

Direction régionale de l'Environnement,  
de l'Aménagement et du Logement  
d'Aquitaine

Mont de Marsan, le

Mission Connaissance et Évaluation

## Schéma de cohérence territoriale du pays d'Orthe (Landes)

### Avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement (article L121-12 du code de l'Urbanisme)

Avis PP-2013-005

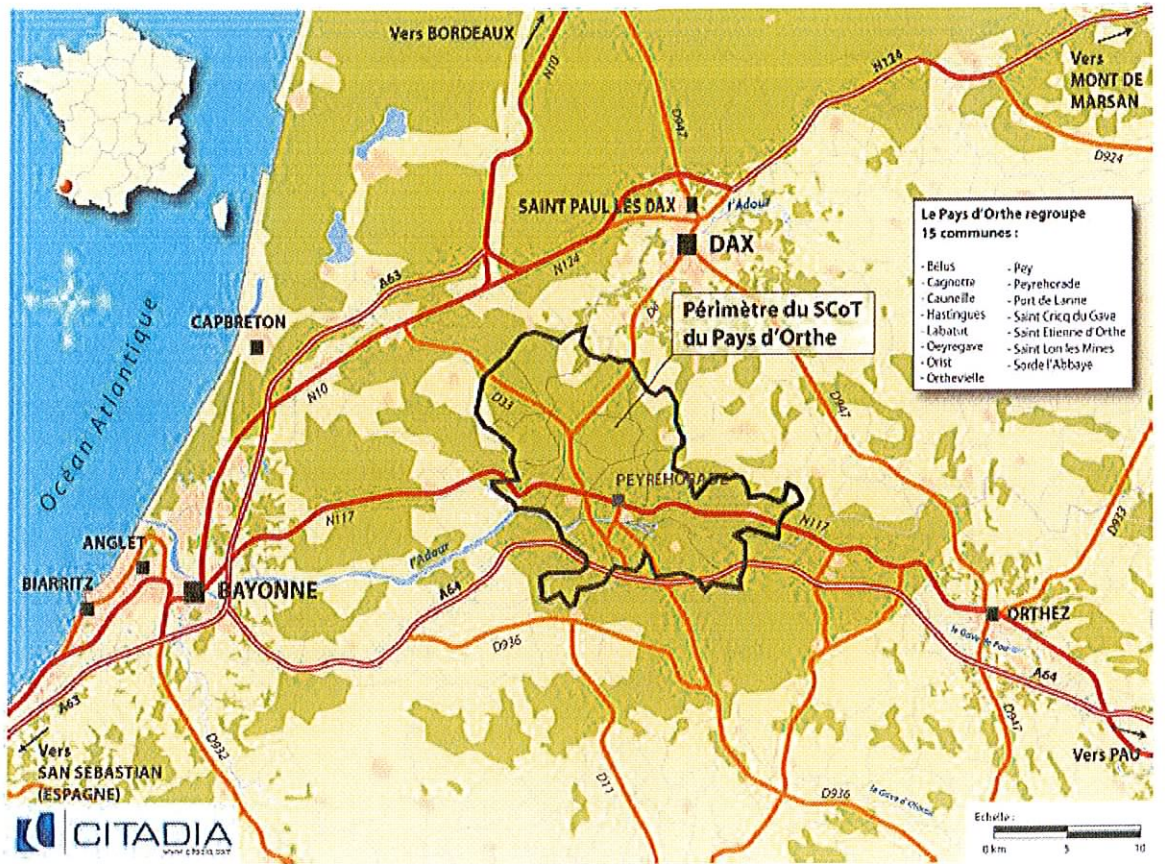
**Porteur du Plan :** Communauté de commune du pays d'Orthe  
**Date de saisine de l'autorité environnementale :** 11 février 2013

