritz, Bidart, Guéthary, Saint Jean de Luz, Ciboure, Urrugne et Hendaye.

2 Boucau et Bayonne.

Montagne ». Il conviendrait de faire apparaître dans le dossier la liste exhaustive des communes concernées par la loi Montagne.

Sur le territoire de la communauté d'agglomération du Pays Basque, six plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) sont en cours d'élaboration. Le PLUi de la communauté de communes du Seignanx arrêté le 5 février 2025, a été transmis à la MRAe le 21 février 2025 pour avis.

Le SCoT du Pays Basque doit se substituer à deux SCoT en vigueur, le SCoT de l'agglomération de Bayonne et du Sud des Landes, approuvé le 6 février 2014, et le SCoT Sud Pays Basque, approuvé en 2005.

D'après le dossier, le territoire du SCoT Pays-Basque Seignanx est structuré par :

- les villes-centres Bayonne, Biarritz, Anglet, dont le poids démographique représente environ le tiers de la population totale du territoire du SCoT et qui concentrent la plus grande part des activités économiques et des équipements ;
- le réseau des villes littorales, notamment Saint-Jean-de-Luz et Hendaye, qui se caractérisent notamment par une forte attractivité touristique ;
- des polarités secondaires rétro-littorales (Cambo-les-Bains, Hasparren) et situées à l'intérieur du territoire (Saint-Palais, Saint-Jean-Pied-de-Port, Mauléon).

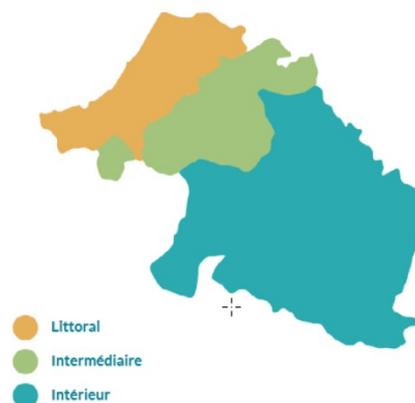
La MRAe recommande de rappeler dans le dossier les motifs justifiant l'élaboration d'un SCoT sur ce périmètre.

B. Description du projet de SCoT

Le dossier met en avant l'objectif de construire un territoire plus équilibré (notamment afin de réduire les incidences négatives de l'hyper-attractivité du littoral), et plus résilient face au changement climatique. Il évoque également la nécessité de rechercher en premier lieu la valorisation de l'existant, en cohérence avec l'objectif de sobriété foncière affirmé par la loi climat et résilience.

Les objectifs du SCoT sont déclinés de façon différente sur les trois « espaces de vie » que constituent la zone littorale, la zone dite « intermédiaire » et la zone dite « intérieure ».

3 espaces de vie structurent le fonctionnement :



Espaces de vie du territoire de SCoT (source : diagnostic socio-économique, page 2)

D'après le plan d'aménagement stratégique (PAS), le SCoT vise ainsi à :

- faire des bassins de vie locaux l'échelle privilégiée de la réponse aux besoins des habitants, notamment en redynamisant les centre-villes et les centre-bourgs, et en atteignant un nombre d'emplois équivalent au nombre d'actifs occupés par bassin de vie ;
- faire de l'économie un levier des transitions, en veillant à une gestion économe et durable des ressources ; réduire les consommations énergétiques et développer la production d'énergie renouvelable afin d'atteindre la neutralité carbone à horizon 2050 ;
- concevoir des projets plus adaptés à l'environnement naturel et urbain, en replaçant le paysage au centre des pratiques d'aménagement, et en anticipant les risques ;
- protéger, voire restaurer, la charpente environnementale pour mieux résister aux effets du changement climatique.

L'objectif du projet de SCoT porte en premier lieu sur la maîtrise de la croissance démographique, qui s'est élevée à 1,1 % par an sur la période 2010-2021, soit plus de 32 000 habitants gagnés en dix ans. Le projet de SCoT vise un gain de population de 50 000 à 72 000 habitants à horizon 2050 par rapport à 2020.

Les espaces de vie intermédiaire et intérieur n'ont capté que 13 % de la croissance démographique sur la période 2010-2021. L'objectif est d'attirer sur ces deux espaces de vie de l'ordre de 50 % des habitants supplémentaires sur la période 2021-2050.

Pour ce qui concerne l'offre de logements, le projet de SCoT prévoit la création de 42 700 à 53 800 résidences principales à horizon 2050, en tenant compte de l'évolution de la taille des ménages, et selon une clé de répartition similaire à celle de la croissance démographique souhaitée. Il prévoit le développement de cette offre prioritairement au sein des enveloppes urbaines, par mobilisation du foncier et des logements vacants.

