

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de
Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration du plan local
d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de
communes d'Amikuze (64) porté par la communauté
d'agglomération Pays Basque**

Avis NA-2025-006792/A PP

Porteur du Plan : communauté d'agglomération Pays Basque

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 7 octobre 2025

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 13 octobre 2025

Préambule

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

Cet avis d'autorité environnementale a été rendu par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Didier BUREAU

Le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes d'Amikuze (64) porté par la communauté d'agglomération Pays Basque.

L'élaboration du PLUi est soumise à évaluation environnementale au titre de l'article R. 104-11 du Code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au pétitionnaire, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

La démarche a pour but d'évaluer les incidences du schéma sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser les incidences négatives.

A. Localisation et contexte des documents en vigueur

La communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB) compte 325 721 habitants (INSEE 2022) répartis au sein de 158 communes membres, sur une superficie de 2 967 km².

La CAPB a lancé en 2021 l'élaboration de cinq PLUi pour couvrir l'ensemble des communes membres. Ainsi, le PLUi d'Amikuze a été prescrit le 19 juin 2021. Le territoire d'Amikuze compte 27 communes et est appelé à remplacer deux plans locaux d'urbanisme communaux, 18 cartes communales et huit règlements nationaux d'urbanisme en vigueur sur le territoire.

Le territoire du PLUi Amikuze couvre une superficie de 340,5 km². Implanté à une distance intermédiaire de trois pôles urbains majeurs — Bayonne, Dax et Pau, situés à environ 40 à 50 km — ce territoire à dominante rurale compte aujourd'hui un peu plus de 10 000 habitants.

Le territoire du PLUi Amikuze est organisé autour de la polarité de Saint-Palais, qui regroupe principalement la commune de Saint-Palais ainsi que quatre communes voisines d'Aïcirits, Arbérats, Amendeuix et Béhasque. Cette polarité, qualifiée d'« élargie » dans le dossier, exerce une influence à l'échelle de l'ensemble du territoire grâce à la richesse de ses équipements et services, à son offre commerciale et à la concentration des emplois qu'elle accueille.

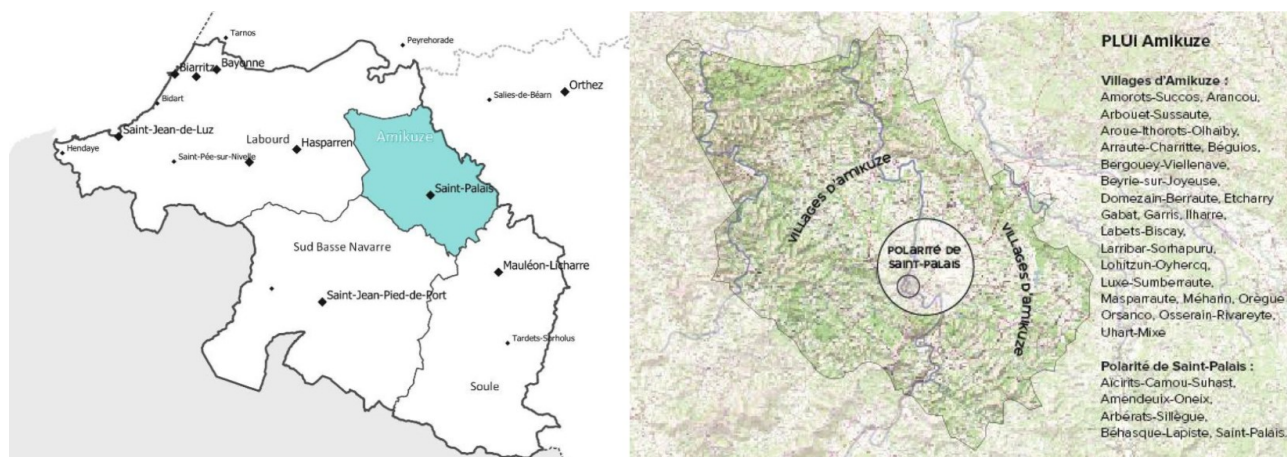


Figure n°1 : Localisation du territoire d'Amikuze (source Diagnostic pages 7 et 8)

Le territoire d'Amikuze est compris dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Pays Basque Seignanx arrêté le 30 janvier 2025, ayant fait l'objet d'un avis¹ de la MRAe le 7 mai 2025 et approuvé le 11 décembre 2025. Il couvre 166 communes, réparties entre la communauté d'agglomération du Pays Basque (158 communes dans le département des Pyrénées-Atlantiques) et la communauté de communes du Seignanx (dans le département des Landes). Le territoire du SCoT compte 351 175 habitants en 2021 (INSEE) sur 3 500 km².

1 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2025_17282_e_scot_pays_basques_seignanx_64.pdf

Le plan de mobilités « Pays Basque Adour » (PDM 2020-2030) a fait l'objet d'un avis de la MRAe le 28 octobre 2020² et a été adopté le 3 mars 2022. Il s'applique pour la période 2020-2030, aux 161 communes du syndicat des mobilités du Pays Basque (SMPBA) et prévoit notamment le renforcement du maillage de transport en commun.

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

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

Il a fait l'objet d'un avis³ de la MRAe en date du 3 juillet 2020 et a été adopté le 19 juin 2021.