#### Contexte général

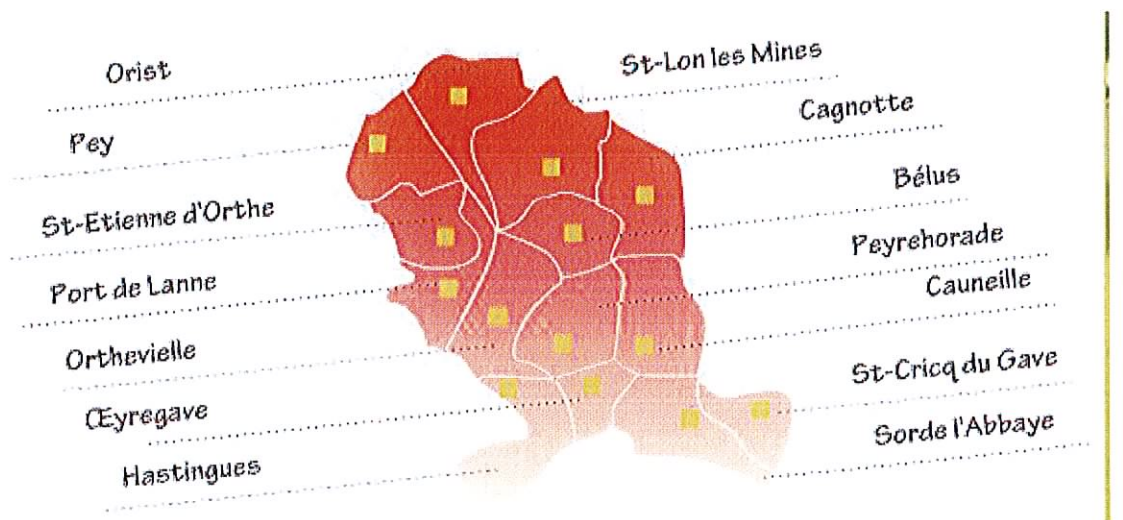
Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) du pays d'Orthe porte sur le territoire de la communauté de commune éponyme. Ce territoire comprend 15 communes organisées autour du pôle central de Peyrehorade.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCOT, vise à fixer les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. Il est structuré selon trois axes :

- accompagner la croissance par un urbanisme de qualité
- relever des défis en matière économique pour consolider l'avenir du territoire
- conserver, valoriser l'identité culturelle et paysagère et préserver le cadre de vie.



Situation du SCOT (source Citadia)



Communes du territoire du SCOT (source communauté de communes du Pays d'Orthe)



## **Conclusion de l'avis de l'autorité environnementale sur le projet de SCOT du pays d'Orthe**

L'autorité environnementale note que le SCOT présente l'ensemble des éléments exigés par le code de l'urbanisme, à l'exception des objectifs chiffrés de consommation de l'espace du document d'orientation et d'objectifs, qui devront être présents dans le document approuvé.

Toutefois, le document fait de nombreux renvois à des études ultérieures devant être menées dans les documents d'urbanisme locaux, réduisant par là même son rôle de cadre du développement territorial. De même, l'absence de certaines cartographies annoncées au sein du document d'orientation et d'objectifs ne concourt pas à améliorer l'opérationnalité du schéma.

L'autorité environnementale recommande que la confrontation entre les dynamiques d'évolution du territoire, exposées dans un diagnostic qui demande à être complété, et l'ambition affichée de prise en compte de l'ensemble des dimensions environnementales puisse conduire à la conception d'un document d'orientation et d'objectifs plus prescriptif et plus illustré, afin de lui assurer la meilleure traduction possible dans les documents d'urbanisme locaux.

L'utilisation des possibilités offertes par le code de l'urbanisme pour planifier le développement territorial en fonction des enjeux locaux et des possibilités des collectivités constituerait un levier efficace pour garantir une meilleure prise en compte de l'environnement. L'autorité environnementale recommande ainsi l'utilisation des outils d'identification et de protection des espaces naturels et forestiers des articles L.122-1-5 et R.122-3 du code de l'urbanisme, outils qui pourraient permettre d'assurer, au travers d'une identification textuelle et cartographique dans le document d'orientation et d'objectifs, une protection accrue des espaces les plus sensibles du territoire, conformément aux souhaits exprimés dans le projet d'aménagement et de développement durable et dans le rapport de présentation. De telles prescriptions permettraient de produire une évaluation des incidences du schéma sur l'environnement plus aisée et plus précise, en montrant de façon concrète et spatialisée comment ce dernier améliore la prise en compte de l'environnement dans le développement du territoire.



