

**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 Soule-
Xiberoa (64)**

n°MRAe 2025ANA113

Dossier PP-2025-18152

Porteur du Plan : communauté d'agglomération du Pays Basque

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

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 31 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 Catherine RIVOALLON PUSTOC'H.

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 infra-communautaire (PLUi) du territoire Soule-Xiberoa (64) porté par la communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB). La communauté de commune compte 12 571 habitants selon les données 2021 de l'INSEE, sur un territoire de 696,9 km².

L'élaboration du PLUi est soumise à évaluation environnementale au titre de l'article R104-11 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 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 Soule-Xiberoa réunit 36 communes¹. Il est structuré autour de plusieurs polarités et bassins de vie :

- pour la Basse Soule : la polarité principale de Mauléon-Licharre (23 % de la population du territoire) regroupe les communes de Berrogain-Laruns, Vidos-Abense-de-Bas, Chéraute et Garindein ;
- pour la Haute Soule : la polarité de Tardets et de la commune d'Alos-Sibas-Abense.

Il s'agit du territoire le moins peuplé (4 % de la population) et le moins dense (18 habitants au km²) de la communauté d'agglomération.

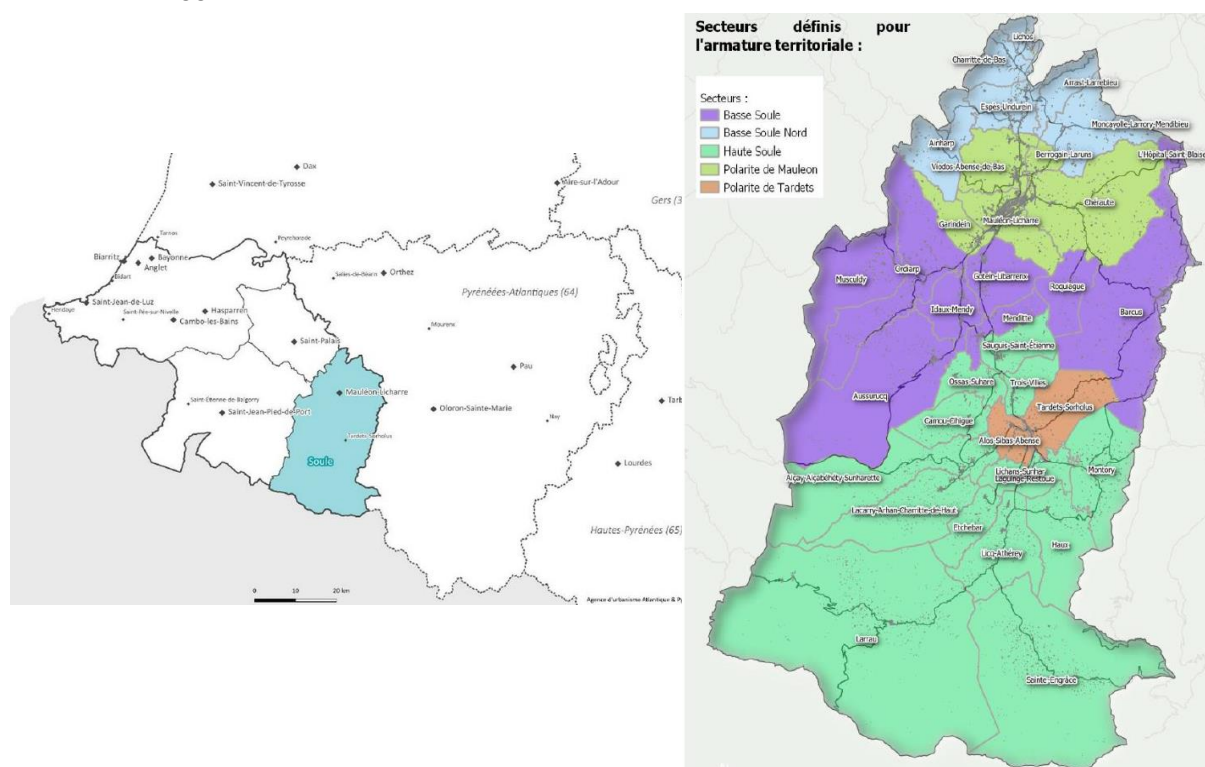


Figure n°1 : Localisation du territoire Soule-Xiberoa (source : tome 1 page 4 et tome 2 page 9)

1 Ainharp, Alçay-Alcabéhéty-Sunharette, Alos-Sibas-Abense, Arrast-Larrebieu, Aussurucq, Barcus, Berrogain-Laruns, Camou-Cihigue, Charritte-de-Bas, Chéraute, Espès-Undurein, Etchebar, Garindein, Gotein-Libarrenx, Haux, L'Hôpital-Saint-Blaise, Idaux-Mendy, Lacarry-Arhan-Charritte-de-Haut, Laguinge-Restoue, Larrau, Lichans-Sunhar, Lichos, Licq-Athérey, Mauléon-Licharre, Menditte, Moncayolle-Larroy-Mendibieu, Montory, Musculdy, Ordiarp, Ossas-Suhare, Roquiague, Sainte-Engrâce, Sauguis-Saint-Etienne, Tardets-Sorholus, Trois-Villes, Vidos-Abense-de-Bas

Le territoire du PLUi de la Soule est bordé par la vallée de Barétous à l'est, le pic d'Orhy (2 017m) au sud et la fin du massif des Arbailles à l'ouest. Il s'inscrit dans un paysage entre la montagne basque et les collines pâturées et cultivées, sur le bassin versant du Saison dont la vallée constitue un support d'urbanisation, en particulier au niveau des communes en aval du périmètre (Mauléon-Licharre, Viodos-Abense-de-Bas et Chéraute).

Le relief montagneux dans l'ensemble de ses parties sud et ouest est constitué de reliefs importants entrecoupés de vallées alluviales. Ainsi, plusieurs sommets au sud dépassent les 1 600 m d'altitude (Pic de Bizkarze, Pic de Pista, Utzigagna, etc.), voire plus de 2 000 m au niveau de la frontière avec l'Espagne. Au centre et au nord, le relief s'aplanit avec l'élargissement des vallées.

