



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur la révision du plan local d'urbanisme
de la commune de Bordes (Pyrénées-Atlantiques)**

N° MRAe : 2019ANA38

Dossier PP-2018-7595

Porteur du Plan : Commune de Bordes

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 21 décembre 2018

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 21 janvier 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 8 mars 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Frédéric DUPIN.

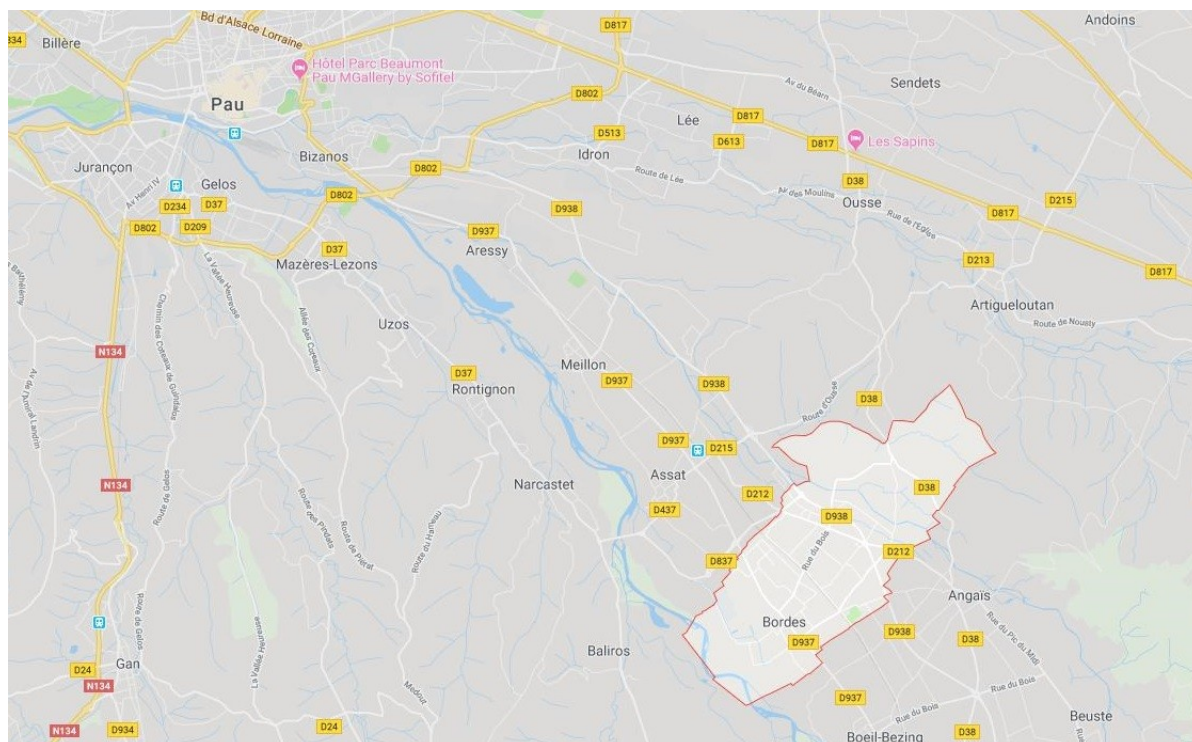
Le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

La commune de Bordes dans le département des Pyrénées-Atlantiques est située à environ 12 km au sud-est de Pau. Sa population est de 2 803 habitants (INSEE 2015) pour une superficie de 7,27 km². Elle fait partie de la communauté de communes du Pays de Nay (29 communes, 28 063 habitants) dont elle est la deuxième commune en termes de population.

La commune de Bordes dispose d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé en 2008, et la présente procédure de révision a été prescrite en octobre 2016. La commune fait partie du périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays de Nay en cours d'élaboration et dont le projet a été arrêté en septembre 2018.

Le projet envisage l'accueil d'environ 400 habitants supplémentaires d'ici 2030, ce qui nécessiterait la construction de 160 nouveaux logements. Pour cela, la collectivité souhaite mobiliser environ 16 hectares pour l'habitat et presque 1,5 hectares pour les activités économiques.



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

Le territoire communal comprend, au titre de Natura 2000, une partie du site *du Gave de Pau* (FR7200781). La révision du plan local d'urbanisme (PLU) a donc fait l'objet de la réalisation d'une 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. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme. Le projet de PLU arrêté fait l'objet du présent avis.