Pour ce qui concerne l'économie, le projet de SCoT vise à améliorer l'équilibre entre les dynamiques de l'emploi, des équipements et la démographie, principalement au profit de l'espace de vie intermédiaire actuellement très dépendant du littoral. Le développement de l'économie et des équipements, d'après le dossier, s'appuiera principalement sur les polarités existantes, telles que Cambo-le-Bains et Hasparren dans l'espace de vie intermédiaire ; Saint-Jean-Pied-de-Port, Saint-Palais et Mauléon dans l'espace de vie intérieur. Pour les villes et bourgs secondaires, le projet de SCoT prévoit d'améliorer l'offre de services et d'équipements pour les besoins du quotidien. Le développement d'un tourisme fluvial et rural constitue un autre axe de ré-équilibre des activités entre le littoral et les autres espaces de vie.

La lutte contre le changement climatique et l'amélioration de la résilience du territoire face à ses effets font partie des objectifs mis en avant dans le projet de SCoT. Dans cette optique, le projet de SCoT développe une stratégie qui repose sur l'amélioration de la sobriété foncière, énergétique (principalement dans le bâti et les déplacements), le développement des énergies renouvelables et la préservation des fonctionnalités écologiques du territoire. Le projet de SCoT prévoit un développement du mix énergétique (centrales photovoltaïques, énergies marines, hydroélectricité) afin d'atteindre l'autonomie énergétique en 2050.

L'objectif de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) est à hauteur de 54 % à horizon 2031.

C. Articulation du projet avec les documents de rang supérieur

Le rapport analyse, dans un chapitre spécifique, le lien de compatibilité du projet de SCoT avec les documents de rangs supérieurs tels que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne et Côtiers Basque, le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Adour-Garonne, le document stratégique de façade (DSF). La compatibilité du projet de SCoT avec les dispositions de la loi Littoral et de la loi Montagne est également présentée.

La MRAe relève avec intérêt la prise en compte de documents en cours d'approbation au moment de l'arrêt du SCoT, tels que la modification du SRADDET Nouvelle-Aquitaine, et le schéma régional des carrières. À cet égard, la MRAe relève que l'armature territoriale projetée par le SCoT apparaît cohérente avec l'objectif mis en avant dans la modification du SRADDET Nouvelle-Aquitaine, approuvée le 18 novembre 2024. Le SRADDET vise en effet à « atténuer la ligne de fracture entre les territoires littoraux/métropolitains et les territoires de l'intérieur »³.

D. Principaux enjeux relevés par la MRAe

La MRAe relève les enjeux suivants sur le territoire du SCoT :

- de forts enjeux en matière de biodiversité, en lien notamment avec le littoral, la montagne basque, et le réseau hydrographique du bassin Adour Garonne ; la majeure partie du territoire est couverte par des sites d'inventaire et de protection (Zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique, sites Natura 2000) ;
- des dynamiques territoriales contrastées entre le littoral et les espaces de vie intermédiaire et intérieur ; la concentration des activités et des équipements sur l'espace de vie littoral génère des tensions sur le marché du logement, concentre des flux de déplacements générateurs de pollutions et de nuisances, et exerce des pressions sur les milieux naturels ;

3 Rapport de présentation du SRADDET Nouvelle Aquitaine, notice de justification du volet gestion économe de l'espace, page 35.

- des tensions sur l'approvisionnement en eau ; le dossier relève qu'à horizon 2040, la majorité du territoire pourrait connaître des situations de déficit ou de limitation de l'accès à la ressource en eau en période « de pointe »⁴ ; cette situation est aggravée dans les zones de montagne alimentées actuellement par un point de captage unique ;
- le changement climatique susceptible d'impacter les milieux naturels, les paysages (notamment forestiers), et l'exposition des populations aux risques (incendie, inondation, mouvements de terrains) ; l'érosion côtière doit également être anticipée.

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

A. Qualité générale et accessibilité des documents

Le rapport environnemental est composé de notices présentant le diagnostic économique, l'état initial de l'environnement, la justification des choix et l'évaluation environnementale (méthodologie et analyse des incidences). Une notice supplémentaire porte sur la consommation des espaces agricoles, naturels, et forestiers (NAF).

Le dossier présente de façon claire le diagnostic du territoire, l'état initial et la justification des choix retenus. Les éléments sont présentés de façon pédagogique, en s'appuyant sur des chiffres clés et des illustrations. À cet égard, le dossier comporte le résumé non technique visant à faciliter l'appropriation du dossier par le public.

La MRAe relève avec intérêt la remise en perspective des principales orientations du SCoT par des chiffres clés donnant la tendance actuelle du territoire, l'objectif poursuivi, et les motifs ayant présidé à la définition de cet objectif.

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, risques, climat) et présente les évolutions de l'occupation humaine.