La Soule est concernée par la loi Montagne (article L.122-8 du Code de l'urbanisme) qui précise les critères à prendre en compte pour la détermination de la capacité d'accueil du territoire. Il s'agit :

- de la préservation des espaces et milieux remarquables ;
- de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales et forestières.

Le territoire Soule-Xiberoa est compris dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Pays Basque Seignanx. Ce SCoT a été prescrit en octobre 2018 et arrêté le 30 janvier 2025². Il 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 (dans le département des Landes). Le territoire du SCoT compte 351 175 habitants en 2021 (INSEE) sur 3 500 km².

Le plan de mobilités « Pays Basque Adour » (PDM 2020-2030) a fait l'objet d'un avis³ de la MRAe le 28 octobre 2020 et a été adopté le 03 mars 2022. Il s'applique pour la période 2020-2030, aux 161 communes du syndicat des mobilités du Pays Basque (SMPBA) et prévoit notamment le renforcement du maillage de transport en commun.

Le PCAET Pays Basque comprend 57 actions pour la période 2021-2027 et prévoit à l'horizon 2050 de :

- permettre la meilleure adaptation de la biodiversité et des activités humaines aux changements climatiques en cours ;
- baisser de 56 % les émissions totales de gaz à effet de serre des activités du territoire ;
- réduire de 49 % les consommations énergétiques du Pays basque ;
- couvrir 100 % des besoins énergétiques par une production d'énergies renouvelables.

Il a fait l'objet d'un avis⁴ de la MRAe en date du 3 juillet 2020.

Un projet de parc naturel régional (PNR) Montagne Basque est actuellement en projet sur 111 communes.

B. Description du projet intercommunal

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUi repose sur huit orientations :

- relever le défi de l'inversion des trajectoires démographiques négatives par un développement équilibré sur l'ensemble du territoire ;
- se rendre attractif en organisant un développement économique équilibré, qui garantit d'une part une diversité d'activités, d'entreprises, d'emplois et joue d'autre part un rôle dans les dynamiques territoriales ;
- préserver le capital naturel de la Soule – Protéger les fonctionnalités écologiques du territoire ;
- préserver le capital culturel de la Soule ;
- préserver et sécuriser les ressources en eaux ;
- un développement plus sobre, tenant compte des capacités d'évolution des espaces bâtis ;
- un développement qui recherche une réduction des consommations énergétiques et développe les énergies renouvelables ;
- un développement qui réduit la vulnérabilité des populations face aux risques et nuisances.

Le projet de PLUi prévoit à l'horizon 2035 :

- une croissance démographique de 1 000 habitants ;
- la construction de 1 480 logements dont 40 % en densification et 60 % en extension ;

² 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_sco_t_pays_basques_seignanx_64.pdf

³ https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2020_9972_pdu_paysbasque_mrae_signe.pdf

⁴ https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2020_9718_pcaet_capb_signe.pdf

- la création de 36 secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) sur 64 hectares en zone naturelle N et neuf hectares en zone agricole A ;
- 64 bâtiments pouvant faire l'objet d'un changement de destination ;
- six emplacements réservés visant à permettre des aménagements de voirie et de cimetières ;
- 30,82 hectares de zones à urbaniser (AU) dont 17,30 pour l'habitat et 13,52 pour les activités industrielles et artisanales ;
- la création de 46 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sur 34,5 hectares dont 3,48 hectares en zones urbaines ;
- deux OAP thématiques « densité » et « trame verte et bleue » ;
- 277 hectares d'espaces boisés classés au titre de l'article L.113-1 du Code de l'Urbanisme ;
- 311 hectares de boisements et 1 220 km de haies classés en éléments de paysage à protéger au titre de l'article L.151-23 du Code de l'Urbanisme ;

Sur cette base, le projet de PLUi génère une consommation d'espace naturels, agricoles et forestiers (NAF) de 57,4 hectares selon le dossier.

C. Articulation du projet avec les documents de rang supérieur

Le PLUi doit être compatible avec le SCoT du Pays Basque et Seignanx et doit appliquer le plan de mobilités « Pays Basque Adour », le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne et le PCAET Pays Basque.

Le dossier établit la compatibilité du PLUi avec le SDAGE Adour-Garonne. La correspondance avec la trame verte et bleue (TVB) telle que définie dans le SCoT est établie.

Toutefois, il ne permet pas d'appréhender la cohérence du projet de PLUi avec la répartition de la population envisagée sur l'ensemble du territoire du SCoT. Ce dernier prévoit de rééquilibrer la dynamique démographique au profit des espaces de vie intermédiaire et intérieure.

La MRAe recommande de présenter la répartition de la population prévue sur le territoire du SCoT pour justifier de la compatibilité du projet démographique retenue par le projet de PLUi Soule-Xiberoa.

D. Principaux enjeux

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

- l'étalement urbain le long des axes de circulation, une surfréquentation touristique et la dépendance à l'usage de l'automobile ;
- la fragilisation et la fragmentation des espaces naturels structurés par le réseau hydrographique de l'Adour, de la Nive et de leurs barthes ;
- la banalisation des paysages et la préservation des points de vue remarquables ;
- l'adaptation au changement climatique face à la raréfaction des ressources en eau et au risque incendie.

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

A. Remarques générales

Le rapport de présentation est composé de sept tomes⁵. Le dossier présente le diagnostic du territoire, l'état initial de l'environnement et la justification des choix retenus. Il convient de présenter le rapport de présentation sous la forme d'un sommaire unifié pour en faciliter sa lecture.

Le zonage est décliné selon plusieurs thématiques (densité, implantation des constructions et vocation des zones). Il fait apparaître les protections réglementaires pour des motifs écologiques.

L'évaluation environnementale présente dans un tome spécifique la séquence éviter-réduire-compenser (ERC). Il conviendrait de présenter un sommaire unifié permettant d'appréhender plus facilement la manière dont la séquence ERC a guidé les choix de développement.

