



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale  
de la Région Nouvelle-Aquitaine  
sur la révision du plan local d'urbanisme  
de la commune de Nay (Pyrénées-Atlantiques)**

N° MRAe : 2018ANA38

Dossier PP-2018-5946

**Porteur du Plan** : Commune de Nay

**Date de saisine de l'Autorité environnementale** : 11 janvier 2018

**Date de l'avis de l'Agence régionale de santé** : 2 mars 2018

## 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 aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 28 mars 2018 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.*

*Étaient présents : Hugues AYPHASSORHO, Thierry GALIBERT, Freddie-Jeanne RICHARD, Françoise BAZALGETTE.*

*Chacun des membres délibérants cités 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.*

*Étaient absents ou excusés : Frédéric DUPIN, Jessica MAKOWIAK.*

## I. Contexte général

Située dans le département des Pyrénées-Atlantiques (64) à environ 21 km au sud-est de Pau, Nay est une commune de l'aire urbaine de Pau qui comptait 3 305 habitants en 2015 pour une superficie de 5,27 km<sup>2</sup>. Le projet communal prévoit une croissance démographique permettant d'atteindre 3 742 habitants en 2027. L'accueil de 437 habitants supplémentaires devrait générer un besoin de 313 logements.

Nay appartient à la Communauté de communes (CC) du Pays de Nay qui, par délibération du 19 décembre 2011, a prescrit l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) sur l'ensemble de son territoire. Le développement de la commune devra être rendu compatible avec le SCoT (actuellement en cours d'élaboration) lorsque celui-ci sera approuvé.



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

La commune de Nay est dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) opposable depuis le 30 mars 2017<sup>1</sup>. Le territoire de la commune comprenant, pour partie, le site Natura 2000 du *Gave de Pau* (FR7200781), la révision du PLU fait l'objet d'une évaluation environnementale de manière obligatoire.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au porteur du plan, 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.

## II. Remarques générales concernant la qualité des informations contenues dans le dossier de présentation du PLU

Le rapport de présentation contient les pièces attendues pour répondre aux exigences des articles R.151-1 à 5 du Code de l'urbanisme.

Les synthèses et cartographies proposées dans les différents chapitres du document permettent de cibler les principaux enjeux permettant ainsi au public de bien appréhender le projet.

Le résumé non technique, placé en début de document, est clair et permet une bonne appréhension du projet communal.

## III. Diagnostic territorial et analyse de l'état initial de l'environnement

### III.1. Diagnostic

#### a/ Population et logements

Pour la période 1968-2014, le rapport de présentation fait état des différentes tendances démographiques de la commune et de son intercommunalité, avec d'un côté, une évolution de la **population** en dents de scie, en légère baisse (-0,08 %/an) et de l'autre, une croissance démographique continue de la Communauté de

1 PLU approuvé le 29 mai 2013, annulé par jugement du 27 janvier 2015, jugement cassé par la cour administrative d'appel de Bordeaux du 30 mars 2017.

communes du Pays de Nay (+0,6 %/an). Cette observation est confirmée par les chiffres de l'INSEE sur les périodes les plus récentes. Ainsi, la commune de Nay voit fluctuer la variation annuelle moyenne de sa population de + 0,1 % par an entre 1982 et 1990, puis de - 0,3 % par an entre 1990 et 1999 pour se stabiliser à + 0,2 % ensuite. Cette tendance démographique résulte principalement des fluctuations du solde migratoire<sup>2</sup>, le solde naturel restant négatif depuis 1968. Parallèlement, la taille des ménages diminue entre 1968 et 2014 passant de 3,2 à 2 personnes par ménage. La commune possède un niveau de cohabitation inférieur à celui du département (2,1 personnes/foyer) et à celui de la Communauté de communes (2,5 personnes/foyer). De même, depuis les années 1968, l'indice de vieillissement de la commune ne cesse de s'accroître et se différencie de la moyenne intercommunale (58,8 % pour Nay contre 44,3 % pour l'intercommunalité).

