

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de
Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration du plan local
d'urbanisme infra-communautaire (PLUi) du territoire Sud Basse
Navarre (64) porté par la communauté d'agglomération
Pays Basque**

n°MRAe 2025ANA116

dossier PP-2025-18151

Porteur du Plan : communauté d'agglomération du Pays Basque

Date de saisine de l'Autorité environnementale : le 23 juin 2025

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : le 29 juillet 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).

Cet avis d'autorité environnementale a été rendu par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à M. Pierre LEVAVASSEUR.

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

I. Contexte et objectifs généraux du projet

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 d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) Sud Basse Navarre, portée par la communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB).

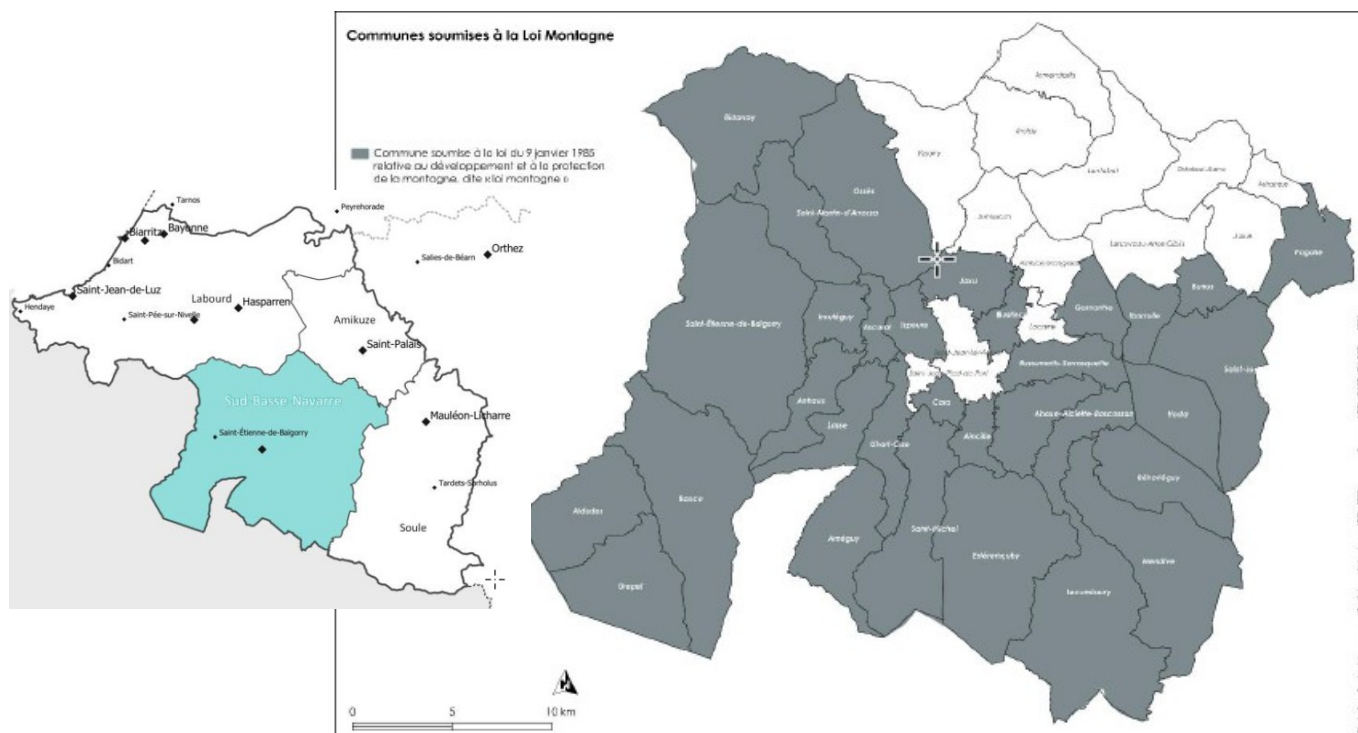
Le projet de PLUi est soumis à évaluation environnementale au titre de l'article R. 104-11 du Code de l'urbanisme. L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au pétitionnaire, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

La démarche a pour but d'évaluer les incidences du 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 d'agglomération du Pays Basque compte 325 721 habitants (INSEE 2022) répartis au sein de 158 communes membres, sur une superficie de 2 967 km².

