



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DES LANDES
PREFET DES PYRENEES-ATLANTIQUES

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

Le 23 juillet 2014

Mission Connaissance et Évaluation

Révision du Plan de Déplacements Urbains du Syndicat de transports de l'Agglomération Côte Basque Adour (Pyrénées-Atlantiques et Landes)

Avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement (article L122-4 et suivants du code de l'environnement)

Avis 2014- 021

Date de saisie de l'Autorité environnementale : 29 avril 2014

Avis de l'Agence Régionale de la Santé (délégation des Pyrénées-Atlantiques) : 16 juin 2014

Avis de l'Agence Régionale de la Santé (délégation des Landes) : 19 juin 2014

Contexte général

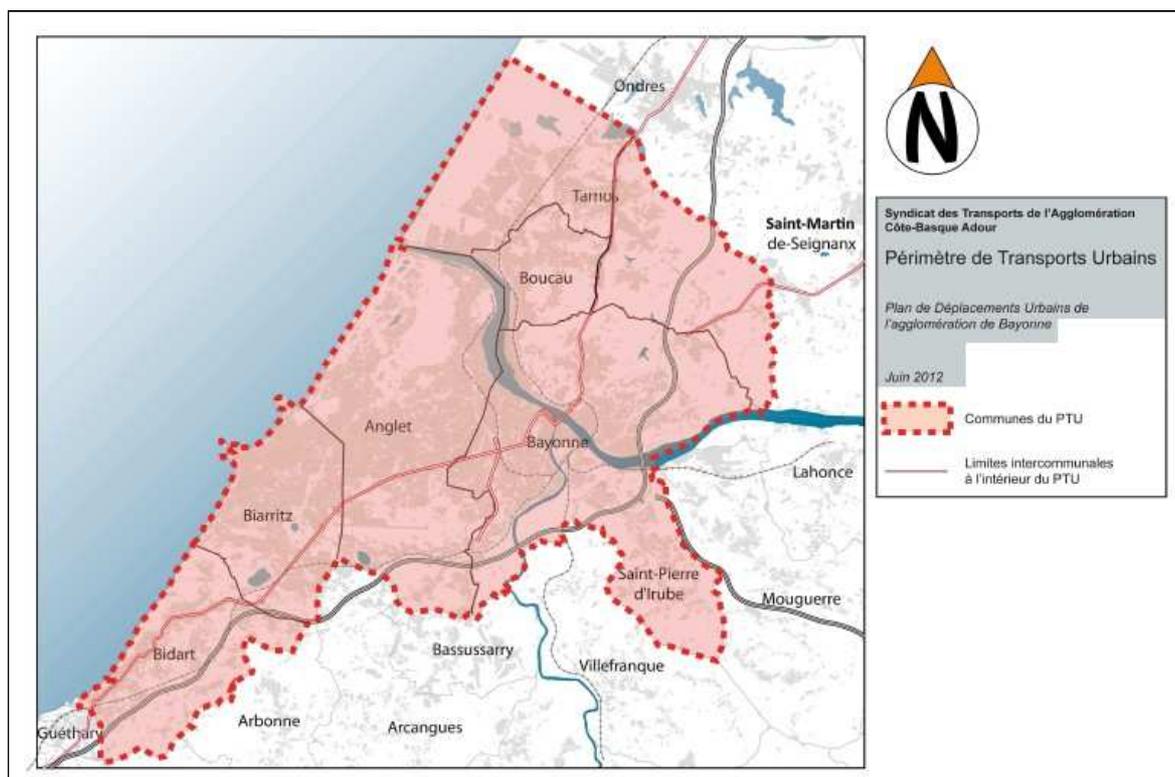
Le Plan de Déplacements Urbains (PDU) a été créé par la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) du 31 décembre 1982. Plusieurs lois sont venues ensuite en renforcer le principe et en affiner le contenu.

