



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme
de la commune de Labastide-Monréjeau (64)**

N° MRAe : 2021ANA34

Dossier PP-2021-10869

Porteur du Plan : Commune de Labastide-Monréjeau

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 18 mars 2021

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 13 avril 2021

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 2 septembre 2020 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 17 juin 2021 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Hugues AYPHASSORHO.

Le délégué 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.

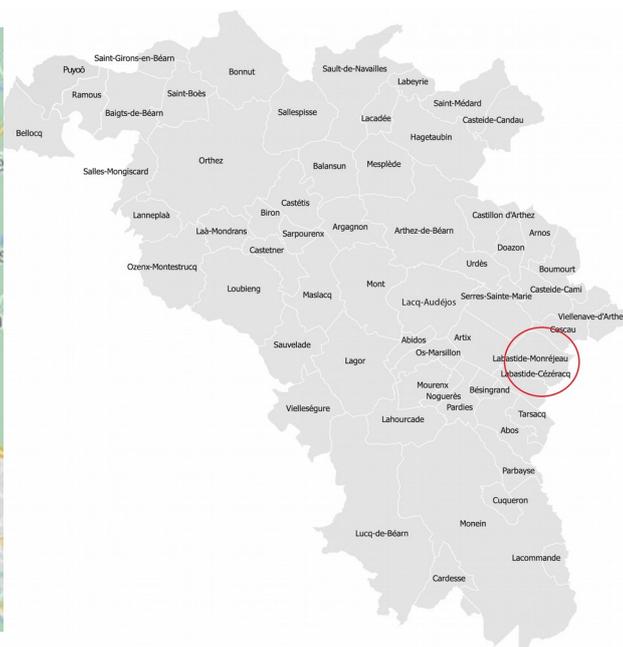
I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Labastide-Monréjeau.

Située dans le département des Pyrénées-Atlantiques, à environ 20 km au nord-ouest de Pau, cette commune compte 589 habitants (INSEE 2017) pour une superficie de 8,19 km². Elle est membre de la communauté de communes de Lacq-Orthez (61 communes, 53 388 habitants), et n'est couverte par aucun schéma de cohérence territoriale (SCoT).

La commune de Labastide-Monréjeau a approuvé sa carte communale en février 2014. L'élaboration du PLU communal a été prescrite par délibération du conseil municipal en février 2016. Le présent projet de PLU a été arrêté en mars 2021.

Le projet envisage d'accueillir 130 habitants sur une période de 10 ans, ce qui nécessiterait la construction de 35 à 45 nouveaux logements. Pour cela, la collectivité souhaite mobiliser environ 5,9 hectares pour l'habitat.



Localisation de la communauté de communes et de la commune de Labastide-Monréjeau (source : internet)

Labastide-Monréjeau est une commune rurale caractérisée par deux entités morphologiques : la plaine majoritairement exploitée par l'agriculture sur les deux tiers sud de la commune, et le coteau (espaces boisés et urbanisés) irrigués par de petits ruisseaux faisant partie du bassin versant du gave de Pau. La commune est traversée par l'autoroute A64 et la voie ferrée de la ligne Bayonne-Toulouse, sans toutefois la desservir.

Le territoire communal est caractérisé par une urbanisation dispersée entre le bourg et quelques hameaux principaux (Peyrot, Tachaires-Pélique et le hameau "Route des 3 mairies"). Il comprend, au titre de Natura 2000, une partie du site *Gave de Pau* (FR7200781). L'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) fait donc 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.

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 Labastide-Monréjeau 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 est incomplet et ne reprend pas l'ensemble des éléments du rapport de présentation. En effet, il ne restitue pas les informations issues du diagnostic territorial afin d'éclairer les choix faits pour le territoire.

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.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique pour une meilleure compréhension du projet de PLU par le public.