## Avis détaillé

Le présent avis porte d'une part sur la qualité du rapport de présentation et des informations qu'il contient et d'autre part sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de SCOT.

### I. Qualité du rapport de présentation et caractère approprié des informations qu'il contient

#### Article R.122-2 du code de l'urbanisme

*Le rapport de présentation :*

*1° Expose le diagnostic prévu à l'article L. 122-1-2 et présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs ;*

*2° Décrit l'articulation du schéma avec les documents mentionnés aux articles L. 111-1-1, L. 122-1-12 et L. 122-1-13 et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;*

*3° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma ;*

*4° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et expose les problèmes posés par l'adoption du schéma sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;*

*5° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs. Le cas échéant, il explique les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du schéma ;*

*6° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement ;*

*7° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du schéma prévue par l'article L. 122-14. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du schéma sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;*

*8° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée ;*

*9° Précise, le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées.*

*Le rapport de présentation est proportionné à l'importance du schéma de cohérence territoriale, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.*

Le rapport de présentation du SCOT comporte globalement l'ensemble des informations prévues par le code de l'urbanisme. La communauté de communes a fait le choix de regrouper et réorganiser les thèmes, ce qui peut nuire à l'accessibilité du document pour le public, malgré l'effort d'explication de la démarche réalisé au début du rapport de présentation. En termes d'accessibilité du document, l'autorité environnementale recommande également une mise à jour des pages du document d'orientation et d'objectifs vers lesquelles le rapport de présentation renvoie, celles-ci étant très souvent erronées, ce qui rend la compréhension du document plus ardue.

En ce qui concerne l'analyse de la consommation des espaces naturels, agricole et forestiers, présentée tardivement dans le document (dans la 4<sup>ème</sup> partie, relative aux justifications des choix opérés dans le projet d'aménagement et de développement durable et dans le document d'orientation et d'objectifs), l'autorité environnementale regrette que le travail présenté pour la dernière décennie (2002-2012) ne s'attache qu'à la consommation d'espace liée à l'habitat et



occulte celle liée à l'ensemble des activités humaines (infrastructures, commerce, industrie...) alors que cela a été fait pour les années 2002 à 2009.

Cette partie du rapport doit également servir à « justifier les objectifs chiffrés de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs ». L'autorité environnementale remarque que le document d'orientation et d'objectifs ne comporte pas de tels objectifs et qu'aucune mesure prescriptive n'y est présente. En l'absence de tels éléments, la déclinaison au sein des documents d'urbanisme communaux des volontés affichées au sein du rapport de présentation sera difficile.

En ce qui concerne **l'analyse de l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution**, partie qui a été regroupée avec le diagnostic et qui doit contenir notamment la **description des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du SCOT**, la communauté de commune y a identifié différentes zones d'enjeu sur lesquelles s'exercent actuellement des pressions. L'autorité environnementale regrette toutefois l'absence d'identification et de description des zones susceptibles d'être directement affectées par la mise en œuvre du schéma. En effet, au-delà de l'identification des pressions, le rapport de présentation doit s'attacher à présenter les zones sur lesquelles elles peuvent s'accroître du fait des choix opérés par la communauté de communes. Or, le SCOT permettra à toutes les communes de se développer (cf. Il ci-dessous) et si le rapport de présentation rappelle bien, entre autres, l'ensemble des protections et inventaires naturels affectant le territoire, il n'identifie aucune zone plus particulièrement susceptible d'être affectée par la mise en œuvre du schéma. Le document mériterait d'être complété par cette analyse.