B. Articulation avec les documents de rang supérieur

Le dossier présente une analyse de l'articulation du projet de PLUi avec les documents de rang supérieur : le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) de la Nouvelle-Aquitaine, le SCoT Pays Basque-Seignanx, le SDAGE Adour-Garonne 2022-2027, le plan local de l'habitat (PLH) Pays Basque 2021-2026, le plan de mobilité Pays Basque-Adour et le PCAET Pays Basque.

Le territoire comporte trois carrières et ne traite pas de la compatibilité avec le Schéma Régional des Carrières (SRC)⁴ Nouvelle-Aquitaine adopté le 18 septembre 2025.

Il conviendra d'étudier la compatibilité du projet de PLUi avec les dispositions du SRC Nouvelle-Aquitaine.

C. Principaux enjeux

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

- un déséquilibre entre un espace rural majoritairement occupé par des terres agricoles et des milieux naturels et semi-naturels, et une zone urbanisée créant une polarité élargie autour de Saint-Palais ;
- une nécessité de proposer une offre de logements diversifiés dans un contexte de vieillissement de la population, de desserrement des ménages, de taux de chômage élevé et de parc immobilier dominé par des typologies de grands logements ;
- une identité paysagère marquée par des milieux forestiers, des landes et des prairies naturelles ainsi que des plaines pâturées et cultivées. Les deux cours d'eau principaux, la Bidouze et le Saison, marquent profondément le paysage et contribuent à une transition entre les plateaux agricoles situés sur la moitié sud-ouest et la moitié nord-ouest au paysage plus accidenté ;
- la nécessité d'anticiper et d'intégrer les effets du changement climatique, susceptibles d'accentuer les fragilités existantes, notamment en matière de ressource en eau et d'exposition aux risques naturels (inondations, feux de forêt, mouvements de terrain).

D. Description du projet de PLUi

Le projet de PLUi a été arrêté le 21 juin 2025. Son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) repose sur trois axes :

- Préserver le capital naturel et paysager et les ressources en eau, maintenir le caractère agricole et valoriser le capital culturel dans une optique d'adaptation au changement climatique ;
- Assurer un accueil démographique durable et équilibré, garantir l'accès au logement pour tous, renforcer l'accès à l'emploi et le dynamisme économique local, et affirmer Amikuze comme un territoire offrant un haut niveau de services ;
- Réaliser un développement maîtrisé et économe en espace, en s'appuyant sur le potentiel des espaces bâtis existants, tout en garantissant une articulation durable entre développement territorial et qualité du cadre de vie.

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

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

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

Le projet de PLUi prévoit :

- l'accueil de 1 250 habitants entre 2020 et 2040 selon les objectifs du PADD ;
- la création de 930 logements neufs à l'horizon 2040 selon les objectifs ambitionnés par le PADD ;
- un potentiel de création de 891 logements à la lecture du dossier dont 355 identifiés en densification des espaces urbains et 536 en extension urbaine sur 35,71 hectares soit une densité moyenne de 15 logements par hectare ;
- le confortement et le développement des activités économiques existantes sur l'ensemble du territoire, en limitant la création de friche ;
- le changement potentiel de destination de 83 bâtiments ;
- la création de 41 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles à vocation d'habitat dont 14 dans la polarité élargie de Saint-Palais et 27 dans les villages, et de six OAP à vocation économique ;
- la création des quatre OAP thématiques relatives à la « trame verte et bleue », aux « densités », à la « protection des grands paysages liés au chemin de Saint-Jacques-de-Compostelle » et aux « modalités de construction en ZAE » ;
- la délimitation de deux emplacements réservés pour de deux terrains de sport ;
- la délimitation d'au moins 29 secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL).

Le dossier évalue une consommation d'espaces naturels agricoles et forestier à 50,04 hectares à l'horizon 2041.

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

A. Remarques générales

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

L'évaluation environnementale présente dans un tome spécifique la séquence éviter-réduire-compenser (ERC). Il conviendrait de présenter les conclusions de la démarche ERC pour une meilleure compréhension du public.

Des Secteurs Susceptibles d'être Impactés (SSI) ont été définis afin de réaliser l'évaluation des incidences du PLUi sur l'environnement. Ces secteurs correspondent aux espaces naturels ou agricoles encore non artificialisés sur lesquels le PLUi autorise des constructions ou aménagements. Ils sont identifiés à partir du repérage des zones AU, des espaces non bâtis de plus de 2 500 m² situés en zone U, des parcelles constructibles classées en STECAL de plus de 2 500 m², ainsi que des emplacements réservés en extension urbaine dépassant ce même seuil, en écartant les secteurs déjà artificialisés.

Il conviendrait de représenter l'intégralité des SSI sur les cartes à enjeux, de fournir une carte d'assemblage et de retirer les cartes ne présentant pas de SSI pour en simplifier la compréhension.

Seuls les STECAL interceptant des enjeux qualifiés de rédhibitoires ou forts sont décrits dans le dossier. Il conviendrait de définir les vocations de l'intégralité des STECAL présents dans les SSI afin de permettre au lecteur d'appréhender leurs incidences potentielles sur l'environnement.

