


Syndicat Mixte du SCoT du Pays Basque et du Seignanx

19 rue Jean Molinié- 64100 BAYONNE- Tél : 05.59.74.02.57

BUREAU SYNDICAL DU JEUDI 8 SEPTEMBRE 2022

Extrait du registre des décisions du Bureau

Le Bureau syndical s'est réuni dans la salle Sanoki à Itxassou le 8 septembre 2022 à 18h30, sur invitation du Président, Marc Bérard, en date du 1^{er} septembre 2022.

Président de séance : Marc BERARD

	Territoires	Présents	Excusés	Procuration à	
Communauté d'Agglomération Pays Basque	Côte Basque Adour	BERARD Marc			
			CASCINO Maud		
		DE PAREDES Xavier			
		LACASSAGNE Alain			
	Sud Pays Basque		DAGUERRE-ELIZONDO Marie-Christine		
			GOBET Amaïa		
		GOYETCHE Ramuntxo			
	Errobi		CARRERE Bruno		
			LABEGUERIE Marc		
	Nive-Adour				
		HARGUINDEGUY Jérôme			
	Pays de Hasparren	GASTAMBIDE Arño			
		HARAN Gilles			
	Amikuze	DAGUERRE Mayie			
		ETCHEBER Peio			
	Garazi-Baïgorry	BARETS Claude			
		COSCARAT Jean-Michel			
Soule Xiberoa	ELGART Xabi				
		IRIART Jean-Pierre	ELGART Xabi		
Iholdy-Ostibarre	LARRALDE André				
	GOYTY Xalbat				
Pays de Bidache		AIME Thierry	LARRALDE André		
C.de communes du Seignanx		DUFAU Isabelle			
			PEYNOCHE Gilles		

Absent : CIER Vianney

Date d'envoi de la convocation : 01/09/2022

Membres du Bureau en exercice : 24 (et 1 siège vacant)

Membres du Bureau présents : 14

Membres du Bureau ayant pris part au vote (y compris procurations) : 16

Décision n°2022-28 – Avis sur le projet de révision du P.L.U. de la commune de Mouguerre

Le Bureau du Syndicat Mixte du SCoT est sollicité par la Communauté d'Agglomération Pays Basque pour émettre un avis en tant que Personne Publique Associée sur la révision du PLU de Mouguerre.

L'examen des documents d'urbanisme en cours et l'exercice du rôle de PPA, constitue pour le Syndicat, un moyen important de s'assurer que chaque projet contribue effectivement à la mise en œuvre des orientations du SCoT en vigueur à leur échelle et s'inscrit dans l'esprit du SCoT Pays Basque & Seignanx en cours d'élaboration.

Le Bureau syndical a pris connaissance avec intérêt et attention du projet de révision lors de la séance du 8 septembre 2022, en présence de Monsieur HIRIGOYEN, Maire de Mouguerre et de Monsieur LARQUET, Chef de projet planification à Direction générale adjointe de la stratégie territoriale, de l'aménagement et de l'habitat de la Communauté d'Agglomération Pays Basque.

Dans le cadre réglementaire actuel et au regard des ambitions portées par le Syndicat dans la perspective du futur SCoT Pays Basque & Seignanx, certains points retiennent notre attention.

1. La production de logements : les exigences SRU, variables d'ajustement du projet

Le scénario qui guide le PLU de Mouguerre vise l'accueil de 1900 nouveaux habitants entre 2022 et 2032, soit un taux de croissance d'environ 3%, pour permettre la création de 1085 logements.

Ce scénario est 2.5 fois plus important que la dynamique démographique constatée entre 2008 et 2019 (*taux de croissance annuel moyen de 1,4%*) ; sur le volet logement il est 3.5 fois plus élevé que la production constatée entre 2008 et 2018 et les besoins en logements justifiés par cette ambition dépassent notablement les attendus quantitatifs du PLH (*80 logements par an entre 2021 et 2026*).

Ce choix est essentiellement dicté par le rattrapage des obligations de production de logement social fixées par la loi SRU. En effet, avec un parc actuel de 9,5 % de logements sociaux, la commune est – entre autres – soumise à un plan de rattrapage de cette production fixé avec l'Etat (*au 1^{er}/01/2021, il manquait 352 logements sociaux pour atteindre les objectifs SRU*).

Le règlement des zones U prévoit une règle imposant de la production de logements sociaux dans les opérations de plus de 5 logements, mais la production sociale telle que visée dans le projet repose essentiellement sur les pourcentages de production imposés dans les zones de développement (1AU) cadrés par OAP et donc par la collectivité.

La majeure partie des **équipements et services** sont et seront situés en centralité. C'est la ZAC Hiribarnea qui permettra de compléter l'offre afin qu'elle réponde aux nouveaux besoins.

2. La sobriété foncière et la densification des tissus existant : des efforts sur les développements en extension, mais peu d'action dans le tissu déjà urbanisé

2.1. Le projet justifie la diminution de la consommation d'Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (ENAF), non pas en termes de surfaces, mais par l'augmentation du nombre de logements produits par hectare.

Cet accroissement – densification- est assuré essentiellement par les zones de développement en OAP, qui accueillent une densité bien plus importante que le reste de la commune. La commune de Mouguerre s'est développée principalement ces 30 dernières années par des lotissements pavillonnaires et de la maison individuelle.

2.2. La capacité de densification et de constructibilité urbaine des tissus déjà urbanisés reste identique à l'existant et se traduit par 4 zones principales :

- o une zone UA, centre historique ;
- o une zone UB, centralité du bourg ;
- o une zone UC, centralité d'Elizabberri telle que définie dans le SCoT BSL ;
- o une zone UD, les autres quartiers.

Le potentiel de production en renouvellement urbain est estimé à 127 logements (*soit 6,7% de la production 2022-2032*). Ce potentiel a été estimé à partir des dents creuses et des divisions parcellaires les plus rapidement mutables.

Des secteurs d'extension existent sur certains quartiers excentrés et dans un STECAL (Nh) situé à l'extrême sud de la commune.

3. La préservation et la valorisation des ENAF

Les grands espaces repérés comme réservoirs de biodiversité ou de corridors biologiques identifiés dans le SCoT sont bien traduits dans le zonage du PLU (zones N et A). Dans son évaluation environnementale, le PLU prend en compte les sites Natura 2000. Les grands massifs forestiers sont bien identifiés et classés en Nce.

Pour autant, l'absence de protection forte sur les massifs (type EBC) est regrettable. De même, les zones AU d'Oyhenartia viennent consommer les derniers espaces ouverts sur cette partie de la commune. Enfin, un STECAL est délimité avec des capacités d'extension dans un réservoir de biodiversité.

Concernant l'assainissement autonome : le projet ne précise pas le nombre de logements seront potentiellement réalisés or assainissement collectif. A priori, il n'a pas non plus été effectué de test de perméabilité.

Concernant les zones économiques et commerciales, le projet et le règlement doivent être cohérent et respecter les prescriptions du SCoT existant et du PAS, ce qui ne semble pas être le cas pour la zone du Portou.

4. L'adaptation et l'atténuation des effets du changement climatique

Le changement climatique doit désormais guider l'ensemble des réflexions d'aménagement du territoire, quelle que soit l'échelle de travail, or le document ne considère pas cette perspective.

Le changement climatique doit amener à repenser l'ensemble des aménagements, y compris existants. A titre d'exemple, dans les zones déjà urbanisées, le projet de PLU pourrait utilement mobiliser des solutions fondées sur la nature pour favoriser la végétalisation, le renforcement de la présence de l'eau, les cheminements favorables aux espaces de nature ordinaire, confortant le maillage des corridors écologiques...

L'évolution des modes de transports est évoquée : développement des mobilités douces au sein de la commune, ou développement des réseaux de transport public.

Cependant, la commune de Mouguerre pourrait utilement s'inscrire dans une réflexion sur les solutions de reports modales à des points stratégiques de la commune. D'autant plus que, compte tenu du projet défendu le nombre de véhicules individuels est amené à augmenter et pourrait entraîner la saturation de certains axes. Mouguerre, en tant que commune limitrophe de Bayonne, devrait jouer un rôle important sur les reports modaux.

Le Bureau syndical après avoir pris connaissance avec intérêt et attention du projet de révision du PLU de Mouguerre, a considéré qu'en déployant une logique essentiellement comptable, guidée par la nécessité de remplir les objectifs SRU, ce projet de PLU n'intègre que trop partiellement les enjeux désormais essentiels qui lient cohésion sociale et résilience énergétique, agricole, climatique et environnementale... Pour le Syndicat en charge du SCoT, chaque projet doit contribuer à l'amélioration du cadre de vie de tous, à l'échelle du projet bien sûr, mais en intégrant également les impacts de ce projet sur son environnement immédiat et sur son bassin de vie. Or, la vision d'aménagement portée par le PLU de Mouguerre n'expose pas en quoi le développement différencié des quartiers existants et des quartiers futurs est de nature à améliorer la qualité de vie de tous. De même, le projet fait peu cas des impacts qu'il aura, en particulier en termes de mobilité sur les communes voisines et l'accessibilité à Bayonne.

Le Bureau syndical après en avoir débattu et délibéré, à l'unanimité des voix exprimées, a émis trois réserves et une recommandation :

- Les réserves portent sur la sobriété foncière, la part du logement social dans les opérations et la réglementation des implantations commerciales ;
- La recommandation porte sur l'adaptation au dérèglement climatique et à la raréfaction des ressources

RESERVES :

1. CONCERNANT LA SOBRIETE FONCIERE

Pour le SCoT, tous les projets et politiques publiques doivent contribuer à limiter l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. Il s'agit donc désormais de mobiliser en priorité les tissus bâtis existants les plus à même de conforter la centralité et d'accueillir le développement futur.

Le PLU de Mouguerre prévoit une augmentation de la densité moyenne de logements/ha, en agissant presque exclusivement sur six secteurs d'urbanisation future, en extension de l'enveloppe urbaine existante. Ces secteurs seront supports d'une densité allant de 19 à 53 logements/ha et les opérations les plus denses sont prévues dans les 3 secteurs qui mobilisent les plus petites surfaces (Hodia, Larretchea 1 et 2).

Si le projet de PLU intègre une étude sur le potentiel de densification des tissus déjà urbanisés, celle-ci estime à 80 logements le potentiel qui pourrait être produit en complétant la division de parcelles sur la durée du PLU. Or, parmi les tissus déjà urbanisés de la commune, les quartiers pavillonnaires - constitutifs de la centralité principale - ne pourraient-ils pas supporter une densification douce^[1] ? Densification qui pourrait permettre de générer une offre sociale, et ainsi introduire plus de mixité dans ces quartiers. La réalisation d'une partie des exigences sociales dans le tissu déjà bâti, permettrait ainsi de réduire d'autant la production en extension.

De plus, le SCoT en vigueur promeut la maîtrise drastique des quartiers déconnectés des centralités et demande la protection des réservoirs de biodiversité. Compte tenu de l'ampleur des projets envisagés en extension urbaine, le Bureau s'est interrogé sur l'intérêt de générer des droits à bâtir, même minimes, en zones UD et Nh.

Aussi, le Bureau :

- DEMANDE que les capacités de production de logements dans le tissu déjà urbanisé soient plus précisément étudiées, notamment en envisageant le développement de formes urbaines dont la densité serait plus importante que celle indiquée dans le projet de PLU, afin de réduire d'autant les besoins d'extension urbaine.
- DEMANDE que la densité moyenne envisagée soit revue à la hausse pour maîtriser davantage les emprises des secteurs en extension, en particulier dans les secteurs desservis par une offre de transport public et pour faciliter les mobilités alternatives à la voiture individuelle.
- DEMANDE que les parcelles bâties situées en zones UD et en extension du tissu bâti existant soient classées en zone naturelle ou agricole, non dédiées au développement résidentiel
- DEMANDE que les parcelles en extension de la zone Nh (au sud du chemin de Pilota Plaza) soient classées en zone naturelle.
- INVITE la commune à développer des OAP sur le tissu déjà bâti, afin d'adapter le projet urbain à la diversité des quartiers susceptibles d'accueillir une densification douce et pour mieux garantir la qualité des formes urbaines et des logements produits.

2. CONCERNANT LA PART DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LA PRODUCTION PREVUE

Le SCoT en cours d'élaboration entend faciliter les parcours résidentiels et permettre à la population d'habiter sur son territoire dans des conditions décentes et accessibles à ses revenus.

L'objectif principal de ce projet de PLU est de rattraper le gros retard de production de logement social induit par l'application de la loi SRU. Ainsi, la commune souhaite atteindre les 25% de logement social en 2031 (en 2022, le logement social représente 9,6% des résidences principales de la commune). D'ici 2031, la commune estime donc devoir produire 1085 logements, dont 560 logements sociaux.

Cette production sociale sera exclusivement assurée par l'ouverture à l'urbanisation de 6 secteurs, au sein desquels seront produits en moyenne 60 % de logements sociaux (avec un niveau de densité allant de 19 à 53 logements/ha).

Les élus du Bureau saluent la volonté de la commune qui souhaite respecter ses obligations SRU et maintenir une certaine mixité sociale dans les opérations qu'elle entend déployer. Ils mesurent les efforts considérables qu'exige le rattrapage du déficit SRU d'ici 2031.

Sans remettre en question la nécessité de préserver un équilibre entre parc social et parc privé qui soit socialement et économiquement acceptable, le Bureau estime que la part de logements locatifs sociaux mérite d'être renforcée, à l'instar d'autres communes littorales ou rétro-littorales, pour maîtriser le nombre total de logements à produire, et ainsi mieux s'inscrire dans l'enveloppe de production fixée par le PLH d'ici 2026 (qui prévoit une production de 80 logements/an entre 2021 et 2026).

^[1] Densification douce : insertion ou aménagement de nouveaux logements, à partir du bâti existant sans faire évoluer de manière significative les formes urbaines initiales.

L'augmentation de la part de logements sociaux et de la densité sur les secteurs de Miniarnea (projet : 396 logements, dont 50% de social, sur 12 ha) et Oyhenartia (projet : 385 logements, dont 60% de social, sur 12,8 ha), aurait un effet très significatif sur la réduction d'espaces naturels libres à produire et donc sur la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Aussi, le Bureau :

- DEMANDE que la part du logement social imposé dans les opérations soit augmentée autant que possible dans les zones à urbaniser (1AU), mais également dans les zones urbanisables (U)
- DEMANDE que le « seuil de déclenchement » pour exiger des logements sociaux dans une opération soit abaissé (il est a priori de 5 en zone urbanisable), pour toute opération, projet ou division parcellaire, afin de favoriser la production de logements sociaux dans les opérations de renouvellement urbain.
- PROPOSE de phaser les OAP, en conditionnant l'ouverture des zones 1AU à la réalisation des opérations d'habitat et d'équipement des zones à urbaniser précédemment engagées, pour mieux maîtriser la gestion des équipements et des services sur la commune.

3. CONCERNANT LES IMPLANTATIONS COMMERCIALES

Le SCoT en vigueur fixe des prescriptions relatives aux implantations commerciales qui n'ont pas été retranscrites dans le projet de PLU.

Aussi, le Bureau :

- DEMANDE que les implantations commerciales soient autorisées sous condition de surface, conformément au SCoT de l'agglomération de Bayonne et du sud des Landes.
- RAPPELLE que les zones économiques, comme la zone du Portou, ont vocation à accueillir les activités incompatibles avec la proximité de l'habitat, afin de ne pas concurrencer le réinvestissement des centralités prôné par le SCoT en vigueur et le SCoT en élaboration.

RECOMMANDATION :

1. CONCERNANT L'ADAPTATION AU DEREGLEMENT CLIMATIQUE ET A LA RAREFACTION DES RESSOURCES

Le contexte actuel nécessite l'intégration et l'anticipation des effets connus du dérèglement climatique dans les projets de PLU, ainsi que l'intégration d'un véritable projet pour les espaces agricoles et naturels afin accroître la résilience de nos territoires.

Aussi, le Bureau :

- INVITE à intégrer dans le projet de PLU des espaces de covoiturage et/ou des parcs relais favorisant les services intermodaux et les transports urbains.
- INVITE à « muscler » les orientations d'aménagement, et à déployer des OAP sur les secteurs déjà urbanisés, afin de promouvoir un aménagement urbain de qualité adapté par des préconisations sur la qualité architecturale de la construction, la conception bioclimatique, l'insertion paysagère, l'utilisation de matériaux respectueux de l'environnement, les éléments de nature en ville et de maintien de la biodiversité, les mobilités actives...
- PROPOSE à la collectivité de préciser dans le PLU son projet pour les espaces agricoles (ce qui pourrait donner lieu à une OAP thématique).
- INVITE à intégrer une approche prospective de la gestion des ressources - notamment en eau potable - et des aléas dus au dérèglement climatique pour actionner/concevoir entre autres des solutions permettant de s'y adapter et d'en atténuer les effets.

Le Président,



Marc BERARD