

16 AVR. 2013

Schéma de cohérence territoriale Marenne Adour Côte Sud (Landes)

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

AVIS PP-2013-003

Porteur du Plan : Communauté de communes Marenne Adour Côte Sud
Date de saisine de l'autorité environnementale : 16 janvier 2013

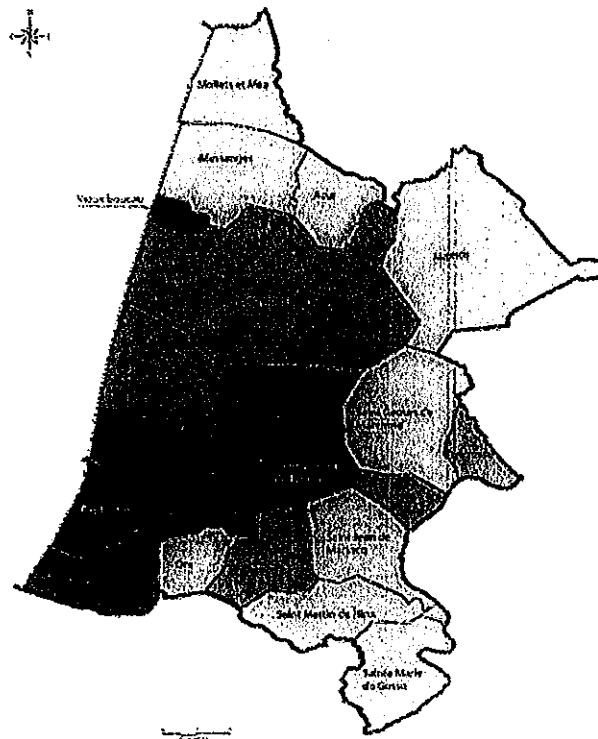
Contexte général

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) couvre le territoire de la communauté de communes Marenne Adour Côte Sud (MACS) qui comprend 23 communes.

Appuyé sur le littoral, ce territoire se trouve dans le sud du département des Landes à proximité immédiate des agglomérations de Dax (à l'est) et de Bayonne Anglet Biarritz (au sud). La population représentait environ 56 000 habitants en 2009.

Le projet d'aménagement et de développement durable du SCOT s'organise selon cinq objectifs principaux :

- pérenniser les équilibres et la richesse des identités par le projet environnemental, paysager et patrimonial
- maîtriser la croissance démographique et rééquilibrer l'offre de logements
- accompagner la croissance démographique par la création d'emplois et d'activités
- favoriser un développement équilibré des services à la personne
- renforcer et diversifier l'offre de déplacements



Légende

Densité de la population en 2009 (nombre d'habitants par hectare)

- Intervalle 0 à 100 hab./ha
- Entre 51 et 100 hab./ha
- Entre 101 et 200 hab./ha
- Entre 201 et 300 hab./ha
- Supérieur à 300 hab./ha

- Frontière communale
- Cadre administratif du Saint-Martin

Extrait du rapport de présentation

Conclusion de l'avis de l'autorité environnementale

L'autorité environnementale note que le rapport de présentation est structuré selon les exigences du code de l'urbanisme et traite de l'ensemble des dimensions environnementales. Cependant le document d'orientation et d'objectifs est en l'état peu prescriptif. Ainsi, il renvoie fréquemment la gestion des dysfonctionnements territoriaux à des études ultérieures, alors qu'il aurait vocation à organiser le développement du territoire en fonction des capacités d'accueil actuelles et à venir de celui-ci.

Par ailleurs, certains sujets mériteraient d'être approfondis dans l'analyse de l'état initial de l'environnement, afin de permettre au SCOT de mobiliser des outils de gestion pertinents offerts par le code de l'urbanisme pour un territoire attractif, notamment :

- la délimitation d'espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger avec identification des terrains (conformément aux termes de l'article R122-3 du code de l'urbanisme) ;
- la détermination de secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs ;
- la nécessité de réaliser une étude d'impact préalablement à l'ouverture à l'urbanisation de certains secteurs ;
- la définition des grands projets d'équipements et de services .

L'autorité environnementale recommande que le caractère démonstratif du rapport de présentation soit renforcé, afin d'établir plus précisément comment le SCOT 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

Le rapport de présentation constitue le document qui transcrit la démarche d'évaluation environnementale menée tout au long de l'élaboration du SCOT. Il se doit d'être compréhensible et facilement accessible. Sa structure est donnée par l'article R122-2 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation est structuré selon les exigences du code de l'urbanisme et traite de l'ensemble des dimensions environnementales.