La CAPB a lancé en 2021 l'élaboration de cinq PLUi pour couvrir l'ensemble des communes membres. Ainsi, le PLUi Sud Basse Navarre a été prescrit le 19 juin 2021. Il concerne 44 communes membres, et est appelé à remplacer les 4 plans locaux d'urbanisme communaux et 22 cartes communales en vigueur sur le territoire. Parmi les 44 communes, 31 sont soumises à la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « Loi Montagne ».



Localisation du territoire Sud Basse Navarre sur la CAPB à gauche (source : rapport de présentation, livret 1.1, diagnostic socio-économique, page 5) ; Communes du PLUi Sud Basse Navarre soumises à la « Loi Montagne » à droite (source : rapport de présentation du PLUi, livret 1.6 Explication des choix, page 178)

D'après le SCoT Pays Basque Seignanx en cours d'approbation, le territoire Sud Basse Navarre appartient à « l'espace de vie intermédiaire » de la communauté d'agglomération, se caractérisant par un espace peu dense, ayant toutefois connu un développement urbain important sous forme de maisons individuelles et d'habitat pavillonnaire.

Pour mémoire, le SCoT Pays Basque-Seignanx part du constat d'un déséquilibre dans le développement du territoire de la CAPB, s'étant notamment traduit par une concentration de la croissance démographique, des équipements et des services sur le littoral. Il vise à construire un territoire plus équilibré entre littoral, espace de vie intermédiaire et intérieur, en dynamisant les centralités existantes, en densifiant les espaces urbanisés et en confortant les activités économiques.

S'agissant du territoire Sud Basse-Navarre, la principale polarité identifiée par le SCoT est Saint-Jean-Pied-de-Port. Le dossier du projet de PLUi met en avant des polarités complémentaires :

- Baïgorry, polarité secondaire de la vallée des Aldudes à l'ouest de Saint-Jean-Pied-de-Port ;
- Larceveau, polarité de proximité pour les villages de la vallée de l'Ostibarre à l'est ;
- Ossès/Arrossa/Irissarry/Iholdy, polarité émergente du « Baïgurra » au nord du territoire ;

B. Description du projet de PLUi

Le projet de PLUi a été arrêté le 21 juin 2025. Son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) repose sur quatre axes :

- préserver les terres agricoles, les milieux naturels, la ressource en eau et les paysages, dans une optique d'adaptation au changement climatique ;
- renouveler la population sur l'ensemble du territoire, y compris sur les communes de la vallée des Aldudes et de l'Hergarrai en déprise démographique, en développant une offre d'équipements nécessaires à la vie des villages, en préservant l'activité agricole et en développant des activités artisanales et commerciales dans les polarités constituées ;
- répartir l'offre de logements de façon équilibrée sur le territoire en centrant le développement sur le renouvellement urbain, en développant les mobilités alternatives à la voiture individuelle, en réduisant la vulnérabilité aux risques et aux nuisances ;
- développer les énergies renouvelables afin de devenir territoire à énergie positive en 2050 ;

Le projet de PLUi prévoit à horizon 2035 :

- l'accueil de 750 habitants à horizon 2035, soit une croissance annuelle de +0,5 % ;
- un besoin de 1 135 logements neufs sur la même période, dont environ 25 % sur la polarité de Saint-Jean-Pied-de-Port et le reste réparti sur les villages du territoire, selon une moyenne de 10 logements par commune à échéance du PLUi ;
- la réalisation d'un nombre de logements légèrement supérieur aux besoins : environ 413 logements par densification des espaces urbanisés et 742 logements en extension ; en retenant une densité de 14 à 15 logements par hectare ;
- le développement des activités commerciales dans le tissu urbanisé ; le développement des zones d'activités économiques (ZAE) par densification et extension ;
- une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de 77,7 hectares à horizon 2035 selon le dossier ;
- l'identification de 163 bâtiments susceptibles de changer de destination ;
- la création de 44 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles à vocation d'habitat, et de 12 OAP à vocation économique ; la création des trois OAP thématiques relatives à la « trame verte et bleue », aux « densités » et à la « protection des grands paysages liés au chemin de Saint-Jacques-de-Compostelle » ;
- la délimitation de 38 emplacements réservés pour la création d'équipements publics, des aménagements visant à répondre aux besoins de déplacements (cheminements, stationnements), et des ouvrages de gestion des eaux pluviales ;
- la délimitation d'au moins deux STECAL ;