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

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

A. Remarques générales

Le résumé non technique reprend les principaux éléments de diagnostic, de l'analyse de l'état initial de l'environnement ou encore de la justification des choix retenus et des incidences du projet. Néanmoins, il ne présente pas d'illustrations cartographiques permettant une compréhension aisée et globale du projet communal. En ce sens, il ne permet pas un accès pédagogique et synthétique à l'ensemble du dossier. La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné en particulier à permettre au public de prendre connaissance, de manière claire et accessible, du projet et de ses effets sur l'environnement. **Ainsi, le**

résumé non technique devrait être amélioré pour rendre le dossier accessible et pourrait être placé au début du rapport de présentation pour une meilleure compréhension du projet de PLU par le public.

La MRAe note que l'analyse de l'état initial de l'environnement ainsi que chacune des thématiques du diagnostic sont conclues de manière opportune par un encart relatif aux principaux enjeux, qui sont présentés sous forme d'objectifs. **Une carte globale de synthèse de ces enjeux communaux améliorerait leur perception et faciliterait l'analyse du projet communal qui en découle.**

De plus, le document contient une partie intitulée « l'évaluation environnementale ». La MRAe rappelle que l'évaluation environnementale est une démarche itérative visant à améliorer la prise en compte de l'environnement tout au long du processus d'élaboration du document, à expliquer les choix faits à cet égard ainsi qu'à suivre les effets de la mise en œuvre du schéma. **Elle est retranscrite, par essence, au sein de l'ensemble des parties composant le rapport de présentation et non dans une partie spécifique.**

Par ailleurs, le règlement graphique, qui ne comporte que des liserés rouges de délimitation des différentes zones, ne permet pas de différencier aisément les zonages. Des aplats de couleurs par zone auraient permis d'afficher plus clairement les délimitations entre zones et de mettre en avant les zones de développement.

Enfin, le système d'indicateurs proposés (rapport de présentation page 240) pourrait être complété notamment par le suivi de la population.

B. Diagnostic socio-économique et analyse de l'état initial de l'environnement

1. La démographie

Les données en matière de démographie sont présentées de manière judicieuse en rapport avec les évolutions du territoire du Pays de Nay. La commune connaît une croissance très soutenue depuis 1990 au taux moyen annuel de 2 % allant même jusqu'à 2,9 % sur la seule période 2008 - 2013.

L'évaluation de la pertinence du projet démographique nécessite des données récentes et détaillées : les derniers chiffres INSEE disponibles (non présentés au dossier) indiquent une croissance annuelle de 2,4 % (2010/2015) et non plus 2,9 % (1999/2013), ce qui montre un ralentissement relatif malgré de très nombreuses parcelles disponibles dans le précédent PLU.

2. Eau potable

Les développements du rapport de présentation relatifs à la ressource en eau sont insuffisants. Il est en effet nécessaire de connaître les données sur les capacités résiduelles des captages et sur le rendement du réseau. Ces éléments doivent être intégrés dans le rapport de présentation afin de permettre d'apprécier la faisabilité du projet communal.

3. Assainissement

La commune est actuellement dotée d'un réseau d'assainissement collectif, la station d'épuration se trouvant sur la commune voisine d'Assat. Le rapport ne donne pas suffisamment d'informations sur son état de fonctionnement ni sur les capacités restantes réparties entre les communes utilisatrices.

En ce qui concerne l'assainissement non-collectif, dont relève encore une partie des espaces urbanisés de la commune, les informations sur l'état de fonctionnement des dispositifs ne sont pas fournies. De plus, la carte d'aptitude des sols à l'épuration n'est pas présente au dossier alors que le rapport de présentation rappelle bien page 82 que les différentes formations géologiques des sols communaux ont une traduction directe sur les conditions d'épuration des sols et que certaines zones en assainissement autonome restent constructibles au projet de PLU.

La MRAe recommande d'apporter des informations suffisantes en matière d'assainissement avec notamment la capacité résiduelle de la station utilisée ainsi qu'une cartographie de l'aptitude des sols à la mise en œuvre des dispositifs d'assainissement individuel ; ceci pour permettre d'évaluer précisément les enjeux relatifs à l'assainissement ainsi que les incidences potentielles du projet de PLU en la matière.

4. Les risques

La commune est soumise notamment au risque inondation lié au Gave de Pau ainsi qu'au risque retrait-gonflement des argiles. Le plan de prévention du risque inondation (PPRI) du Gave de Pau et du Lagouin approuvé en 2005 a distingué différentes zones en fonction de l'importance du risque, aucune construction sur le territoire communal n'est impactée selon le rapport de présentation par les zones rouge et orange, soumises à des risques importants.

La situation du dispositif de défense contre l'incendie de la commune est décrite comme présentant « quelques petits soucis de quadrillage », et la carte des hydrants n'est pas présentée au dossier pour connaître les secteurs impactés, ni le programme des travaux permettant d'améliorer le dispositif existant.

C. Projet communal et prise en compte de l'environnement

1. Justification du projet communal

Le rapport de présentation propose un unique scénario de développement, sans exposer d'alternatives au projet.

Le calcul des prévisions démographiques se base sur un taux de croissance moyen de +1% par an pour atteindre une population d'environ 3300 habitants en 2030. Cette hypothèse de croissance de 400 habitants supplémentaires, retenue sur la base d'une volonté d'encadrer une croissance démographique forte qui pèse fortement sur les ressources et les conflits d'usages entre agriculture et urbanisation dans la plaine communale, est présentée comme compatible avec le projet de SCoT du Pays de Nay qui affiche un objectif de 425 habitants et 200 logements d'ici 2034. Or ramenés à la même échéance de 2030, ces chiffres sont inférieurs (environ 315 habitants et 145 logements). Sauf démonstration inverse, le projet surestime donc les évolutions futures et n'apparaît pas compatible avec le futur SCoT.

Selon le projet de PLU, le projet démographique justifie la construction d'environ 160 logements d'ici 2030, tandis que le SCoT en préconise environ 145. Le rapport de présentation justifie de manière claire les logements nécessaires et l'absence de mobilisation du parc de logements vacants. Ces 160 logements sont retrouvés dans les différentes densités minimales des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des zones de développement. Le projet de PLU ne tient en revanche pas compte du besoin en logements lié au desserrement de la taille des ménages, encore relativement élevé à 2,5 personnes par foyer.

2. Choix des zones ouvertes à l'urbanisation et prise en compte de l'environnement

La commune a fait le choix de réduire sensiblement les zones constructibles par rapport au PLU précédent, en cohérence avec le futur SCoT du Pays de Nay qui prévoit une réduction importante des surfaces consommées. Une grande majorité des secteurs conservés sont situés en densification de secteurs déjà urbanisés. Néanmoins, certains secteurs ont été maintenus constructibles sans que le dossier ne permette de justifier un tel classement.

Ainsi, la localisation de la zone Ub en extension de l'urbanisation au-delà des limites de la zone urbanisée au sud est du Bourg (2710 m²) au droit d'une zone agricole, mérite d'être réinterrogée.

De même, la zone Uc située au nord-est de la commune apparaît elle aussi en partie en extension et en dehors du réseau d'assainissement collectif. Elle se situe de plus à proximité d'une exploitation agricole, en apparente contradiction avec l'objectif affiché de préservation des terres agricoles. Enfin, elle n'apparaît pas dans le décompte des surfaces page 220 du rapport de présentation.

Le choix de maintenir une zone A à l'est du Bourg sur une petite surface entourée sur 3 côtés par une zone 2AU mérite des explications et des justifications, notamment au regard des conflits de voisinage potentiels générés par de telles interfaces.

La volonté même de classer certaines zones en 1AU et d'autres en 2AU nécessite de plus amples développements. Ainsi une zone 2AU au nord se retrouve entourée de zone 1AU sans qu'aucun élément factuel ne permette de comprendre ce choix. Le phasage entre ces zones 1AU et 2AU nécessite donc d'être justifié.

Un exposé des alternatives étudiées à chacune de ces zones, en explicitant les facteurs de choix, permettrait ainsi d'expliquer la mise en œuvre de la démarche d'évaluation environnementale dans la construction du projet communal.

Le site Natura 2000 du *Gave de Pau* est classé en quasi-totalité en zone naturelle inondable (Ni) à l'exception de deux zones classées en zone urbaine, avec des restrictions importantes des occupations et utilisations du sol (Upi et Ubi). Le dossier ne décrit pas précisément ces secteurs en zone U ainsi que les raisons d'un tel classement en site Natura 2000.

Il en est de même pour les réservoirs de biodiversité de la trame verte et bleue qui sont classés selon le dossier « en très grande majorité » en zone N, sans que les parties bénéficiant d'un autre classement ne soient analysées. La MRAe note cependant la volonté de restaurer les continuités écologiques nord-sud entre les deux grands réservoirs de la commune au moyen d'une OAP thématique dédiée.

Concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement des zones d'urbanisation future, les visites de terrains ont été réalisées à des périodes propices et les tableaux de synthèse de ces analyses classent les impacts selon quatre niveaux (positif/neutre/modéré/fort). La MRAe estime néanmoins que la description des zones de développement n'est pas suffisante et devrait comporter plus d'éléments de qualification de chacun des sites (photos, occupation actuelle plus détaillée, enjeux paysagers, etc.).

La MRAe recommande de compléter la partie relative à l'explication des choix ainsi que la description des secteurs de développement afin de permettre au public de comprendre comment le projet

communal a été élaboré et d'évaluer plus précisément les impacts éventuels sur l'environnement.

3. Consommation d'espaces agricoles et naturels

Le rapport de présentation explique que la consommation foncière à vocation d'habitat a été de 25 hectares entre 2007 et 2018 pour la réalisation de 300 logements, soit une densité moyenne de 12 logements par hectare. La consommation d'espaces à vocation économique, agricole et publique a été de 22 hectares sur la même période.

Le projet de PLU présenté réduit la consommation d'espace de plus de 75 %. De grands tènements sont ainsi reclassés en zone A et les zones 2AU sont très fortement réduites (12 hectares sur les 70 du document précédent).

En volume, le projet de SCoT prévoit un objectif de consommation d'espace d'un peu plus de 7 hectares pour l'habitat pour la commune de Bordes à une échéance ramenée à 2030 (et 10 hectares sur 15 ans à échéance 2035). Le projet de PLU prévoit, selon le rapport de présentation, une consommation de 10,85 hectares, rétention foncière déduite pour l'habitat (16,4 hors rétention), ce qui semble donc surévalué. Certaines parcelles disponibles sont de plus non comprises dans ce décompte, par exemple les parcelles disponibles en zone Uc au nord de la commune, et la rétention foncière appliquée aux zones U, d'un coefficient deux, semble très important.

Bien que la réduction par rapport au document d'urbanisme précédent soit conséquente et que la densité proposée soit améliorée (moyenne de 15 logements par hectare), cette densité reste inférieure à celle préconisée par le projet de SCoT (20 logements par hectare). Le projet ne permet pas en ce sens de démontrer une modération suffisante de la consommation d'espaces agricoles et naturels.

Ainsi, la consommation d'espaces agricoles et naturels apparaît encore supérieure aux objectifs du SCoT. La MRAe considère donc qu'une analyse plus raisonnable de la satisfaction des besoins devrait conduire au retrait de certaines zones ouvertes à l'urbanisation et un réexamen des densités prescrites.

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

Le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Bordes vise à encadrer le développement du territoire d'ici 2030 par l'ouverture à l'urbanisation d'environ 16 hectares pour l'accueil d'environ 400 personnes supplémentaires et de 1,5 hectares pour les activités économiques.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale recommande de compléter le diagnostic en précisant certaines données, notamment celles relatives à l'eau potable et à l'assainissement.

D'autre part, les secteurs ouverts à l'urbanisation ne sont pas assez précisément décrits pour pouvoir évaluer de manière détaillée les incidences du projet sur l'environnement, et ainsi mener à un niveau suffisant la démarche d'évitement et de réduction des impacts.

Globalement, la consommation d'espaces agricoles et naturels du projet de plan si elle est en réduction substantielle par rapport aux tendances passées, apparaît encore excessive. Une analyse plus raisonnable de la satisfaction des besoins doit conduire au retrait de certaines ouvertures à l'urbanisation.

La MRAe considère en particulier que les ouvertures à l'urbanisation de certaines zones en densification et en extension de l'urbanisation doivent être réinterrogées en raison de leur situation en zone agricole et de l'absence de réseau d'assainissement pour certaines d'entre elles.

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

Le président de la MRAe
Nouvelle-Aquitaine

Signé

Frédéric DUPIN