En ce qui concerne **la définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du schéma**, le document présente des tableaux récapitulatifs. Les critères retenus mériteraient dans l'ensemble d'être plus précis et plus applicables. En effet, si le rapport de présentation précise bien les thèmes, les indicateurs retenus et l'état actuel, la colonne « horizon SCOT » semble relever plus de l'intention que d'une réelle estimation des résultats de l'application du schéma. Certaines dispositions ne paraissent également pas relever des possibilités offertes à un SCOT. Par exemple, dans l'extrait suivant du rapport de présentation, il est indiqué qu'en matière d'environnement, un des indicateurs choisis, relatif au thème des « Surfaces concernées par des périmètres institutionnels », est « Surfaces faisant l'objet d'inventaire / de mesure de protection Natura 2000 » (cercle rouge sur l'image). Les objectifs à l'horizon du SCOT (cercle violet sur l'image) sont notamment « d'augmenter les zones couvertes » et de « réaliser de nouveaux inventaires ».

Thèmes	Indicateurs	Etat actuel	Horizon SCOT
Occupation du sol	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Superficiés et part des espaces naturels et agricoles dans les documents d'urbanismes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 60% de terres agricoles, 25% d'espaces forestiers, 7,5% d'espaces urbanisés, 3% hydrographie, 3% de plantations forestières, 1,5% autres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Limiter la consommation de ces espaces par l'urbanisation (Cf. maîtrise de l'extension urbaine)</li> </ul>
Surfaces et espèces concernées par des périmètres institutionnels	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Surfaces faisant l'objet d'inventaire ZNIEFF, etc.</li> <li>✓ Surfaces faisant l'objet de mesure de protection : Natura2000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 6 ZNIEFF type 1 (742,3 ha), 7 ZNIEFF type 2 (2602,5 ha), 6 sites Natura2000 (6944,7 ha de SIC, 1678,7 ha de ZPS)</li> <li>✓ 15 espèces classées sur la liste rouge de l'UICN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Préserver les surfaces actuelles et les espèces inféodées à ces milieux voire augmenter les zones couvertes.</li> <li>✓ Réaliser de nouveaux inventaires sur d'autres zones</li> </ul>
Surfaces concernées par des mesures de protection	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Surfaces d'espaces verts préservés au titre de la loi paysage dans les PLU (art. L.123.1-5 7° du CU)</li> <li>✓ Linéaires de haies et ripisylves protégés dans les documents d'urbanisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Disparition progressive des boisements et des haies dans la partie de plaine du Pays d'Orthe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Au minimum maintien voire augmentation de ces espaces</li> <li>✓ Prise en compte de ces surfaces dans les documents d'urbanisme pour leur protection</li> </ul>
Milieux aquatiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Linéaires de cours d'eau</li> <li>✓ Surfaces et fonctionnalité des zones humides</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Manque d'entretien et enrichissement des Barthes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Respecter la DCE et l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau</li> <li>✓ Gestion des Barthes</li> <li>✓ Maintien des zones humides</li> </ul>

De tels objectifs ne relèvent pas de l'initiative du SCOT et ne constituent pas des indicateurs pertinents de mise en œuvre du schéma.

Il serait également opportun de ne pas choisir des indicateurs relevant d'une application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur (exemple : « l'horizon SCOT » visant à promouvoir la protection des captages d'eau dans les documents d'urbanisme communaux, quand celle-ci est d'ores et déjà assurée par l'établissement d'un périmètre de protection rapprochée,



conformément au code de la santé publique). L'autorité environnementale, note la volonté d'améliorer, entre autres, la prise en compte de l'environnement, mais préconise un choix d'indicateurs plus concrets et plus facilement mesurables afin d'appréhender l'impact réel du schéma et ainsi éclairer la communauté de communes quant aux effets du SCOT sur le territoire.

La **description de l'articulation du schéma avec les autres documents, plans et programmes**, est effectuée de manière satisfaisante. Toutefois, les informations comprises dans cette partie devraient être mises à jour et complétées. Ainsi, le Plan Climat-Énergie Territorial de la Région Aquitaine a été approuvé en décembre 2011 et ses dispositions s'imposent au SCOT, qui doit expliquer de quelle manière il le prend en compte.