C. Articulation du projet avec les documents de rang supérieur

Le dossier présente une analyse de l'articulation du projet de PLUi avec les documents de rang supérieur : le SCoT Pays Basque-Seignanx¹ en cours d'approbation, le SDAGE Adour-Garonne, le plan local de l'habitat (PLH) Pays Basque 2021-2026, le plan de mobilité Pays Basque-Adour² approuvé le 3 mars 2022, et le plan climat air énergie territorial (PCAET)³ Pays Basque approuvé le 19 juin 2021.

Le projet de PLUi comporte en annexe une cartographie des zones d'accélération des énergies renouvelables (ZAE nR) qui concernent le territoire. Or, cette cartographie ne fait l'objet d'aucune explication dans le dossier.

La MRAe recommande d'expliquer l'articulation la cartographie des ZAE nR avec le projet de PLU et le PCAET du Pays Basque.

D. Principaux enjeux

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

- un territoire rural marqué par des dynamiques hétérogènes : des communes rurales à l'est et à l'ouest en déprise, tandis que le centre du territoire, autour de Saint-Jean-Pied-de-Port demeure plus attractif ;
- un enjeu de diversification du parc de logements, dominé par des typologies de grands logements dans un contexte de fort desserrement lié au vieillissement de la population ; une production inadaptée, du point de vue des typologies et de la localisation, qui a fait augmenter la vacance de logements (9 % en 2020) ;
- un territoire qui comporte de vastes étendues d'espaces naturels, support d'habitat pour de nombreuses espèces protégées, et faisant du territoire une zone de migration importante pour l'avifaune ;
- un territoire qui doit prendre en compte les effets du changement climatique susceptible d'aggraver les vulnérabilités actuelles : limitation de la ressource en eau, exposition aux risques (inondation, feux de forêt, mouvements de terrain).

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

A. Remarques générales

Le dossier comporte les éléments attendus au titre du Code de l'urbanisme, notamment le résumé non technique visant à faciliter l'appropriation du dossier par le public. Le rapport de présentation est composé de sept livrets correspondant aux diagnostics (socio-économique, agricole, paysager, foncier), à l'état initial de l'environnement, à l'explication des choix, et à l'évaluation environnementale.

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 (milieux naturels, risques) et présente les évolutions de l'occupation humaine, notamment en lien avec les activités agricoles. Cette analyse permet de faire ressortir les dynamiques du territoire en matière de démographie, de logement, d'économie et d'urbanisation, à partir de données dont les sources sont mentionnées.

En s'appuyant sur une méthodologie de type AFOM⁴, le dossier s'attache également à mettre en évidence les tendances « au fil de l'eau » et les vulnérabilités du territoire.

1 Avis de la MRAe du 7 mai 2025 consultable à l'adresse suivante :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2025_17282_e_scoT_pays_basques_seignanx_64.pdf

2 Avis de la MRAe le 28 octobre 2020 :

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2020_9972_pdu_paysbasque_mrae_signe.pdf

3 Avis de la MRAe le 3 juillet 2020 : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2020_9718_pcaet_capb_signe.pdf

4 Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces

Il fournit des éléments de contexte importants pour comprendre les tendances à l'œuvre sur le territoire, en lien notamment avec l'évolution de l'offre d'emploi (du secteur primaire notamment) et les complémentarités ou dépendances par rapport au reste du territoire de la CAPB.

L'attractivité économique de Garrazi (Saint-Jean-Pied-de-Port, Isphoure) et le maintien d'une offre d'emploi importante dans les villages de l'Ostibarre sont ainsi relevées, de même que la dépendance économique de la vallée des Aldudes et du secteur de Baïgurra, où un actif sur deux travaille en dehors du territoire Sud Basse Navarre.

L'état initial de l'environnement présente les différents milieux représentés sur le territoire (avec la spécificité du milieu montagnard) ainsi que les espèces animales et végétales inféodées. Il identifie les pressions qui s'exercent sur ces milieux, mentionnant principalement les pertes d'habitat liées à l'urbanisation et au développement de l'activité touristique. La présentation, dans la trame verte et bleue, d'une trame des corridors à restaurer est particulièrement intéressante à cet égard. Le rôle de l'agriculture dans le maintien d'une mosaïque de milieux ouverts (landes, prairies, cultures) et fermés (forêts) est mis en avant.