La méthodologie du diagnostic et de l'état initial de l'environnement est expliquée dans la notice environnementale du projet de SCoT⁵. Elle repose sur des échanges avec un large panel d'acteurs du territoire afin de recueillir des données et de l'expertise sur les thématiques évaluées, à savoir l'eau, la biodiversité, les risques, la gestion des déchets, la santé, les paysages. Le dossier mentionne également l'actualisation régulière du diagnostic et de l'état initial de l'environnement au fur à mesure de l'identification des enjeux du projet de SCoT, depuis le lancement de la démarche en 2020 jusqu'à l'élaboration du projet d'aménagement stratégique (PAS) en 2024. Cette démarche itérative est conforme aux attendus de l'évaluation environnementale.

Le dossier décrit aussi précisément la méthodologie de hiérarchisation des enjeux, qui s'est appuyée sur une analyse tenant compte des tendances observées sur le territoire et du rôle possible du SCoT.

La MRAe observe qu'il aurait été utile de proposer une synthèse des principales vulnérabilités du territoire par espaces de vie. Elle considère également qu'il aurait été pertinent de réaliser un état initial des zones d'activités économiques (ZAE) plus approfondi. En l'état, le diagnostic constate uniquement la forte concentration des ZAE sur le littoral, sans décrire le réseau des ZAE existantes ni leur taux d'occupation. Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) renvoie à la responsabilité des intercommunalités la réalisation d'inventaires des ZAE et du foncier économique. Il en résulte des orientations généralistes, préconisant la réalisation d'études et de modalités de gouvernance qui devront permettre de doter le territoire d'un maillage rationalisé, favorisant les synergies et l'optimisation du foncier.

Le projet de SCoT aurait pu s'appuyer sur les inventaires des ZAE qui devaient être réalisés par les intercommunalités au titre de la loi climat résilience entre 2021 et 2023. L'intégration de ces inventaires aurait permis de proposer des orientations plus précises en matière de répartition équilibrée des activités économiques sur les trois espaces de vie du territoire, en tenant compte des

4 La période de pointe est la période de plus forte consommation dans l'année. Elle correspond à la période estivale, marquée par l'afflux d'une population saisonnière.

5 Notice de l'évaluation environnementale, page 54.

spécialisations locales et des possibilités d'optimisation du foncier existant.

2. Méthodes d'analyse des solutions alternatives et définition de l'armature territoriale

La notice relative à la justification des choix explique que le projet de SCoT vise à endiguer les tendances du territoire ayant des incidences environnementales négatives : « hyper-attractivité du littoral » qui se traduit notamment par des perspectives de croissance démographique soutenues⁶, et une dépendance économique des espaces de vie intermédiaire et intérieur qui génèrent des flux importants vers les principales polarités du territoire (Bayonne, Biarritz, Anglet). Pour favoriser le développement du territoire, le projet de SCoT met également en avant la recherche de la mobilisation prioritaire de l'existant, plutôt que l'urbanisation en extension.

Trois scénarios ont été étudiés à partir des prévisions de croissance démographique de l'INSEE :

- un scénario « bas » correspondant à une augmentation de la population de 30 000 habitants de 2020 à 2050, soit un taux de croissance annuel moyen (TCAM) de 0,3 % ;
- un scénario « moyen » avec l'accueil de 50 000 habitants supplémentaires sur la même période, soit un TCAM de 0,45 % ;
- un scénario « haut » avec l'accueil de 90 000 habitants supplémentaires, représentant un TCAM de 0,75 %.

Le projet de SCoT formule des objectifs chiffrés sous forme de fourchettes ayant pour vocation de dessiner une trajectoire souhaitable pour le territoire. Ces objectifs sont en outre déclinés sous forme de trajectoires par décennies et par espaces de vie⁷. Les objectifs retenus se situent entre le scénario moyen et le scénario haut (croissance démographique entre +0,45 % à +0,6 % en moyenne par an). Ils portent sur un gain de population de 50 000 à 72 000 habitants à horizon 2050, générant un besoin de logements estimé à 42 700 à 53 800. La croissance démographique du projet de SCoT serait inférieure au scénario tendanciel (+1,1 %) et au scénario haut de l'INSEE (+0,75 %).

Le DOO du SCoT comporte des orientations visant à privilégier l'utilisation du foncier déjà urbanisé, en précisant les densités souhaitées dans les différents espaces de vie (de 60 logements par hectare dans les villes structurantes du cœur de l'agglomération à 15 logements par hectares dans les bourgs secondaires des espaces de vie intermédiaires et intérieurs). La remobilisation des logements apparaît également prioritaire, sans que ne soient toutefois formulés d'objectifs chiffrés en la matière. Cette absence d'objectifs chiffrés de reconquête du parc vacant est justifiée selon le dossier par l'absence de données fiables à l'échelle du SCoT.