La MRAe souligne la qualité de la méthodologie d'identification des secteurs impactés dans le dossier du projet de PLUi. Elle recommande toutefois d'améliorer l'identification géographique de l'ensemble de ces secteurs afin de comprendre leurs classements comme à enjeux faibles à forts voire rédhibitoires.

Certains chiffres, relatifs au potentiel de densification par exemple, varient de manière incohérente à travers les pièces du dossier. Une harmonisation des données améliorerait la clarté du projet de PLUi.

B. Qualité de l'évaluation environnementale

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

Le rapport décrit les principales caractéristiques du territoire (milieux naturels, risques) et présente les évolutions de l'occupation humaine, notamment en lien avec les activités agricoles. Cette analyse permet de faire ressortir les dynamiques du territoire en matière de démographie, de logement, d'économie et d'urbanisation, à partir de données dont les sources sont mentionnées.

Après une lente érosion de la population (moins 30 habitants par an) entre les années 1960 et 1990, le territoire d'Amikuze gagne environ 60 habitants par an (taux de croissance annuel moyen de 0,6 %). La légère croissance démographique concerne les trois quarts des communes, cinq communes enregistrent encore un bilan négatif depuis 1999. Cette tendance s'explique par l'accueil de nouveaux arrivants principalement au sein de la polarité élargie de Saint-Palais dont la population est nettement plus âgée que sur les autres communes du territoire.

En 2020, il est comptabilisé 5 210 logements dont 42 % sont concentrés dans la polarité élargie de Saint-Palais. Sur le territoire d'Amikuze, 83 % des logements sont des résidences principales et 7 % des résidences secondaires. En 2020, la maison individuelle représente plus des trois quarts des résidences principales (78 % à l'échelle d'Amikuze). En 2023, un recensement communal a mis en évidence un total de 231 logements vacants sur le territoire d'Amikuze.

Le dossier évalue à 2,2 le nombre de personnes par ménage en 2020 mais ne précise pas l'hypothèse choisie de ce nombre à l'échéance du PLUi en 2041. Il ne présente pas le calcul du point mort⁵ afin d'identifier le besoin en logements nécessaires pour maintenir la population en place.

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

Le dossier fait état d'un territoire caractérisé par un fort niveau d'équipements structurants dont la densité est nettement supérieure à la moyenne du Pays Basque. La polarité de Saint-Palais assure à ce niveau un rôle de rayonnement territorial complété par un maillage d'équipements et de services de proximité répartis sur l'ensemble du territoire.

Le diagnostic met en évidence une forte dépendance à l'automobile caractérisée par des flux pendulaires avec le territoire du Larbourd, 82 % des actifs utilisent leur voiture pour se rendre sur leur lieu de travail.

Le potentiel de densification identifié pour les zones d'activité est estimé à 17 dents creuses et six divisions parcellaires. Le dossier ne permet pas d'appréhender la surface disponible correspondant ni les besoins en matière d'accueil d'activité.

La MRAe recommande d'analyser les besoins en foncier à vocation économique ainsi que la surface disponible en densification de manière à définir le besoin éventuel en foncier supplémentaire.

L'état initial de l'environnement, reposant essentiellement sur de la bibliographie, décrit les différents milieux présents sur le territoire, ainsi que les espèces animales et végétales qui y sont associées. Il met en lumière les pressions pesant sur ces milieux, en particulier les pertes d'habitats liées à l'urbanisation et à l'exploitation de matériaux, à l'abandon de pratiques agricoles et le changement climatique. Dans ce contexte, la présentation des corridors à restaurer, au sein de la trame verte et bleue, revêt un intérêt particulier selon la MRAe. Cette partie est particulièrement bien développée dans le dossier qui présente une cartographie des enjeux en fonction des milieux humides et aquatiques, forestiers, agropastoraux et agricoles anthropisés. Il convient de présenter une conclusion intermédiaire relative aux enjeux identifiés pour la trame verte et bleue.

L'État initial de l'environnement a été complété par des inventaires naturalistes réalisés entre juin et août 2023 et en mars 2025. Ces investigations visaient principalement à confirmer la présence des habitats et des éléments de la trame verte et bleue identifiés par le conservatoire botanique national (CBN), ainsi qu'à évaluer leur fonctionnalité. Les résultats de ces inventaires sont présentés en annexe du rapport.

Le dossier met en avant l'enjeu majeur de la restauration des zones humides et précise qu'un inventaire de ces zones, dont les résultats devaient être présentés en 2023-2024, a été réalisé par la CAPB. Il semblerait que cette étude n'ait pas été valorisée dans le dossier. Par ailleurs, le dossier souligne le rôle essentiel de l'agriculture dans la préservation d'une diversité de milieux ouverts (tels que les landes, prairies et cultures) et fermés (comme les forêts).

⁵ Le calcul du point mort permet de déterminer le nombre de logements à produire, pour maintenir une population constante (en volume) sur un territoire, afin de répondre aux mutations structurelles de la population et du parc de logements.

La MRAe recommande de fournir clairement dans le dossier les résultats des inventaires des zones humides réalisés en 2023-2024 et de présenter l'évaluation des incidences du projet de PLUi sur ces zones en justifiant l'adéquation de la démarche éviter-réduire-compenser (ERC) mise en place.