2. Méthodes d'analyse des solutions alternatives

La volonté mise en avant par la collectivité est celle de rompre avec le scénario au fil de l'eau, qui se caractérise à la fois par la perte d'habitants dans les vallées des Aldudes et de l'Ostibarre, et par un modèle de développement de l'urbanisation consommateur d'espaces naturel, agricole et forestier (NAF), notamment dans le bassin de vie de Garrazi où 55 % des logements ont été créés en extension sur la période 2011-2021 (45 % sur l'ensemble du territoire).

Le scénario démographique retenu par la collectivité porte donc sur une croissance démographique de 0,5 % par an en moyenne contre -0,2 % constatés depuis 2014. Pour atteindre cet objectif, le nombre de logements nécessaires est estimé à 1 135 en 10 ans (à comparer à +782 résidences principales de 2009 à 2020).

L'objectif en nombre de logements a été fixé en postulant un maintien de la répartition entre résidences principales (73%), secondaires (18%) et logements vacants (9%), et un ralentissement du desserrement (2,11 personnes par ménages en 2035). Les calculs qui sous-tendent cette hypothèse, par croisement de la dynamique de mutation du parc et de celle de la construction neuve, ne sont toutefois pas présentés.

Le scénario retenu repose également sur la volonté de répartir la croissance démographique et l'offre de logements de façon équilibrée sur le territoire, en prévoyant une offre minimale de logements nouveaux sur chaque commune. La répartition fine des logements par commune tient compte d'après le dossier des équipements existants (écoles, commerces) et des tendances passées en matière de production de logements.

Cependant, la carte comparant la production de logements passée et future présentée à la page 15 du livret relatif à l'explication des choix ne traduit pas d'infléchissement profond de la stratégie de production de logements dans le nouveau PLUi. Cela interroge par rapport au constat fait dans le dossier d'une inadéquation des logements produits par rapport à la demande, eu égard notamment à la localisation des logements créés.

Le développement conjoint de l'offre de logements et de l'emploi constitue également un axe fort de la stratégie de la collectivité, pour ne pas aggraver la dépendance économique des différents bassins de vie par rapport à l'extérieur (notamment au Labour Ouest). Ce choix conduit au développement de projets économiques sur toutes les polarités.

Si le projet semble viser à maintenir les actuels habitants sur leur actuel bassin de vie, il paraît également susceptible d'accroître les flux entre les bassins de vie en intensifiant sur l'ensemble du territoire l'urbanisation, les déplacements et la consommation de ressources pour les activités économiques.

La MRAe recommande de mettre en évidence les avantages et les risques attachés au projet de développement justifiant le choix des évolutions de l'armature territoriale.

Elle recommande également d'étudier les synergies logements/emplois pouvant être développées à l'intérieur et entre les différents bassins du territoire, de façon à dégager des scénarios alternatifs possiblement moins impactants pour l'environnement.

Le dossier comporte à cet égard des développements intéressants sur les logiques de filière liées à l'activité agricole. Il conviendrait d'approfondir cette étude, de l'élargir à d'autres secteurs d'activité, dans une optique d'économie circulaire à l'échelle des bassins.

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

Le dossier comporte une analyse des incidences du projet de PLUi par thématiques et par secteurs de développement de l'urbanisation. Il comporte également l'analyse des incidences sur les sites Natura 2000.

Le dossier met en avant une intégration des préoccupations environnementales tout au long de l'élaboration du projet de PLUi. Il mentionne notamment une sélection des secteurs de développement de l'urbanisation, en fonction des enjeux révélés par l'état initial et les inventaires de terrains, cette démarche ayant conduit à étudier 322 sites pour en retenir 126.

Le dossier conclut que le projet de PLUi favorisera l'adaptation du territoire au changement climatique, en préservant les terres agricoles et les milieux naturels, en proposant un développement adapté aux ressources, intégrant les énergies renouvelables et les mobilités douces.