Faute de données chiffrées, la MRAe recommande toutefois de fixer des objectifs de reconquête du parc vacant et de densification par exemple en pourcentage afin de donner un cadre aux futurs PLU(i). Elle recommande également de fixer des critères environnementaux pour localiser préférentiellement l'implantation des logements (exemples : accès aux transports alternatifs à la voiture, aux commerces, disponibilité de ressources, proximité des centres-bourgs, absence de conflit d'usage, etc.).

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

La notice environnementale du projet de SCoT présente une analyse des incidences par thématiques, se concluant par l'identification des principaux enjeux et des mesures ERC associées.

D'après le dossier, l'analyse des incidences a été effectuée en tenant compte d'un gain de population possible de 72 000 habitants et d'une augmentation des populations saisonnières (touristes, travailleurs saisonniers), scénario présumé le plus impactant.

Toutefois, le projet de SCoT ne définit pas d'objectifs en matière de reconquête du parc vacant, de création d'hébergements touristiques, et d'évolution du parc de résidences principales. Le choix mis en avant dans le dossier est de poser un principe général de création de logement par remobilisation de l'existant et par densification. Cependant, les deux segments du parc de logements que constituent les hébergements saisonniers et les résidences secondaires sont susceptibles d'impacter de façon substantielle les variations saisonnières de la population et la disponibilité de logements pour les résidents. La MRAe s'interroge donc sur les hypothèses qui ont été retenues en la matière pour mener l'analyse des incidences du projet de SCoT. **Elle recommande de préciser ces hypothèses pour étayer les conclusions du dossier relatives à la soutenabilité du projet par rapport aux ressources du territoire.**

6 Le dossier souligne notamment que 2011 à 2020, le littoral a capté 87 % de la croissance démographique alors qu'il représente 18 % de la superficie du SCoT, voir page 12 de la notice de justification des choix.

7 Document d'orientation et d'objectifs, page 9.

Le dossier tient compte des effets possibles du changement climatique, notamment en matière d'aggravation des risques et de disponibilité de la ressource en eau.

Le dossier met en avant un ensemble de mesures ERC visant à préserver les paysages, les fonctionnalités des éco-systèmes, à assurer une gestion durable de la ressource en eau en quantité et en qualité, et à ne pas aggraver la vulnérabilité du territoire face aux risques.

La MRAe recommande de décliner l'analyse des incidences par espaces de vie, par analogie avec la façon dont les objectifs ont été formulés. Cela permettra de mettre en lumière les impacts du projet de SCoT sur le territoire de façon plus précise, et le cas échéant, de préciser certaines mesures ERC en fonction des enjeux locaux.

4. Dispositif de suivi du SCoT

Le dossier présente les indicateurs de suivi environnementaux du projet de SCoT, en précisant les enjeux sous-jacents et les sources de données à mobiliser. Le dispositif prévu est cohérent avec les principaux enjeux identifiés dans le dossier. L'ajout des valeurs cibles et des dernières valeurs connues des indicateurs serait opportun pour permettre un suivi efficace.

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

A. Consommation d'espace et densités

Le dossier présente, dans une notice ad hoc, un bilan de la consommation d'espace portant sur les 10 ans précédant l'arrêt du SCoT et sur la période 2011-2021, qui permet de définir l'objectif de réduction de la consommation d'espace fixé par le SRADDET Nouvelle-Aquitaine (modifié à l'automne 2024) et la loi climat et résilience.

Les consommations foncières des deux périodes de référence ont été déterminées par extrapolation, à partir de la consommation annuelle moyenne calculée d'après les données 2009-2020 de l'observatoire de l'occupation des sols (OCS) de Nouvelle-Aquitaine. Le calcul fait ressortir une consommation d'espace NAF de 1 365 hectares entre 2011 et 2021.

Le bilan relève également que 80 % des consommations foncières se concentrent sur les espaces littoraux (correspondant au territoire des futurs PLUi du Labourd Ouest⁸ et du Seignanx) et du Labourd est, qui couvre notamment Cambo-les-bains et Hasparren.

Au sens du SRADDET Nouvelle-Aquitaine modifié, le projet de SCoT couvre un territoire de ré-équilibre régional pour lequel un objectif de réduction de la consommation d'espace de 53 % est fixé pour la période 2021-2031 par rapport à 2011-2021. Le territoire bénéficie en outre d'une « bonification » de 1 point de cet objectif, au titre des « efforts de réduction déjà réalisés ». Pour les périodes 2031-2040 et 2040-2050, le SRADDET Nouvelle-Aquitaine prévoit une réduction de la consommation d'espaces NAF de 30 % supplémentaires pour chaque décennie.