B. Qualité de l'évaluation environnementale

⁵ Diagnostic (tome 1, 2 et 3), état initial de l'environnement (tomes 4.1 et 4.2), justification des choix (tome 5), évaluation environnementale (tome 6), résumé non technique (tome 7).

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

Le diagnostic fait 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. Le rapport décrit les principales caractéristiques du territoire (topographie, milieux naturels, risques, climat) et présente les évolutions de l'occupation humaine.

Au cours des 20 dernières années (1999-2020), la Soule perd 47 habitants par an (taux de croissance annuel moyen de -0,36 %). La décroissance démographique concerne l'ensemble des communes et cette tendance se traduit par un vieillissement de la population.

En 2020, il est comptabilisé 7 668 logements dont 75 % de résidences principales (5 736), 14,5 % de résidences secondaires (1 120) et 10,5 % de logements vacants (812).

Le besoin en logements est basé sur le coefficient de desserrement des ménages de 1,95 personnes en 2035 (2,15 en 2019). Les besoins en logements sont estimés sans décrire l'évolution attendue de l'état du parc immobilier.

La MRAe recommande de présenter clairement la méthode de définition du point mort sur la base d'une estimation précise des besoins en logements liés à l'état du parc à l'horizon du PLUi.

Le territoire est caractérisé par un faible niveau d'équipements publics, notamment en transport, et une forte dépendance à l'usage de l'automobile caractérisée par des flux pendulaires avec les pôles de la côte Atlantique, de l'agglomération de Pau et de Tarbes. La typologie de l'habitat aboutissant à la définition des bourgs, villages, hameaux et des zones d'habitat dispersé fait l'objet d'une analyse détaillée.

La définition de l'enveloppe urbaine et du potentiel foncier s'appuie sur une l'analyse géomatique, le relevé des espaces urbains de l'observatoire de l'occupation des sols (OCS), la photo-interprétation et les données agricoles du registre parcellaire graphique (RPG).

Le potentiel foncier constructible à vocation résidentielle, défini à l'aide d'une analyse détaillée, est estimé à environ 571 logements, dont 332 logements sur 32,34 hectares en dents creuses, 32 logements en divisions parcellaires et 208 logements en réhabilitation de logements vacants.

La Soule est dotée d'une douzaine de zones d'activité. Le potentiel de densification identifié pour cette vocation est estimé à 8 dents creuses et 10 divisions parcellaires. Le dossier ne permet pas d'appréhender la surface disponible correspondante ni les besoins en matière d'accueil d'activité.

La MRAe recommande de préciser l'analyse des besoins en foncier à vocation économique en articulation avec la surface disponible en densification de manière à définir le besoin éventuel en foncier supplémentaire.

Le dossier comprend une analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces (AFOM) du territoire et une synthèse détaillée des enjeux environnementaux qui font l'objet d'une cartographie précise.

Une analyse des corridors écologiques est menée à l'échelle de la parcelle, y compris en milieu urbain et repose sur une cartographie des différentes composantes de la TVB définie sur la base des travaux du conservatoire des espaces naturels et des Conservatoires Botaniques Nationaux Sud Atlantique et Pyrénées/Midi-Pyrénées. Les haies et boisements protégés apparaissent dans le règlement graphique. Il convient de compléter l'inventaire des éléments de patrimoine végétal à préserver au titre des arbres remarquables.

Les éléments du règlement sont clairement expliqués, notamment les coefficients d'emprise au sol et d'espaces de pleine terre, ainsi que la typologie urbaine sur la base d'une définition pour chaque vocation (zone urbaine centrale, zone de bourg rural mixte, zones d'activité...).

Le dossier illustre les nombreux périmètres d'inventaire (ZNIEFF), de protection (sites Natura 2000) et de gestion des milieux (espaces naturels sensibles du département des Pyrénées-Atlantiques) recensés sur ce territoire. Il présente une carte de synthèse des enjeux de conservation hiérarchisés utilement mise en correspondance avec un tableau descriptif des milieux concernés. Cette analyse fait ressortir la grande sensibilité des habitats.

Une première expertise écologique⁶ réalisée entre juin et août 2023 sur les secteurs de développement envisagés a défini les enjeux potentiels ou avérés des habitats, de leurs fonctionnalités et des éléments de la TVB. Les potentialités d'accueil de la faune ou de la flore sur les sites sont ainsi renseignées. Une seconde campagne s'est déroulée en mars 2025. Chaque secteur a fait l'objet d'un compte rendu terrain sous forme de fiche présentant sommairement les habitats et les espèces.

La MRAe observe que tous les secteurs de développement ne semblent pas avoir fait l'objet d'une expertise naturaliste y compris au sein des sites Natura 2000. Le dossier préconise par ailleurs de compléter les investigations pour déterminer le caractère d'habitat d'intérêt communautaire dans certains secteurs de développement (secteurs 30, 40 et 41) à une date favorable (mai). En l'état, les expertises naturalistes n'ont donc pas été menées sur une période suffisamment représentative.

L'inventaire des zones humides est basé sur le seul critère floristique. Des sondages pédologiques sont préconisés pour certains secteurs (secteur 30 par exemple).

Au stade de la planification territoriale, la démarche d'évitement doit aboutir de façon plus concluante à un évitement et à une réduction significative des incidences potentielles sur l'environnement de l'ouverture à l'urbanisation de certains secteurs, et ne pas différer les éventuelles mesures à mettre en œuvre au stade des projets.

La MRAe recommande de poursuivre les expertises naturalistes sur l'ensemble des secteurs de développement et sur une période représentative afin de mettre en œuvre les mesures réglementaires d'évitement-réduction des incidences environnementales dans le projet de PLUi.

Elle recommande également de caractériser les zones humides (en application des dispositions de l'article L.211-1⁷ du Code de l'environnement selon les critères pédologiques ou floristiques), non seulement au niveau des sites potentiels de développement en extension mais aussi dans les zones constructibles en densification de l'enveloppe urbaine.

La MRAe recommande d'urbaniser les secteurs de développement sous condition de l'évitement des incidences sur les milieux et les espèces à enjeux identifiés après la réalisation des expertises complémentaires.