La MRAe note que les analyses de l'état initial de l'environnement et du diagnostic sont conclues par un tableau synthétique dégagant les principaux atouts, faiblesses et enjeux du territoire, ce qui facilite leur compréhension. De plus, l'annexe 1 du rapport de présentation¹ restitue les cartes thématiques du rapport de présentation de façon claire et lisible. Toutefois, il n'est pas présenté de cartographie de synthèse permettant de localiser et hiérarchiser ces enjeux.

La MRAe recommande d'intégrer dans le rapport de présentation une synthèse globale des enjeux identifiés et hiérarchisés, notamment sous forme d'une ou plusieurs cartes à la bonne échelle, afin de faciliter l'articulation entre le diagnostic et la partie « explication des choix ».

La partie relative à l'articulation du projet de plan avec les documents supérieurs est dispersée entre plusieurs chapitres du rapport de présentation², ce qui nuit à la bonne compréhension du sujet.

La justification de la prise en compte des documents d'ordre supérieur fait référence au SRCE³ de l'ex-Région Aquitaine, annulé en 2017. La MRAe signale que le dossier doit faire référence au schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'équilibre des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine approuvé le 27 mars 2020.

La MRAe recommande de constituer un chapitre dédié à l'articulation du projet de PLU avec les documents de rang supérieur, afin d'assurer une meilleure justification de leur prise en compte, en particulier celle du SRADDET, par une analyse de ces orientations, notamment en matière de trame verte et bleue mais aussi en matière de consommation d'espaces.

Le rapport de présentation propose un système d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre du plan local d'urbanisme qui couvre les thématiques principales. Il pourrait toutefois être complété par les sources de ces données ainsi que des indicateurs portant sur les systèmes d'assainissement autonome. En outre, le système d'indicateur ne fournit aucune valeur sur les objectifs à atteindre.

La MRAe recommande d'améliorer le système d'indicateurs proposé, qui constitue un élément important de l'évaluation en continu du document d'urbanisme, en précisant la source des données attendues et les objectifs à atteindre, ainsi qu'en le complétant par des indicateurs portant sur les systèmes d'assainissement autonome.

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

1. La démographie et le logement

Le rapport de présentation comprend un diagnostic détaillé. Les données communales ne sont cependant pas suffisamment confrontées aux chiffres de la communauté de communes ou du département.

La commune a connu trois phases distinctes dans son évolution démographique : une croissance faible de population entre 1968 et 1982 (+14 habitants sur la période), une forte augmentation dans les années 1980 et 1990 (la population a presque doublé), puis un maintien de la croissance depuis 1999, avec notamment une croissance de 4,5% entre 2007 et 2012, ralentie entre 2012 et 2017, avec 0,6% en moyenne de croissance annuelle.

La taille des ménages (2,85 personnes par foyer) est supérieure à la moyenne intercommunale (2,1) après une forte réduction (2,85 personnes contre 3,91 en 1968) ; le desserrement des ménages est constant depuis plusieurs décennies.

Le parc de logements a connu une croissance constante depuis 1968 en rapport avec ce desserrement et les augmentations de population. **Le rapport ne fait pas de calcul du point mort⁴, ne permettant donc pas d'évaluer le nombre de logements construits pour le maintien de la population communale actuelle.**

Les logements vacants représentent une part faible du parc des logements, la commune n'en recensant que trois.

1 Annexe 1 du rapport de présentation

2 Pages 12, 32, 52,70 et 79

3 SRCE : schéma régional de cohérence écologique

4 Le point mort est la mesure de la production de logements correspondant à une stabilité démographique au cours d'une période d'étude (nécessaire pour le desserrement des ménages, ...).

2. Eau potable

Les données présentées relatives à la ressource en eau ne permettent pas de connaître les capacités résiduelles des captages et le rendement du réseau d'alimentation.

La MRAe recommande de compléter le rapport par des éléments sur la performance du réseau d'adduction d'eau potable dans un objectif de gestion économe de la ressource en eau et par des données chiffrées permettant d'apprécier la faisabilité du projet communal à l'égard de la ressource.