En référence à l'article L1214 du Code des Transports, le PDU définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement dans le périmètre des transports urbains, en visant à assurer un équilibre durable entre les besoins de mobilité et de facilité d'accès d'une part et la protection de l'environnement et de la santé d'autre part. L'élaboration d'un PDU est obligatoire pour toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Ce plan fait l'objet d'une évaluation tous les cinq ans et, le cas échéant, est révisé.

Le Périmètre de Transports Urbains (PTU), engagé par le Syndicat des Transports de l'Agglomération Côte Basque Adour, concerne sept communes, dont six dans le département des Pyrénées-Atlantiques (Anglet, Bayonne, Biarritz, Bidart, Boucau et Saint-Pierre d'Irube) et une

dans le département des Landes (Tarnos). Il s'étend sur 116,3 km² et compte environ 140 000 habitants (Insee 2011).

Le Périmètre de Transports Urbains est représenté ci-après.



Périmètre de Transports Urbains – Extrait du rapport environnemental

Un premier PDU a été approuvé en 2004. Celui-ci listait de très nombreux enjeux et actions sans réelle hiérarchie. Le Syndicat des Transport a souhaité engager une révision du PDU en définissant des actions réalisables tirant parti de la mise en place du Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) en projet au niveau de l'agglomération.

Conformément à l'article R122-17 du Code de l'Environnement, la révision du PDU a fait l'objet d'une évaluation environnementale permettant d'évaluer les incidences du Plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou compenser les incidences négatives du document. Cette procédure est présentée dans le rapport environnemental.

I – Analyse du caractère complet du rapport environnemental

Le contenu du rapport environnemental transmis à l'Autorité environnementale est conforme aux dispositions figurant dans l'article R122-20 du Code de l'Environnement.

II – Analyse de la qualité du rapport environnemental et du caractère approprié des informations qu'il contient

II.1 Présentation résumée des objectifs du document et de son contenu

Sur le Périmètre de Transports Urbains, **76 % des déplacements quotidiens se font en voiture**, ce qui entraîne **une saturation des principaux axes routiers**. L'utilisation des transports en commun est très faible avec en moyenne **4% des déplacements en bus ou cars**. De plus, le **contexte touristique estival local renforce ces problématiques**.

Le diagnostic préalable à la révision du PDU a permis de mettre en évidence les principaux enjeux du territoire. Ces derniers sont rappelés en pages 61 et suivantes. Sur cette base, le PDU est structuré autour de 4 objectifs principaux qui sont de répondre aux besoins de mobilité, garantir le droit à la mobilité pour tous, assurer l'attractivité du territoire et préserver le cadre de vie.

Le PDU intègre un plan d'actions. **Ces actions visent notamment à hiérarchiser les axes de transport structurants, à assurer la « fluidité » des solutions de transports alternatives à la voiture individuelle en optimisant les différentes offres de transports collectifs, à améliorer l'intermodalité via les pôles d'échanges, à améliorer les itinéraires piétons et cyclistes, et à optimiser les politiques publiques de mobilité.**

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

Le rapport environnemental intègre la présentation d'un diagnostic environnemental qui aborde l'ensemble des thématiques de l'environnement en lien avec la nature du Plan.

Il ressort de cette analyse que l'agglomération principale constitue un vaste paysage continu, entremêlant la ville d'Anglet, de Bayonne et de Biarritz. **L'organisation et la polarité de l'agglomération sont assez peu perceptibles, ce qui implique un important réseau routier, difficilement desservi par les transports en commun, et intégrant peu de circulations douces.** L'agglomération est traversée par de grandes voies de circulation (RD 260, RD 810, A63) qui constituent des ruptures dans la continuité urbaine.

La qualité de l'air sur ce territoire est globalement bonne. L'agglomération de Bayonne dispose d'un **Plan de Protection de l'Atmosphère¹** approuvé en février 2013, intégrant des actions dédiées aux transports et des perspectives de réduction des polluants dans l'air. Le rapport environnemental intègre une quantification des émissions de polluants, dont la majorité provient des véhicules motorisés, et principalement des déplacements en véhicule particulier.