2. Méthodes d'analyse des solutions alternatives

Trois scénarios démographiques ont été envisagés sur les 10 ans à venir (projection à 2035) :

- scénario « au fil de l'eau » basé sur la perte d'environ 800 habitants et la production de 240 logements ;
- scénario 2 « +1 000 habitants » impliquant la réalisation de 1 480 logements ;
- scénario 3 « +1 500 habitants » impliquant la réalisation de 1 800 logements.

Un taux de croissance démographique de 0,48 % à l'échelle de la Soule a été choisi (scénario 2). Ce taux est différencié selon les bassins de vie, avec un taux renforcé sur les polarités de Mauléon et Tardets. Le choix du scénario retenu étant contraire aux tendances observées sur les dernières années (-0,36 % par an entre 1999 et 2020), il conviendrait de mieux justifier la rupture de tendance anticipée dans le projet de PLUi⁸.

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

Pour déterminer les sites de développement, 231 sites (173 hectares) ont été analysés selon les enjeux écologiques, notamment la présence de zones d'inventaire et de protection au titre de Natura 2000 et selon le dossier, à partir d'une première campagne de terrain naturaliste réalisée en 2023. Chaque site a fait l'objet d'un compte-rendu de terrain présenté dans le tome 4.2. Ces sites ont été classés en trois catégories :

- 15 sites (pour 12 hectares) sont qualifiés de rédhibitoires ne permettant pas de développement ;
- 187 sites (pour 125 hectares) ont été définis comme favorables à un développement ;
- 29 sites (pour 36 hectares) ont été qualifiés de favorables sous conditions (notamment en fonction d'investigations écologiques complémentaires à réaliser) ;

Au-delà de ces 231 sites et selon le dossier, 25 autres emplacements ont également fait l'objet d'investigations de terrain.

Le tome 6 analyse les impacts résiduels de 122 sites sans prise en compte claire de la précédente classification et en retenant les critères environnementaux, agricoles, ceux liés aux mobilités et de proximité avec le bourg et la présence ou non d'équipements et de services.

Les choix des zones à urbaniser ont été définis à partir de ces 122 sites après échanges avec les communes concernées.

⁷ Cet article définit notamment les zones humides comme « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ». La zone humide correspond ainsi aux cumuls des terrains répondant à l'un au moins des deux critères pédologique ou floristique.

⁸ La Gironde est le seul département dont le solde naturel reste positif et cette tendance s'inscrit dans la durée: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8379353>

La MRAe note la mise en œuvre d'un processus itératif pour choisir les sites à urbaniser, en prenant en compte des critères environnementaux, techniques (réseaux) et stratégiques. Toutefois l'explication dans le dossier est confuse et mérite une restitution plus détaillée.

La MRAe recommande de présenter plus clairement les choix de développement résultant de la démarche ERC mise en place. Une présentation (tableau, cartographie) des secteurs étudiés pour aboutir aux secteurs de développement retenus sur la base des enjeux environnementaux présents permettrait une meilleure compréhension du processus de décision.

Le dossier indique qu'aucun secteur de développement n'intercepte des enjeux de sensibilité rédhibitoire, en particulier au sud du territoire sur les communes de Haux, Larrau et Sainte-Engrâce.

Le dossier présente pour chaque secteur de développement le niveau d'incidence résiduel pour inscrire des mesures de limitation de la constructibilité au sein des OAP (réduction du périmètre et marges de recul) et dans les STECAL (limitation de l'emprise au sol). Il fait ressortir un impact résiduel fort pour les secteurs 19, 23, 30, 40 et 41 qui devraient de ce fait être écartés,

La MRAe recommande de poursuivre la démarche ERC sur les sites retenus faisant apparaître des impacts résiduels forts.

4. Méthode de suivi

Le dossier présente des indicateurs de suivi répondant aux orientations du PADD. Chaque indicateur comporte une source et une périodicité de suivi. Il conviendrait de compléter le tableau présenté par les valeurs de références qui serviront de base à la mise en œuvre du protocole de suivi.

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

A. Consommation d'espace et densités

Le SRADDET Nouvelle-Aquitaine modifié et approuvé le 18 novembre 2024 prévoit une réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) de -52 % pour la période 2021-2031 par rapport à 2011-2021 et de -30 % pour la période 2031-2041 par rapport à la précédente.

Les objectifs de limitation de la consommation d'espaces NAF à l'horizon 2050 prévus dans le SCoT pour la Soule sont de -47 % pour la période 2021-2031 et de -50 % pour la période 2031-2041 par rapport à la précédente.

Le dossier présente les différentes étapes de l'analyse de la consommation d'espaces entre 2011 et 2021, basée sur l'outil de mesure régional de l'occupation du sol (OCS) et les autorisations d'urbanisme. Ainsi, pour la période 2011-2021, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de la Soule a été d'environ 104,8 hectares, dont :

- 52,7 hectares pour la croissance urbaine liée principalement à l'habitat ;
- 12,4 hectares pour les besoins liés aux « zones industrielles ou commerciales et réseaux de communications » ;
- 34,5 hectares pour les besoins de « mines, chantiers ou décharges »
- 5,2 hectares pour les besoins liés aux « espaces verts artificialisés non agricoles ».

Le projet de PLUi prévoit une consommation de 57,4 hectares entre 2025 et 2035 dont 37,5 hectares d'ici à 2031 (39,6 hectares pour l'habitat, un hectare pour les équipements et 16,8 hectares pour les activités).

De plus, la consommation d'espaces NAF entre 2021 et 2025 pour le territoire infra-communautaire de la Soule a été de 21,5 hectares selon le dossier.

Ainsi, 59 hectares seraient consommés entre 2021 et 2031, soit une réduction d'environ -44 % par rapport à la période 2011-2021. Cette prévision de consommation d'espaces NAF est inférieure à l'objectif fixé dans le SRADDET (-52 %) et le SCoT (-47 %).