3. Assainissement

La commune n'est pas encore dotée d'un réseau d'assainissement collectif. Une station d'épuration d'une capacité de 7 000 équivalent-habitants, en fonctionnement sur la commune voisine d'Artix depuis 2018, devrait bientôt desservir la commune sur plusieurs secteurs.

En ce qui concerne l'assainissement non-collectif, dont relèvent encore les espaces urbanisés de la commune (216 installations), les informations sur l'état de fonctionnement des dispositifs et leur conformité sont absentes. La carte d'aptitude des sols à l'auto-épuration n'est pas fournie dans le dossier ne permettant pas d'appréhender les secteurs favorables et peu favorables à l'assainissement individuel.

La MRAe demande de compléter le dossier par une carte d'aptitude des sols à l'auto-épuration et par des éléments relatifs à l'assainissement des eaux usées, notamment la localisation et l'état de fonctionnement des dispositifs en place, le rapport du service public d'assainissement non collectif (SPANC).

Ces éléments sont indispensables et leur absence empêche toute évaluation des enjeux relatifs à l'assainissement des eaux usées ainsi que les incidences potentielles du projet de PLU en matière de pollution par ces rejets.

4. Les risques, nuisances et pollutions

La commune est soumise au risque sismique, au risque retrait-gonflement des argiles du fait de sa géologie ainsi qu'au risque inondation par remontée de nappes. Il n'existe pas de plan de prévention du risque inondation (PPRI) et la commune ne figure pas dans l'atlas des zones inondables du département.

D'une manière générale, l'ensemble des risques concernant la commune est présenté de manière assez détaillée et illustrée.

Concernant la défense incendie, le rapport cartographie les équipements existants, mais il ne fournit pas d'analyse de la qualité de desserte des villages et hameaux. Des précisions sont attendues pour permettre d'identifier les besoins de protections supplémentaires relatives à ce risque dans les zones déjà urbanisées comme dans celles envisagées pour les développements urbains futurs.

5. La trame verte et bleue

Les informations relatives à la territorialisation de la trame verte et bleue (TVB) régionale sont trop succinctes. Le rapport de présentation comprend une cartographie issue du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-région Aquitaine⁵, sans référence au schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'équilibre des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine. De plus, le travail de déclinaison de cette trame supra-communale à une échelle adaptée pour établir la trame verte et bleue d'importance communale n'est pas abouti.

En effet, le dossier n'apporte pas suffisamment de justifications concernant la construction de la trame verte et bleue à l'échelle communale. Il ne donne pas assez d'informations sur les sous-trames sur la base du travail réalisé à l'échelon régional. Les échelles de reproduction des cartes ne permettent pas par ailleurs d'appréhender les caractéristiques des parties retenues du territoire.

La MRAe recommande de reprendre dans le document la carte du SRADDET, celle du SRCE de l'ex-Région Aquitaine n'étant plus opposable et de fournir une déclinaison plus précise de la TVB à l'échelle communale, afin de permettre une prise en compte effective, par le PLU, des enjeux qui lui sont liés.

Par ailleurs, la commune de Labastide-Monréjeau ne contient, selon le rapport de présentation, aucune zone humide (source : Institution Adour) et les études de terrain réalisées dans le cadre du PLU n'ont pas conduit à identifier de zones humides particulières à l'intérieur des zones ouvertes à l'urbanisation.

La méthode de caractérisation des zones humides n'est pas présentée. La MRAe rappelle que les zones humides doivent être caractérisées en application des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, modifié par la loi du 24 juillet 2019 renforçant la police de l'environnement en application (caractérisation en fonction du critère pédologique ou floristique). Cet article définit notamment les zones humides comme « les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou

5 SRCE annulé par le Tribunal Administratif de Bordeaux le 13 juin 2017 mais dont les éléments de connaissance restent valides.

saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ».