## II.Prise en compte de l'environnement dans le projet de SCOT

Ce projet de SCOT permet aux élus de la communauté de communes d'affirmer d'une part leur volonté de mettre en œuvre des politiques visant à une cohérence territoriale et d'autre part leur volonté de prendre en compte les différentes composantes environnementales.

Cette volonté se décline principalement à travers un objectif de **maîtrise de consommation des sols** pour l'habitat. Sur ce sujet le SCOT s'est donné pour ambition d'infléchir un scénario tendanciel fortement consommateur d'espaces naturels agricoles ou forestiers, ce que l'autorité environnementale juge positif. Toutefois, la portée des mesures envisagées par le SCOT reste réduite, puisque si le rapport de présentation affirme à de nombreuses reprises une volonté de réduction de la consommation d'espace de l'ordre de 40 %, le document d'orientation et d'objectifs, seule pièce prescriptive du SCOT, ne donne aucune indication en la matière et ne présente les objectifs d'accueil de population qu'à titre de recommandation. La réduction de la consommation de l'espace voulue par le SCOT sera ainsi difficile à traduire dans les documents d'urbanisme locaux, en l'absence de véritable mesure prescriptive.

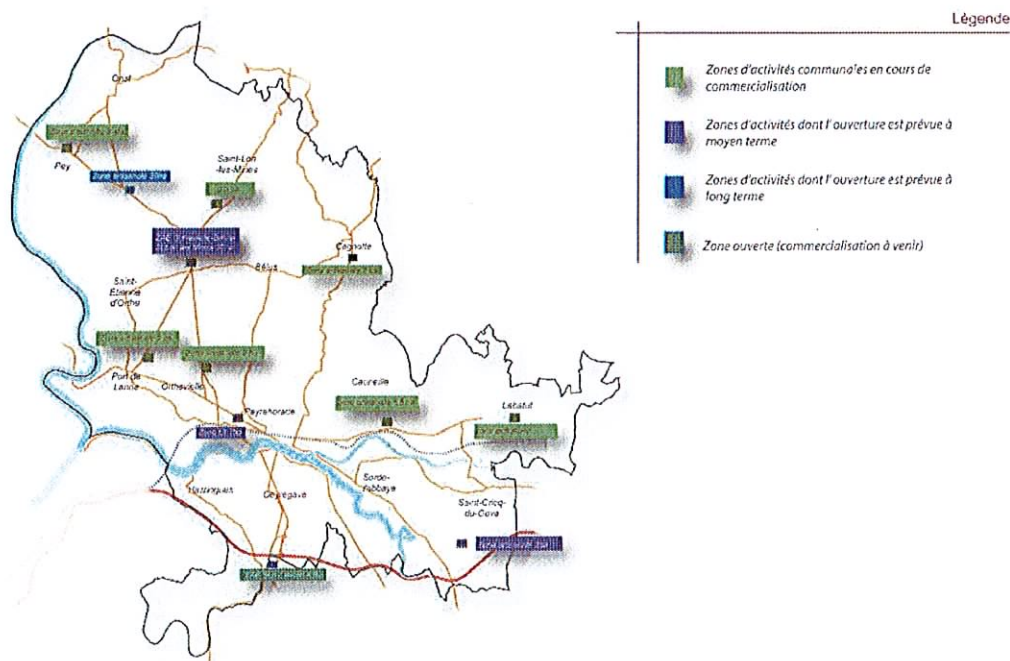
Le tableau fourni dans le document d'orientation et d'objectifs, à titre de recommandation, illustre un projet d'accueil de population au moins égal à 30 % sur l'ensemble des communes du territoire du SCOT :