La commune compte 1 823 **logements** en 2014 dont 1 545 résidences principales, 37 résidences secondaires et 241 logements vacants (13,2 % de l'ensemble des logements). La plupart des logements vacants (72 % de l'ensemble de la vacance) se situent au centre-bourg et sont en majorité composés de logements anciens bénéficiant d'un programme de réhabilitation (47 % des logements anciens présentent un état qualifié de mauvais dans le dossier de présentation). Le parc est principalement constitué de grands logements et 54 % des résidences principales se composent de maisons individuelles. La diversification de l'offre de logement, permettant de proposer un réel parcours résidentiel sur la commune, compte parmi les enjeux mentionnés dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

### **b/ Équipements et activités**

En termes d'**équipements**, outre la mairie, Nay accueille sur son territoire une école (maternelle et primaire), une structure multi-accueil collective, une bibliothèque, un pôle sportif, ainsi qu'une salle multifonctionnelle et une salle des fêtes. La commune est reconnue comme pôle gérontologique d'excellence (plusieurs maisons de retraite ou résidences pour personnes âgées). Elle dispose également d'une maison de santé, de la présence de différents praticiens, ainsi que d'une pharmacie. La commune est dotée d'une offre en service de qualité qui lui confère un bon niveau d'attractivité, qu'elle entend encore développer (projet de résidence seniors, accueil de jour des personnes âgées).

Le riche passé industriel lié au travail du textile et des métiers de la transformation, a été remplacé progressivement par d'autres **activités**, et notamment par les métiers du secteur tertiaire, laissant place à trois friches industrielles (usines Berchon, Gibert et Petit Boy). La commune dispose de quelques industries majeures (Cancé, Lepère et Daban). Avec 1 527 actifs occupés, Nay est la deuxième commune de l'intercommunalité en termes d'emplois. L'agriculture (polyculture et polyélevage) occupe une part non négligeable du territoire malgré le faible nombre d'emplois générés (1,5 % des emplois de l'ensemble des secteurs d'activités en 2014).

### **c/ L'agriculture**

Suivant une tendance nationale de ces dernières décennies, le nombre d'exploitations a chuté sur la commune depuis 1988. Selon le dernier recensement agricole de 2010, le territoire communal comptabilise 10 exploitations pour une surface agricole utile (SAU) de 233 hectares. Nay a une agriculture orientée vers la polyculture (70 % de la SAU) et le polyélevage. Le diagnostic agricole révèle que la pérennité des exploitations communales semble assurée. De manière générale, les espaces agricoles de la commune, comme ceux du reste du territoire intercommunal, sont soumis à une forte pression foncière et sont régulièrement urbanisés ou fragmentés. L'une des orientations du SCoT est d'ailleurs d'enrayer ce déclin agricole. L'ensemble du territoire est classé dans l'aire géographique de l'AOC (Appellation d'origine contrôlée) Ossau-Iraty.

### **d/ Consommation d'espace et analyse des capacités de densification**

Entre 2004 et 2017, la consommation d'espaces générée par la croissance urbaine liée aux logements s'élève à 12,7 ha pour 210 logements nouveaux (93 % de la surface totale consommée). Toutefois, le rapport de présentation révèle que 339 logements ont été créés au total sur la période (63 changements de destination, 66 réhabilitations et 210 logements nouveaux). La moyenne des surfaces par logement nouveau s'élève à 604 m<sup>2</sup>. La densité des logements nouveaux est de 16,5 log/ha. Pour les activités économiques, 0,9 ha ont été consommés (7 %). L'analyse des capacités de densification fait ressortir un potentiel de 7,7 ha en dents creuses et de 3,1 ha par division parcellaire, soit un total de 10,8 ha.

Le rapport de présentation n'aborde pas suffisamment les friches industrielles ni le potentiel de re-développement qui leur est associé. L'Autorité environnementale relève également que certaines parcelles libres n'ont pas été comptabilisées dans le potentiel futur d'urbanisation. La sous-estimation qui en découle n'est pas de nature à s'assurer d'un effort suffisant de modération de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

<sup>2</sup> Le solde migratoire ou « solde apparent des entrées sorties » est la différence entre le nombre de personnes entrées sur un territoire donné et le nombre de personnes qui en sont sorties, au cours de la période considérée. Il est obtenu par différence entre la variation totale de la population au cours de la période considérée et le solde naturel (INSEE).

## III.2. État initial de l'environnement et perspectives d'évolution

### a/ Les milieux naturels et leur fonctionnalité

Le territoire de la commune connaît une sensibilité environnementale caractérisée par la désignation du site **Natura 2000** du *Gave de Pau* (FR7200781) contenant, pour partie, une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (**ZNIEFF**) de type II : *Réseau hydrographique inférieur du Gave de Pau*. Les éléments de la **trame verte et bleue** (TVB) à l'échelle communale et les enjeux associés sont bien identifiés par une cartographie (page 60) dans le rapport de présentation. Le document (page 52) rappelle à juste titre que l'arrêté d'approbation du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-Aquitaine a été annulé par le tribunal administratif. Les éléments issus des travaux et études menées lors de son élaboration constituent toutefois des éléments de connaissance mobilisables.

### b/ La ressource en eau et sa gestion

La ressource en eau fait l'objet de plusieurs enjeux environnementaux par l'identification du Gave de Pau comme une masse d'eau importante pour les espèces migratrices et le classement en zone vulnérable de la principale nappe exploitée pour un usage de production en eau potable.

La gestion de la ressource en **eau potable** est assurée par le SEAPa<sup>3</sup>. Le rapport de présentation révèle plusieurs faiblesses de la ressource et du réseau (impact des puits particuliers, vulnérabilité de la nappe phréatique et rendement insuffisant du réseau) sans pour autant exposer un planning des correctifs prévus pour y remédier. L'Autorité environnementale recommande que le dossier soit complété sur ce point afin de s'assurer que les ressources en eau présentent une capacité suffisante pour recevoir la nouvelle population induite par le PLU.

La commune de Nay bénéficie d'un schéma directeur de la gestion des eaux usées élaboré en 2011. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la gestion de l'**assainissement collectif** est assurée par le SEAPa<sup>3</sup>. Le zonage couvre les trois-quarts des zones urbanisées à vocation d'habitat ou d'activités délimitées par le PLU approuvé en 2013. Les effluents de la commune de Nay sont traités à la station d'épuration intercommunale de Baudreix, mise en service en 2004. Sa capacité de traitement est de 10 000 équivalent/habitants et sa capacité restante est très faible. Le rapport de présentation précise que la station d'épuration sera étendue à 20 000 EH d'ici à la fin de l'année 2018, sous condition d'attribution de subventions. Cette hypothèque obère l'assurance nécessaire sur la capacité de la station à recevoir les nouveaux effluents de l'ensemble des communes raccordées, et de Nay en particulier.

L'**assainissement individuel** concerne le reste du territoire communal. Le rapport de présentation fait part de l'établissement d'une carte d'aptitude des sols réalisée en 2006. Toutefois, aucune donnée n'est apportée sur l'état des lieux des dispositifs existants ni sur l'aptitude des sols à l'assainissement autonome. .

En l'absence de l'assurance du bon fonctionnement de la station d'épuration, ainsi que de la caractérisation de l'assainissement autonome, l'Autorité environnementale estime qu'il n'est pas possible de s'assurer de la prise en compte de ces enjeux et de leur absence d'impact sur le territoire.

La gestion des **eaux pluviales** fait l'objet d'un schéma directeur en cours de réalisation à l'échelle intercommunale qui a fait l'objet d'une décision de non soumission à une évaluation environnementale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine en date du 17 septembre 2017. Le PLU devra intégrer les préconisations de cette étude, particulièrement pour la prise en compte du risque de ruissellement).

### c/ Les risques

La commune dispose d'un plan de prévention du **risque d'inondation** (PPRI) approuvé le 12 décembre 2001. La crue du Gave de Pau de juin 2013 a conduit les services de l'État à mener de nouvelles études hydrauliques pour redéfinir l'aléa inondation entre Lestelle-Bétharam et Mirepeix. Au vu des conclusions de ces études, la révision du PPRI de Nay devrait être prescrite par les services de l'État compétents.

La commune est également exposée au **risque de remontée de nappe**. Les zones les plus sensibles à ce risque correspondent aux zones inondables du PPRI de Nay et de l'étude ISL de 2016. Les mesures prévues pour la prise en compte du niveau moyen ou faible mériteraient d'être clairement exposées dans le rapport de présentation.

Par ailleurs, la commune est classée en zone de sismicité de niveau 4 (moyenne).

La commune de Nay compte 36 sites recensés dans la base des anciens **sites industriels et activités de services** (BASIAS) dont 6 sont encore en activité et 5 dont l'activité n'est pas renseignée, contrairement à ce qu'indique le rapport de présentation (page 96) qui dénombre 30 sites. Ce point devrait être corrigé. Le rapport de présentation devrait contenir des précisions (repérage précis et évaluation des risques) pour une meilleure appréhension par le public de la cohérence entre le choix de la destination future des terrains concernés et la nature des risques de pollution associés à ces installations.

<sup>3</sup> SEAPa<sup>3</sup> : le service d'eau et d'assainissement du Pays de Nay gère 29 communes.

## **IV. Projet communal et prise en compte de l'environnement**

### **IV.1. Prévisions démographiques et besoins en logement**

En 2014, la population est estimée à 3 302 habitants et le nombre de logements à 1 823. La commune vise un développement démographique annuel moyen de +1,1 % à l'échéance du PLU soit une augmentation d'environ 440 habitants d'ici 2027. Le besoin en logements à l'horizon du PLU est estimé à 313 dont 20 % en renouvellement urbain, soit une soixantaine de logements. Trois hypothèses de développement sont proposées dans le projet communal. Deux hypothèses sont basées sur l'analyse des tendances antérieures de la commune et de l'intercommunalité (hypothèses 1 et 2) et une est fondée sur une variante du scénario « SCoT » (hypothèse 3) :

- l'hypothèse 1 correspond à une croissance communale de 0,26 % par an ce qui amène à un objectif de 3 424 habitants en 2027 avec la création de 301 nouveaux logements ;
- l'hypothèse 2 avec un taux de croissance de 0,9 % par an, conduit à 3 718 habitants en 2027 avec la création de 455 nouveaux logements ;
- l'hypothèse 3 se fonde sur le scénario « SCoT » conforté par la mise en œuvre d'une convention « revitalisation du centre-bourg ».

Cette dernière hypothèse, retenue par la commune, correspond à une croissance de 1,1 % par an pour une population estimée à 3 742 habitants en 2027, accompagnée de la création de 313 logements, dont 250 en extension urbaine, et d'une consommation foncière brute d'environ 12 ha, soit environ 21 logements/hectare.

Le rapport de présentation contient les explications permettant de comprendre les motifs ayant conduit à retenir la dernière hypothèse, notamment au regard de la volonté de mettre en cohérence les orientations générales prises à l'échelle du territoire intercommunal au travers du SCoT et la mise en œuvre du programme national expérimental en faveur de la revitalisation des centres-bourgs (20 % de la production de logements via des réhabilitations de bâti ancien existant (63 logements prévus). Pour autant, le projet communal apparaît ambitieux au regard de la tendance observée sur la période récente. En effet, entre 2010 et 2015, la population a progressé en moyenne de + 0,53 %, soit deux fois moins vite. Le nombre de logements neufs à construire entre 2017 et 2027 serait de 250, soit 25 logements par an. À titre de comparaison, pour la période 2007-2016, le rythme annuel moyen de production de logement a été de 19 logements sur les 10 dernières années (source données SITADEL). L'Autorité environnementale recommande que des explications complémentaires soient apportées quant à la justification du scénario retenu, dans l'objectif d'une meilleure appréhension du projet par le public.

### **IV.2. Consommation d'espace et prise en compte de l'environnement**

Pour répondre aux besoins en logement générés par l'accueil de nouvelles populations à l'horizon 2027, tout en tenant compte des préconisations du SCoT, le projet communal affiche un potentiel constructible brut de 12,33 hectares pour l'habitat et net de 8,1 ha (rapport de présentation page 181). Toutefois, ces 12,33 hectares semblent sous évalués au regard des différentes données existantes (document graphique et photos aériennes). L'Autorité environnementale recommande que les potentiels brut et réellement constructible du PLU soient précisés par un bilan exhaustif des espaces mobilisables.

Les secteurs présentant des enjeux écologiques (site Natura 2000, ZNIEFF, TVB, zones humides...) ont été pris en compte par l'identification d'une zone naturelle N ou naturelle protégée Np limitant les occupations et les utilisations du sol. De plus, les réservoirs de biodiversité constitués par les massifs boisés sont classés en espaces boisés classés. Par ailleurs, des mesures paysagères sont prescrites (maintien des éléments boisés, plantation de haies d'essences locales et mélangées).

Les zones du territoire sensibles au risque d'inondation ont été classées en zone naturelle ou agricole et indicées "i" dans le règlement graphique. De plus, les règlements prennent bien en compte l'étude hydraulique réalisée en 2016 (trame hachurée bleue sur le zonage et inconstructibilité des secteurs d'aléa moyen et fort). Le PLU classe également en espaces boisés classés (EBC) certains boisements pour limiter les risques de ruissellement pluvial. Toutefois, l'autorité environnementale recommande que l'ensemble des phénomènes d'inondation par remontée de nappe soit plus clairement étudié afin d'assurer leur total prise en compte.

Le projet favorise le développement de l'urbanisation dans des secteurs déjà desservis par le réseau d'assainissement collectif (zones UA, UB et 1AU). Toutefois, une partie du développement urbain se réalise dans des zones en assainissement individuel (notamment les zones Nt, Nh et Uba) pour lesquels aucune analyse des dispositifs à mettre en œuvre en cohérence avec une carte d'aptitude des sols n'est fournie. L'autorité environnementale recommande qu'une analyse plus approfondie soit menée afin de s'assurer de la bonne prise en compte des impacts liés à ces dispositifs sur le territoire communal.

Par ailleurs, en matière d'eau potable, le règlement du PLU autorise en zone A et Nh, l'utilisation de sources propres. L'alimentation en eau potable par le réseau public permet de garantir l'approvisionnement des logements sur le plan quantitatif et qualitatif (contrôle de la qualité de l'eau consommée).

La commune affiche son souhait de mettre en œuvre un projet de revitalisation du centre-bourg. Pour cela, elle priorise le développement de logements collectifs au sein de la bastide mais souhaite également, en parallèle, le développement de type pavillonnaire dans la première couronne. Plus précisément, le projet d'aménagement se traduit par l'ouverture à l'urbanisation de zones contiguës aux quartiers déjà urbanisés.

Quatre zones bénéficient d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), insuffisamment précises (dispositif de rétention des eaux de pluie, information sur les possibilités réelles de raccordement au réseau collectif des eaux usées et la programmation effective des travaux, stationnement, insertion paysagère ...) et non prescriptives en termes d'objectifs de densité urbaine. Toutes les zones ont fait l'objet d'une analyse des enjeux environnementaux présents. Cependant, l'Autorité environnementale s'interroge sur certains choix :

- Les secteurs UB "Plaine de la Montjoie – limite de Coaraze", UB "Plaine de la Montjoie – quartier rue Marcot" et la zone d'urbanisation future 1 AUa "secteur Bourdette", correspondant respectivement à 1 hectare, 4 400 m<sup>2</sup> et 3,78 hectares, sont toutes situées au sein d'un vaste espace agricole cultivé. Ces projets d'extension de l'urbanisation ne vont pas dans le sens d'une préservation de l'activité agricole comme annoncé dans le PADD. Il conviendrait, dès lors, de mieux justifier les incidences sur l'espace agricole, en appliquant la séquence éviter et réduire.
- De même, l'extension de la zone UBs "collège-lycée Saint Joseph" de 4 hectares, dédiée aux équipements scolaires, concerne des parcelles occupées par des prairies temporaires ou des grandes cultures.
- Le STECAL Nh "secteur de Nougrou" prévu pour recevoir de l'habitat concerne trois hectares et, comme pour le STECAL Nt (dédiée à de l'hébergement hôtelier), le règlement autorise des constructions sans condition limitative d'emprise au sol. Il conviendrait de mieux justifier ces possibilités de constructions peu économes de l'espace naturel et agricole et de compléter le règlement écrit.

## V. Synthèse des points principaux de l'avis de l'Autorité environnementale

Le projet de plan local d'urbanisme de Nay vise à encadrer le développement du territoire communal à l'horizon 2027. Il fait le choix d'un développement de la population plus ambitieux que sur les périodes précédentes, prévu dans le SCoT en cours d'élaboration et justifié notamment par une potentielle nouvelle attractivité de Nay liée à son projet de revitalisation du centre-bourg.

Globalement, les choix d'ouvrir certaines zones à l'urbanisation mériteraient d'être plus amplement justifiés au regard de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers et de la reconquête des friches industrielles présentes sur le territoire.

Une attention particulière doit être portée à la gestion de la ressource en eau (approvisionnement et assainissement), aux phénomènes d'inondation par remontées de nappes phréatiques, ainsi qu'aux sites et sols pollués afin de s'assurer que le projet communal retenu soit de moindre impact sur l'environnement et la santé humaine.

Le membre permanent titulaire  
de la MRAe Nouvelle-Aquitaine



Hugues AYPHASSORHO

