



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale  
de la région Occitanie  
sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)  
de Bours (65)**

n° saisine 2020-8284  
n° MRAe 2020AO39

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

***Pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit rendre un avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.***

***Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet.***

***Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.***

Par courrier reçu le 30 janvier 2020 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de Bours (65). L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL, délai majoré par les ordonnances faisant suite à l'état d'urgence sanitaire en 2020.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier, en sa qualité d'autorité environnementale dans les conditions telles que prévues par l'article 15 du règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 16 janvier 2020). Cet avis a été adopté par délégation de la MRAe par Jean-Pierre Viguier.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants 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.

Conformément aux articles R104-23 et R104-24 du Code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe.

Conformément aux dispositions de l'article R104-25 du Code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou, le cas échéant, mis à disposition du public. Il est par ailleurs publié sur le site internet de la MRAe<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> [www.mrae.developpement-durable.gouv.fr](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr)

## Synthèse de l'avis

La commune de Bours, située à quelques kilomètres de Tarbes, se fixe comme objectif d'accueillir 151 habitants supplémentaires entre 2016 et 2031.

Le projet communal s'appuie sur un scénario de croissance démographique annuelle de 1 % sur 15 ans, en cohérence avec les tendances démographiques annuelles observées sur les périodes 2007-2012 (1,4%) et 2012-2017 (1,2 %) qui indiquent une tendance à la baisse.

Sur le fond, la MRAe estime que les ouvertures à l'urbanisation à vocation résidentielle apparaissent excessives au regard du scénario de croissance démographique retenu dans le PADD. Elle recommande de reprendre les hypothèses de calcul retenues pour évaluer les besoins en logements, et de retenir l'objectif de densification du programme local de l'habitat (PLH) de l'ancienne Communauté d'Agglomération du Grand Tarbes afin de mieux limiter l'artificialisation du territoire.

La MRAe recommande également d'apporter des précisions dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) afin de traduire les ambitions du PADD en matière de continuités écologiques et de composition paysagère.

Par ailleurs, au regard de la croissance démographique observée et du projet urbain, elle recommande préalablement à l'ouverture des zones à urbaniser, la mise en œuvre d'un assainissement collectif.

Enfin, sur la forme, la MRAe recommande qu'une attention particulière soit apportée au résumé non technique afin de faciliter la lecture de l'évaluation environnementale en vue de l'enquête publique.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

## Avis détaillé

### I. Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme résulte de l'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », transposée par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 et le décret n° 2012-995 du 23 août 2012, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 104 et R. 104 et suivants du Code de l'urbanisme.

Conformément à l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme, l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Bours est soumise à évaluation environnementale systématique, car le site Natura 2000 ZSC FR7300889 « Vallée de l'Adour » intersecte le territoire communal.

Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », l'autorité compétente pour approuver un plan doit mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes : le plan approuvé ainsi qu'une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales et le rapport sur les incidences environnementales ont été intégrées dans le plan, et la façon dont les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération. Elle doit également mettre à disposition les éléments des raisons du choix du plan, compte-tenu des alternatives qui avaient été envisagées, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

### II. Présentation du territoire et du projet communal

La commune de Bours se situe dans la plaine de l'Adour, au nord de Tarbes. Elle appartient à la communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées.

En 2017, la population de la commune de Bours était de 829 habitants (donnée INSEE). Bours est une commune attractive de l'agglomération tarbaise qui connaît un développement démographique régulier. Cette dynamique démographique résulte de la proximité géographique de la commune avec la ville de Tarbes.

La géographie de la commune est particulièrement plane. Elle comprend un bourg centre et de nombreux hameaux. L'espace agricole est globalement ouvert, avec une trame bocagère plus ou moins dense associée à la présence de canaux. L'Adour et sa ripisylve, la RD2 et la RD8, qui traversent la commune du nord au sud et d'est en ouest, sont des éléments paysagers marquants, tout comme les gravières présentes sur le territoire.

Le projet retenu par la commune, traduit dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), s'articule autour de 4 axes :

- affirmer l'identité rurale ;
- valoriser l'atout « nature » ;
- accompagner la dynamique économique du territoire ;
- favoriser un urbanisme soucieux de la préservation des ressources naturelles et de la prise en compte des risques.