Au niveau du périmètre du PDU, **la part des transports dans les émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) atteint 50% en 2012**, ce qui représente une part plus importante que le niveau régional (38%).

Le rapport environnemental rappelle les objectifs de réduction des émissions de GES actés dans le **Schéma Régional Climat Air Énergie² de l'Aquitaine** approuvé le 15 novembre 2012 (qui vise une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à la situation de 1990). Il rappelle également les dispositions du **Plan Climat Énergie Territorial³ de l'Agglomération Côte Basque Adour** approuvé le 14 février 2014 et qui fixe des objectifs de réduction des GES sur l'agglomération (-12% pour les déplacements entre 2011 et 2020).

Concernant les nuisances sonores, le périmètre comprend plusieurs sources de bruit (aéroport, autoroutes, voies ferrées, routes départementales, routes urbaines très fréquentées). Le rapport environnemental intègre les cartes de bruit stratégiques établies par les services de l'État, représentant les niveaux sonores liés aux grandes infrastructures de transport. La plupart des grands axes présente **des niveaux sonores supérieurs au seuil réglementaire établi à 68 dB. L'axe reliant Bayonne à Biarritz (boulevard du BAB) est particulièrement bruyant** (valeurs supérieures à 75 dB).

L'état initial devrait permettre de hiérarchiser les enjeux liés au bruit et l'analyse des impacts menée en vue d'établir un plan d'actions et en s'assurant de sa faisabilité. Le traitement des nuisances sonores pourrait faire l'objet d'un chapitre dédié dans le plan d'action du PDU.

Concernant la thématique de l'eau, le territoire du PDU appartient au Bassin versant de l'Adour et de la Garonne. Le réseau hydrographique local est composé principalement de l'Adour et de la

1 L'article L222-4 du Code de l'Environnement prévoit l'élaboration de **Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA)** dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants et dans les zones à forts enjeux vis-à-vis des polluants atmosphériques.

2 En France, le **Schéma Régional Climat Air Énergie (SRCAE)** est l'un des grands schémas régionaux créés dans le cadre des suites du Grenelle Environnement de 2007. Il décline aussi à l'échelle régionale une partie du contenu de la législation européenne sur le climat et l'énergie.

3 Le **Plan Climat-Energie Territorial (PCET)**, institué par le Plan Climat National et repris par les lois Grenelle est un projet territorial de développement durable dont la finalité est la lutte contre le changement climatique (réduction des émissions de GES et adaptation au changement climatique).

Nive. Le **risque inondation** représente un risque naturel majeur sur le territoire d'étude, doublé du risque de submersion marine.

Concernant le milieu naturel, bien que **majoritairement urbain, le territoire du PDU est riche en milieux naturels diversifiés**, liés notamment au réseau hydrographique, au littoral Atlantique à la présence de zones humides (Barthes de l'Adour, plaines alluviales) et de forêts en périphérie de l'espace urbain.

Plusieurs **réservoirs de biodiversité et corridors écologiques** ont été identifiés sur le territoire. Le périmètre du PDU intercepte **8 sites Natura 2000** rappelés en page 209 et **12 périmètres d'inventaire** portant sur cette thématique (Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique, Zones d'Importance pour la Conservation des Oiseaux).

Le territoire du PDU présente également **une grande diversité et une richesse de paysages**, ainsi que plusieurs **éléments patrimoniaux remarquables** (notamment centres-villes anciens de Bayonne et de Biarritz) bénéficiant de nombreuses protections (au titre du paysage ou du patrimoine architectural).

L'Autorité environnementale recommande à cet égard de préciser les éléments de patrimoine ou de paysage les plus remarquables dont les abords sont dégradés par la circulation automobile (ambiance sonore, visibilité, accessibilité, émissions de particules). En outre, les enjeux liés au patrimoine et au paysage pourraient faire l'objet d'un chapitre dédié dans le plan d'action du PDU.