6. Consommation d'espaces agricoles et naturels

La consommation d'espaces a été de 6,57 ha entre 2010 et 2019 pour l'habitat (29 logements autorisés avec une densité moyenne faible d'environ 4,5 logements à l'hectare). Le rapport ne précise pas la nature des terres consommées (espaces naturels, agricoles ou forestiers) et ne présente pas de carte permettant de localiser ces logements récents.

Par ailleurs, 13 679 m² de locaux non résidentiels ont été construits sur la zone d'activités d' « Eurolacq 2 » sans que les surfaces consommées ne soient précisées. Le diagnostic ne détaille pas les caractéristiques de cette zone d'activité, à cheval sur Labastide-Cézeracq, Labastide-Monréjeau et Artix.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de la consommation d'espaces pour l'habitat et les activités (type d'espace consommé, localisation, densités, etc.) afin de permettre une meilleure comparaison avec le projet de PLU et ainsi évaluer la capacité du projet à mettre en œuvre une démarche de modération de la consommation d'espaces.

D'autre part le diagnostic devra être complété par une description de la zone d'activités d'Eurolacq, située à l'ouest du territoire communal, et notamment les éventuelles disponibilités foncières restantes sur les dix hectares de la zone d'activité.

7. Évaluation du potentiel de densification

Le dossier présente une cartographie du potentiel mobilisable en densification des dents creuses pour une superficie estimée de 6,17 ha. Le rapport ne fait en revanche pas mention d'une étude des possibilités de divisions parcellaires, ce qui aurait semblé pertinent étant donné les faibles densités relevées sur le territoire, sur la dernière décennie notamment.

La MRAe recommande de compléter le dossier par une étude des possibilités de divisions parcellaires au sein des enveloppes urbaines.

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

1. Justification du projet communal

Le choix du scénario de croissance démographique se base sur une prolongation de la croissance constatée sur la dernière décennie étudiée (2007/2017). Le projet prévoit d'accueillir 130 nouveaux habitants sur les 10 prochaines années mais le rapport ne précise ni l'année « zéro » (2017 ou 2021), ni le taux de croissance annuelle correspondant ou encore la population visée à terme.

La MRAe demande que l'objectif démographique soit précisé afin de permettre d'évaluer sa cohérence avec les tendances passées et les besoins réels du territoire et ainsi éviter une consommation foncière excessive.

Cet accueil de population impliquerait, selon le dossier, la production de 35 à 45 résidences principales qui ne sont pas réparties entre le besoin lié au maintien de la population actuelle et l'accueil des nouveaux habitants.

D'après le dossier, le potentiel de nouveaux logements serait de 45 (hors rétention foncière), issus du potentiel au sein des enveloppes construites (12 logements hors rétention sur 2,53 ha) et de l'ouverture à l'urbanisation de zones avec création d'orientations d'aménagement et de programmation (17 logements à court terme et 16 logements à moyen et long terme sur quatre secteurs totalisant 3,35 ha).

Les faibles volumes des logements vacants et des bâtiments en zone agricoles et naturelles par changement de destination (deux bâtiments concernés) ne permettent d'absorber une partie significative de ce besoin.

Par ailleurs, à ces besoins en logement s'ajoutent un projet de logements sociaux et un projet de mixité intergénérationnelle, dont la comptabilisation dans les besoins totaux de logements n'est pas clairement établie dans le dossier. Le besoin en logements paraît donc sur-estimé par rapport à l'objet d'accroissement de la population des dix prochaines années. Le projet communal doit être présenté de manière plus lisible pour permettre de comprendre sa cohérence globale.

La MRAe relève que le nombre de logements planifié n'est pas clairement exposé, l'imprécision des objectifs et le coefficient de rétention foncière appliqué étant de nature à entraîner une consommation foncière excessive.