1. Modérer la croissance démographique ainsi que la consommation d'espace

Soit + 151 habitants / + 85 logements

Soit "besoin estimé": environ 6,3 ha

 Fin du développement linéaire des constructions

2. Faciliter l'accès au logement pour tous

 Soutien du centre-bourg comme "pôle de proximité"

 Activités autorisées dans tissu urbain si compatibles avec le voisinage

 Diversifier la typologie des logements autorisés

3. Préserver le cadre de vie des habitants

 Préservation des coeurs d'îlots jardinés

 Mise en valeur des "percées bleues" dans le tissu urbain

 Privilégier les dents creuses

 Zone d'extensions privilégiée

 Quartiers excentrés à limiter à l'enveloppe existante

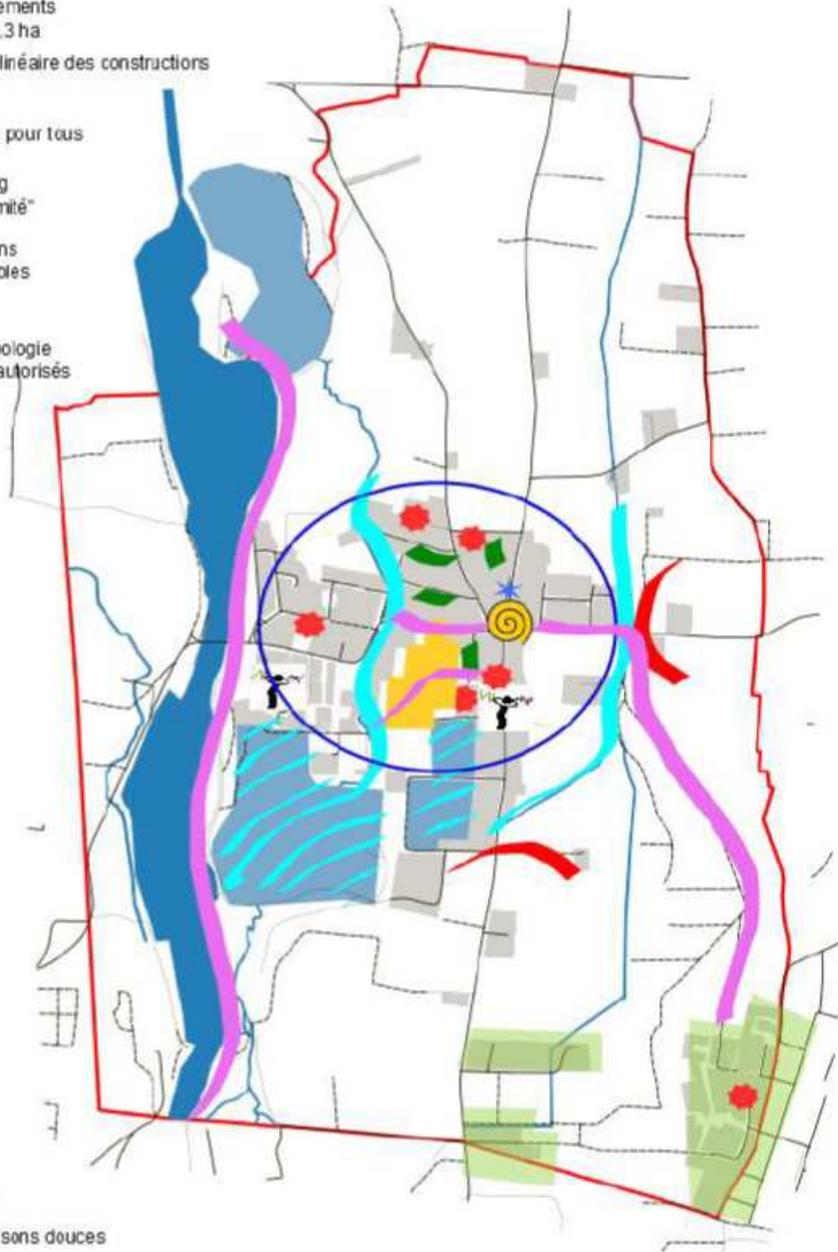
4. Encourager les liaisons inter-quartiers

 Recentrer les possibilités d'urbanisation à proximité des équipements collectifs

 Contourner et créer des liaisons douces

5. Mettre en valeur le patrimoine architectural du bourg et préserver son organisation traditionnelle

 Identifier et préserver les éléments remarquables: canaux, église, murets en galets,...



Carte extraite du PADD

### III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux pour ce projet de PLU sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- la préservation du paysage ;
- la préservation de la ressource en eau.