Commune	Population 2013	Population 2030	Augmentation de la population
Peyrehorade	3680	5180	<b>41%</b>
Saint Lon les Mines	1270	1870	<b>47%</b>
Labatut	1490	2090	<b>40%</b>
Bélus	640	960	<b>50%</b>
Cagnotte	730	1050	<b>44%</b>
Cauneille	840	1120	<b>33%</b>
Hastingues	610	840	<b>38%</b>
Oeyregave	380	520	<b>37%</b>
Orsit	700	1070	<b>53%</b>
Orthevielle	940	1230	<b>31%</b>
Pey	740	1110	<b>50%</b>
Port de Lanne	950	1230	<b>29%</b>
Saint Cricq du Gave	380	520	<b>37%</b>
Saint Etienne d'Orthe	610	890	<b>46%</b>
Sorde l'Abbaye	690	920	<b>33%</b>

Il ressort également du tableau que si la communauté de communes a souhaité concentrer l'essentiel de l'augmentation de la population sur les trois pôles que sont Peyrehorade (pôle principal), Saint Lon les Mines et Labatut (pôles secondaires) avec une part d'accueil de la population d'environ 45 %, ce sont ainsi plus de la moitié des habitants prévus (55 %) qui s'installeront dans les communes les plus rurales, qui ne disposent ni d'équipements, ni de commerces, ni de transports collectifs en quantité satisfaisante. Afin que ce phénomène ne soit pas associé à une consommation trop importante d'espaces, le SCOT aurait pu faire le choix d'inscrire en termes de prescription (et non pas recommandation), un tableau indiquant les surfaces maximales pouvant être artificialisées, par commune, à l'horizon du SCOT. Ceci est d'autant plus regrettable qu'un tel tableau a été réalisé à titre indicatif en page 108 du rapport de présentation.

Commune	Besoin en logement fixé en recommandation dans le DOO	Rythme de croissance annuel moyen attendu	Densité attendue	Superficie maximale artificialisée à des fins d'habitat sur 18/20 ans
Peyrehorade	710	35,5	20	35,5
Saint Lon les Mines	280	14	15	18,7
Labatut	280	14	15	18,7
Bélus	150	7,5	10	15,0
Cagnote	150	7,5	10	15,0
Cauneille	130	6,5	10	13,0
Hastingues	110	5,5	10	11,0
Oeyregave	70	3,5	6	11,7
Orist	180	9	10	18,0
Orthevielle	140	7	10	14,0
Pey	160	8	10	16,0
Port de Lanne	130	6,5	10	13,0
Saint Cricq du Gave	70	3,5	6	11,7
Saint Etienne d'Orthe	130	6,5	10	13,0
Sorde l'Abbaye	110	5,5	10	11,0
<b>Total Pays d'Orthe</b>	<b>2800</b>			<b>235,2</b>

Cette donnée aurait mérité d'être conjuguée avec celles relatives aux besoins en matière de foncier économique, pour lequel le document d'orientation et d'objectifs présente une cartographie recensant les surfaces disponibles ou à créer, pour un total affiché de plus de 120 ha, dispersés sur l'ensemble du territoire.



L'autorité environnementale regrette donc que la thématique liée à la consommation des espaces n'ait pas été appréhendée de manière plus complète, en conjuguant les données liées à l'habitat et celles liées à l'activité, et que le document d'orientation et d'objectifs ne précise pas les objectifs chiffrés de consommation d'espace exigés par l'article L.122-1-5. L'absence de telles données est préjudiciable pour appréhender pleinement les conséquences du SCOT sur l'environnement.

En matière de **protection des ressources agricoles**, le SCOT prévoit de nombreuses mesures qui ne sont que le rappel des obligations issues du code de l'urbanisme et du règlement sanitaire départemental. Le SCOT aurait pu, dans un premier temps, déterminer les espaces agricoles importants et ensuite, il aurait pu utiliser des éléments cartographiques pour identifier les différents



types d'espaces et de vocations agricoles à protéger, conformément aux dispositions des articles L.122-1-5 et R.122-3 du code de l'urbanisme. Le document d'orientation et d'objectifs devrait également être complété avec la cartographie des « secteurs identifiés comme à forte valeur agricole » à laquelle il fait référence mais qui n'est pas présente en son sein, rendant la disposition du SCOT à ce sujet inopérante.

