



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur le projet de révision
du plan local d'urbanisme de Bénéjacq (64)**

dossier PP-2019-7703

n°MRAe 2019ANA69

Porteur du Plan : commune de Bénéjacq

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 15/01/2019

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 28/01/2019

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, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et à la décision du 27 avril 2018 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 15 avril 2018 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Hugues AYPHASSORHO.

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 général

Bénéjacq est une commune localisée à l'est du département des Pyrénées-Atlantiques, à proximité du département des Hautes-Pyrénées. Sa population est de 1 932 habitants (source INSEE 2015). D'une superficie de 17,13 km², le territoire communal relève de la communauté de communes du Pays de Nay qui compte 29 communes membres (bassin de vie de 29 735 habitants).

La commune est couverte par un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 19 mai 2008, dont la révision a été prescrite par le conseil municipal le 26 juillet 2016. La commune fait partie du périmètre du Schéma de cohérence territoriale (SCOT du Pays de Nay¹), arrêté le 17 septembre 2018, dans lequel elle est identifiée comme faisant partie du pôle urbain central. Le projet envisage l'accueil d'environ 270 habitants supplémentaires portant ainsi sa population à 2 200 habitants à l'horizon 2030, ce qui nécessiterait la construction d'environ 184 logements. Pour cela, la collectivité souhaite mobiliser environ 12 hectares pour l'habitat et 9 hectares pour les activités économiques.



Localisation de la commune de Bénéjacq (source : Google maps)

Le territoire communal comprend au titre de Natura 2000 (directive « Habitats), une partie du site *Gave de Pau* (FR7200781). La révision du PLU est, du fait de la présence de ce site Natura 2000 sur le territoire communal, soumise de manière obligatoire à évaluation environnementale en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernier lieu compenser les incidences négatives. Le projet de PLU arrêté fait l'objet du présent avis.

II – Contenu du rapport de présentation et qualité des informations qu'il contient

Le rapport de présentation (RP) du PLU de Bénéjacq comprend les pièces requises par les dispositions des articles R.151-1 à 5 du Code de l'urbanisme.

A - Remarques générales

Certains chiffres sont incohérents entre les différentes parties du rapport de présentation. Par exemple, le chiffre relatif à la taille des ménages est fixé à 2 personnes en pages 13, 175 et 179 et à 2,5 personnes en pages 105 et 106 du rapport de présentation.

D'autres corrections sont à effectuer comme la définition de la zone 1AUy mentionnée à vocation d'habitat alors qu'elle est à vocation d'activités économiques (page 192 du rapport de présentation).

La MRAe recommande de mettre en cohérence les données et les éléments d'information contenues

1 Avis de la MRAe du 23 janvier 2019 publié : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-r85.html>

dans le rapport de présentation.

B – Diagnostic socio-économique

1. Démographie

Bénéjacq connaît une croissance démographique irrégulière de faible amplitude depuis 1968. Les périodes (1975-1982) et (1999-2010) présentent le taux de variation annuel moyen de la population le plus important (+ 1,6 %). Sur les autres périodes, dont la dernière (2010-2015), l'évolution démographique est très faible voire proche de zéro. Le dynamisme démographique est principalement porté par le solde migratoire.

Concernant la répartition par tranches d'âges de la population, le dossier met en relief la part importante des 0-19 ans (25%) voisine de celle de l'intercommunalité du Pays de Nay (25,4%) du fait de l'arrivée de jeunes ménages. La part des plus de 60 ans est très légèrement plus importante à Bénéjacq que celle de l'intercommunalité (20 % contre 19,3 %).

2. Logement

Le parc de logements de Bénéjacq a doublé entre 1968 et 2015, passant de 414 à 854 logements. Sur cette même période, la part modeste des résidences secondaires diminue au profit des résidences principales. Le taux de vacance en 2015 du parc de logements est plus faible que celui de l'intercommunalité (6,90 % contre 8,1 %) selon l'Insee². L'étude de terrain réalisée en 2018 conclut à un taux de vacance nettement plus faible, de 2,9 %, incohérence qui serait à lever. Quoi qu'il en soit le taux de vacance apparaît donc assez faible. L'analyse menée, de bonne qualité, est illustrée par trois cartographies visant à localiser, identifier et caractériser les logements concernés. Ainsi, selon le rapport de présentation, la commune recense 25 logements vacants dont 15 sont en bon ou assez bon état.