L'objectif de réduction de la consommation fixé par le projet de SCoT porte sur 54 % minimum à horizon 2031, l'effort étant plus soutenu pour le littoral (-56 %) que pour les espaces intermédiaires et intérieurs (respectivement -55 % et -49 %). Par rapport aux 1 365 hectares consommés de 2011 à 2021, cela représente une consommation d'espaces NAF de 628 hectares environ. Le dossier précise en outre que 2 % de cette enveloppe, soit 13 hectares, est réservée pour la réalisation de projets d'intérêts régionaux, en lien principalement avec la gestion des déchets. Cette orientation est cohérente avec les enjeux identifiés.

Le dossier précise que le schéma de développement économique de la communauté d'agglomération du Pays Basque prévoit 50 hectares pour la création de zones d'activités économiques (ZAE), sans plus de détail sur les implantations pressenties à prendre en compte dans les PLU(i), les impacts potentiels du schéma sur l'armature économique du territoire, et la consommation d'espaces NAF. Le DOO prévoit également le développement du fret de marchandises par voie fluviale et ferroviaire, en s'appuyant sur le centre européen de fret de Mouguerre, la zone industrielle d'Hendaye et le port de Bayonne, sans préciser si cela implique un développement de ces infrastructures qui serait susceptible de générer des consommations d'espace.

8 Le PLUi du Labourd Ouest couvre toute la façade littorale de la Communauté d'agglomération du Pays Basque, de Biarritz à Hendaye.

La MRAe recommande d'expliquer l'articulation du schéma de développement économique de la communauté d'agglomération du Pays Basque avec le projet de SCoT (notamment avec l'orientation du DOO relative à la création de nouvelles ZAE dans les espaces intermédiaires et intérieurs) en évaluant les incidences potentielles en matière de consommation d'espace. Les incidences potentielles du développement de l'intermodalité pour le transport de marchandises doivent également être évaluées.

B. Préservation des milieux naturels et des continuités écologiques

Le dossier comporte un état initial des milieux naturels détaillé, selon une méthodologie clairement expliquée, qui combine des données bibliographiques, des données issues de systèmes d'information géographiques (SIG) et des inventaires de terrain⁹.

Le dossier fait ressortir les pressions qui s'exercent sur la biodiversité, évoquant notamment une perte de 10 % des habitats en 35 ans du fait de l'artificialisation (8 700 hectares perdus), ainsi que les pressions sur la ressource en eau (prélèvements, pollutions diffuses).

La méthodologie de hiérarchisation des enjeux écologiques est expliquée de façon précise. Les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques ont été identifiés en tenant compte d'informations relatives à la flore et à la faune, en pondérant l'enjeu par rapport à la variété, à la rareté et à l'état de conservation des habitats ou des espèces concernées. Cette analyse aboutit à l'identification de réservoirs et de corridors primaires, secondaires ou à restaurer. La MRAe relève l'intérêt de la catégorie « à restaurer », dans la perspective de limiter l'artificialisation, et de mobiliser le SCoT pour améliorer le fonctionnement écologique du territoire.

Le dossier présente les orientations du projet de SCoT visant à assurer la protection de la trame verte et bleue. Il explique que les orientations du DOO ont été rédigées de façon à ce que les documents d'urbanisme ne se limitent pas à protéger les espaces présentant le plus d'enjeux, le plus souvent sans précisions sur leur déclinaison territoriale.

Le DOO prévoit que les documents d'urbanisme interdisent les aménagements susceptibles d'impacter les réservoirs de biodiversité ou de fragiliser une continuité écologique. Il précise notamment que les extensions ou créations de carrière sur la trame verte et bleue devront être évitées, et que les installations d'énergie renouvelable sont interdites dans les réservoirs de biodiversité et sur les zones humides.

La carte de la TVB du projet de SCoT, présentée dans le DOO, encadrera par ailleurs la déclinaison territoriale de la démarche ERC au niveau des documents d'urbanisme. Enfin, le SCoT prévoit que les PLU(i) définiront des zones de compensation prioritairement à l'intérieur des corridors à restaurer identifiés par le projet de SCoT.

La MRAe recommande de mentionner explicitement le dispositif des « zones préférentielles de renaturation » (ZPR) créées par la loi climat résilience, afin de rendre explicite la portée de ces zones de compensation¹⁰. À cet égard, il conviendrait de préciser, conformément à la réglementation, que les compensations doivent être réalisées sur le site impacté, et seulement dans le cas d'une impossibilité, à l'intérieur d'une ZPR.

Conformément au Code de l'environnement, le dossier présente l'analyse des incidences du projet de SCoT sur les sites Natura 2000. Il conclut à la bonne prise en compte des enjeux de préservation de ces sites.