De plus, la MRAe indique que certains espaces classés constructibles hors zone urbaine U, inférieurs à 2 500 m², les STECAL et les emplacements réservés ne sont pas pris en compte dans l'estimation de la consommation d'espaces NAF.

Une consommation d'espaces NAF de 19,9 hectares est envisagée entre 2031 et 2040, soit une réduction de -66 % par rapport à la période précédente. L'effort de modération de la consommation d'espaces NAF au-delà de 2031 est donc plus important que les objectifs fixés par le SRADDET et le SCoT.

La MRAe recommande d'intégrer toutes les créations ou extensions prévues d'espaces urbanisés en dehors de l'enveloppe urbaine dans l'estimation de la consommation d'espaces NAF du projet de PLUi. Elle recommande ensuite de vérifier les écarts de consommation d'espaces NAF du projet de PLUi avec les objectifs du SCoT et du SRADDET.

Le projet de PLUi prévoit une densité de 12 logements par hectare pour les communes « polarités » et huit logements par hectare pour les communes rurales. Cette moyenne contraste fortement avec la densité maximale prévue dans la polarité de Mauléon-Bichare (40 logements par hectare).

La MRAe recommande de mobiliser tous les leviers de réduction des consommations foncières en particulier en augmentant la densité dans les communes « polarités » et les communes rurales.

B. Prise en compte des incidences sur les milieux naturels

1. Corridors et continuités écologiques

La TVB intercommunale prend en compte la TVB du SRADDET Nouvelle-Aquitaine et celle du SCoT Pays Basque et Seignanx.

Le territoire de Soule comporte des milieux variés offrant une biodiversité riche, en particulier :

- des milieux forestiers en majorité constitués de forêts fermées de feuillus (57 %) puis de landes (30 %), le massif d'Iraty étant considéré comme la plus grande hêtraie d'Europe. Elle abrite des espèces d'intérêt communautaire caractéristiques des vieilles forêts de feuillus comme la Rosalie des Alpes et aussi des espèces endémiques comme le Desman des Pyrénées et la Loutre d'Europe ;
- des pelouses sèches en partie incluses dans le réseau Natura 2000 et inscrites au titre de la directive européenne « Habitat Faune Flore » ;
- des cultures permanentes, des prairies et des milieux bocagers, habitats propices aux insectes, oiseaux et petits mammifères ;
- différents étages des milieux montagnards compris entre 700 et 2 200 m abritant des espèces remarquables telles que le chat forestier, le pic à dos blanc, et la Sittelle torchepot, le grand tétras ;
- les cours d'eau principaux sont le Saison et deux cours d'eau de son bassin (le Lausset et Joz Erreka), ainsi qu'en limite, la Bidouze et le Laurhibar ainsi qu'un plan d'eau notable (le lac de Sainte-Engrâce) formé par le barrage du même nom. Ces milieux aquatiques présentent une biodiversité faunistique et floristique spécifique⁹.

Les éléments naturels participant à la TVB sont classés en zone naturelle de protection, associée à une inscription en tant qu'Espaces Boisés Classés (réservoirs et continuités principales), ou en éléments de paysage identifiés (continuités secondaires et linéaire de haies).

Des recommandations générales et principes d'aménagement sont définis pour les OAP sectorielles afin de préserver la fonctionnalité des continuités écologiques préexistantes et favoriser la nature en ville. L'OAP TVB complète ces orientations pour les zones agricole A et naturelle N, notamment en matière de choix des essences, d'imperméabilisation des sols, de pollution lumineuse et de bioclimatisme. L'OAP précise les mesures de gestion des interactions avec les espaces naturels, notamment en matière de végétalisation des fonds de parcelle et de perméabilité des clôtures. La vallée du Saison, corridor écologique de la sous-trame des milieux humides, est partiellement placée en zone naturelle de protection strictes (Np) mais certains secteurs de développement sont proches de ce cours d'eau (secteur 23 par exemple).

La MRAe recommande d'éviter l'urbanisation des corridors et des continuités écologiques constitutifs de la TVB en classant plus largement le réseau hydrographique et les zones humides associées en zone de protection stricte Np.

Le projet de PLUi prévoit des mesures de limitation de la constructibilité dans les STECAL, un maximum de 30 % d'emprise au sol supplémentaire et de 100 m² de surface de plancher supplémentaire dans les secteurs à vocation touristique. L'extension des bâtiments d'activités existantes et leurs annexes est limitée en proportion et non en surface. Il conviendrait de préciser dans ces STECAL la surface de plancher supplémentaire maximum.

Le dossier présente une représentation visuelle de l'exposition du territoire intérieur de la CAPB à la pollution lumineuse. Il conviendrait de définir une trame noire afin de réduire l'éclairage et de protéger les espaces non éclairés en définissant les secteurs d'interdiction ou de limitation de la pollution lumineuse.

9 Notamment l'Ecrevisse à pattes blanches (*Austropotamobius pallipes*), le Saumon Atlantique (*Salmo salar*), la Grenouille des Pyrénées. Concernant les rapaces, le Circaète Jean-le-Blanc (*Circaetus gallicus*), le Busard cendré (*Circus pygargus*), l'Aigle botté (*Hieraaetus pennatus*), le Balbuzard pêcheur (*Pandion haliaetus*) et également la Grue cendrée (*Grus*) et la Cigogne noire (*Ciconia nigra*).