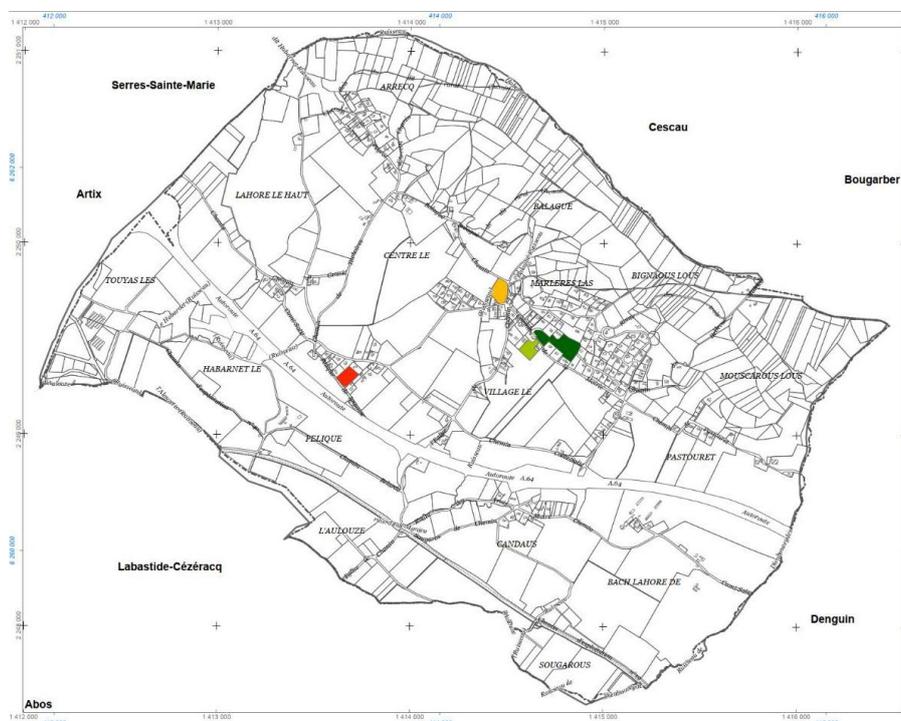
2. Choix des zones ouvertes à l'urbanisation et prise en compte de l'environnement

Le choix des secteurs ouverts à l'urbanisation a été fait à partir de 20 sites pressentis (en densification et en extension) en particulier à partir de critères d'incidence sur l'environnement. Le projet choisit d'éviter tout développement dans les périmètres de protection ainsi que dans la trame verte et bleue définie. En revanche, il ouvre à l'urbanisation dans les hameaux, avec en particulier l'ouverture d'une zone en extension au droit du hameau de Pélique. **La MRAe recommande de réexaminer ce choix, qui ne permet pas de remédier à la dispersion de l'habitat constatée dans la commune.**

Le projet prévoit ainsi l'ouverture à l'urbanisation de quatre secteurs en densification ou en continuité immédiate de secteurs déjà urbanisés (bourg et hameau de Pélique) faisant l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

- sur le centre du bourg, l'OAP 1 permet la construction de 11 logements sur 1,58 ha ;
- au sud du bourg, l'OAP 2 permet la construction de 6 logements sur 0,7 ha ;
- à l'ouest du bourg, l'OAP 3 permet la construction de 10 logements sur 0,8 ha ;
- dans le hameau de Pélique, l'OAP 4 permet la construction de 6 logements sur 0,6 ha ;

L'ouverture à l'urbanisation de ces deux derniers secteurs (OAP 3 et 4) est par ailleurs soumise à des conditions relatives à l'assainissement (hameau de Pélique), ou à l'arrêt de l'exploitation agricole jouxtant la zone (près du bourg).