C. Gestion de la ressource en eau

Le dossier fait ressortir la capacité insuffisante des réseaux d'adduction en eau potable et des stations d'épurations pour atteindre les objectifs démographiques et économiques du projet de SCoT. S'agissant de l'approvisionnement en eau, le dossier signale que 95 communes du Pays Basque ont été concernées par un arrêté de restriction en 2022. Les pics de consommation liés à l'activité touristique, ainsi que l'alimentation des zones de montagne par un point de captage unique, constituent des points de vigilance particuliers. En matière de gestion des eaux usées, l'état initial pointe la problématique de la surcharge hydraulique lors des épisodes pluvieux.

⁹ L'état initial a été établi en s'appuyant sur le SRADDET Nouvelle-Aquitaine, le SDAGE Adour Garonne, le SAGE Adour Aval, ainsi que les périmètres d'inventaire et de protection (sites Natura 2000, zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique, notamment). Il a également été tenu compte des continuités écologiques transfrontalières identifiées en 2014 par l'Agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité basque). Des données émanant de plusieurs systèmes d'informations géographiques (SIG) ont en outre été recoupées : Observatoire néo-aquitain de l'occupation des sols (OCS Nouvelle Aquitaine), Système d'information sur l'eau du bassin Adour Garonne, Observatoire de la biodiversité végétale de Nouvelle Aquitaine, FAUNA, CARHAB.

¹⁰ Le droit de préemption urbain peut être institué dans les zones préférentielles de renaturation créées par l'article 197 de la loi climat résilience.

Le dossier met en avant les orientations du SCoT qui contribuent à la préservation de la ressource en qualité et en quantité, en cohérence avec les dispositions du SDAGE Adour Garonne et des SAGE Adour Aval et Côtiers Basque. Outre l'objectif de maîtriser la croissance démographique du territoire, il s'agit notamment de la lutte contre l'artificialisation, de la préservation des zones humides et de la TVB. S'agissant de la gestion des eaux usées, le projet de SCoT prévoit principalement de privilégier le développement des secteurs raccordés à des réseaux d'assainissement collectif aux normes, et en cas d'impossibilité, de privilégier l'assainissement « en petit collectif ».

Le dossier évoque en outre un ensemble de projets conduits sur le territoire, qui, conjugués à la mise en œuvre des orientations du SCoT, seraient susceptibles de faire baisser à terme les tensions sur les enjeux susmentionnés. Il s'agit pour mémoire :

- pour ce qui concerne l'eau potable, de travaux d'interconnexions pour sécuriser l'approvisionnement des zones sous tension en période de pic et de renforcement des capacités de traitement dans le sud Pays Basque ;
- s'agissant de la gestion des eaux usées, de la « mise en séparatif » des réseaux de collecte et de création de bassins tampons afin de réduire les problèmes de surcharges hydrauliques des stations d'épuration ;

De façon conservatoire, le DOO conditionne également tout nouvel accueil de population ou d'activité à une capacité suffisante en matière de distribution d'eau potable et de gestion des eaux usées.

La déclinaison des objectifs par décennie et espace de vie constitue un outil pertinent pour maîtriser les pressions exercées sur la ressource. Cependant, l'analyse des incidences du projet de SCoT n'est pas menée à l'échelle des espaces de vie, et le dossier ne précise pas les échéances prévues pour la mise à niveau des réseaux. Par conséquent, la MRAe s'interroge sur la cohérence évoquée ci-dessus.

La MRAe recommande d'approfondir l'analyse de la cohérence du phasage défini par le SCoT avec les contraintes de gestion de la ressource en eau, a minima pour la première décennie du SCoT, par espace de vie. Il conviendra également de tenir compte des projets en cours susceptibles d'augmenter les besoins en eau ou les volumes d'eaux usées, et d'ajuster le phasage le cas échéant.

La MRAe s'interroge en outre sur l'orientation visant à « limiter » le raccordement des eaux pluviales sur les réseaux de collecte unitaire. **Elle recommande de réfléchir aux mesures d'accompagnement pouvant être portées par le SCoT pour rendre cette limitation plus probable.**

À cet égard, la MRAe observe que l'adjonction au projet de SCoT d'un programme d'action tel que prévu par l'article L. 141-19¹¹ du Code de l'urbanisme aurait été pertinent pour accompagner la mise en œuvre de la stratégie définie par le document.

D. Risques nuisances

Le dossier présente les principaux risques naturels connus sur le territoire, en s'appuyant sur le dossier départemental des risques majeurs (DDRM) des départements des Landes et des Pyrénées-Atlantiques, les plans de gestion et de prévention des risques en vigueur (notamment le PGRI Adour Garonne), et sur les arrêtés de catastrophe naturelles.

Les principaux risques qui ressortent de cette analyse sont les inondations (par débordement de cours d'eau et submersion marine), les feux de forêt et les mouvements de terrain. Le projet de DOO comporte des orientations visant à améliorer la prise en compte de ces trois risques. Il s'agit notamment de :

- préserver les zones d'expansion des crues de l'urbanisation, voire en recréer à travers des opérations de renaturation ; les dispositions du SCoT relatives à la préservation des sols, particulièrement des zones humides, participeront également à la prévention du risque inondation d'après le dossier ;
- maintenir une bande tampon de 50 mètres en lisière des forêts ;
- prendre en compte les connaissances et réglementation en matière de risques liés aux sols ;

La MRAe recommande d'identifier les parties du territoire présentant des enjeux cumulés de

11 Article L141-19 du Code de l'urbanisme : « Le SCoT peut comprendre un programme d'actions visant à accompagner sa mise en œuvre.

Ce programme précise les actions prévues sur le territoire pour mettre en œuvre la stratégie, les orientations et les objectifs du SCoT, que ces actions soient portées par la structure en charge de l'élaboration du SCoT, les EPCI membres de cette structure, ou tout autre acteur public ou privé du territoire concourant à la mise en œuvre du SCoT ou associé à son élaboration, en prenant en compte les compétences de chacun.

Ce programme peut également identifier les actions prévues relatives aux objectifs nationaux de l'État et aux objectifs régionaux, ou les mesures prévues dans les conventions ou contrats qui les concernent, quand ils existent, dès lors que ceux-ci concourent à la mise en œuvre du SCoT. »

restauration de la biodiversité et de réduction de la vulnérabilité du territoire aux risques. Elle recommande également d'être plus prescriptif s'agissant de la création de ZPR sur ces secteurs.

En matière de prise en compte des nuisances, le projet de SCoT repose, d'après le dossier, sur des orientations visant à éloigner les activités économiques génératrices de nuisances des espaces habités, à favoriser la transition écologique du tissu économique (réduction de la production de déchets, alternatives à la route pour le transport de marchandises), et à favoriser les modes de transports alternatifs à la voiture individuelle (collectifs ou « décarbonés »).

La MRAe recommande de préciser les documents qui devront porter la mise en œuvre de ces orientations (PLU(i), plans de mobilité, plans locaux de l'habitat, règlements de ZAC...).

E. Prise en compte des enjeux du littoral et des zones de montagne

1. Littoral

Le dossier fait ressortir les enjeux forts qui concernent le littoral, partie du territoire présentant de fortes sensibilités environnementales (biodiversité, aléas naturels) et qui concentre la majeure partie de la population et des activités du territoire du SCoT. La nécessité de tenir compte de l'érosion côtière, et de l'aggravation des tensions liée au changement climatique, est également relevée.

Le dossier met en avant une stratégie qui vise à réduire les pressions s'exerçant sur cette partie du territoire de SCoT, en modérant les objectifs de croissance démographiques et économiques, en privilégiant le développement de l'existant, et en favorisant un ré-équilibre avec les espaces de vie intermédiaires et inférieurs.

En cohérence avec cette stratégie, le DOO précise que le développement des agglomérations et villages, dont les critères d'identification sont spécifiés, devra s'effectuer prioritairement par densification, en s'assurant de la capacité suffisante des réseaux.

Le projet de SCoT identifie en outre des coupures d'urbanisation et engage les PLU(i) à les délimiter plus précisément, voire à en créer d'autres, en tenant compte des enjeux de préservation de la biodiversité et de gestion des risques. Les espaces remarquables du littoral sont également identifiés, les PLU(i) étant appelés à les délimiter et à les protéger. Pour ce qui concerne la protection de la bande côtière, le DOO prévoit l'élargissement de la bande littorale inconstructible au-delà des 100 mètres, pour prendre en compte l'érosion côtière à 30 ans.

Le dossier conclut que le projet de SCoT tient compte de la capacité d'accueil du littoral. Il convient de signaler à cet égard que la méthodologie retenue pour évaluer la capacité d'accueil a mené cette analyse à l'échelle de l'ensemble du territoire de SCoT. Le projet de SCoT est toutefois susceptible d'avoir des incidences inégalement réparties sur le territoire du SCoT, celui-ci présentant en outre des sensibilités environnementales variables localement.

La MRAe recommande de préciser la capacité d'accueil du littoral, au sein de l'analyse globale effectuée sur l'ensemble du périmètre du SCoT.

De plus, les analyses présentées ne sont pas conclusives, compte-tenu notamment de l'atteinte des limites capacitaires, constatées dans le dossier, des réseaux d'adduction en eau potable et de gestion des déchets. La saturation des stations d'épurations lors des épisodes pluvieux a également été relevée plus haut.