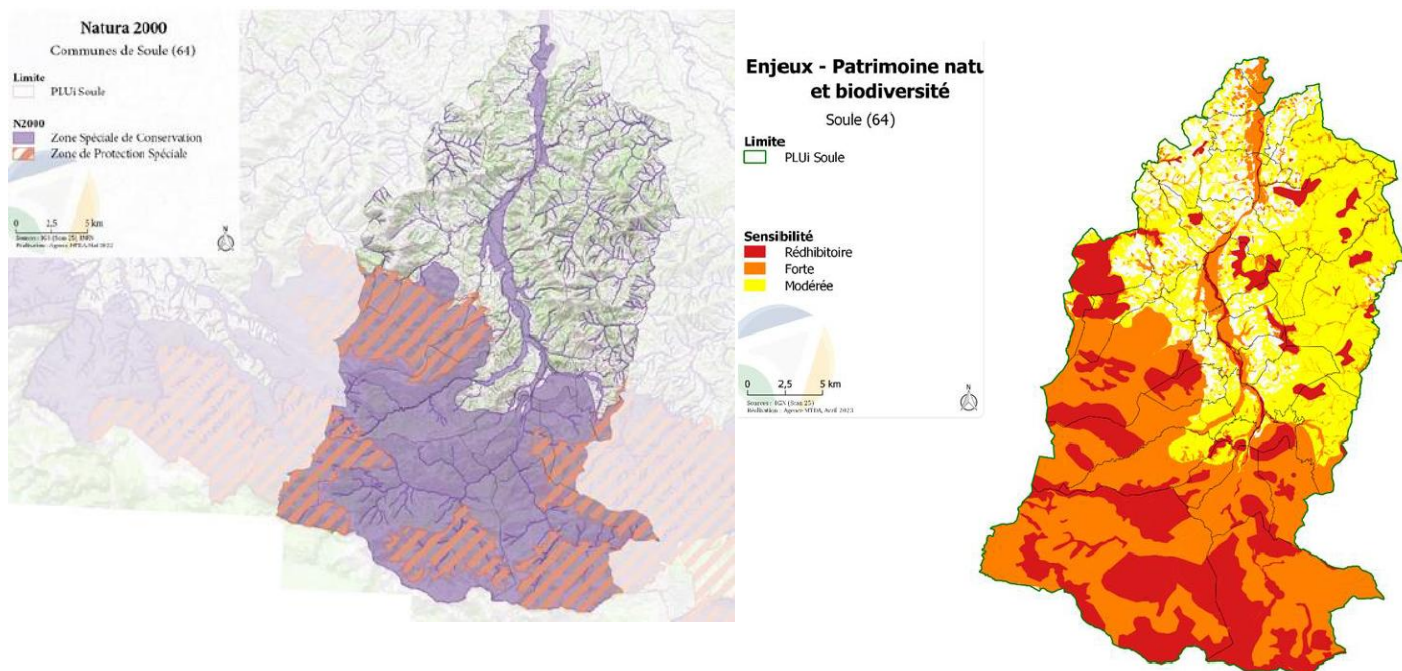
2. Prise en compte des zonages de protection

Neuf sites Natura 2000 au titre de la Directive « Habitats, Faune, Flore » se situent sur le territoire de Soule¹⁰ :

- Montagnes du Barétous ;
- Montagnes de la Haute Soule ;
- Montagnes du Pic des Escaliers ;
- Massif des Arbailles ;
- Forêt d'Iraty ;
- La Nive ;
- La Bidouze ;
- Le Saison (cours d'eau) ;
- Le Gave d'Oloron (cours d'eau) et marais de Labastide-Villefranche.

Quatre sites Natura 2000 au titre de la Directive « Oiseaux » se situent sur le territoire de Soule :

- Haute Soule : massif de la Pierre Saint-Martin ;
- Haute Soule : forêt d'Iraty, Orgambidexka et Pic des Escaliers ;
- Haute Soule : massif forestier, gorges d'Holzarté et d'Olhadubi ;
- Haute Soule : forêt des Arbailles



• Figure n°3 : Sites Natura 2000 (tome 4.1 page 38) et enjeux relatifs au patrimoine naturel et à la biodiversité (tome 7 page 21)

122 espèces d'oiseaux et 142 espèces de plantes vasculaires observées dans la CAPB sont menacées. Certains de ces sites Natura 2000 sont concernés par la présence d'habitats d'intérêt communautaire prioritaires : la Nive, la Bidouze et le Saison.

59 secteurs de développement sont concernés par un ou plusieurs sites Natura 2000¹¹, notamment des zones en extension urbaine et des STECAL. Certains secteurs font apparaître des incidences fortes (secteur 19 à vocation d'extraction Nc par exemple).

La MRAe recommande de réexaminer les choix de développement dans les sites Natura 2000 afin de proposer un projet intercommunal de moindre impact environnemental pour les espèces et les habitats concernés.

¹⁰ <https://www.mnhn.fr/fr>

¹¹ Cartographie à partir de la page 59 et liste à partir de la page 211 du tome 6.

3. Gestion de la ressource en eau

Eau potable

À l'échelle de la CAPB, la gestion du service d'eau potable est réalisée selon sept secteurs géographiques. L'ensemble des communes du périmètre du PLUi de Soule appartient au secteur Soule-Xiberoa. Les prélèvements de ce secteur s'appuient sur la disponibilité des eaux souterraines issues en grande majorité des sources ainsi et que de deux forages (à Gotein-Libarrenx) captant les eaux de la nappe alluviale du Saison.

Certaines masses d'eau superficielles présentent une pression significative et plusieurs communes présentent des consommations domestiques d'eau plus élevées que la moyenne ainsi qu'un bilan déficitaire entre les besoins et les ressources (Etchebar, Lichans-Sunhar, Montory, Ordiarp et Sainte-Engrâce). Le territoire connaît une augmentation des risques de non-respect des Débits Objectifs d'Etiage (DOE) à l'horizon 2050, et donc un accroissement probable des déséquilibres.

Des solutions de sécurisation de l'eau potable sont étudiées et/ou en cours sur les communes déficitaires du territoire en matière d'alimentation en eau potable notamment via un suivi continu des ressources et la mise en place d'interconnexions. Certaines unités de distribution ont une qualité bactériologique et physico-chimique insuffisante.

La MRAe recommande de s'assurer de la faisabilité du projet de PLUi en tenant compte de l'ensemble des besoins (population résidente, saisonnière, activités économiques, agricoles) et de prioriser le développement des secteurs disposant d'une capacité résiduelle suffisante pour répondre à l'augmentation des besoins en tenant compte des effets du changement climatique.

Qualité des eaux

Les masses d'eau superficielle et souterraines de Soule sont pour la plupart en bon état. Le SDAGE Adour-Garonne vise le bon état de 100 % de ces masses d'eau à l'horizon 2027. Depuis le 1er janvier 2018, la CAPB assure la gestion de l'assainissement sur l'ensemble de son territoire. En avril 2022, 36 communes disposent d'un zonage d'assainissement.