2. Méthode d'analyse des solutions alternatives

Le projet de PLUi d'Amikuze vise à préserver la vitalité de chaque commune, en évitant qu'elles ne deviennent de simples « villes dortoirs », tout en renforçant l'organisation d'Amikuze autour de la polarité élargie de Saint-Palais. L'objectif du PADD est de permettre à chaque commune d'Amikuze de maintenir sa population en place et de favoriser sa croissance, tout en soutenant spécifiquement celles ayant perdu des habitants au cours de la dernière décennie.

Les projections démographiques de l'INSEE (0 %) et du projet de SCoT (+1,2 % par an en moyenne pour l'hypothèse haute sur la période 2021-2030) indiquant deux trajectoires assez différentes, la CAPB a retenu un scénario démographique « intermédiaire » avec un taux de croissance annuel moyen d'environ +0,60 % sans justification.

Le projet de PLUi souhaite affirmer un développement démographique réparti à 50 % dans les villages et 50 % dans la polarité de Saint-Palais élargie. Il s'agit également de valoriser le patrimoine bâti pour développer de nouvelles solutions de logements ou des usages économiques, tout en favorisant des logements accessibles et adaptés aux ressources locales, notamment dans la polarité élargie de Saint-Palais, conformément aux objectifs du PLH.

Le projet ambitionne la création de 930 logements d'ici 2040 selon le PADD, sans détailler les calculs ayant conduit à cette estimation. Le dossier présente un potentiel de logements par densification urbaine, en précisant la méthode utilisée pour déterminer le potentiel net à partir du potentiel brut et de la mutabilité des espaces libres dans la zone urbaine. **Cependant, l'absence d'analyses détaillées dans le dossier empêche de comprendre les réflexions sous-jacentes à la définition de ce potentiel net de densification et à sa répartition sur le territoire.** Bien que le potentiel de densification soit présenté en fonction des polarités et des systèmes d'assainissement, il n'est pas cartographié. Il ressort cependant une plus grande potentialité de densification dans la polarité de Saint-Palais.

Selon la MRAe, le choix stratégique adopté par la CAPB risque d'accentuer le phénomène de mitage urbain au sein essentiellement des communes rurales, d'accroître les déplacements pendulaires en voiture et de favoriser l'extension urbaine aux dépens de la densification.

La MRAe recommande de justifier les choix concernant l'évolution de l'armature territoriale en mettant en évidence les avantages et les risques associés au projet de développement du point de vue de l'environnement (mitage, mobilité, réseaux, services et commerces, etc.). Il convient de comparer le projet d'armature territoriale avec d'autres scénarios contrastés susceptibles d'avoir un impact environnemental moins important.

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

Le dossier met en avant la volonté de ne pas construire en espaces naturel, agricole et forestier (NAF) et d'analyser en priorité les capacités de densification des espaces urbanisés.

Le dossier précise que la sélection des sites à évaluer, correspondant aux secteurs à urbaniser en extension, s'est appuyée sur un pré-zonage élaboré en fonction des orientations du PADD. La méthodologie appliquée reste succinctement décrite et le pré-zonage choisi n'est pas détaillé dans le dossier. Le dossier mentionne qu'à l'issue de cette étape, des campagnes d'inventaires réalisées en 2023 et 2025 ont permis de vérifier et d'évaluer la fonctionnalité des éléments de la Trame Verte et Bleue, de caractériser les enjeux et sensibilités écologiques ainsi que le potentiel d'accueil de la biodiversité. Ces campagnes ont été complétées par des expertises sur les zones humides. Le choix des sites destinés aux investigations de terrain n'est pas justifié dans le dossier. Les secteurs consommateurs d'espaces NAF retenus pour le PLUi sont ensuite présentés pour une analyse de leur impact sur l'environnement sans faire le lien avec les étapes précédemment détaillées.

Le processus permettant de définir les terrains ouverts à l'urbanisation n'est pas suffisamment détaillé pour juger de la bonne application de la démarche itérative menée par la collectivité.

La MRAe recommande de détailler clairement les étapes ayant conduit à la sélection des terrains destinés à l'urbanisation en extension afin de pouvoir juger de la bonne application de la démarche itérative menée par la collectivité.

Le dossier souligne que les préoccupations environnementales ont été intégrées tout au long de l'élaboration du PLUi, avec notamment une sélection des secteurs de développement de l'urbanisation basée sur les enjeux identifiés dans l'état initial et les inventaires de terrain, la préservation des terres agricoles et des milieux naturels, en développant les ressources de manière adaptée, et en intégrant les énergies renouvelables et les mobilités douces. Cependant, la MRAe relève que les choix d'aménagement retenus tendent à maintenir un modèle d'urbanisation extensif : plus de 60 % des logements sont prévus en extension sur 35,71 hectares, soulevant des questions sur les impacts environnementaux.

La démarche « Éviter-Réduire-Compenser » (ERC) ne semble pas avoir été pleinement appliquée. La MRAe recommande de démontrer que le projet de PLUi arrêté correspond au choix de moindre incidence environnementale, par rapport à des solutions de substitution raisonnables qui doivent être détaillées.