La MRAe observe cependant que les choix d'aménagement de la collectivité aboutissent à perpétuer un modèle de développement par extension de l'urbanisation. Le PLUi prévoit en effet moins de 50 % des logements en densification, et 25 hectares des consommations d'espace pour développer l'emploi sur l'ensemble du territoire. Cela interroge tant en termes d'incidences sur les milieux naturels qu'en termes d'optimisation des déplacements sur le territoire, liés notamment aux besoins des activités économiques.

La démarche ERC ne semble pas avoir été menée à son terme justifiant que le scénario de développement choisi constitue le scénario de moindre incidence environnementale.

La MRAe recommande d'étudier des scénarios alternatifs qui ne semblent pas avoir été envisagés, à l'exemple d'un développement plus concentré sur l'actuelle polarité principale (Saint-Jean-Pied-de-Port), et au sein de chaque bassin de vie sur les communes concentrant le plus d'équipements et d'activités.

Elle recommande d'expliquer la cohérence de l'hypothèse d'un maintien de la part des logements vacants avec l'objectif de remobiliser 182 logements sur la durée du PLUi.

D. Méthode de suivi

Le dossier propose un dispositif de suivi, conformément à ce que prévoit le Code de l'urbanisme. Le dispositif envisagé, décliné par objectifs, est complet et cohérent avec les enjeux identifiés.

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

A. Consommation d'espace et densités

À partir des données de l'OCS⁵ Nouvelle-Aquitaine, le dossier indique une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) de 146,4 hectares sur la période des dix ans précédant l'approbation du document d'urbanisme. De plus, une consommation d'espace de 143 hectares est constatée sur la période 2011-2021.

Le SCoT Pays Basque-Seignanx prévoit pour le Sud-Basse Navarre une trajectoire de réduction de 49 % à horizon 2030 (73 hectares au maximum), puis 50 % de 2030 à 2040 (36,5 hectares), soit une consommation totale maximale permise de 109,5 hectares entre 2021 et 2040.

Le dossier semble indiquer que la collectivité a dimensionné son projet de développement à partir de cette enveloppe, en actant au départ de l'élaboration du PLUi⁶ :

- une enveloppe de 50 hectares pour l'habitat et de 25 hectares pour le développement économique ;
- un potentiel de logements pouvant être créés légèrement supérieur au besoin estimé (1155 contre 1135) ;
- un ajustement de la densité des 742 logements à produire en extension pour approcher les 50 hectares susmentionnés, soit une moyenne de 15 logements à l'hectare.

La MRAe relève que la démarche de sobriété foncière n'a pas été menée à son terme, puisque le projet a été dimensionné de façon à atteindre la consommation d'espaces NAF maximale autorisée au lieu de mener une démarche d'évitement de la consommation d'espaces NAF. En outre, ce raisonnement ne permet pas de justifier les 25 hectares retenus pour le développement économique.

⁵ Référentiel géographique de l'occupation du sol par photo-interprétation.

⁶ Rapport de présentation, livret 1.6, explication des choix, page 16.

Le projet de PLU porte finalement sur une consommation d'espaces de 77,7 hectares sur la période 2025-2035, dont 49,1 à horizon 2031. Le dossier signale en outre que 45 hectares ont déjà été consommés de 2021 à 2025, soit une prévision de consommation d'espaces de 94 hectares de 2021 à 2031.

La MRAe estime que la mise en œuvre du projet de PLUi ne s'inscrit pas dans la trajectoire de réduction des consommations d'espaces fixée par le SRADDET Nouvelle-Aquitaine et le SCoT Pays Basque Seignanx.

De plus, tous les espaces NAF potentiellement consommés par le projet de PLUi n'ont pas été pris en compte, en particulier les emplacements réservés. La MRAe observe également que le PLUi identifie 163 bâtiments susceptibles de changer de destination qui n'ont pas été pris en compte en déduction du besoin de logements à produire.

Le besoin foncier pour le développement économique doit être justifié, en démontrant que les surfaces mobilisables en densification et les projets déjà autorisés évoqués dans le dossier ne sont pas suffisants pour équilibrer le développement du logement et de l'emploi sur le territoire.

La MRAe estime que le projet de PLUi ne répond pas au principe de l'évaluation environnementale qui consiste à favoriser l'évitement et la réduction de la consommation d'espaces NAF.

Elle recommande :

- **de comptabiliser tous les espaces NAF consommés par le projet de PLUi, en particulier les emplacements réservés ;**
- **de réduire la consommation d'espaces NAF en déduisant les changements de destination avant de décompter les besoins en logements neufs ;**
- **d'augmenter la densité par rapport à la situation actuelle et de l'adapter en fonction des secteurs.**

B. Prise en compte des incidences sur les milieux naturels

La caractérisation des enjeux en matière biodiversité et de milieux naturels repose sur le croisement d'informations issues des sites d'inventaires et de protection (sites Natura 2000, zones naturelles d'intérêt faunistique et floristiques, espaces naturels sensibles, ...), des documents de rang supérieurs (SRADDET, SCoT, SDAGE), et d'études réalisées par différents acteurs (Conservatoire botanique national sud-atlantique, centre permanent d'initiative pour l'environnement). À une échelle plus fine, ils reposent également sur des inventaires naturalistes réalisés de juin à août 2023, centrés sur les secteurs de développement de l'urbanisation.

L'analyse aboutit à la présentation d'une trame verte et bleue intercommunale (TVB) qui fait ressortir l'importante couverture des milieux naturels (notamment forestiers) sur le territoire, et le rôle des cours d'eau et de leurs ripisylvies en tant que corridors de biodiversité. L'importance des terres agricoles pour maintenir une mosaïque de milieux ouverts et fermés est également soulignée.

Le dossier met en avant une prise en compte des enjeux naturalistes à travers le zonage, à travers notamment la délimitation des zones naturelles (N) et agricole (A). Des protections plus strictes (interdiction de toute nouvelle construction) sont mises en place pour protéger les cours d'eau et leurs espaces rivulaires.

S'agissant des secteurs de développement de l'urbanisation, le dossier présente le compte-rendu des inventaires naturalistes, qui caractérisent le niveau d'enjeu de chaque terrain et les mesures d'évitement-réduction-compensation nécessaires. La prise en compte des enjeux ne peut toutefois pas être vérifiée, du fait d'un codage des secteurs qui varie d'une partie du document à l'autre, et des difficultés de repérage des secteurs sur les cartes présentées.

Le dossier fait ressortir 49 sites ayant des enjeux présentés comme forts, dont 14 très forts⁷, en lien avec des impacts sur des zones humides et des habitats d'intérêt communautaires. Les inventaires concluent en outre sur certains terrains à la nécessité de procéder à des inventaires complémentaires. Ceux-ci n'ont pas été réalisés. Le choix a été fait de mentionner dans les OAP, en tant que condition préalable à l'ouverture à l'urbanisation des secteurs concernés, la nécessité d'effectuer des études complémentaires.

⁷ Le dossier présente une partie de ces sites comme stratégiques par rapport au choix d'aménagement du territoire fait par la collectivité, qui consiste à répartir les logements et les emplois sur le territoire. Les principaux sites à enjeu identifiés concernent des projets de développement économique à Irissary et Saint-Etienne-de-Baïgorry, Bidarray, Iholdy et aux Aldudes, ou un projet de création de logement social à Saint-Etienne-de-Baïgorry. Le dossier signale en outre que les sites choisis à Urrepel et Esterençuby l'ont été faute d'alternative, malgré des sensibilités écologiques présumées, et qui restent à préciser par des investigations complémentaires.

La MRAe demande de ne pas reporter au stade du projet la réalisation des études complémentaires sur les sites à urbaniser ayant des enjeux forts à très forts. Elle relève que le report de la démarche d'évitement au stade des projets ne garantit ni la bonne prise en compte des enjeux environnementaux identifiés, ni l'atteinte des objectifs socio-économiques définis par le PLUi.

Elle réitère donc ici sa recommandation consistant à privilégier l'évitement des incidences environnementales par un scénario de développement du territoire moins impactant pour l'environnement.

C. Gestion de l'eau

Eau potable

Le dossier comporte une présentation détaillée du réseau d'alimentation en eau potable du territoire.

Il mentionne la réalisation d'une étude sur les enjeux d'approvisionnement à horizon 2040, tenant compte de l'évolution des besoins liés à l'augmentation de la population et des activités prévues par le PLUi. La MRAe relève également avec intérêt que des hypothèses relatives à la raréfaction de la ressource liée au changement climatique ont été retenues : -15 % pour les masses d'eau souterraines ; -30 % pour les eaux superficielles.

La MRAe relève toutefois que les conclusions de l'étude, qui font d'après le dossier ressortir des difficultés d'approvisionnement en période de pointe, ne sont pas données en détail. Le dossier affirme, sans qu'il soit possible de le vérifier, que le plan d'action mis en place par la CAPB (recherche de ressources complémentaires, interconnexions, demandes de relèvement des volumes autorisés) et le retardement de certaines ouvertures à l'urbanisation au-delà de 2031 garantiront une ressource suffisante pour mettre en œuvre le projet de PLUi.

La MRAe recommande de présenter en détails l'étude relative aux enjeux d'approvisionnement en eau potable, en faisant ressortir plus clairement, avec des estimations chiffrées, les secteurs les plus vulnérables et l'augmentation des besoins induits par le PLUi. La répartition des projets d'urbanisation sur le territoire doit être ré-interrogée à l'aune de cette étude.

Assainissement

Le dossier décrit les problématiques de gestion des eaux usées du territoire, faisant état de problèmes de surcharges notamment sur les stations d'épuration de Baïgorry, Gamarthe, Irouléguy, Ispoure et Lacarre et Banca. Le dossier mentionne qu'un programme de travaux est en cours, sans préciser toutefois la capacité future des stations d'épuration (STEP), rapportée aux besoins liés à la mise en œuvre du projet de PLUi.

La répartition des projets d'urbanisation entre assainissement collectif et autonome n'est d'ailleurs pas précisée. Le dossier ne fait pas mention d'une démarche visant à prioriser le développement de l'urbanisation dans les secteurs offrant les meilleures conditions pour un traitement efficace des effluents. L'aptitude des sols à recevoir des systèmes d'assainissement collectif n'est pas évoquée.

La MRAe considère que l'adéquation du projet de PLUi avec les capacités épuratoires du territoire doit faire l'objet d'une démonstration plus précise. **Elle recommande de bien distinguer l'augmentation des besoins en secteurs d'assainissement collectif et en secteur d'assainissement autonome, en démontrant une démarche d'évitement des secteurs les plus vulnérables.**

Eaux pluviales

Le diagnostic fait valoir la nécessité d'une meilleure prise en compte des ruissellements d'eau pluviale sur le territoire de la CAPB. Il souligne que, dans le cadre de ses compétences en matière de gestion des eaux pluviales urbaines, la CAPB dispose de modèles hydrauliques afin d'intégrer cet enjeu.

Le dossier met en avant, à cet égard, les dispositions du règlement visant à maîtriser les ruissellements : principe de maintien de surface en pleine terre et d'infiltration à la parcelle ou obligation de prévoir des ouvrages de rétention à partir de certains seuils de surfaces imperméabilisées.

Compte-tenu de l'importance de cet enjeu lié au profil montagnard du territoire, la MRAe estime que le dossier ne présente pas assez en détails la démarche ERC mise en place par la collectivité. Le dossier n'explique pas comment les modèles hydrauliques ont été mobilisés pour mettre en œuvre une démarche d'évitement des secteurs les plus sensibles à la problématique des ruissellements. Elle constate de plus que des interrogations relatives à la présence de zones humides persistent sur des secteurs de développement de l'urbanisation à Iholdy, Saint-Etienne-de-Baïgorry, Urepel et Esterençuby.

La MRAe recommande de préciser comment il a été tenu compte de la problématique des ruissellements dans les choix d'urbanisation. Elle recommande également de mener à terme la recherche de zones humides sur les secteurs sis à Iholdy, Saint-Etienne-de-Baïgorry, Urepel et Esterençuby afin d'éviter l'artificialisation de terrains jouant un rôle régulateur dans les ruissellements d'eaux pluviales en milieu urbain.

D. Gestion des risques

Le dossier présente les risques qui concernent le territoire, qui est notamment concerné par les risques inondation, incendie feu de forêt et mouvement de terrain.

L'analyse des incidences est axée principalement sur le risque inondation, l'exposition des secteurs de développement de l'urbanisation au risque incendie feu de forêt n'étant pas évoquée. S'agissant du risque inondation, l'analyse indique que 18 secteurs de développement de l'urbanisation sont concernés par un aléa fort.

Le dossier entend faire valoir le fait que le plan de prévention du risque inondation (PPRI), l'Atlas des zones inondables (AZI) et les mesures constructives qui seront imposées en phase projet en lien avec ces documents permettront une prise de cet enjeu. Le dossier évoque néanmoins cinq secteurs à Ascarat et Saint-Jean-Pied-de-Port concerné par un enjeu qualifié de « réhibitoire », ce qui semble incompatible avec toute urbanisation. Les incohérences du système de cotation entre les différentes pièces du rapport ne permettent pas d'identifier les terrains concernés.

La MRAe recommande de privilégier l'évitement des zones de risque, en tenant compte de tous les risques identifiés (y compris feu de forêt).

E. Prise en compte des enjeux de la montagne

Le dossier comporte une partie relative à la prise en compte de la loi Montagne. Les communes concernées sont cartographiées dans le dossier.

Le rapport avance que le projet de PLUi tient compte de la préservation des espaces naturels et agricoles et respecte la capacité d'accueil du territoire.

Il souligne la délimitation d'un zonage spécifique pour pérenniser les activités pastorales.

Pour ce qui concerne le principe d'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, il signale que trois secteurs de développement de l'urbanisation en discontinuité de l'urbanisation sont prévus. Il précise qu'ils ont déjà fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale de la nature, des sites et des paysages (CDNPS). Le secteur envisagé ayant fait l'objet d'un avis défavorable n'a pas été retenu.

La MRAe relève cependant que le dossier n'explique pas l'articulation du projet de PLUi avec les dispositions du SCoT relatives à la prise en compte de la loi Montagne. Pour mémoire, le SCoT prévoit de prioriser la densification des bourgs, villages et hameaux (en épaississement du tissu urbain et non en urbanisation linéaire), et de mobiliser prioritairement le bâti existant plutôt que des constructions nouvelles.

La MRAe recommande de mieux respecter ces principes, compte-tenu d'un taux de création des logements par densification inférieur à 50 %, et de la non prise en compte des changements de destinations dans l'objectif de création de logements. Enfin, et à titre d'exemple, le respect de l'orientation interdisant l'urbanisation linéaire doit être démontré s'agissant de certains secteurs, tels les secteurs d'OAP d'Arnéguy, de Bustince-Iriberry ou d'Ibarolle.

Les analyses relatives à la capacité d'accueil devront en outre être revues à la lumière des compléments demandés plus haut sur l'adéquation du projet à la ressource en eau, aux capacités épuratoires, et sur la prise en compte des ruissellements et des risques.

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

Le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme infra-communautaire (PLUi) du territoire Sud-Basse Navarre (64) porté par la communauté d'agglomération Pays Basque vise à encadrer le développement de son territoire à l'horizon 2035. Il prévoit l'accueil de 750 habitants supplémentaires, la construction de 1 135 logements et la mobilisation de 77,7 hectares en consommation d'espaces NAF.

Le rapport s'appuie sur un diagnostic clair et détaillé des enjeux du territoire, et s'attache à expliquer la démarche d'élaboration du document. Le dossier ne parvient cependant pas à démontrer que les choix de développement du territoire effectués correspondent au scénario de moindre impact environnemental pour le territoire.

Des incidences fortes ayant trait à la biodiversité, à la préservation des zones humides et à l'exposition aux risques sont signalées pour plusieurs secteurs de développement de l'urbanisation, le projet de PLUi renvoyant aux futurs porteurs de projet le portage de la démarche ERC.

Ces incidences semblent liées notamment aux choix de répartir la création de logements et d'activités sur l'ensemble du territoire, sans étudier des scénarios alternatifs moins impactants, faisant une plus grande part à la mobilisation de l'existant (changements de destination, « coups partis »).

La trajectoire de consommation d'espaces NAF doit être revue pour plus de cohérence avec les objectifs du SRADDET Nouvelle-Aquitaine et du SCoT ; l'évitement de la consommation d'espaces NAF n'étant pas privilégié. Plusieurs analyses présentées dans le rapport sont peu conclusives compte-tenu d'éléments de démonstration manquants (ressource en eau, gestion des eaux usées, prise en compte du volet « loi montagne » du SCoT).

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 22 septembre 2025

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégué

signé

Pierre Levavasseur