II.3 Analyse des effets du Plan sur l'environnement et présentation des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation

Le rapport environnemental intègre une analyse des incidences du PDU sur la qualité de l'air, les émissions de gaz à effet de serre (GES), le bruit, la ressource en eau, la sécurité des biens et des personnes, la biodiversité ainsi que le paysage et le patrimoine.

Il est à noter que les aménagements portés par le PDU n'étant pas définis de manière précise à ce stade, **l'analyse des incidences et la présentation des mesures restent traitées de manière assez générale et souffrent d'un manque de territorialisation des effets attendus.**

Cette analyse « macro » permet toutefois d'afficher que le PDU, en contribuant à la réduction de l'usage des transports routiers et en favorisant le report modal vers les transports collectifs et les modes doux, présente **un effet globalement positif pour l'environnement** (amélioration de la qualité de l'air, réduction des nuisances sonores et des émissions de gaz à effet de serre).

Il est également noté dans le rapport que la hiérarchisation des voies du territoire et le renforcement des axes de transport en commun pourraient engendrer **des effets négatifs**, notamment vis-à-vis des riverains (nuisances sonores par exemple), de la qualité de l'eau (imperméabilisation, perturbation de la qualité des eaux, perturbation du régime des eaux), du paysage ou de la biodiversité. Le PDU intègre d'ores et déjà en pages 237 et suivantes plusieurs **engagements** (limitation de l'imperméabilisation, traitement des eaux pluviales, implantation hors zones humides, etc) permettant de réduire ces effets négatifs, mais **exprimés de manière assez générale.**

L'Autorité environnementale souligne qu'il conviendra d'intégrer l'analyse de ces effets négatifs potentiels dans les études opérationnelles des projets, voire dans les études d'impact associées le cas échéant. Elle rappelle à cet égard que les projets d'aménagement de routes sont soit soumis à examen au cas par cas (pour les projets de longueur inférieure à 3km), préalable à la réalisation d'une étude d'impact, soit directement à étude d'impact (pour les projets de longueur supérieure à 3 km).

Dans le cadre du PDU, **l'Autorité environnementale recommande d'effectuer des focus dans les zones prévues pour l'implantation des futurs parcs relais, avec justification de la bonne mise en œuvre de la démarche « éviter réduire, compenser » au regard des enjeux environnementaux mis en évidence.**

Concernant plus particulièrement **les modes doux, le PDU aurait utilement pu définir d'ores et déjà les secteurs susceptibles d'accueillir les futures zones 30, les places publiques à libérer ainsi que les itinéraires cyclables et les pôles d'échanges à traiter en priorité.**

De plus, **la lecture du plan ne permet pas d'apprécier la politique de stationnement** sur le périmètre du PDU, portant par exemple sur la durée maximale de stationnement, la localisation des zones de stationnement payant, le nombre d'emplacements réservés aux personnes handicapées, la politique de tarification ou de stationnement des résidents. Ces éléments s'avèrent pourtant **fondamentaux** sur ce type de plan. De même, le déploiement de bornes de recharges de véhicules électriques ou hybrides qui est l'un des objectifs des PDU n'est pas évoqué dans le dossier. **Il apparaît donc souhaitable de préciser la teneur de ces mesures en s'assurant de leur faisabilité.**

Enfin, **une analyse approfondie des déplacements touristiques** permettrait d'enrichir le document d'autant plus que le territoire jouit d'une forte attractivité durant la période estivale et que des actions particulières (navettes pour la plage) existent aujourd'hui.

II.4 Exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu, raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées et articulation avec les autres plans et programmes

Au préalable, **l'Autorité environnementale souligne qu'un bilan des actions réalisées dans le cadre du PDU approuvé en 2004** aurait utilement pu enrichir cette partie.