En ce qui concerne la **prise en compte des milieux naturels**, le document décrit dans le rapport de présentation l'ensemble des zones d'intérêt pour la nature présentes sur le territoire (ZNIEFF, Natura 2000). Comme évoqué précédemment, le SCOT identifie les pressions s'exerçant sur ces secteurs mais les impacts du schéma sur ces zones auraient dû être identifiés et étudiés. Ainsi les conséquences pouvant être générées de manière directe (ex : consommation d'espace) ou indirecte (ex : assainissement) par l'urbanisation envisagée, que ce soit pour l'habitat ou l'activité, devraient être appréhendées de manière précise dans le document approuvé ; le document d'orientation et d'objectifs pourrait ainsi présenter les mesures prises pour les limiter.

Comme en matière d'agriculture, le document d'orientation et d'objectif prévoit une mesure d'identification et de protection de certains espaces au sein des documents d'urbanisme locaux, au travers de la déclinaison d'une cartographie des « espaces naturels et continuités à préserver ». Cette carte n'est pas présente dans le document d'orientation et d'objectifs arrêté et n'est donc pas opposable aux projets de plans locaux d'urbanisme ou de cartes communales, tout comme la disposition qui y fait référence.

En ce qui concerne les **autres dimensions environnementales**, le document d'orientation et d'objectifs comporte des prescriptions plus généralistes qui renvoient souvent la gestion des dysfonctionnements constatés sur le territoire aux études qui seront menées par les communes (notamment dans leurs plans locaux d'urbanisme et cartes communales). L'autorité environnementale ne peut qu'inciter la communauté de communes à préciser davantage les attentes du SCOT en la matière, afin que la marge d'interprétation laissée aux communes dans le rapport de compatibilité que leur document d'urbanisme doit entretenir avec le SCOT ne soit pas source d'incohérences sur le territoire.

### III. Conclusion de l'avis de l'autorité environnementale

L'autorité environnementale note que le SCOT présente l'ensemble des éléments exigés par le code de l'urbanisme, à l'exception des objectifs chiffrés de consommation de l'espace du document d'orientation et d'objectifs, qui devront être présents dans le document approuvé.

Toutefois, le document fait de nombreux renvois à des études ultérieures devant être menées dans les documents d'urbanisme locaux, réduisant par là même son rôle de cadre du développement territorial. De même, l'absence de certaines cartographies annoncées au sein du document d'orientation et d'objectifs ne concourt pas à améliorer l'opérationnalité du schéma.

L'autorité environnementale recommande que la confrontation entre les dynamiques d'évolution du territoire, exposées dans un diagnostic qui demande à être complété, et l'ambition affichée de prise en compte de l'ensemble des dimensions environnementales puisse conduire à la conception d'un document d'orientation et d'objectifs plus prescriptif et plus illustré, afin de lui assurer la meilleure traduction possible dans les documents d'urbanisme locaux.

L'utilisation des possibilités offertes par le code de l'urbanisme pour planifier le développement territorial en fonction des enjeux locaux et des possibilités des collectivités constituerait un levier efficace pour garantir une meilleure prise en compte de l'environnement. L'autorité environnementale recommande ainsi l'utilisation des outils d'identification et de protection des espaces naturels et forestiers des articles L.122-1-5 et R.122-3 du code de l'urbanisme, outils qui pourraient permettre d'assurer, au travers d'une identification textuelle et cartographique dans le document d'orientation et d'objectifs, une protection accrue des espaces les plus sensibles du territoire, conformément aux souhaits exprimés dans le projet d'aménagement et de développement durable et dans le rapport de présentation. De telles prescriptions permettraient de produire une évaluation des incidences du schéma sur l'environnement plus aisée et plus précise, en montrant de façon concrète et spatialisée comment ce dernier améliore la prise en compte de l'environnement dans le développement du territoire.