Le réseau d'assainissement collectif du secteur Soule-Xiberoa est composé de 30 stations d'épuration, pour une capacité totale de 15 883 Equivalents-Habitant (EH), dont 10 000 EH pour la seule station intercommunale de Viodos-Abense-de-Bas.

En 2020, plusieurs stations ont reçu des charges maximales supérieures à leur capacité de traitement affichée. La station Viodos-Abense-de-Bas présente une non-conformité nationale (non-respect de la directive « Eaux Résiduaires Urbaines » (ERU) et des prescriptions préfectorales intégrant les enjeux locaux, avec des dysfonctionnements importants. Le dossier évoque un projet de station d'une capacité de 13 000 EH. Par ailleurs, la station de Montory est identifiée comme non conforme depuis 2021. Le dossier ne permet pas à ce stade d'appréhender la programmation des travaux visant à adapter le réseau d'assainissement collectif aux besoins capacitaires.

En 2020, près de 23 400 installations d'assainissement non collectif étaient réparties sur les 158 communes du territoire de la CAPB. Cette même année, 730 contrôles de conception et 220 contrôles d'exécution ont été réalisés. De plus, 191 contrôles périodiques de fonctionnement ont été réalisés ainsi que 299 contrôles effectués dans le cadre d'une vente.

En 2020, le taux de conformité des dispositifs d'assainissement non collectif est évalué à 72 % à l'échelle de la CAPB. Il conviendrait de présenter ces éléments d'analyse plus spécifiquement à l'échelle du territoire de la Soule.

La MRAe recommande de présenter un calendrier de réalisation des travaux de correction des dysfonctionnements et d'adaptation des capacités du système d'assainissement collectif afin de s'assurer de la faisabilité du projet intercommunal à l'horizon 2035. Il conviendrait de conditionner la faisabilité des nouvelles constructions raccordées à la réalisation de ces travaux.

En avril 2022, plusieurs communes de Soule disposent d'une carte d'aptitude des sols : Garindein, Viodos-Abense-de-Bas, Alçay-Alçabéhéty-Sunharete, Camou-Cihigue, Etchebar et Lacarry-Arhan-Charritte-de-Haut. Il conviendrait de compléter cette cartographie sur l'ensemble du territoire intercommunal.

4. Risques et nuisances

Risques technologiques et nuisances

Le territoire comprend 24 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) non SEVESO. Cinq sites pollués ou potentiellement pollués appellent une action des pouvoirs publics selon le dossier ; quatre ont fait l'objet de travaux de dépollution ou ont été réhabilités.

Les sites BASIAS¹² sont au nombre de 105 sur le territoire du PLUi et sont issus de diverses activités (décharge, industrie, agriculture, services...), dont 48 sur la commune de Mauléon-Licharre. Les servitudes associées à ces risques sont présentées sous forme de fiches en annexe dans le dossier.

Certaines extensions urbaines sont situées sur des axes à fort trafic routier faisant l'objet d'un classement sonore et accueillant du transport de marchandises dangereuses. Les OAP définissent les mesures de réduction visant à prendre en compte le trafic routier (recul des constructions et aménagements paysagers spécifiques).

Aléa inondation et débordement de nappe

Sur la période 2012-2021, 10 hectares ont été artificialisés au sein des zones inondables. Les zones couvertes par un PPRi reportées dans le règlement graphique concernent trois communes.

Les inondations sont de plus fréquentes et intenses sur le territoire, notamment celle de 2014 qui a fortement impacté le territoire et celle de 2021 qui a provoqué d'importants glissements de terrain à Larrau. Le Saison est de plus en plus sujet à des débordements et l'absence de document de prévention des risques sur ce bassin versant génère des problématiques de gestion du cours d'eau.

Les parcelles, soumises au risque inondation identifié par l'atlas des zones inondables, sont repérées dans le zonage par une trame hachurée bleue. Les bâtiments situés en crue décennale de l'atlas des zones inondables n'ont pas été retenus en tant que bâtiments susceptibles de changer de destination. Toutefois, le PLUi permet la réalisation de projets de constructions sans prescription spécifique liée à cet aléa.

Pour protéger les biens et les personnes, la MRAe recommande de faire usage de prescriptions spécifiques liées à l'aléa inondation avant validation de l'urbanisation des parcelles identifiées dans l'atlas des zones inondables.

Risques retrait-gonflement des argiles/mouvements de terrain/avalanches

Un risque sismique de niveau moyen est présent sur l'ensemble du territoire. Le risque mouvement de terrain et retrait-gonflement des argiles est également présent sur le territoire et trois communes sont couvertes par un PPRmvt. Le risque d'avalanches est localisé et couvert par 2 PPR avalanche.

Le dossier indique que certains secteurs sont exposés aux risques retrait-gonflement des argiles/mouvements de terrain/avalanches. Il conviendrait de justifier le choix des secteurs de développement retenus au regard de ces risques et de préciser les dispositions destinées à les limiter.

Aléa fort des incendies de forêt

Le risque d'incendie, accru par l'augmentation des épisodes de sécheresse, est une préoccupation majeure sur le territoire particulièrement dans les zones de montagnes. Ce phénomène s'intensifie avec le changement climatique. Le dossier ne permet pas à ce stade d'appréhender la prise en compte du risque incendie, notamment en zone d'urbanisation diffuse.

La MRAe recommande de réinterroger le développement de l'urbanisation diffuse, notamment des STECAL, dans le périmètre de l'aléa incendie fort compte tenu de l'intensification des épisodes de sécheresses liés au changement climatique.

5. Paysages

Les OAP définissent les dispositions en matière paysagère, notamment les haies paysagères, les jardins et cœurs d'îlots à créer ainsi que les retraits paysagers. Les OAP à vocation d'habitat précisent certaines dispositions constructives, notamment en matière de hauteur de bâtiment. Les OAP à vocation économique ne permettent pas d'appréhender les dispositions constructives.