Trois scénarios contrastés ont été étudiés dans le cadre de la révision du PDU. Le rapport environnemental présente une analyse multicritères de ces différents scénarios, en intégrant des bilans portant sur les kilomètres parcourus (en bus, en train, en voiture), des bilans en émissions de polluants, qui restent cependant à une échelle « macro » **ne permettant pas d'apprécier l'effet de ces différents scénarios sur le trafic automobile au niveau des principales voiries de l'agglomération et en centre-ville.**

Le rapport s'attache à expliquer les raisons du choix du scénario 1. **La mise en place d'un Bus à Haut Niveau de Service (BHNS), initiée avant la révision du PDU, constitue une action majeure en termes de développement des transports en commun**, qui engage financièrement le Syndicat des transports et limite ses capacités financières pour le court et moyen terme.

Dès lors, **le scénario 1, qui s'avère le moins ambitieux, présente toutefois le meilleur rapport investissement / impact sur la mobilité.** Il permet notamment d'atteindre un objectif de réduction de polluants atmosphériques de -26% pour les oxydes d'azote en 2020 et de -36% pour les particules. **Il est ainsi compatible avec les objectifs du Plan de Protection de l'Atmosphère de l'Agglomération de Bayonne.**

Le PDU intègre un plan d'actions présenté en partie 2 du dossier, assorti d'un échéancier et d'une estimation financière. Il est également noté que 3 actions (hiérarchisation de la voirie, optimisation du réseau de transport en commun, développement du covoiturage) inscrites dans le plan d'action du PDU feront l'objet durant les 5 premières années d'un traitement particulier **afin de tendre vers l'objectif du Plan Climat Énergie Territorial (PCET) à savoir une réduction de 12 % des émissions de GES entre 2011 et 2020 pour les déplacements.**

Il est noté dans le rapport que cet objectif est inférieur à celui inscrit dans le Schéma Régional Climat Air Énergie visant à une réduction de 21 % des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports d'ici 2020 par rapport à la situation de 1990, ce qui n'est pas complètement satisfaisant. Il est rappelé toutefois que le plan d'actions du PCET dans son ensemble devrait permettre d'éviter l'émission d'environ 180 000 TeqCO₂ correspondant à la contribution attendue de ce territoire toutes thématiques confondues pour répondre aux objectifs régionaux.

En remarque, le PDU mériterait d'explicitier la manière dont il prend en compte **la perspective de réalisation de la ligne à grande vitesse du Grand Projet du Sud-ouest (GPSO)**, susceptible de générer de forts impacts sur la demande de déplacements au niveau de la gare de Bayonne à l'horizon 2032, et de préciser la stratégie adoptée pour en tenir compte. La réalisation de **l'autoroute ferroviaire** dont la plate-forme est prévue sur la commune de Tarnos mériterait également de faire l'objet d'un développement dans le dossier.

Le PDU intègre à bon escient un dispositif de suivi intégrant **l'examen de bilans annuels des actions mises en œuvre et le suivi d'indicateurs** figurant dans les fiches descriptives des

actions. **Des objectifs quantifiés de report modal mériteraient toutefois d'être intégrés dans le dispositif. Des actions visant à améliorer la connaissance du nombre de déplacements par mode mériteraient également d'être mobilisés pour vérifier l'atteinte de ces objectifs.**

De même, des éléments relatifs à l'amélioration du service actuel de transports en commun en termes de fréquence de passage, de vitesse commerciale, de temps de parcours, de fiabilité et de confort mériteraient d'être cités en tant qu'objectifs.

Le Syndicat des Transports prévoit également **une évaluation à mi-parcours du PDU** qui permettra de réorienter les actions initialement prévues en fonction des résultats constatés. **Il conviendra d'ici là de s'interroger sur la politique de stationnement à mettre en œuvre et sur les mesures éventuelles à mettre en place.**

Il est également noté l'engagement exprimé en pages 235 et 245 de définir si besoin de nouveaux objectifs plus proches de ceux du SRCAE pour la thématique des transports.