I.1. Lisibilité et accessibilité du rapport de présentation

Le rapport de présentation du SCOT constitue un document dense et largement illustré par des représentations cartographiques. Néanmoins, il comporte des parties plus difficilement accessibles en raison soit d'un positionnement peu adapté des représentations, soit d'une absence d'illustration du propos. Ces éléments limitent la compréhension du document et du territoire.

L'autorité environnementale recommande que le rapport de présentation soit complété par une introduction illustrée présentant rapidement le territoire, avant l'analyse littéraire.

Pour ce qui concerne le diagnostic et l'analyse de l'état initial de l'environnement, qui constituent le socle de réflexion sur lequel le projet doit s'appuyer, certaines données permettant de caractériser les équilibres territoriaux mériteraient d'être restituées de façon cartographique, soit de manière isolée si elles sont suffisamment pertinentes, soit, le plus souvent, croisées avec d'autres données.

Pour exemple, la répartition des emplois sur le territoire est présentée sous forme de tableau, en page 34 du rapport de présentation :

	Nbre d'emplois au feu de travail en 2009	Répartition des emplois par communes
ANGRESSE	375	2,0%
AZUR	104	0,5%
BENESSEMAREMNE	917	4,8%
CAPRETON	3027	15,8%
JOSE	133	0,7%
L'ABENNE	1454	7,6%
MAGESOD	436	2,3%
MESSANGES	332	1,7%
MCLET ET MA	300	1,6%
GRX	66	0,3%
ST GEORGESEDM	1519	7,9%
SANT JEAN DE MARSACQ	190	1,0%
SANTEMARIE DE COSSE	173	0,9%
SANT MARTIN DE JINX	156	0,8%
TYROSSE	2773	14,4%
SAURIGUES	195	1,0%
SAUBIGN	171	0,9%
SAUBUSSE	174	0,9%
SEIGNOSSE	851	4,4%
SODRIS HOSSEGOR	2330	12,1%
SOLSTONS	2568	13,4%
TOSSE	532	2,8%
VIEUX BOUCAU LES BAINS	431	2,2%
	19207	100,0%

Source : INSEE - 2009

Cette donnée brute n'est pas cartographiée ni mise en perspective avec les autres composantes territoriales. L'autorité environnementale souligne que l'analyse croisée et territorialisée de cette répartition des emplois avec les caractéristiques démographiques des communes, correctement

décrites par ailleurs), la desserte du territoire par les réseaux de transports en commun et les infrastructures, la nature de ces emplois (agricoles, industriels, services) aurait permis de mieux comprendre comment le territoire s'insère aujourd'hui dans les objectifs énoncés par le code de l'urbanisme, notamment la satisfaction des besoins des populations résidentes en matière des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources (extrait de l'article L110 du code de l'urbanisme).

L'autorité environnementale a noté par ailleurs l'absence de référence, dans le rapport de présentation, aux deux Plans Climat Energie Territoriaux Marenne Adour Côte Sud (adopté le 6 décembre 2012) et de la Région Aquitaine (adopté le 19 décembre 2011), que le SCOT est censé prendre en compte (article L111-1-1 du code de l'urbanisme).

Ainsi, la juxtaposition des analyses thématiques ne facilite pas la compréhension du fonctionnement du territoire. L'autorité environnementale regrette que les enjeux majeurs et les leviers mobilisables à l'échelle de la communauté de communes pour résorber les déséquilibres ne soient pas suffisamment mis en évidence.

Pour ce qui concerne les autres parties du rapport de présentation (analyse des incidences, explication des choix et mesures envisagées pour éviter réduire voire compenser les conséquences dommageables), l'autorité environnementale recommande qu'elles soient complétées par davantage d'illustrations. En effet, cela faciliterait la compréhension des choix opérés pour établir le SCOT et des incidences que ce dernier est susceptible d'avoir sur le territoire.

Pour exemple, la présentation des choix opérés en vue de la mise en œuvre de la loi littoral (articles L146-1 et suivant et articles R146-1 et suivant du code de l'urbanisme) fait l'objet d'explications territorialisées, et permet de comprendre sur quels éléments la collectivité s'est appuyée pour bâtir son projet de SCOT.

A l'inverse, les conséquences dites dommageables du SCOT sur les risques, nuisances et pollutions sont décrites de la façon suivante: « Elles sont principalement dues au développement de l'urbanisation prévu dans le document (zones d'activités, habitat, équipement, voies nouvelles), qui auront pour conséquences l'exposition de nouvelles populations. Par ailleurs, le développement urbain induira une imperméabilisation des sols. Les mesures énoncées ci-dessous permettront de réduire les risques. »

Cette description ne permet pas de comprendre comment ni où les risques sont susceptibles de s'aggraver. Les mesures annoncées n'apportent pas d'élément complémentaire sur le sujet.

Globalement, l'autorité environnementale recommande que la restitution de la démarche entreprise par les élus ainsi que les effets attendus sur les différentes dimensions environnementales soit complétée dans le rapport de présentation, de façon à être rendue plus facilement compréhensible par le public.

1.2. Caractère proportionné des analyses produites

Le diagnostic et l'analyse de l'état initial de l'environnement mettent en avant des atouts et des faiblesses du territoire.

Néanmoins les enjeux mériteraient d'être mieux mis en exergue, en s'appuyant le cas échéant sur des analyses transversales.

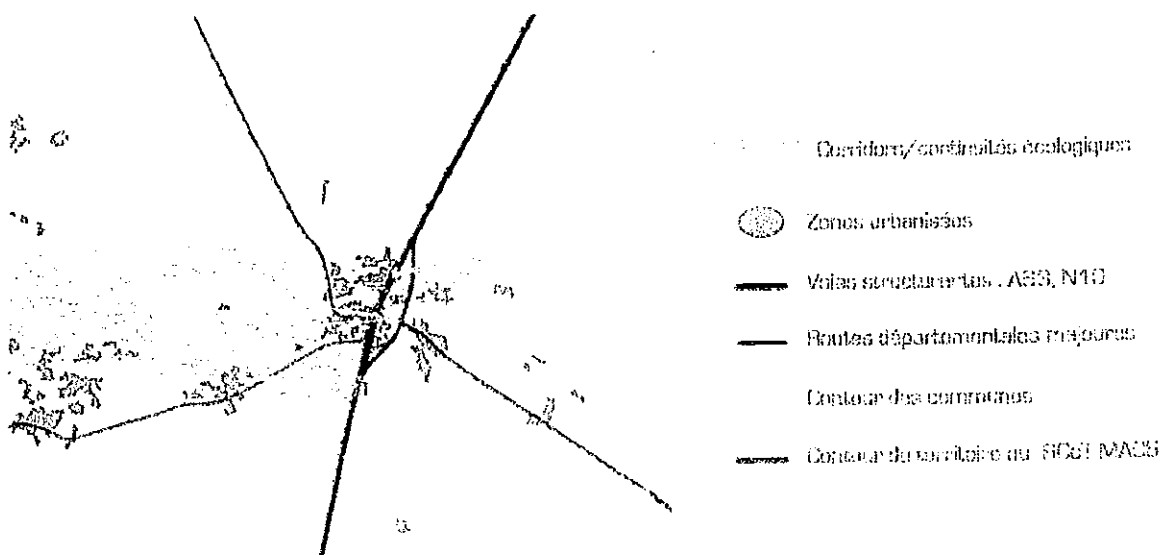
Par exemple, pour ce qui concerne les milieux naturels, le rapport de présentation propose une carte descriptive, en page 127 du rapport de présentation.



Extrait de la carte page 127 du rapport de présentation (Nord-Est du territoire)

Au sein de l'analyse de l'état initial de l'environnement, on peut lire, concernant la forêt de pins maritimes de la plaine landaise que les petits ruisseaux ont également une importante fonction de « corridor écologique » et que la préservation des forêts galerie est un enjeu important eu égard à leur intérêt pour le vison d'Europe et la loutre (page 148).

En page 159, il est précisé que les principaux corridors écologiques sur le territoire de la communauté de communes Marenne Adour Côte Sud (MACS) sont constitués par le réseau des cours d'eau et zones humides qui irrigue le territoire, ainsi que par les petits boisements épars sur les interfluvies, qui permettent les échanges de populations entre les bassins versants.



Extrait de la carte Représentation schématique des corridors écologiques

Le regard croisé entre ces cartes et le texte du rapport de présentation peut susciter certaines interrogations quant à la prise en considération de ces corridors écologiques

L'autorité environnementale recommande que le rapport de présentation soit complété d'une part sur les critères qui ont permis de déterminer cette carte du document d'orientation et d'objectifs (DOO), et d'autre part sur les éléments de l'analyse de l'état initial de l'environnement permettant de conclure que l'ensemble des boisements humides se trouvant au sein de la pinède sur la plaine landaise constituent un corridor écologique majeur.

De plus, l'autorité environnementale relève que la zone d'étude semble s'arrêter sur ce secteur aux limites administratives alors que le fonctionnement écologique du territoire est par nature indépendant de ces limites.

Au sein de l'analyse des incidences, il est précisé que le SCoT préserve les corridors écologiques du territoire. De même, en terme de mesure, il est précisé que le SCoT impose que les corridors écologiques repérés dans le DOO ne soient pas interrompus par la nouvelle urbanisation.

Or, le DOO indique que « les corridors ne doivent pas être interrompus par l'urbanisation ou doivent faire l'objet de mesures compensatoires clairement explicitées dans le rapport de présentation des PLU », ce qui n'impose pas d'éviter la dégradation directe de ces corridors.

L'autorité environnementale recommande que, pour les tronçons de corridors écologiques subissant les pressions les plus importantes, notamment en raison de la proximité de l'urbanisation, le rapport de présentation soit complété de l'exposé de leurs caractéristiques plus précises, comme prévu dans le point 3° de l'article R122-2 du code de l'urbanisme.

D'autre part, il est également précisé (page 149), concernant ces mêmes espaces, que les causes de dégradation peuvent être surtout :

o l'altération de la qualité de l'eau, accidentelle ou non,

o les travaux de débroussaillage et le nettoyage des berges, de dégagement du lit des ruisseaux, qui ne respecteraient pas suffisamment les exigences écologiques des espèces d'intérêt,

o l'altération ou la disparition des habitats semi-aquatiques,

o la coupure du territoire des deux espèces (Vison d'Europe et Loutre).

En page 193, il est précisé que des « dysfonctionnements épisodiques des systèmes de collecte et de traitement des eaux usées sont à l'origine de rejets polluants dans le milieu récepteur » et que « la vétusté de nombreux équipements d'assainissement individuel, de conception ancienne et non conforme, est également à l'origine de rejets d'eaux usées mal traitées, voir non traitées. »

Le rapport de présentation précise ensuite, en matière d'analyse des incidences du SCOT, que le DOO prévoit plusieurs dispositions pour pérenniser la ressource en eau, notamment en poursuivant le renouvellement des ouvrages de traitement des eaux usées déficients et des réseaux de collecte, et en prévoyant une adéquation dans les PLU entre choix d'urbanisation et capacité des réseaux et de traitement des eaux usées.

Les mesures proposées pour éviter, réduire voire compenser les incidences dommageables du SCOT sur ce sujet sont décrites de cette façon: « Si les capacités des stations d'épuration actuellement en service et en projet sont suffisantes à l'échelle du territoire pour absorber l'augmentation des volumes d'effluents urbains des nouveaux habitants, une vérification locale des capacités d'épuration disponibles devra être faite au cas par cas. Par ailleurs, une attention particulière devra être portée aux systèmes d'assainissement individuel dont il est fort probable qu'un nombre important ne soit pas aux normes et nécessite des travaux de mise en conformité. »

L'autorité environnementale recommande que la question de la gestion des eaux usées et pluviales soit davantage développée dans le dossier. De plus, les interactions entre les différents thèmes mériteraient d'être abordées de façon plus complète. Le renvoi systématique de l'évaluation des incidences et du choix des mesures aux études qui seront à mener au niveau communal ne permet pas au SCOT de jouer pleinement son rôle d'organisateur de la cohérence territoriale à l'échelle de la communauté de communes.

Plus généralement, dans la partie du rapport de présentation relative à l'analyse des incidences du SCOT sur l'environnement, la distinction entre les intentions poursuivies et l'évaluation des incidences mériterait d'être mieux mise en évidence. Ainsi par exemple, il est précisé en page 254 du rapport de présentation, que « les extensions urbaines se feront dans les secteurs déjà équipés, ce qui sera là aussi positif pour maîtriser les déplacements motorisés, et à proximité des bourgs et hameaux existants » alors que le DOO dispose que « les conditions d'urbanisation devront être définies par les PLU en tenant compte notamment (...) des conditions d'accès et de déplacements, de la réalisation au fur et à mesure des équipements et services nécessaires à la population (écoles ...) et à la gestion environnementale (ouvrages d'assainissement, ...) », ce qui paraphrase les articles L110 et L121-1 du code de l'urbanisme, qui encadrent SCOT et PLU

Enfin, le caractère démonstratif de la prise en compte de l'environnement dans les choix opérés mériterait d'être renforcé, notamment sur le thème des déplacements et de la consommation d'espace.

Ainsi par exemple, il est affirmé en page 255 du rapport de présentation : « les voies nouvelles de contournement des agglomérations prévues dans le SCOT permettront un désengorgement du trafic automobile dans les centres villes et son report sur des voies au trafic plus fluide. Cela se traduira par une consommation moindre de carburants et une diminution des émissions de gaz à effet de serre (CO2) à trafic constant. Cet effet positif peut toutefois être compensé en partie par des allongements de parcours induits par les nouvelles voies. ». Le constat habituellement fait lors de la création de ce type de projet est au contraire plutôt un accroissement de trafic routier, un renforcement de la pression urbaine, une augmentation de l'éloignement domicile – travail, et au final a tendance à augmenter les productions de gaz à effet de serre.

Globalement, l'autorité environnementale recommande :

- que le **rapport de présentation** soit complété par des cartes d'enjeux tenant compte de l'interaction entre les différentes composantes territoriales,
- **que les enjeux identifiés comme étant les plus importants fassent l'objet de focus au sein de l'analyse de l'état initial,**
- **que les parties relatives à l'analyse des incidences du SCOT sur l'environnement soient illustrées par des superpositions des éléments de projet aux cartes d'enjeux,**
- **que les parties relatives à l'analyse des incidences et à la présentation des mesures soient mieux étayées.**

1.3. L'analyse des incidences sur les sites Natura 2000

Le rapport de présentation propose une partie intitulée « Les incidences sur les zones revêtant une importance particulière pour la biodiversité (Zones NATURA 2000) ».

Le contenu de l'évaluation des incidences Natura 2000 est fixé par l'article R414-23 du code de l'environnement.

Les risques d'incidences directes et indirectes sont listés. Par exemple, le rapport de présentation précise, pour ce qui concerne les incidences directes : « De plus, les milieux rivulaires étant particulièrement fragiles et supportant mal la pression des activités humaines, de réelles perturbations devraient avoir lieu. Dans les zones humides, on observe des espèces protégées et en voie de disparition, telles que le vison d'Europe ou encore la loutre. Bien que présents à d'autres endroits, toute réduction surfacique des habitats de ces espèces ne ferait que renforcer la précarité des populations installées dans ce secteur, et donc amplifier le risque d'extinction des espèces. ». Pour les incidences indirectes, il cite notamment l'augmentation du ruissellement sur les surfaces urbanisées qui entraîne généralement une modification du régime des eaux et un risque de dégradation du milieu aquatique des cours d'eau et étangs récepteurs.

Ces incidences ne sont pas localisées. De plus, certains impacts prévisibles du SCOT sur les sites Natura 2000 ne sont pas abordés, tels celui relatif aux rejets dans le réseau hydrographique, après assainissement des eaux usées.

L'autorité environnementale recommande que cette analyse soit approfondie et que ce chapitre s'appuie sur la structure de l'article R414-23 du code de l'environnement, concernant les études d'incidences sur Natura 2000.

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

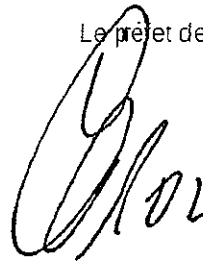
L'autorité environnementale note que le rapport de présentation est structuré selon les exigences du code de l'urbanisme et traite de l'ensemble des dimensions environnementales. Cependant le document d'orientation et d'objectifs est en l'état peu prescriptif. Ainsi, il renvoie fréquemment la gestion des dysfonctionnements territoriaux à des études ultérieures, alors qu'il aurait vocation à organiser le développement du territoire en fonction des capacités d'accueil actuelles et à venir de celui-ci.

Par ailleurs, certains sujets mériteraient d'être approfondis dans l'analyse de l'état initial de l'environnement, afin de permettre au SCOT de mobiliser des outils de gestion pertinents offerts par le code de l'urbanisme pour un territoire attractif, notamment :

- la délimitation d'espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger avec identification des terrains (conformément aux termes de l'article R122-3 du code de l'urbanisme) ;
- la détermination de secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs ;
- la nécessité de réaliser une étude d'impact préalablement à l'ouverture à l'urbanisation de certains secteurs ;
- la définition des grands projets d'équipements et de services .

L'autorité environnementale recommande que le caractère démonstratif du rapport de présentation soit renforcé, afin d'établir plus précisément comment le SCOT améliore la prise en compte de l'environnement dans le développement du territoire.

Le préfet de département.



Claude MOREL