Plusieurs parcelles, ayant fait l'objet d'inventaires naturalistes, présentent des enjeux importants concernant les zones humides, les milieux aquatiques, la Trame Verte et Bleue (TVB), ainsi que les habitats et espèces d'intérêt communautaire. Certaines de ces parcelles sont considérées comme pouvant devenir des espaces NAF, susceptibles d'être urbanisées, sous réserve de réaliser des études de terrain ou des inventaires supplémentaires. Cependant, la suite du dossier ne fait pas mention de la réalisation d'étude de terrain complémentaires, qui pourraient confirmer l'ampleur des enjeux liés aux terrains sélectionnés. Il est également difficile de vérifier que les recommandations ont été prises en compte dans le règlement, en raison de la difficulté à établir la correspondance entre les numéros de parcelles ouvertes à l'urbanisation et ceux des terrains étudiés.

Par ailleurs, l'OAP TVB souligne que les zones humides sont nombreuses sur le territoire d'Amikuze et qu'elles devront être protégées contre l'urbanisation, ou bien faire l'objet d'une démarche visant à éviter, réduire et compenser les impacts.

La MRAe recommande de ne pas différer la réalisation des études complémentaires pour les sites à urbaniser présentant des enjeux environnementaux forts ou pour lesquels des incertitudes demeurent. Elle précise que repousser la démarche d'évitement au stade des projets ne garantit pas la bonne prise en compte des enjeux environnementaux identifiés par le PLUi.

4. Dispositif de suivi

Le dossier présente des indicateurs de suivi correspondant aux orientations du PADD, chaque indicateur étant associé à sa source et à une périodicité de suivi.

La MRAe recommande de définir des valeurs de référence chiffrées et mesurables pour permettre l'évaluation en continu du document d'urbanisme.

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

A. Consommation d'espaces et densités

Les différentes étapes menant au calcul de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (NAF) sont détaillées dans le dossier. Les calculs sont basés sur les données OCS⁶ 2009 et 2020 actualisées pour 2011 et 2021 par la prise en compte des autorisations d'urbanisme et l'analyse de l'orthophotoplan⁷.

Ainsi le dossier évalue une consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers de 121,5 hectares pour 2011-2021.

Le SRADDET Nouvelle-Aquitaine approuvé le 18 novembre 2024 prévoit, pour le Pays Basque, une réduction de la consommation des espaces NAF de 52 % pour la période 2021-2031 par rapport à la période 2011-2021 (soit 58,3 hectares pour Amikuze) et de 30 % pour la période 2031-2041 par rapport aux dix années précédentes (soit 40,8 hectares pour Amikuze). Selon le SRADDET Nouvelle-Aquitaine, le territoire d'Amikuze ne doit pas dépasser une consommation d'espaces NAF maximale de 99,1 hectares entre 2021 et 2041.

Le SCoT Pays Basque-Seignanx a fixé un objectif minimum de réduction de la consommation d'espace pour le territoire d'Amikuze de 50 % pour les périodes 2021-2030, 2031-2040 et 2041-2050. Pour le territoire d'Amikuze, cela représente une enveloppe maximale de 91,1 hectares entre 2021 et 2040.

⁶ Référentiel géographique de l'occupation du sol par photo-interprétation

⁷ L'orthophotoplan est une image photographique transformée, rendue superposable à un plan et permettant donc des mesures.

Sur la période 2021-2025, ce sont 58,57 hectares qui ont déjà été consommés dont 37,63 hectares destinés à la croissance urbaine à vocation mixte ou résidentielle, selon le dossier sans expliquer la source des données aboutissant à ce résultat. La MRAe note que le territoire d'Amikuze a déjà consommé plus d'espaces NAF entre 2021 et 2025 que l'objectif de consommation maximum prévu par le SRADDET Nouvelle-Aquitaine sur 2021-2031 (58,3 hectares).

Le dossier indique les besoins en consommation d'espaces NAF sur 2025-2041 :

- 35,71 hectares pour les logements ;
- 10,65 hectares pour l'économie et l'emploi ;
- 3,68 hectares pour les équipements.

Ce qui conduit à une consommation d'espaces NAF de 50,04 hectares sur 15 ans soit une consommation annuelle moyenne de 3,4 hectares par an. La consommation d'espace évaluée pour le PLUi entre 2021-2041 serait donc de 108,61 hectares.

La MRAe relève que la démarche de sobriété foncière n'a pas été respectée conformément aux objectifs de réduction du SRADDET Nouvelle-Aquitaine et du SCoT Pays Basque Seignanx.

Elle demande de réexaminer les besoins en foncier induit par le projet intercommunal afin de réduire significativement sa prévision de consommation d'espaces en cohérence avec l'objectif régional.

B. Prise en compte des incidences sur la ressource en eau

1. Eau potable

Depuis 2018, la CAPB assure la gestion de l'eau potable sur l'ensemble de son territoire, organisée en sept secteurs géographiques, dont le secteur Amikuze qui regroupe la majorité des communes du périmètre du PLUi. Dans ce secteur, l'approvisionnement en eau potable repose principalement sur la ressource de Castagnède, trois forages exploitant les nappes alluviales du Gave d'Oloron et du Saison, ainsi que sur une station de production située en dehors du territoire. Par ailleurs, le territoire est inclus dans une Zone de Sauvegarde à Objectif plus Strict concernant la masse d'eau souterraine FRFG031, reconnue comme stratégique pour l'alimentation en eau potable et nécessitant une protection renforcée tant sur les plans qualitatif que quantitatif. Enfin, l'étude prospective « Adour 2050 » souligne qu'à l'horizon 2050, les risques de tensions quantitatives sur la ressource en eau devraient s'accroître.

Dans le cadre du PLUi, des solutions de sécurisation de l'alimentation en eau potable sont étudiées, telles que l'interconnexion des réseaux, l'optimisation de la desserte et une réflexion sur la maîtrise des consommations. Par ailleurs, le PLUi prévoit une série d'indicateurs dédiés au suivi de sa mise en œuvre, portant spécifiquement sur la ressource en eau potable.

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

2. Assainissement des eaux usées

Le dossier expose les difficultés liées à la gestion des eaux usées sur le territoire, en soulignant notamment les non conformités relevées sur la station d'épuration (STEP) de Saint-Palais en matière d'équipement et en performance et le non respect des normes de rejet local, sans pour autant faire état de travaux envisagés pour y remédier. La non conformité globale de la STEP d'Aroue-Ithorots-Olhaïby, d'une capacité de 500 équivalents-habitants est quant à elle affectée par des dysfonctionnements hydrauliques du réseau de collecte entraînant des rejets directs récurrents vers le milieu récepteur. Il est indiqué que des travaux ont été engagés, sans toutefois préciser les capacités futures de la STEP au regard des besoins induits par la mise en œuvre du PLUi.

Par ailleurs, la répartition des projets d'urbanisation entre assainissement collectif et assainissement autonome n'est pas détaillée, pas plus que l'existence d'une stratégie visant à orienter prioritairement le développement urbain vers les secteurs disposant des conditions les plus favorables au traitement des effluents. L'aptitude des sols à accueillir des dispositifs d'assainissement autonome n'est également pas abordée.

La MRAe estime ainsi que l'adéquation entre le projet de PLUi et les capacités de traitement des eaux usées du territoire doit être démontrée de manière plus approfondie. **Elle recommande notamment de distinguer clairement l'augmentation des besoins selon les modes d'assainissement et de concevoir une démarche d'évitement des secteurs les plus sensibles.**

3. Eaux pluviales

Le dossier indique que sur le territoire d'Amikuze, cinq communes du Pays de Mixe sont dotées d'un Schéma Directeur des Eaux Pluviales (SDEP). Élaboré, en 2021, ce schéma a permis d'améliorer significativement la connaissance du fonctionnement des eaux pluviales à l'échelle communale, notamment en matière de pédologie et de capacité d'infiltration des sols, d'imperméabilisation, de qualité des rejets des réseaux d'assainissement, de caractéristiques et de dysfonctionnements des systèmes pluviaux, ainsi que de leurs impacts sur la qualité des cours d'eau. En particulier, l'influence des précipitations mensuelles sur la qualité des cours d'eau recevant les eaux pluviales a été analysée, révélant des dégradations de l'état physico-chimique et bactériologique — liées notamment aux déversements de certains réseaux unitaires— pour la Joyeuse, le Zubiaga Erreka et la Bidouze.

Les OAP habitat et le règlement visent à limiter l'artificialisation des sols en privilégiant les espaces de pleine terre, les matériaux perméables ou semi-perméables et la végétalisation des espaces artificialisés, afin de favoriser l'infiltration et la gestion des eaux pluviales. Parallèlement, l'OAP TVB protège les cours d'eau, la ripisylve et les zones humides identifiées dans le dossier, notamment par des bandes tampons et une zone de protection stricte, tout en intégrant le principe « éviter, réduire, compenser » pour les aménagements susceptibles d'impacter ces milieux. Cette protection devra être étendue une fois les investigations supplémentaires relatives aux zones humides réalisées comme recommandées par la MRAe.

En complément, la MRAe recommande d'analyser la suffisance du réseau d'eaux pluviales et sa capacité à gérer une artificialisation des sols supplémentaire en tenant compte du projet de développement du PLUi, en lien avec les risques d'inondation et ruissellement.

C. Prise en compte des incidences sur les milieux naturels et les continuités écologiques

L'identification des enjeux relatifs à la biodiversité et aux milieux naturels repose sur l'analyse croisée de différentes sources : les dispositifs d'inventaire et de protection (deux sites Natura 2000 et sept zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique), les documents de planification de rang supérieur (SRADDET, SCoT, SDAGE), ainsi que des études menées par différents acteurs (Conservatoire botanique national Sud-Atlantique, Conservatoire d'Espaces Naturels de Nouvelle-Aquitaine). À une échelle plus détaillée, cette analyse est également fondée sur des inventaires naturalistes réalisés entre juin et août 2023 et mars 2025, sur certains secteurs destinés au développement de l'urbanisation.

L'analyse a permis de définir une trame verte et bleue (TVB) intercommunale mettant en évidence la forte couverture du territoire par les milieux naturels, notamment forestiers, ainsi que le rôle structurant des cours d'eau et de leurs ripisylves en tant que corridors de biodiversité. Elle souligne également l'importance des espaces agricoles dans le maintien d'une mosaïque de milieux favorable aux continuités écologiques.

Les éléments naturels constitutifs de cette TVB sont classés en zones naturelles N ou naturelles de protection Np, souvent associées à un classement en Espaces Boisés Classés (EBC) pour les réservoirs de biodiversité et les continuités principales, ou identifiés comme éléments de paysage pour les continuités secondaires, notamment les linéaires de haies. Des recommandations générales et des principes d'aménagement sont intégrés aux OAP sectorielles afin de préserver la fonctionnalité des continuités écologiques existantes et de favoriser le développement de la nature en ville. L'OAP thématique dédiée à la TVB complète ces orientations pour les zones agricoles (A) et naturelles (N), en apportant des prescriptions relatives à la préservation des corridors écologiques, au choix des essences, à la limitation de l'imperméabilisation des sols, à la réduction de la pollution lumineuse et à la prise en compte des principes bioclimatiques. Elle définit également les modalités de gestion des interfaces entre les espaces agricoles et naturels, en particulier concernant la végétalisation des fonds de parcelle et la perméabilité des clôtures. Bien qu'une zone de protection stricte (Np) soit instaurée sur la trame bleue du territoire, certains secteurs de développement demeurent situés à proximité immédiate des cours d'eau qui autorise notamment l'extension de bâtiments ainsi que des travaux d'affouillement et d'exhaussement des sols.

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

Concernant les secteurs destinés au développement de l'urbanisation, le dossier comporte les comptes rendus des inventaires naturalistes, lesquels permettent d'identifier le niveau d'enjeu propre à chaque site ainsi que les mesures d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation à mettre en œuvre. Toutefois, la bonne prise en compte de ces enjeux ne peut être pleinement appréciée, en raison d'un codage des secteurs variable selon les parties du document et de difficultés de localisation des sites sur les cartographies fournies. Parmi les 63 sites ayant fait l'objet d'une expertise de terrain, un seul a reçu un avis défavorable en raison des enjeux liés à la trame verte et bleu et de son caractère naturel préservé, d'autres sites nécessitant de procéder à des inventaires complémentaires selon le dossier.

Par la suite, l'analyse des secteurs susceptibles d'être impactés en fonction des enjeux de biodiversité met en évidence le positionnement de neuf sites destinés à l'extension urbaine sur les milieux à enjeux forts que sont les sites Natura 2000. Par ailleurs, pour certains secteurs, l'impact de l'extension urbaine a été considéré comme négligeable en l'absence de toute expertise naturaliste, ce qui ne permet pas d'évaluer de façon complète les enjeux environnementaux liés aux sites retenus par la collectivité.

La MRAe considère que la démarche d'évitement des incidences environnementales qui doit être menée dans le cadre du projet de PLUi n'a pas été menée à son terme.

La MRAe recommande de mener, selon les recommandations des guides méthodologiques nationaux⁸, des inventaires écologiques dans l'ensemble des secteurs ouverts à l'urbanisation, afin de caractériser les habitats naturels, les espèces faune/flore associées, et les zones humides sur une période favorable à l'observation de la biodiversité et représentative de leur cycle biologique⁹."

Une fois les enjeux connus et hiérarchisés, il revient à l'autorité compétente en urbanisme de prescrire des protections réglementaires dans le projet de PLUi afin d'éviter les incidences environnementales.

D. Prise en compte des risques et nuisances

Selon le dossier, le territoire est concerné par les risques inondation, incendie feu de forêt, retrait/gonflement des argiles et mouvement de terrain en raison des cavités souterraines (huit communes concernées).

Au total, le territoire du PLUi d'Amikuze compte 54 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), toutes hors régime SEVESO. Par ailleurs, quatre communes accueillent des installations déclarant des rejets et transferts de polluants.

L'analyse des incidences se concentre principalement sur les risques d'inondation et sur l'aléa fort de retrait-gonflement des argiles. En revanche, l'exposition des secteurs de développement de l'urbanisation au risque d'incendie de forêt n'est pas abordée, alors que quatre communes sont concernées par un aléa très fort et cinq par un aléa fort. Concernant le risque inondation, l'analyse précise que onze secteurs de développement de l'urbanisation sont soumis à un aléa fort, tandis qu'un secteur est exposé à un aléa fort de retrait-gonflement des argiles.

Le dossier précise que des mesures de prévention du risque avec des prescriptions pouvant porter sur l'implantation des bâtiments, les hauteurs de planchers ou la limitation des remblais, pourront être imposées en phase projet dans les zones identifiées comme inondables, certaines constructions pouvant également être interdites.

La MRAe recommande de privilégier l'évitement des secteurs exposés aux risques, en prenant en compte l'ensemble des aléas identifiés. Elle estime par ailleurs que le risque d'incendie de forêt est insuffisamment intégré et recommande à la collectivité d'engager une démarche d'évitement en réexaminant l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs, ainsi que les changements de destination de bâtiments existants situés en lisière de massifs forestiers.

E. Prise en compte des enjeux d'adaptation et d'atténuation au changement climatique

Le dossier propose un diagnostic approfondi du volet climat-air-énergie, en présentant des données chiffrées détaillées relatives aux émissions de gaz à effet de serre, aux émissions de polluants atmosphériques, aux consommations énergétiques ainsi qu'au potentiel de production des énergies renouvelables sur le territoire d'Amikuze.

⁸ https://www.cerema.fr/system/files/documents/2017/10/guide_PLU%26biodiversite.pdf

⁹ https://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/TMG/pdf/guide_nouvelle-aquitaine_pour_la_prise_en_compte_de_la_reglementation_especes_protegees.pdf

Le PLUi énonce de grands principes destinés à limiter le réchauffement climatique, notamment en encourageant le recours aux équipements utilisant les énergies renouvelables et le développement d'aménagements favorables aux mobilités alternatives, sans toutefois définir d'objectifs chiffrés ou précis en la matière.

La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)¹⁰ Nouvelle-Aquitaine privilégient le développement du photovoltaïque sur les terrains délaissés, artificialisés ou pollués.

La stratégie de l'État pour le développement des énergies renouvelables en Nouvelle-Aquitaine préconise un développement prioritaire du photovoltaïque sur le même type de terrains.

De plus, le décret 2023-14087 et l'arrêté du 29 décembre 2023¹¹ définissent les caractéristiques des installations de production d'énergie photovoltaïque à respecter pour ne pas prendre en compte les parcs photovoltaïques dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF). Il s'agit principalement de démontrer le maintien des fonctions écologiques de la zone et de respecter des caractéristiques techniques des équipements (hauteur au point bas, dispositif d'ancrage, type de clôture, voies d'accès, etc.).

La MRAe recommande d'identifier et d'inscrire dans le PLUi des zones dédiées à l'accueil des énergies renouvelables, en privilégiant les sites déjà anthropisés, conformément aux textes en vigueur.

La MRAe rappelle par ailleurs que les ambitions du projet de PCAET du Pays Basque se situent très en deçà des objectifs nationaux et régionaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de réduction des émissions de polluants. Elle souligne ainsi la nécessité d'évaluer précisément la contribution de la révision du PLUi à l'atteinte des objectifs du PCAET et de démontrer que ses dispositions s'inscrivent bien dans les trajectoires fixées à l'échelle régionale.

La MRAe recommande d'évaluer dans quelle mesure la révision du PLUi contribue à la réalisation des objectifs du PCAET. Il est particulièrement important de démontrer que les dispositions du PLUi s'inscrivent pleinement dans les trajectoires fixées à l'échelle régionale.

L'État, dans le cadre de la stratégie d'adaptation au changement climatique, a établi une trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) permettant d'anticiper les effets du changement climatique et leurs conséquences dans l'aménagement. Cette TRACC a pour objectif d'aider les porteurs de documents de planification à anticiper les impacts du climat futur et ainsi orienter leurs mesures d'adaptation territoriale.

La MRAe recommande également de consolider l'analyse portant sur l'adaptation au changement climatique en s'appuyant notamment sur les références disponibles (TRACC, Météo France¹², DRIAS-Eau¹³

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

Le projet de plan local d'urbanisme de la communauté de communes d'Amikuze (64), porté par la communauté d'agglomération Pays Basque vise à encadrer le développement de son territoire à l'horizon 2041. Il prévoit l'accueil de 1 250 habitants supplémentaires entre 2020 et 2040, la construction de 930 logements et la mobilisation de 50,04 hectares en extension.

Le rapport s'appuie sur un diagnostic clair et détaillé des enjeux du territoire, et s'attache à expliquer la démarche d'élaboration du document. Le dossier ne parvient cependant pas à démontrer que les choix de développement du territoire effectués correspondent au scénario de moindre impact environnemental pour le territoire.

Des incidences fortes ayant trait à la biodiversité, à la préservation des zones humides et à l'exposition aux risques sont signalées pour plusieurs secteurs de développement de l'urbanisation, le projet de PLUi renvoyant aux futurs porteurs de projet le portage de la démarche ERC.

10 La règle n°30 du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) précise que « l'accueil des activités nécessaires à l'essor de l'énergie photovoltaïque doit être privilégié dans les espaces déjà artificialisés bâtis et non bâtis ».

11 https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/iUnBtmNr0X9aHA0B-iV7dc24fAfgQxpCEgOpUhEK1ZE=/JOE_TEXTE et <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048736955>

12 <https://meteofrance.com/climadiag-commune>

13 <https://www.drias-eau.fr>

Ces incidences semblent liées notamment aux choix de répartir la création de logements et d'activités sur l'ensemble du territoire, sans étudier des scénarios alternatifs moins impactants, faisant une plus grande part à la mobilisation de l'existant et à la densification.

La trajectoire de consommation d'espaces NAF doit être revue pour plus de cohérence avec les objectifs du SRADDET Nouvelle-Aquitaine et du SCoT : l'évitement de la consommation d'espaces NAF n'étant pas privilégié.

Plusieurs analyses présentées dans le rapport sont peu conclusives compte-tenu d'éléments d'inventaire ou de démonstration manquants (ressource en eau, gestion des eaux usées, prise en compte des milieux naturels et des risques).

La Mission Régionale d'Autorité environnementale fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis. Les réponses apportées ont vocation à être prises en compte dans le dossier et son résumé non technique.

À Bordeaux, le 6 janvier 2026

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégataire

Signé

Didier Bureau