II.5 Résumé non technique et description de la manière dont l'évaluation a été effectuée

Le rapport environnemental comprend un résumé non technique qui n'appelle pas d'observations particulières.

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

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du projet de révision du Plan de Déplacements Urbains de l'Agglomération Côte Basque Adour.

L'analyse de l'état initial de l'environnement est présentée de manière satisfaisante et permet au lecteur d'apprécier les grands enjeux environnementaux du territoire couvert par le plan, et tout l'intérêt que représente la révision du PDU pour ce territoire fortement impacté par les déplacements motorisés, pour lequel l'usage des transports en commun reste limité et subissant une forte pression touristique.

Il est relevé que le PDU est compatible avec les objectifs du Plan de Protection de l'Atmosphère de l'Agglomération de Bayonne. Il est également compatible avec l'objectif du Plan Climat Énergie Territorial (PCET) de l'Agglomération Côte Basque Adour portant sur la réduction des émissions de GES pour les déplacements.

Il est noté toutefois que **cet objectif est inférieur à celui inscrit dans le Schéma Régional Climat Air Énergie** de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports, ce qui n'est pas complètement satisfaisant, même s'il est rappelé que la mise en œuvre du PCET dans son ensemble devrait permettre de répondre aux objectifs régionaux toutes thématiques confondues.

L'analyse des incidences et la présentation des mesures, réalisées à une échelle « macro », permettent d'afficher que le PDU, en contribuant à la réduction de l'usage des transports routiers et en favorisant le report modal vers les transports collectifs et les modes doux, présente **un effet globalement positif pour l'environnement** (amélioration de la qualité de l'air, réduction des nuisances sonores et des émissions de gaz à effet de serre).

Il conviendra toutefois d'apporter une attention particulière aux effets négatifs potentiels, qui sont présentés dans le plan, et qui devront faire l'objet d'un examen dans le cadre de la conception des projets et la mise au point des dossiers réglementaires (notamment étude d'impact).

Concernant plus particulièrement les modes doux, le PDU aurait utilement pu définir d'ores et déjà les secteurs susceptibles d'accueillir les futures zones 30, les places publiques à libérer ainsi que les itinéraires cyclables et les pôles d'échanges à traiter en priorité.

Le PDU intègre à bon escient un dispositif de suivi intégrant **l'examen de bilans annuels des actions mises en œuvre et le suivi d'indicateurs** figurant dans les fiches descriptives des actions.

Des objectifs quantifiés de report modal mériteraient d'être intégrés dans le dispositif. **Des actions visant à améliorer la connaissance du nombre de déplacements par mode mériteraient également d'être mobilisés pour vérifier l'atteinte de ces objectifs.**

Une analyse complémentaire des déplacements touristiques permettrait également d'enrichir le PDU.

De même, des éléments relatifs à l'amélioration du service actuel des transports en commun en termes de fréquence de passage, de vitesse commerciale, de temps de parcours, de fiabilité et de confort mériteraient d'être cités en tant qu'objectifs.

Le Syndicat des Transports prévoit également **une évaluation à mi-parcours du PDU** qui permettra de réorienter les actions initialement prévues en fonction des résultats constatés. **Il conviendra d'ici là de s'interroger sur la politique de stationnement à mettre en œuvre et sur les mesures éventuelles à mettre en place. Il est également noté l'engagement de définir si besoin de nouveaux objectifs plus proches de ceux du SRCAE pour la thématique des transports.**

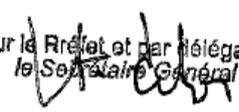
Le Préfet des Landes,



Claude MOREL

Le préfet des Pyrénées-Atlantiques,

Pour le Préfet et par délégation,
le Secrétaire Général



Benoist DELAGE