3. Emploi, activités économiques et déplacements

Le bassin d'emploi le plus important, à proximité de la commune, est localisé sur la zone d'activités « Aéropolis » d'Assat. Le Parc d'Activités économiques (PAE) « Monplaisir » de Bénéjacq est identifié par le SCoT de Nay comme l'une des cinq zones d'activités économiques. Il accueille plusieurs entreprises de l'agro-alimentaire.

L'activité agricole, dont l'élevage, est présente avec 329 ha de surface agricole utile en 2010. Bénéjacq compte 29 sièges d'exploitation. La plupart des exploitants de plus de 55 ans ont déjà envisagé une transmission de leur activité dans les dix prochaines années. Selon le rapport de présentation, la pérennité des exploitations de Bénéjacq semble donc assurée. Le diagnostic est bien illustré par une cartographie des enjeux agricoles.

4. Consommation d'espaces

Le rapport de présentation établit qu'entre 2008 et 2018 19,52 ha de surfaces agricoles, naturelles et forestières ont été consommées, dont 14,04 ha pour de l'habitat et 5,48 ha pour les activités économiques. Cette consommation a servi à la création de 175 logements, soit une densité de 12,50 logements par hectare.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale recommande de compléter cette analyse par des indications sur les caractéristiques des espaces (naturels, agricoles, forestiers) consommés dans le cadre du précédent PLU.

1. Ressource en eau potable

La commune de Bénéjacq a délégué sa compétence au syndicat d'eau potable et d'assainissement du Pays de Nay (SEAPAN). Le rapport de présentation apporte peu de données sur les besoins en eau potable de la commune et la disponibilité de la ressource.

La MRAe estime nécessaire de compléter le rapport de présentation par des éléments d'information sur les besoins en eau potable des abonnés au réseau communal et les ressources mobilisables afin de démontrer l'adaptation de la capacité de production actuelle aux besoins futurs de la commune.

2. Gestion des eaux pluviales

Le rapport de présentation mentionne l'existence d'un schéma directeur de gestion des eaux pluviales sur l'ensemble du territoire intercommunal du Pays de Nay approuvé en date du 2 juillet 2018. Selon ce document, la commune de Bénéjacq est décomposée en trois zones, dont une seule autorise une infiltration des eaux pluviales. Une cartographie (page 160 du rapport de présentation) localise quatre zones, avec des

² Insee : institut national de la statistique et des études économiques

intitulés différents. Le dossier présenté pose donc un problème de compréhension, en ne permettant pas d'identifier les trois zones analysées précédemment ni d'en tirer les conséquences en matière de gestion des eaux pluviales.

La MRAe considère qu'il convient de lever l'incohérence entre les intitulés évoqués dans l'analyse des zones (page 159) et la cartographie (page 160) et d'en décliner les conséquences pour le territoire communal.

3. Gestion des eaux usées

Selon le rapport de présentation, les effluents de Bénéjacq sont, depuis avril 2018, renvoyés vers la station d'épuration de Baudreix, d'une capacité de 10 467 équivalents habitants. Le dossier présenté à la MRAe n'apporte pas les précisions nécessaires permettant de s'assurer du bon fonctionnement des ouvrages et de leur aptitude à recevoir des effluents supplémentaires envisagés.

Afin de pouvoir apprécier la faisabilité du projet communal au regard de l'assainissement, la MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par des informations détaillées sur le fonctionnement de la station d'épuration et l'état du réseau. Par ailleurs, la MRAe recommande également de produire une étude de perméabilité des sols accompagnée de la carte d'aptitude des sols pour les zones en assainissement individuel.

4. Défense incendie

Une carte localise les différentes bouches d'incendie, dont vingt-deux présentent un débit conforme aux règles en vigueur. En revanche, aucune donnée n'est apportée sur les périmètres d'intervention des dispositifs existants ni sur les mesures envisagées pour remettre aux normes les bouches d'incendie défectueuses.

La MRAe demande de compléter le rapport de présentation par des éléments d'information sur ce point.

C – Analyse de l'état initial de l'environnement

5. Milieu naturel

La commune de Bénéjacq est concernée par le site Natura 2000 *Le Gave de Pau* (FR7200781) à travers un de ses affluents, le ruisseau *Le Lagoin* qui traverse le territoire communal. Ce cours d'eau a un régime essentiellement pluvial. Le territoire communal contient également une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 2 (FR720009379) *Bois de Bénéjacq, Bordères, Boeil et Bordes*.

Le rapport de présentation met en relief deux zones humides relevées par le SDAGE Adour-Garonne 2016-2021 à l'est du bois de Bénéjacq. Une cartographie localise l'ensemble des milieux humides identifiés sur le territoire communal.

La définition de la trame verte et bleue (TVB) de la commune de Bénéjacq s'appuie clairement sur les données du schéma régional de cohérence écologique aquitain (SRCE) complétées par une analyse des données existantes et des repérages sur le terrain. Toutefois, le rapport de présentation ne fait pas mention de la trame verte et bleue du schéma de cohérence territorial du Pays de Nay ce qui ne permet pas de s'assurer de sa bonne prise en compte.

Par ailleurs, les éléments d'information contenus dans le rapport de présentation sur les modalités de réalisation des inventaires sont succincts.

La MRAe recommande d'apporter des compléments sur la trame verte et bleue du SCoT du Pays de Nay et la réalisation des inventaires afin de s'assurer de la bonne prise en compte de l'ensemble des enjeux environnementaux du territoire.

6. Risques

La commune de Bénéjacq est soumise au risque inondation par crue et par remontée de nappes. Les zones soumises au risque inondation ont été cartographiées dans l'Atlas départemental des zones inondables du département des Pyrénées-Atlantiques. L'origine du risque est principalement lié à la présence sur le territoire communal du ruisseau *Le Lagoin* et de ses affluents (*Le badé, La gabale, L'aguabelle et des Barricades*). Ces cours d'eau ont un régime essentiellement pluvial.

Bénéjacq est également concernée par les risques sismique (niveau 4) et de retrait-gonflement des argiles (aléa faible sauf quatre zones en aléa moyen). Les éléments contenus dans le dossier sont synthétiques mais néanmoins illustrés par des cartographies lisibles. Les enjeux sont clairement restitués sous forme d'un

tableau Atouts-faiblesses-Opportunités-Menaces, illustré par deux cartes, l'une de synthèse des enjeux de l'environnement et l'autre de la sensibilité environnementale.

III - Projet communal et prise en compte de l'environnement

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) de la commune de Bénédjacq vise à favoriser un développement plus respectueux de certains équilibres paysagers entre les espaces urbains, naturels et agricoles, tout en affirmant son rôle dans le pôle central défini par le SCoT du Pays de Nay. La préservation des habitats d'intérêt communautaires et des continuités écologiques identifiées notamment dans le secteur des coteaux est également un objectif fort du PADD.

A - Projet communal

1. Démographie, logement et consommation d'espaces fonciers

Le rapport de présentation propose un unique scénario de développement fondé sur l'objectif de croissance démographique moyen annuel de 0,9 % retenu dans le projet de SCoT. Cette hypothèse de croissance paraît surestimée au regard de la tendance passée³ dans la mesure où le rapport n'explicite pas les facteurs pouvant générer ce changement de tendance.

Le calcul du besoin en logement implique la construction d'environ 184 logements pour l'accueil des nouveaux habitants et le maintien de la population. Ce chiffre est obtenu avec une hypothèse de taille des ménages égale à 2 alors qu'elle est de 2,5⁴ ce qui majore la valeur des besoins en logement.

La MRAe recommande de mieux justifier l'hypothèse de croissance retenue et de taille des ménages et d'améliorer la cohérence avec le besoin en logements, afin de permettre une appréhension plus claire des besoins à satisfaire et la manière dont le projet en tient compte.

Selon le rapport de présentation (page 222), la satisfaction du besoin en logements mobilise environ 12 ha d'espaces fonciers dont 10,1 ha pour l'urbanisation à court terme et 1,9 ha pour l'urbanisation à long terme (zone 2AU). Pour estimer son besoin en logements, le projet communal s'est appuyé sur le calcul du potentiel constructible brute (hors zone 2 AU) évalué à 17,85 ha dont 12,18 ha en dents creuses et 5,67 nécessitant une division de propriété. La commune a également appliqué un coefficient de rétention de 50 % sur les terrains libres en zones U et 1 AU.

La MRAe relève que le calcul du potentiel de construction ne tient pas compte de certains espaces interstitiels d'une superficie estimée à 3,33 ha (jardins ou cœurs d'îlots), ainsi que d'autres espaces libres non évalués. En outre, le coefficient élevé de rétention foncière retenu n'est pas justifié et paraît peu adapté pour les surfaces à urbaniser.

Au total, le chiffre à retenir pour évaluer la consommation foncière du PLU pour l'habitat serait de 14,45 ha (page 172 du rapport de présentation). En ajoutant la surface de la zone 2AU, le projet communal consommerait donc 16,35 hectares en zones U, 1AU et 2AU, sans montrer un effort suffisant de maîtrise de la consommation d'espaces.

La MRAe recommande de mieux justifier le calcul de son besoin foncier et le taux de rétention foncière, avec un effort de recherche d'une meilleure maîtrise de la consommation d'espaces.

2. Activités économiques et consommation d'espaces fonciers

La commune a pour ambition de développer un parc d'activités économiques dans le prolongement de la zone d'activité « Monplaisir ». Cette extension du parc consommerait 9 hectares de terres agricoles actuellement occupés par de la maïsiculture sur la commune de Bénédjacq. Le SCoT du Pays de Nay évalue à 10 hectares la consommation d'espaces fonciers sur sa durée, soit 15 ans. La consommation prévue dans le PLU à son échéance de 10 ans dépasse la prévision du SCOT. Par ailleurs la justification des besoins de développements et de consommation d'espaces n'est pas apportée.

La MRAe considère que la consommation des espaces fonciers liés au développement de la zone d'activité devrait être justifiée au regard des besoins de développement et ajustée en conséquence le cas échéant.

B – Choix des zones de développement et prise en compte de l'environnement par le projet

La commune a fait le choix de réduire les zones constructibles par rapport au PLU précédent afin de se mettre en compatibilité avec le futur SCoT du Pays de Nay. Le projet baisse ainsi de 30 % la consommation

³ D'après l'INSEE, la variation annuelle moyenne de la population est de + 0,3% entre 2010 et 2015.

⁴ Cf page 105 du rapport de présentation

des espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'habitat par rapport au précédent PLU. Une grande majorité des secteurs conservés sont situés en densification de secteurs déjà urbanisés. En outre, la densité proposée est améliorée passant de 12,5 logements/ha à 16 logements/ha.

Afin de mieux répondre aux objectifs du PADD d'un développement urbain maîtrisé favorisant la préservation de certains paysages, le choix d'ouvrir à l'urbanisation des terrains jouxtant de grandes surfaces agricoles interroge. Il en est ainsi par exemples des zones ouvertes à l'urbanisation à court terme (zones 1AU1-3 et 1AU1-2) et à long terme (2AU) du secteur « Les Arroutis ». En outre, ces zones à urbaniser 1AU1-2 et 1AU1-3 sont localisées dans les secteurs sensibles identifiés par le schéma directeur de gestion des eaux pluviales. Il en est de même, pour des terrains en zones UB (par exemple les parcelles cadastrées B1139 ou A586).

L'ensemble des zones AU fait l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui mettent en œuvre les objectifs du PADD de préservation des entités paysagères du territoire. Toutefois, la zone naturelle dédiée à l'implantation de panneaux photovoltaïques (Ner) n'en bénéficie pas. Pour autant, cet outil permettrait de mieux assurer la protection du bois de Bénéjacq en lisière (zone tampon ou de marges de recul) ainsi que la gestion des eaux de ruissellement liées à l'implantation des panneaux.

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

La commune de Bénéjacq envisage d'accueillir 270 habitants et de porter ainsi sa population à 2 200 habitants à l'horizon 2030 à l'occasion de la révision de son PLU. Pour la réalisation de son projet de développement, la commune évalue son besoin à 184 logements et souhaite conforter l'accueil de nouvelles activités économiques pour 9,1 ha. Au total, la révision du PLU mobiliserait 16,35 ha d'espaces fonciers pour l'habitat et 9,1 ha pour les activités économiques.

Le projet communal apparaît ambitieux et doit être mieux justifié, notamment sa composante démographique et la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers envisagée pour sa mise en œuvre. La MRAe considère en particulier que les ouvertures à l'urbanisation de certaines zones urbanisées (UB) ou ouvertes à l'urbanisation (1AU et 2AU) doivent être réinterrogées.

Les sujets de la ressource en eau potable, de l'assainissement des eaux pluviales et des eaux usées ne sont pas traités à un niveau permettant de s'assurer de la faisabilité du projet dans de bonnes conditions. Ils doivent être complétés et précisés.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

À Bordeaux, le 15 avril 2019

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
le membre permanent délégué

Signé

Hugues AYPHASSORHO