### IV. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

#### IV.1. Caractère complet du rapport de présentation

Le projet d'élaboration du PLU de Bours doit contenir un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme. Le rapport de présentation aborde la plupart des points mentionnés aux articles R. 151-1 à 3 du code de l'urbanisme.

La MRAe relève toutefois que le choix des secteurs de développement de l'urbanisation n'est pas justifié au regard des solutions de substitution raisonnables à l'échelle du territoire communal voire intercommunal.

**La MRAe rappelle l'obligation pour la collectivité de justifier les choix opérés dans le PLU en particulier concernant les secteurs de développement de l'urbanisation au regard des solutions alternatives envisageables (art. R.151-3 - 4° du code de l'urbanisme).**

#### IV.2. Qualité des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

##### *Résumé non technique*

Le résumé non technique (de 64 pages) manque d'éléments cartographiques permettant de localiser les principales évolutions du PLU, les enjeux identifiés, les incidences environnementales, les mesures d'évitement et de réduction.

**La MRAe recommande qu'une attention particulière soit apportée au résumé non technique afin de faciliter la lecture du rapport de présentation en vue de l'enquête publique. En ce sens, la MRAe recommande d'illustrer le résumé non technique avec des documents cartographiques synthétiques pour une meilleure appréhension spatiale des principales évolutions du PLU, des enjeux environnementaux, des incidences du projet, des mesures d'évitement et de réduction proposées.**

##### *Indicateur de suivi*

Les indicateurs de suivi ne concernent que la consommation d'espace et le développement des énergies renouvelables et il ne précise pas les valeurs de référence. Le suivi doit porter sur l'ensemble des thématiques à enjeux (assainissement, trame verte et bleue, mobilité...) pour une application concrète du suivi des effets du PLU.

**La MRAe recommande de compléter le tableau des indicateurs de suivi et de préciser pour chaque indicateur la valeur de référence.**

## V. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet

### V.1. Consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Le projet communal s'appuie sur un scénario de croissance démographique annuelle de 1 % sur 15 ans, ce qui semble pertinent au regard de la croissance démographique annuelle sur les périodes 2007-2012 (1,4%) et 2012-2017 (1,2 %), indiquant une tendance à la baisse.

Le besoin en logement a été évalué par la commune à 85 logements sur la période 2016-2031 soit une production moyenne de l'ordre de 5 à 6 logements par an. Il en résulte la mobilisation de 6,3 ha sur la base d'une densité de l'ordre de 17 logements/ha et d'un taux de rétention foncière de 20 %. Ces besoins ont été estimés à partir d'une population en 2016 surévaluée<sup>2</sup> et sur la base d'un taux de croissance démographique qui n'est pas celui retenue dans le PADD (de l'ordre de 1,1 %/an). Ces deux points tendent à majorer la production de logements et la consommation d'espace. En tenant compte des données INSEE de 2017 (population et nombre de résidences principales), la MRAe estime que le besoin en logements pourrait être inférieur à 70 logements.

Par ailleurs, il est précisé que le PLH (Programme local de l'Habitat), qui existait sur le périmètre de l'ancienne Communauté d'Agglomération du Grand Tarbes jusqu'à fin 2018, fixait comme objectifs pour la période 2015-2021 d'atteindre une densité de près de 20 logements/ha pour les nouveaux secteurs ouverts à l'urbanisation. Au regard de l'ambition du SRADDET Occitanie, arrêté le 19 décembre 2019 qui prévoit « de réussir le zéro artificialisation nette à l'échelle régionale à l'horizon 2040 », il apparaît cohérent de tendre vers des objectifs ambitieux de gestion économe de l'espace.

Sur la base d'un scénario de croissance démographique de 1 % par an, tel que le prévoit le projet communal, et d'une densité moyenne cohérente avec l'ancien PLH, de 20 logements/ha, les besoins fonciers, intégrant un taux de rétention foncière de 20 % sont de l'ordre de 4 ha, soit une réduction de plus de 30 % des besoins foncier estimés dans le projet de PLU.

**La MRAe estime que les ouvertures à l'urbanisation à vocation résidentielle apparaissent excessive au regard du scénario de croissance démographique retenu dans le PADD. Elle recommande notamment de reprendre les hypothèses de calcul retenues pour évaluer les besoins en logements sur la période 2016-2031 et de retenir l'objectif de densification du PLH de l'ancienne Communauté d'Agglomération du Grand Tarbes (20 logements/ha en moyenne) afin de mieux limiter l'artificialisation du territoire.**

### V.2. Biodiversité

Il est indiqué que les surfaces ouvertes à l'urbanisation enclavées au sein du bâti existant n'ont pas fait l'objet d'une analyse d'alternatives et ont été prélevées sur l'espace agricole (prairies et terres labourables). Le rapport de présentation précise que les prairies (et notamment les prairies naturelles et/ou humides) sont des milieux particulièrement intéressants par la variété de faune et de flore qu'ils peuvent abriter (petits mammifères, oiseaux, batraciens, invertébrés, etc.). Il convient donc de caractériser les prairies qui constituent des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan au sens de l'article R151-3 du code de l'urbanisme. Même si le choix d'envisager d'urbaniser des zones enclavées n'est pas discutable, il convient néanmoins d'exposer leurs caractéristiques principales, leurs fonctions, les espèces de faune et de flore qu'ils accueillent ou sont susceptibles d'accueillir et leurs facteurs de vulnérabilité (ce qui est susceptible de leur porter atteinte). Cette approche de la biodiversité par les habitats permet d'orienter les prospections naturalistes lorsqu'elles sont nécessaires, afin d'adapter l'analyse de l'état initial de l'environnement au niveau d'enjeu de la commune.

En l'état du dossier, l'évaluation environnementale ne démontre donc pas l'absence d'incidences notables de l'ouverture à l'urbanisation sur les milieux naturels et les espèces patrimoniales.

**La MRAe recommande la réalisation d'un diagnostic écologique sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, basé sur une description des habitats naturels intégrant l'analyse des données disponibles auprès des acteurs et experts locaux.**

<sup>2</sup> 890 habitants en 2016 selon les estimations de la commune contre 829 habitants en 2017 selon les données INSEE.

**Ce diagnostic permettra de déterminer si des investigations complémentaires ciblées sont nécessaires, et de mieux traduire, dans le règlement ou les OAP, la préservation des éléments de nature qui présentent des potentialités en termes de fonctionnalité et d'accueil de la biodiversité ordinaire (ex : implantation du bâti, clôtures perméables, zones tampons, maillage des structures végétales locales...).**

La zone naturelle N comprend une sous zone Ner dédiée à l'installation d'un parc photovoltaïque. Un projet de parc photovoltaïque au sol, porté par la société Urba 232, a fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 13 novembre 2019<sup>3</sup>.

### **V.3. Traitement paysager**

L'axe 2 du PADD entend « *conforter les trames écologiques* » et indique « *la volonté de traitement paysager de qualité entre les zones urbaines et les espaces naturels et agricoles* ». A ce titre, la composition paysagère et la mise en valeur des continuités écologiques locales de l'OAP n°2, relative au secteur d'extension 1AUa et 1AUb, méritent d'être précisées (trame et palette végétale, identification des zones humides à préserver, largeur de la lisière agri-urbaine, hiérarchisation des voiries, végétalisation des liaisons douces, noues...).

**La MRAe recommande d'apporter des précisions dans les OAP afin de traduire les ambitions du PADD en matière de continuités écologiques et de composition paysagère.**

### **V.4. Ressource en eau**

En termes d'assainissement des eaux usées, le rapport de présentation fait état d'incidences faibles sur la ressource en eau (p.117). Cette affirmation mérite d'être étayée en précisant le taux de conformité du parc d'assainissement autonome existant, la localisation des systèmes d'assainissement autonome non conformes, et les milieux récepteurs susceptibles d'être impactés. À ce sujet, la MRAe relève que la sous-disposition 6.1. du SAGE « *prendre en compte l'impact cumulé des rejets de l'assainissement non collectif dans les documents de planification* » n'est pas abordée dans le rapport de présentation.

Le rapport de présentation précise que la commune envisage, à long terme, de mener une réflexion pour la mise en place d'un assainissement collectif. Au vu du développement démographique continu observé, de l'étalement urbain limité sur la commune et de la volonté de développer des habitats en petit collectif avec une densité de 30 logements par hectare, la MRAe recommande que cette analyse soit menée au plus tôt, notamment si le taux de non-conformité du parc existant est élevé.

**La MRAe recommande de compléter l'ensemble des données liées à la gestion des eaux usées et de préciser l'évaluation des incidences en conséquence.**

**Au vu du développement démographique continu observé, de l'étalement urbain limité sur la commune et de la volonté de développer du petit collectif avec une densité de 30 logements par hectare, elle recommande, préalablement à l'ouverture des zones à urbaniser, la mise en œuvre d'un assainissement collectif.**

<sup>3</sup> <https://urlz.fr/dy9M>