Carte de localisation des 4 secteurs en OAP sur la commune (source : rapport de présentation)

Les analyses de terrain réalisées de mai à juillet 2019 sur les 20 sites pressentis pour le développement sont retranscrites en annexe au rapport de présentation et comportent de nombreux éléments de qualification indiquant notamment les mesures d'évitement et de réduction à prévoir dans les OAP.

Ces inventaires semblent avoir permis d'écartier des sites présentant des enjeux en matière de biodiversité ou de zones humides. Pour autant, ces analyses ne sont pas assez conclusives et ne mettent pas assez en évidence les secteurs conservés ou abandonnés ainsi que les raisons des choix.

En particulier, les analyses de terrain concernant la zone sud bourg (OAP 2) ont fait apparaître une haie arborée en bon état de conservation qui constitue un corridor écologique. L'OAP de ce secteur ne prévoit aucune mesure de conservation pour cette haie, ni de prescriptions réglementaires garantissant l'évitement d'incidences notables.

La MRAe recommande de mettre en évidence les sites pressentis ainsi que les critères de choix des secteurs de développement choisis, et recommande de prévoir une mesure de protection réglementaire de la haie arborée constituant un corridor écologique dans l'OAP 2.

3. Consommation d'espaces naturels et agricoles

Le projet de PLU estime à 5,9 hectares les besoins fonciers correspondants à l'objectif de 35 nouveaux logements en résidence principale. A cela doit s'ajouter les projets de logements sociaux (emplacement réservé dans le bourg) et le projet de mixité intergénérationnelle qui ne sont ni décrits ni chiffrés. Cet objectif de consommation foncière est pondéré par un coefficient de rétention foncière de 1,2. **La MRAe recommande d'expliquer le choix du coefficient de rétention retenu.**

La MRAe note que la consommation d'espaces projetée pour le logement (secteurs en densification et en extension) sur les dix prochaines années représente une consommation totale presque égale à la période passée (5,88 ha contre 6,57 ha sur la période 2010-2019), avec une densité nette très insuffisante de sept logements à l'hectare en moyenne.

La MRAe rappelle à ce sujet que le SRADDET Nouvelle-Aquitaine⁶ prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces NAF (naturels, agricoles et forestiers) par rapport à celle connue entre 2009 et 2015.

Le projet de PLU, en planifiant une consommation d'espace équivalente à la consommation des dix dernières années est en nette contradiction avec cet objectif.

La MRAe recommande de réexaminer les besoins en foncier induit par le projet communal et d'augmenter les densités projetées afin d'amener le projet à réduire sa prévision de consommation d'espaces, en cohérence avec l'objectif régional attendu.

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

Le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de Labastide-Monréjeau vise à planifier le développement du territoire sur une période de dix ans avec l'accueil de 130 habitants supplémentaires et l'urbanisation d'environ 5,9 ha pour l'habitat.

Les lacunes de présentation de l'état initial, notamment en matière d'eau, d'assainissement et de trame verte et bleue doivent être levées afin de présenter le territoire et ses enjeux de manière complète et explicite. En particulier, l'absence d'information sur l'assainissement des eaux usées empêche toute évaluation des enjeux correspondants ainsi que des incidences potentielles du projet de PLU en matière de pollution par ces rejets.

Le projet démographique et le besoin en logements n'apparaissent pas suffisamment précis et, combinés à des densités de construction très faibles, engendrent une consommation foncière excessive, non cohérente avec les objectifs régionaux. Les projets de logements sociaux et de mixité intergénérationnelle devront être précisés dans les calculs des besoins en logements et de consommation d'espace.

Le projet de PLU doit être revu sur sa perspective de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, qui excède significativement et sans justification les objectifs du SRADDET. Une analyse raisonnée des besoins en logements doit en particulier conduire au retrait de certaines zones ouvertes à l'urbanisation, notamment celles prévues à moyen ou long terme et sous conditions.

À Bordeaux, le 17 juin 2021

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
Le président de la MRAe

signé

Hugues AYPHASSORHO

6 SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires