



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DES LANDES

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

Mont-de-Marsan, le - 3 JUIL. 2014

Mission Connaissance et Évaluation

Révision du Plan Local d'Urbanisme Commune d'Azur

**Avis de l'autorité administrative de l'État
compétente en matière d'environnement**
(article L121-10 du code de l'Urbanisme)

Avis PP-2014-013

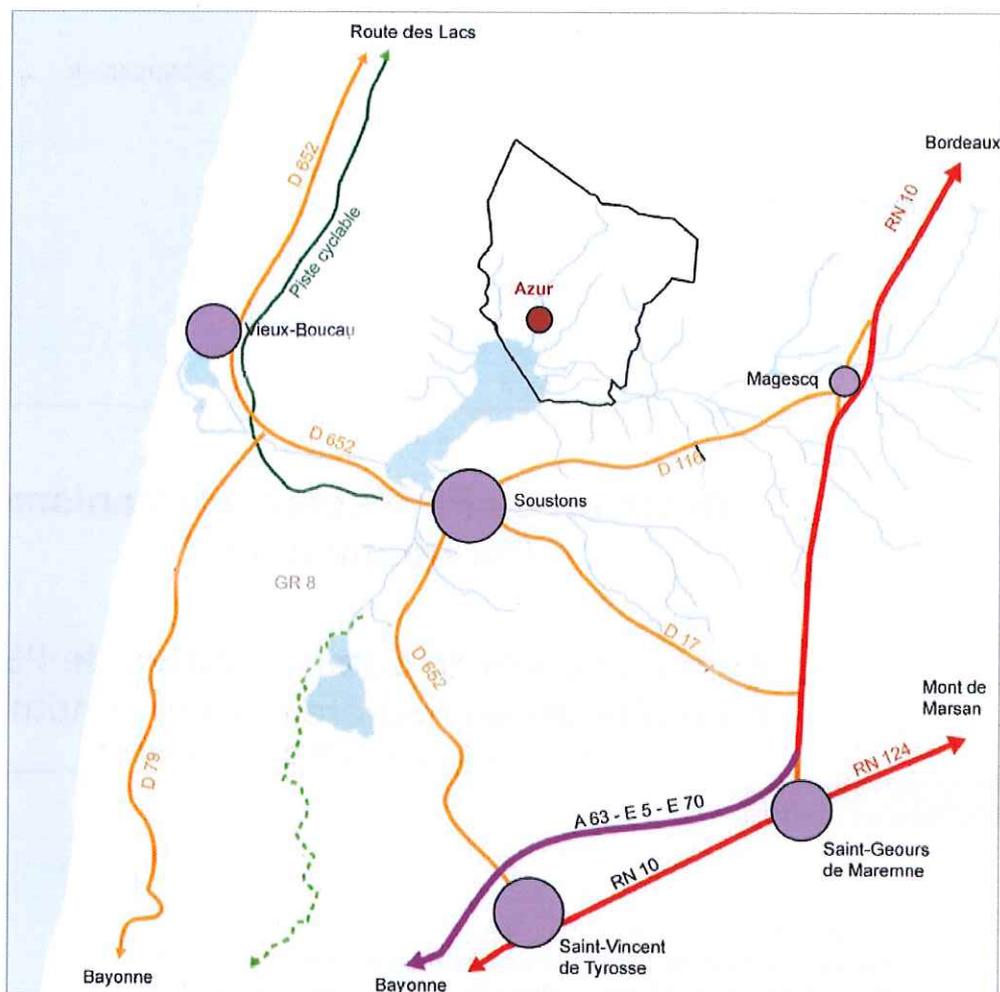
Porteur du Plan : Commune d'Azur

Date de saisine de l'autorité environnementale : 3 avril 2014

Date de l'avis de l'Agence Régionale de Santé : 20 mai 2014

I. Contexte général

La commune d'Azur est située dans le département des Landes, en bordure nord de l'étang de Soustons, à 20 km de Dax, 15 km de Saint Vincent de Tyrosse et 5 km de Soustons.



Localisation de la commune d'Azur (Source : Rapport de présentation)

La commune d'Azur dispose d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) approuvé en 2004, qu'elle a décidé de réviser afin de prévoir le développement communal pour les dix prochaines années.

Le territoire communal intersectant le site Natura 2000 (FR7200717) « Zones humides de l'arrière-dune du Marensin », la révision du PLU a été menée avec un processus d'évaluation environnementale, objet du présent avis de l'autorité environnementale, en vertu des dispositions de l'article R.121-16 du code de l'urbanisme.

II. Contenu du dossier et qualité des informations qu'il contient

Le rapport de présentation aborde l'ensemble des sujets requis par les dispositions de l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme et appelle les remarques suivantes.

1. Diagnostic et articulation du plan avec les autres plans et programmes mentionnés à l'article L122-4 du Code de l'Environnement

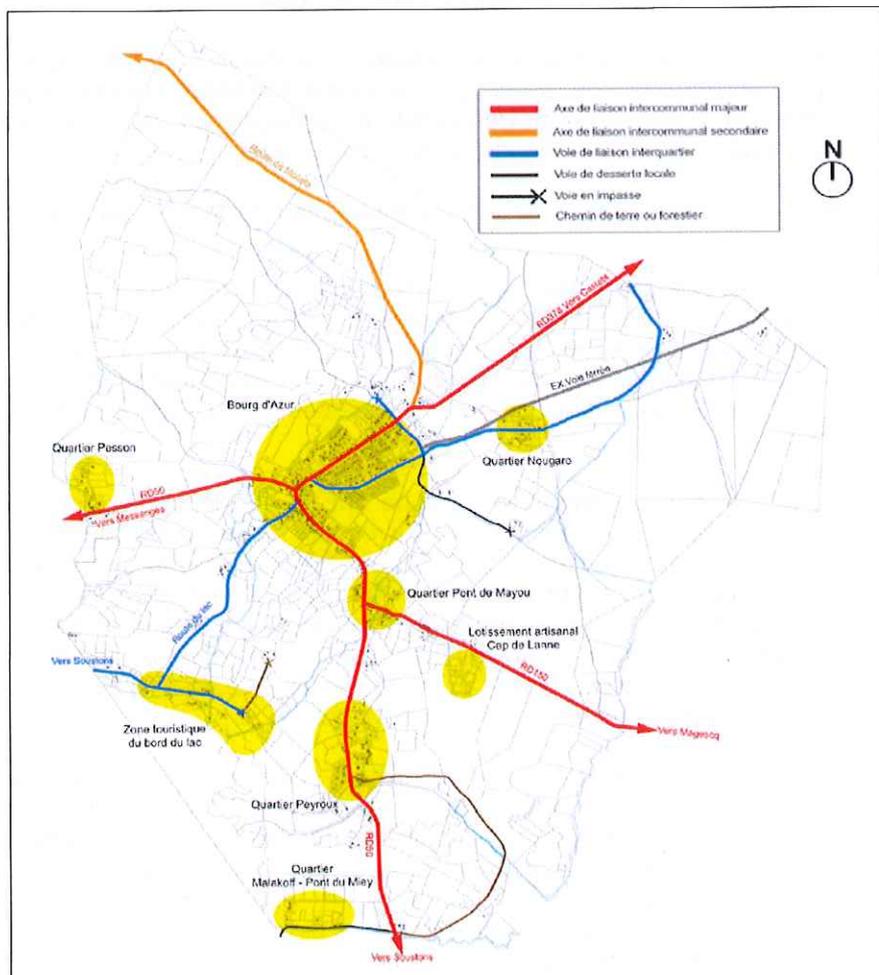
Extraits du Code de l'Urbanisme

Le rapport de présentation expose le diagnostic, établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services, et décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération

A) Le diagnostic socio-économique

Le rapport de présentation contient un diagnostic qui met en avant les différentes tendances affectant le territoire communal.

La commune d'Azur est une commune rurale, située sur la rive nord de l'étang de Soustons, qui présente un caractère très attractif en matière de tourisme estival. La commune est principalement structurée par son bourg, qui concentre l'essentiel des habitations, appuyé par un hameau au développement récent, le quartier Peyroux. L'accès à la commune se fait essentiellement par trois axes se rejoignant dans la partie sud du bourg, la RD378 vers Castets (16 km), la RD50 (vers Messanges et le pôle d'emploi de Soustons) et la RD150 vers Magescq.



Cartographie des axes de déplacements principaux (les départementaux en rouge, les locaux en orange et bleu)
(Source : Rapport de présentation)

En matière de **démographie**, la commune a longtemps connu une relative stabilité, avec une population avoisinant les 370 habitants entre 1968 et 1990. Depuis cette date, la croissance démographique s'est fortement accentuée et la population a atteint 626 habitants en 2011, soit environ 66 % d'augmentation en 21 ans. La commune estime¹ que la population totale atteindrait 739 habitants en 2014 et 886 habitants en 2015, du fait des lotissements en cours de construction/commercialisation.

En matière de **logements**, la période de stabilité de la population (1968-1990) avait déjà connu un doublement du nombre de logements (119 en 1968, 235 en 1990). Le rythme de construction s'est encore accru sur la période 1990-2010, où le parc immobilier a augmenté de 67 % atteignant 394 logements en 2010. Le rapport de présentation indique que cette croissance du parc est principalement portée par la réalisation de résidences principales (85 constructions sur les 112 identifiées entre 1990 et 2010).

L'autorité environnementale estime que le rapport de présentation devrait expliquer en quoi la méthode retenue pour quantifier les résidences secondaires diffère de celle de l'INSEE afin d'expliquer l'importante différence entre le rapport de présentation et les données issues du recensement de 2009 (112 résidences secondaires selon le rapport de présentation, 216 selon l'INSEE). Cette différence pourrait mettre en évidence des problématiques d'aménagement (développement très important des résidences secondaires) qui pourraient avoir des incidences sur les choix communaux.

L'essentiel de l'**activité** présente sur le territoire d'Azur est lié au tourisme et présente donc une grande variabilité entre les périodes estivales et hivernales. Le diagnostic met en avant une très faible concentration d'emplois sur la commune, ce qui indique que l'essentiel des actifs résidant à Azur travaillent en-dehors de leur commune de résidence. **L'autorité environnementale estime qu'il aurait été opportun de présenter des informations relatives aux différents pôles d'emplois des azuriens afin notamment de disposer d'informations sur les déplacements domicile-travail engendrés par cette situation.**

En ce qui concerne la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, le rapport de présentation ne traite que la consommation occasionnée par le développement de l'habitat. Il conviendrait de compléter le diagnostic par une analyse de celle engendrée par le développement des commerces et activités.

B) Articulation et compatibilité avec les autres plans et programmes

Le rapport de présentation contient une partie relative à la compatibilité avec les différents plans et programmes concernant le territoire d'Azur. Sont ainsi abordés le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Adour-Garonne, le plan Climat Aquitaine, le schéma départemental des carrières, le plan départemental de gestion des déchets de chantier du BTP et le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) Marenne Adour Côte-Sud, approuvé le 4 mars 2014.

L'autorité environnementale souligne que le développement consacré à la compatibilité avec le SDAGE mériterait d'être complété, avec une réelle comparaison des dispositions retenues au sein du PLU et les objectifs du SDAGE, en particulier au vu de l'importance de la préservation de la qualité des eaux et des abords de l'étang de Soustons, générateur et support d'une importante activité touristique. Les explications relatives à la manière dont les zones AUer (zones à urbaniser réservées à l'accueil de projets de production d'énergie photovoltaïque) respectent les orientations du SDAGE, particulièrement au vu de la présence de ripisylves et de zones humides, mériteraient d'être rappelées au sein de ce développement.

En ce qui concerne la compatibilité avec le SCoT Marenne Adour Côte-Sud, l'autorité environnementale ne partage pas l'analyse réalisée par le PLU. En effet, au sein de son document d'orientation et d'objectifs (DOO), le SCoT a fixé des objectifs de consommation d'espace et de développement de la population à la commune d'Azur. Ainsi, la contribution azurienne au développement du territoire du SCoT est prévue avec un plafond de population estimée aux environs de 873 habitants en 2030. Aux dires du diagnostic réalisé sur le PLU, cette population sera atteinte d'ici deux ans au maximum.

¹ Ces chiffres procèdent d'un travail interne de la commune et non pas des statistiques issues du recensement de l'INSEE.

Le projet communal d'augmenter la population de 150 habitants supplémentaires d'ici 2024, atteignant ainsi environ 1030 habitants, apparaît incompatible avec les perspectives de développement fixées au sein du SCoT. Au surplus, le SCoT prévoit une enveloppe foncière pour le développement de l'habitat d'environ 10 ha d'ici 2030, ce qui correspond exactement aux disponibilités foncières dégagées au sein du projet de PLU, mais avec une échéance plus rapprochée. Cette donnée, si elle n'apparaît pas incompatible avec le SCoT, mériterait d'être expliquée, afin de comprendre pourquoi la commune ne prévoit pas un développement de l'urbanisation plus échelonné dans le temps, conformément aux prescriptions du DOO du SCoT.

L'autorité environnementale estime qu'il est impératif de revoir et justifier les objectifs de développement du PLU dans un souci de compatibilité avec le SCoT, afin de participer, dans le cadre fixé par le schéma, au développement du territoire intercommunal.

2. Analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives de son évolution

Extraits du Code de l'Urbanisme

Le rapport de présentation 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 plan.

Cette partie aborde les différentes thématiques de l'environnement. Parmi les éléments présentés, il ressort les principaux points développés ci-après.

Concernant le **milieu physique**, le territoire est marqué par une très faible topographie, dont le point bas est constitué par l'étang de Soustons. L'étang constitue également l'exutoire des cinq ruisseaux traversant le territoire. Azur est classée en zone sensible aux pollutions au titre des dispositions de la directive cadre sur l'eau, notamment du fait de phénomènes d'eutrophisation engendrés par les différentes pollutions qui nuisent au bon état des masses d'eau.

Concernant le **milieu naturel**, la présence de l'étang génère de nombreuses mesures d'inventaires et de protection sur le territoire communal. Ainsi, la commune d'Azur est en totalité couverte par le périmètre du site inscrit « Étangs landais sud », en partie couverte par le site classé « Étang de Soustons et son îlot ». Trois Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) liées à la présence de l'étang concernent également la commune : deux ZNIEFF de type I (« Rives ouest de l'étang de Soustons » et « Marais Nord-Est de l'étang de Soustons ») ainsi qu'une ZNIEFF de type II (« Zone humide de l'arrière dune du marensin »). Le territoire est également concerné par la présence du site Natura 2000 « Zones humides de l'arrière-dune du Marensin », caractérisé par la présence d'habitats d'intérêt communautaire liés aux interconnexions entre les étangs landais et aux zones humides associées.

L'analyse de l'état initial présente une carte de synthèse (RP p.87) entre les différentes mesures de protection et d'inventaires et les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation. Cette carte est complétée par une identification, à l'échelle communale, des différents habitats naturels (RP p.89), puis, par une description littérale (RP p.107-108) des habitats existants sur les zones destinées à être ouvertes à l'urbanisation. **L'autorité environnementale souligne que la démarche correspond à ce qui est attendu, cependant il aurait été opportun de présenter une analyse plus complète des zones destinées à être ouvertes à l'urbanisation, afin de pouvoir s'assurer du moindre impact environnemental des choix opérés.**

En ce qui concerne la **trame verte et bleue** (TVB), la cartographie de la trame verte et bleue à l'échelle communale devrait être complétée par une légende adaptée permettant de comprendre la situation de la commune au regard de cette thématique. En outre, l'autorité environnementale remarque une inadéquation entre la description de la trame verte et bleue sur le secteur de la zone AU de Gnoye, et la carte fournie. En effet, si le texte indique que « cette zone est actuellement totalement constitutive de la TVB développée en couronne boisée du bourg », la cartographie représente un corridor écologique évitant la zone AU retenue. Il conviendra de rectifier ce point afin d'adopter une représentation réaliste des informations fournies au sein du rapport.

Concernant la thématique du **paysage**, la commune d'Azur est marquée par une absence de vues lointaines, du fait de la forte couverture forestière du territoire. Seuls les espaces urbains et les cultures agricoles offrent une ouverture au sein du paysage local. Le rapport de présentation s'attache à identifier et localiser les différentes ambiances paysagères (abords de l'étang, boisements de pins, clairières urbaines et agricoles, airiaux).

En matière de **risques**, la commune est principalement concernée par :

- le risque feu de forêt, du fait de la couverture d'environ 70 % de son territoire par de la forêt de pins maritimes,
- le risque de remontée de nappe, du fait de la présence d'une nappe sub-affleurante sur l'ensemble du territoire communal ; le risque lié à cet aléa est caractérisé comme étant de moyen à fort,
- le risque littoral, pour lequel un plan de prévention a été engagé en 2010 afin de protéger les personnes et les biens contre les risques liés aux submersions marines.

Les informations sont présentées de manière claire mais il serait souhaitable d'ajouter une cartographie relative au risque littoral, afin de s'assurer de la bonne prise en compte de ce risque dans les choix faits pour le PLU.

Enfin, en ce qui concerne l'**assainissement**, les informations fournies sont précises et bien illustrées.

En conclusion sur cette partie, le travail fourni est globalement satisfaisant, mais devrait être complété par différentes informations, particulièrement en ce qui concerne les milieux naturels des futures zones ouvertes à l'urbanisation, la trame verte et bleue ainsi que les risques liés aux submersions marines.

3. Explication des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable

Extraits du Code de l'Urbanisme

Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré par rapport aux autres solutions envisagées. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application de l'article L123-2.

Le rapport de présentation intègre l'explication des choix retenus pour le projet d'aménagement et de développement durable ainsi que l'explication des motifs de la délimitation des zones et des règles applicables.

Outre la question fondamentale de la compatibilité du projet communal avec le SCoT qui a déjà fait l'objet d'une précédente remarque, des observations complémentaires sont développées ci-après.

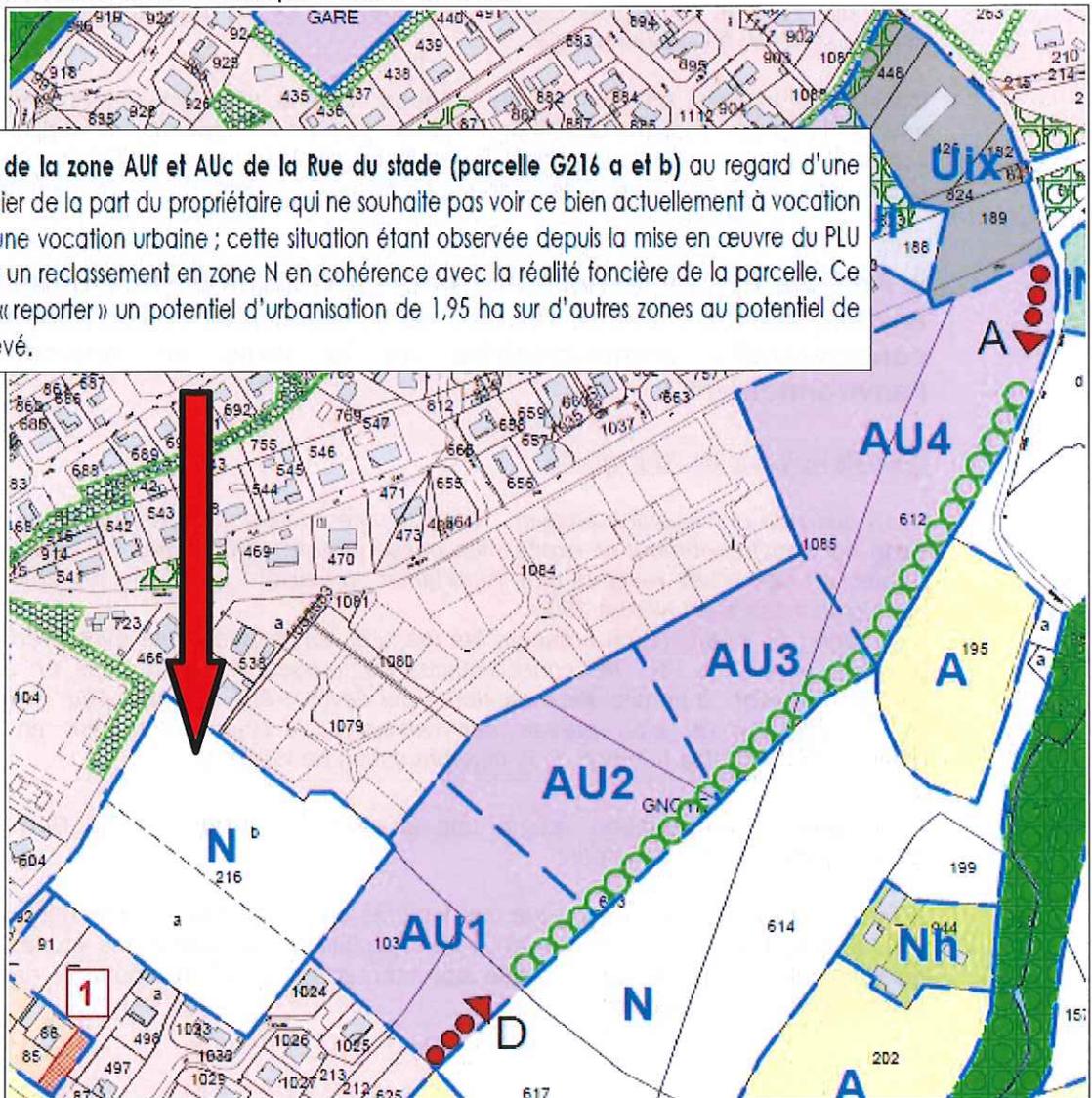
Le projet communal est constitué autour de plusieurs axes et vise à réduire l'étalement urbain en direction du nord-est, pour le rééquilibrer vers le quart sud-est du bourg.

Les objectifs communaux en matière de développement sont d'accueillir 15 habitants par an, soit 150 habitants supplémentaires à l'horizon 2024, pour une population totale estimée par la commune de 1036 habitants. Cet accroissement de population nécessiterait la construction de 66 logements supplémentaires, pour lesquels la commune dégage 10 ha de surface urbanisables supplémentaires.

L'autorité environnementale souligne que les explications relatives au projet d'accueil de population ne sont fondées que sur une interprétation des dispositions du SCoT² et non pas sur l'expression d'un projet communal. Les explications nécessaires à la compréhension d'un projet qui conduit à doubler la population communale entre 2009 et 2024 paraissent nettement insuffisantes.

En ce qui concerne la **consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers**, le PADD comprend un objectif de réduction de cette consommation. Toutefois, cet objectif ne concerne que l'espace dédié à l'accueil de logements et non pas à celui lié aux activités économiques et commerciales. Il **conviendrait donc de fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation de ces espaces afin de respecter les dispositions de l'article L.123-1-2 du code de l'urbanisme**.

L'autorité environnementale s'interroge également sur les besoins en espaces identifiés au sein du PLU, qui estime à 10 ha la surface nécessaire pour accueillir 66 logements, soit 1515 m² nécessaires pour construire un nouveau logement alors que la consommation passée fait état de 1230 m² par logement. En particulier, l'autorité environnementale note que le recours à un coefficient majorateur de 1,5, afin de tenir compte des phénomènes de rétention foncière, n'est pas justifié dans le rapport de présentation, alors qu'il apparaît que des secteurs où ce phénomène est avéré – et qui pourraient ainsi justifier l'application d'un tel coefficient – ont été retirés du projet de développement de la commune (ex : zone N de la rue du stade). L'application « brute » d'un tel coefficient majore de 3,5 ha les besoins en espaces nécessaires pour l'atteinte des objectifs communaux et ne semble pas refléter la réalité.



Extraits du plan de zonage et du rapport de présentation

2 La commune interprète le SCoT en transformant l'objectif de population à l'horizon 2030 en objectif de croissance annuelle, alors que le plafond identifié par le SCoT est d'ores et déjà dépassé.

En outre, l'autorité environnementale relève que les densités retenues par les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) font état d'une surface comprise entre 750 et 950 m² par logement, ce qui n'est pas cohérent avec l'objectif fixé au sein du PADD.

- 1,75 ha d'assiette constructible, soit sur la base d'une densité variable de 750 à 950 m², 18 à 23 logements ;

Extraits des OAP sur le secteur de Dèche (ci-dessus) et Gnoye (ci-dessous)

- 4 ha d'assiette constructible, soit sur la base d'une densité variable de 750 à 950 m², 40 à 50 logements ;

Ces orientations, qui ne concernent que les zones AU créées, et ne comprennent donc pas les possibilités de densification existantes au sein de la trame urbaine, font apparaître qu'avec l'objectif fixé de 750 m² par logement, les capacités d'accueil du PLU dépassent les objectifs fixés (23+50=73 logements soit 10 % de plus que l'objectif), à l'inverse, une densité nettement moins importante (950m² par logement) est compatible avec l'objectif retenu. **Il est donc impératif de remettre en cohérence les différentes pièces du document, afin que les objectifs retenus et les moyens mis en œuvre pour les atteindre ne soient pas contradictoires.**

Concernant la thématique des **déplacements**, l'autorité environnementale regrette que le PLU n'appréhende pas cette thématique, notamment en matière de déplacements domicile-travail. Il serait opportun de développer cette thématique, que ce soit par rapport aux émissions de gaz à effet de serre ou à l'accidentologie.

Concernant la prise en compte des **risques**, celle-ci est globalement satisfaisante. L'autorité environnementale souligne que la présence de risques de remontée de nappe devra être prise en compte lors du développement des zones AUer, sur lesquelles un défrichement sera nécessaire pour mettre en œuvre les projets retenus et pourrait ainsi contribuer à l'accentuation de ce risque.

4. Analyse des incidences notables prévisibles et présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement

Extraits du Code de l'Urbanisme

Le rapport de présentation analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles constituant des sites Natura 2000.

Le rapport de présentation 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 plan sur l'environnement ; il précise les indicateurs qui devront être élaborés pour l'analyse des résultats de l'application du plan prévue par l'article L123-13-1, notamment en ce qui concerne l'environnement et la maîtrise de la consommation de l'espace.

Le rapport de présentation intègre une analyse des incidences du PLU sur les différentes thématiques de l'environnement.

L'autorité environnementale signale que les trois projets de parcs photovoltaïques (secteurs AUer) ont fait l'objet d'avis de l'autorité environnementale sur la qualité des études d'impact. Ces avis sont consultables par le public sur le site internet de la DREAL Aquitaine dès leur signature par l'autorité environnementale³.

³ <http://www.donnees.aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/DREAL/?version=AvisAE>

Concernant le **milieu naturel**, il est relevé la mise en place de plusieurs **zonages protecteurs** (Nna, Ntvb) du site Natura 2000 et de la trame verte et bleue. Toutefois, l'autorité environnementale regrette que la zone AU de Gnoye, support principal du développement communal, se situe au cœur d'un espace identifié comme participant à la trame verte et bleue et sera traversée par la voie de « ceinture sud-est » qui ne pourra qu'amplifier la rupture de la continuité écologique, malgré la création d'une bande paysagère en limite est du secteur. Le secteur de Dèche, à l'inverse, s'il est situé à proximité immédiate d'un ruisseau participant à la trame bleue, présente des garanties quant à son moindre impact environnemental (reconstitution des ripisylves, bande non-aedificandi à proximité du cours d'eau, raccordement obligatoire au réseau d'assainissement collectif). Toutefois l'urbanisation de cette zone est susceptible de générer des impacts, notamment sur la qualité des eaux avoisinantes, impacts qui devront être pris en compte et réduits lors des phases travaux.

Concernant la **thématique de l'assainissement**, le rapport de présentation dispose de nombreux éléments permettant de démontrer la bonne prise en compte de cette thématique par la commune. Les dispositions réglementaires et zonages retenus sont cohérents avec les réseaux existants, et avec les capacités de traitement des eaux usées de la STEP à laquelle ils se raccordent. La commune a également fait le choix de réduire au maximum le développement sur les secteurs non desservis en assainissement collectif, réduisant ainsi les risques de pollutions des eaux liés à un dysfonctionnement potentiel des dispositifs d'assainissement non collectif.

6. Indicateurs de suivi et résumé non technique

Extraits du Code de l'Urbanisme

Le rapport de présentation définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan [...] il comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

En ce qui concerne les indicateurs de suivis retenus, le rapport de présentation en indique quelques-uns, mais l'autorité environnementale souligne que ceux-ci ne sont pas réellement opérationnels. Ainsi, les indicateurs retenus devraient être revus afin de les rendre utilisables, que ce soit au-travers d'une réelle définition de l'indicateur et de l'enjeu afférent, de son état de référence, de la personne disposant de la donnée, de la personne devant la mobiliser ainsi que la fréquence à laquelle il serait possible de le faire. En l'état, les indicateurs fournis au sein du rapport de présentation ne sont pas mobilisables et ne permettront pas de détecter les impacts du plan à un stade le plus précoce possible.

Concernant le résumé non technique, celui-ci est globalement satisfaisant et permet de s'assurer d'une bonne accessibilité au public du dossier.

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

La commune d'Azur a souhaité réviser son plan local d'urbanisme afin de prévoir son développement pour la prochaine décennie.

Toutefois, le projet retenu n'apparaît pas compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale Marenne Adour Côte-Sud. Ce point fondamental en matière de planification devra être explicité et le document remis en cohérence avec ces éléments.

L'autorité environnementale regrette également que le projet de PLU révisé ne soit qu'une transcription partielle des plafonds adoptés par le SCoT, et n'apparaisse pas comme étant issu d'une réflexion communale, nourrie des données du diagnostic et de l'état initial de l'environnement. Ainsi, le projet communal apparaît extrêmement ambitieux, aboutissant au doublement de la population communale entre 2009 et 2024, et engendrant ainsi une forte consommation d'espace, sans pour autant que les explications nécessaires à la compréhension d'un tel projet, notamment en matière d'emploi ou de déplacements, ne soient fournies. En outre, la nécessité de développer l'ensemble de la zone AU de Gnoye, située au cœur de la trame verte locale, et qui pourrait être traversée par une nouvelle voie de circulation, mériterait d'être mieux justifiée, notamment au vu de l'impact potentiel du développement de ce secteur sur la trame verte.

En l'état, les explications présentes au sein du rapport de présentation du PLU ne sont pas satisfaisantes et le projet devrait être complété et ses différentes pièces remises en cohérence.

L'autorité environnementale souligne toutefois que la commune a amélioré la prise en compte de l'environnement par rapport au PLU précédent.

Ainsi, l'adoption de zonages de protection pour le site Natura 2000 et certains éléments de la trame verte et bleue, notamment les ripisylves, permettent de réduire les impacts potentiels sur ces éléments. La présence d'un important réseau d'assainissement sur lequel la commune s'appuie permet également de réduire les risques liés à des dysfonctionnements de systèmes d'assainissements autonomes, qui pourraient générer des pollutions sur les cours d'eau proches ou sur l'étang de Soustons.

Le Préfet,



Claude MOREL