Le projet de PLUi prévoit de nombreuses extensions linéaires (les deux OAP de Saint-Engrace par exemple) qui pourraient aboutir à la banalisation du territoire et à la réduction des vues lointaines sur le paysage. De ce point de vue, le développement des zones d'activité le long des infrastructures de transports pourrait fortement marquer visuellement le paysage. Il conviendrait dans ces OAP et dans le règlement écrit de préciser les règles de hauteur des constructions.

La MRAe recommande d'approfondir l'analyse des mesures de réduction des incidences sur les vues lointaines et de questionner les aménagements les plus impactants pour le paysage.

Elle recommande de préciser les cônes de vue à maintenir à l'échelle des quartiers et les dispositions constructives pour la vocation économique.

Les bâtiments susceptibles de changer de destination sont présentés avec une analyse de leur impact sur l'environnement et leur qualité architecturale. Toutefois, seules deux communes ont identifié leur patrimoine bâti à protéger. Il conviendrait de compléter l'inventaire des bâtiments à protéger pour leur qualité architecturale et paysagère.

12 base nationale recensant les sites industriels, abandonnés ou en activité, susceptibles d'engendrer une pollution de l'environnement. Ces sites sont présentés en annexe du tome 4.1

6. Prise en compte de la Loi Montagne

24 communes sont soumises à la Loi Montagne¹³. En application de cette réglementation, les choix suivants ont été réalisés dans le PLUi :

- les espaces urbanisés et répondant à la qualification de villages, hameaux ou groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants ont été classés en zone urbaine, selon la méthodologie présentée dans le diagnostic ;
- les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard font l'objet d'un classement en zone naturel N ou en secteur agropastoral incluant les zones d'estives ;
- tous les secteurs d'extension de l'urbanisation ont été réalisés en continuité des espaces déjà bâtis à l'exception d'un seul secteur sur la commune de Musculdy (zone urbaine à vocation d'activité économique de 0,72 hectare située au lieu-dit « Azkorria »).

Il conviendrait de préciser le parti d'aménagement de la zone d'activité prévue au Lieu-dit « Azkorria » dans une OAP spécifique.

Le secteur pastoral est assorti de règles spécifiques n'autorisant que les constructions nouvelles pour le maintien d'un élevage extensif (cayolars limités à 70 m² d'emprise au sol pour la partie logement). La Soule dispose de plusieurs sites touristiques (site de la Verna, passerelle d'Holzarte...) permettant la pratique de la randonnée, du canyoning et de la spéléologie. Le PADD a notamment pour objectif de développer et de mettre en synergie l'offre touristique et culturelle. Il conviendrait de préciser la capacité d'accueil saisonnière des secteurs visés par la Loi Montagne.

7. Prise en compte du changement climatique

Les OAP sectorielles contiennent des dispositions relatives aux mobilités, notamment concernant les voies piétonnes et cyclables. Le Plan de mobilité (PDM) « Pays Basque Adour » prévoit de réduire les besoins de déplacements contraints, de mieux et moins utiliser la voiture et d'organiser des services collectifs de mobilité à l'échelle des bassins de vie et de mailler le territoire.

La MRAe relève que le PLUi prévoit de nombreuses extensions urbaines et par conséquent un étalement urbain susceptible de générer des flux routiers.

La MRAe recommande de renforcer les dispositions visant à densifier en priorité l'enveloppe urbaine dans les principales polarités de manière à limiter l'étalement urbain et favoriser la mobilité douce (marche, vélo).

Elle recommande également de préciser, comme prévu dans le PDM, les modalités de développement d'un service collectif de mobilité destiné à constituer une alternative à l'automobile.

Le territoire de la Soule dispose de cinq installations de production de bois énergie et de plusieurs installations hydroélectriques. Plusieurs parkings sont identifiés comme favorables à l'implantation d'installations solaires au sol et le schéma éolien du Pays Basque identifie un potentiel de 226 hectares. Le projet de PLUi prévoit une surface de 1,39 hectare dédiée à la production photovoltaïque.

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

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal du territoire Soule-Xiberoa (64), vise à encadrer le développement de son territoire à l'horizon 2035. Il prévoit d'accueillir 1 000 habitants supplémentaires et prévoit la construction de 1 480 logements.

L'objectif démographique devrait être mieux justifié, notamment au regard de la répartition de la population prévue dans le SCoT.

Il conviendrait de réévaluer la consommation d'espaces NAF du projet de PLUi en tenant compte de toutes les zones constructibles en dehors de l'enveloppe urbaine et de la mettre en cohérence avec les objectifs du SRADDET Nouvelle-Aquitaine et du SCoT Pays Basque et du Seignanx.

Le projet de PLUi prévoit de nombreuses extensions linéaires le long des axes de communication susceptibles de modifier significativement le paysage et d'accroître le trafic routier. Il convient de prioriser les choix de développement en densification et au sein des principales polarités.

La capacité d'accueil du territoire au regard de la disponibilité de la ressource en eau et des installations de traitement des eaux usées devrait être mieux démontrée.

13 Dans ces communes, les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares sont protégées sur une distance de trois cents mètres à compter de la rive et toutes constructions, installations et routes nouvelles ainsi que toutes extractions et tous affouillements y sont interdits." (article L.122-12 du code de l'urbanisme).

Le dossier montre la mise en œuvre d'un processus itératif pour choisir les zones à urbaniser en prenant en compte des critères environnementaux. Toutefois, il paraît nécessaire d'améliorer la restitution de cette démarche ERC pour justifier les choix. Le dossier met en avant la prise en compte des enjeux environnementaux identifiés sur le territoire, qui ont trait notamment à la préservation des sites d'inventaires et de protection (sites Natura 2000, ZNIEFF). Cependant, le dossier fait apparaître des incidences sur les sites Natura 2000 nécessitant de réexaminer certains choix de développement afin de proposer un projet intercommunal de moindre impact environnemental.

La MRAe 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 19 septembre 2025

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,

le membre délégataire

Signé

Catherine Rivoallon Pustoc'h