Pour ce qui concerne l'eau potable, le dossier signale que le projet de SCoT emporte une augmentation des besoins allant de +9,6 à +13,4 millions de litres par jour, sans présenter d'éléments permettant d'évaluer la soutenabilité de cette augmentation. Le dossier se réfère à une étude menée par la communauté d'agglomération du Pays Basque sur la ressource en eau, qui a projeté l'évolution des ressources et des besoins à horizon 2030 et 2040, selon des scénarios de consommation moyenne et de pointe.

La MRAe recommande de présenter plus en détail les hypothèses sur la ressource disponible et l'évolution des besoins issus de l'étude menée par la communauté d'agglomération du Pays Basque sur la ressource en eau. Elle recommande d'évaluer la façon dont le projet de SCoT est susceptible d'impacter les scénarios de cette étude.

2. Montagne

Le dossier souligne les forts enjeux environnementaux du milieu montagnard, qui ont trait notamment à la richesse écologique et à la forte exposition aux risques de ce milieu. La pression touristique et le déclin de l'agropastoralisme qui concernent la partie ouest du territoire, sont également évoquées.

Le dossier signale que la charte du projet de parc naturel régional de la Montagne Basque est à un stade d'élaboration trop précoce pour être intégré au projet de SCoT.

Il met en avant l'objectif de préserver le milieu montagnard tout en ménageant les conditions de son développement économique, qu'il s'agisse du tourisme, de l'exploitation des ressources du sous-sol (carrières), de la forêt, ou du potentiel énergétique des cours d'eau (hydroélectricité). La cohérence avec la capacité d'accueil est évaluée selon une méthodologie semblable à celle employée pour le littoral, appelant les mêmes observations.

Pour ce qui concerne les activités économiques, le projet de SCoT prévoit leur développement dans des conditions qui sont peu encadrées. Le DOO précise par exemple qu'il conviendra d'éviter l'extension ou la création de carrière sur la trame verte et bleue. Le projet de SCoT prévoit d'accompagner le développement des centrales hydroélectriques tout en veillant à en limiter les impacts sur les milieux et la biodiversité. Il mentionne en outre la possibilité d'une implantation en discontinuité de l'urbanisation existante pour l'évolution ou la création d'équipements touristiques, tout en laissant aux PLU(i) la responsabilité de produire les éventuelles études justifiant d'une urbanisation ponctuelle en discontinuité de l'urbanisation existante.

La MRAe recommande de définir plus précisément les conditions limitatives du développement des activités et équipements en montagne, particulièrement des centrales hydroélectriques dont les impacts potentiels sur les continuités écologiques sont importants.

Pour ce qui concerne l'urbanisation des communes soumises à la loi Montagne, la MRAe recommande de préciser les critères de définition des bourgs, villages et hameaux à densifier en priorité.

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

Le projet d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Basque et du Seignanx (40-64), vise à encadrer le développement de son territoire à l'horizon 2050. Il prévoit l'accueil de 50 000 à 72 000 habitants supplémentaires, la création de 42 700 à 53 800 logements et l'urbanisation de 628 hectares en extension.

Le dossier met en avant l'objectif d'équilibrer le développement du littoral et des espaces de vie rétro-littoraux, en s'appuyant en premier lieu sur la valorisation de l'existant, tant en matière de logements que d'activités. Le projet de SCoT développe à cet égard une stratégie cohérente avec l'objectif de réduction de la consommation d'espace de la loi climat et résilience et du SRADDET Nouvelle-Aquitaine modifié.

Le document s'appuie sur un diagnostic et un état initial de qualité. La méthodologie de l'évaluation environnementale mise en œuvre est conforme aux attendus du Code de l'urbanisme. Toutefois, le projet de SCoT laisse aux PLU(i) une marge de manœuvre relativement importante, du fait des objectifs définis sous forme de fourchettes, et du renvoi à des études postérieures le soin de préciser certains aspects centraux de la stratégie territoriale. C'est le cas notamment pour la stratégie de développement des ZAE, des énergies renouvelables ou la définition des zones préférentielles de renaturation. Sur ces points, le projet de SCoT doit encadrer plus précisément les futurs PLU(i).

Le dossier conclut globalement à des incidences environnementales maîtrisées, malgré des tensions bien identifiées sur l'approvisionnement en eau potable, la gestion des eaux usées et la gestion des déchets.

Toutefois, il serait nécessaire que l'évaluation environnementale précise certaines hypothèses qui ont été retenues, relativement au développement du territoire, pour estimer les incidences du document sur les ressources et les milieux. Une déclinaison de l'analyse des incidences selon les trois espaces de vie est souhaitable, en cohérence avec la stratégie du SCoT qui vise à infléchir la trajectoire de développement de chaque espace.

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 et son résumé non technique.

À Bordeaux, le 7 mai 2025

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
Le Président



Michel Puyrazat