



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

NOUVELLE-AQUITAINE

**Avis délibéré des Missions régionales d'autorité
environnementale
des régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine sur
l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de
la communauté de communes Adour Madiran (64, 65)**

n° saisine 2020-8378

n° MRAe Occitanie 2020AO29

n° MRAe Nouvelle-Aquitaine 2020ANA71

**Avis adopté les 2 et 4 juin 2020 respectivement par
les missions régionales d'autorité environnementale
des régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie**

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 24 février 2020 par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) d'Occitanie et de Nouvelle-Aquitaine, les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) d'Occitanie et de Nouvelle-Aquitaine du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont été saisies pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Adour Madiran. L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie, réunie le 4 juin 2020, et la MRAe Nouvelle-Aquitaine en formation collégiale numérique du 2 juin 2020, formulent sur le dossier en leur qualité d'autorité environnementale. Cet avis a été émis collégalement par les membres des MRAe suivants : pour la MRAe Occitanie Jean-Pierre Viguier, président, Thierry Galibert, Maya Leroy et Jean-Michel Salles, pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine Hugues Ayphassorho, président, Bernadette Milhères, Gilles Perron et Françoise Bazalgette. 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 R. 104-23 et R. 104-24 du Code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL Occitanie, complété par la DREAL Nouvelle-Aquitaine, avant d'être proposé aux MRAe Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. Pour ce faire, la DREAL Occitanie a consulté l'agence régionale de santé Occitanie et la direction départementale des territoires des Hautes-Pyrénées le 20 mars 2020, et la DREAL Nouvelle-Aquitaine a consulté l'agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine le 6 avril 2020.

Dans la suite du présent avis, le terme MRAe regroupe l'ensemble des MRAe Occitanie et Nouvelle-Aquitaine.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du Code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique. Il est par ailleurs publié sur le site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/

Synthèse de l'avis

Le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) vise à doter les soixante-douze communes de la communauté de communes Adour Madiran d'un document d'urbanisme commun afin d'organiser le développement du territoire à horizon 2030.

Le projet de PLUi est bâti sur une hypothèse de croissance démographique de 0,35% par an, impliquant la construction de 1 050 nouveaux logements entre 2020 et 2030.

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) note que le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durables sont globalement clairs.

Cependant, le projet de plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes nécessite d'être amélioré par une déclinaison plus ambitieuse des objectifs affichés en matière de réduction de la consommation d'espaces, de préservation des milieux naturels et de la biodiversité, de préservation du patrimoine paysager, de prise en compte des risques naturels, de réduction des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre et de préservation de la ressource en eau.

La MRAe rappelle la nécessité de justifier les choix opérés dans le PLUi, notamment en matière d'ouverture à l'urbanisation au regard des enjeux environnementaux et des solutions alternatives envisageables.

Le scénario démographique adopté (+0,35 % par an) et les besoins de foncier économique, dont découlent les estimations de consommation d'espaces nécessaires au projet, manquent de justification au regard notamment du rythme de croissance démographique observé (-0,06 % par an) ces dernières années, ainsi que du coefficient de rétention.

L'évaluation environnementale doit être reprise et complétée, en raison notamment d'un défaut de précision de l'état initial de l'environnement sur le volet de la biodiversité et des paysages, conduisant à une analyse insuffisante des incidences prévisibles du plan. Concernant la trame verte et bleue, la MRAe recommande de mobiliser plus efficacement les outils de protection disponibles pour garantir la préservation des continuités écologiques.

La MRAe recommande également d'apporter des précisions sur la prise en compte du risque d'inondation, la gestion des eaux usées, le déficit de la ressource en eau et sur les mesures envisagées pour développer les alternatives à l'usage de la voiture individuelle.

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

Conformément à l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme, l'élaboration du PLUi de la communauté de communes Adour Madiran (CCAM) est soumise à évaluation environnementale systématique en raison de la présence d'un site Natura 2000 sur le territoire, « Vallée de l'Adour »(ZSCFR7300889). La communauté de communes Adour Madiran est située à cheval sur les départements des Hautes-Pyrénées et des Pyrénées-Atlantiques dans les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. L'avis est par conséquent conjoint aux missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) Occitanie et Nouvelle-Aquitaine.

Le présent avis, qui sera publié sur le [site internet des MRAe²](#), devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes :

- le plan approuvé ;
- une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

La communauté de communes Adour Madiran fait partie du périmètre du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) Val d'Adour, approuvé le 3 février 2016, et qui a fait l'objet d'un [avis du préfet des Pyrénées-Atlantiques](#) et du [préfet des Hautes-Pyrénées](#), autorités environnementales, respectivement les 21 et 24 juillet 2015.

II. Présentation du territoire et du projet de PLUi

II.1. Le territoire intercommunal

La communauté de communes Adour Madiran (CCAM) se situe dans le sud-ouest de la France, au nord de Tarbes. Elle est implantée sur deux régions administratives : Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. La CCAM compte 72 communes : 61 dans le département des Hautes-Pyrénées et 11 dans le département des Pyrénées-Atlantiques.

En 2016, l'intercommunalité comptait 24 463 habitants, dont 4 930 à Vic-en-Bigorre, 2 433 à Maubourguet et 1 461 à Rabastens-de-Bigorre. Ces trois communes pôles regroupaient plus d'un tiers des habitants de la CCAM. Le territoire se caractérise par l'absence de grands pôles urbains (aucune ville de plus de 5 000 habitants) et par un nombre important de petites communes rurales (sur 72 communes, seules 8 communes comptaient plus de 500 habitants en 2016).

La répartition de la population est marquée par une concentration le long de la RD 935 qui traverse le territoire sur un axe Nord-Sud. Excepté pour les communes situées au sud de Rabastens-de-Bigorre (proche de Tarbes), et au-delà de cet axe, le reste du territoire est majoritairement composé de communes à très faible densité de population.

Le territoire s'organise selon trois grandes entités paysagères : la vallée de l'Adour et de l'Arros, les coteaux du Béarn et les coteaux de Bigorre. Il est dominé par l'agriculture, essentiellement représentée à l'est par de la céréaliculture (plaine de l'Adour) et à l'ouest, par des prairies de fauche et de pâturage.

² www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

Les milieux naturels sont principalement des milieux boisés situés à l'ouest sur les coteaux du Béarn. Quelques boisements relictuels sont présents dans la plaine de l'Adour.

Les grands axes sont des routes départementales (RD 935, la RD 22 et la RD 17). La ligne TER Tarbes-Mont-de-Marsan, qui traverse le territoire, n'est utilisée que pour le fret.

Le patrimoine naturel de la communauté de communes compte quatre sites Natura 2000 : les zones spéciales de conservation « *Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste* », « *Coteaux du ruisseau des Gascons* », « *Cavités et coteaux associés en Quercy-Gascogne* » et « *La Garonne en Nouvelle-Aquitaine* ». Il compte également onze zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), deux arrêtés préfectoraux de protection de biotope, ainsi que de nombreuses zones humides.

II.2. Le projet de PLUi

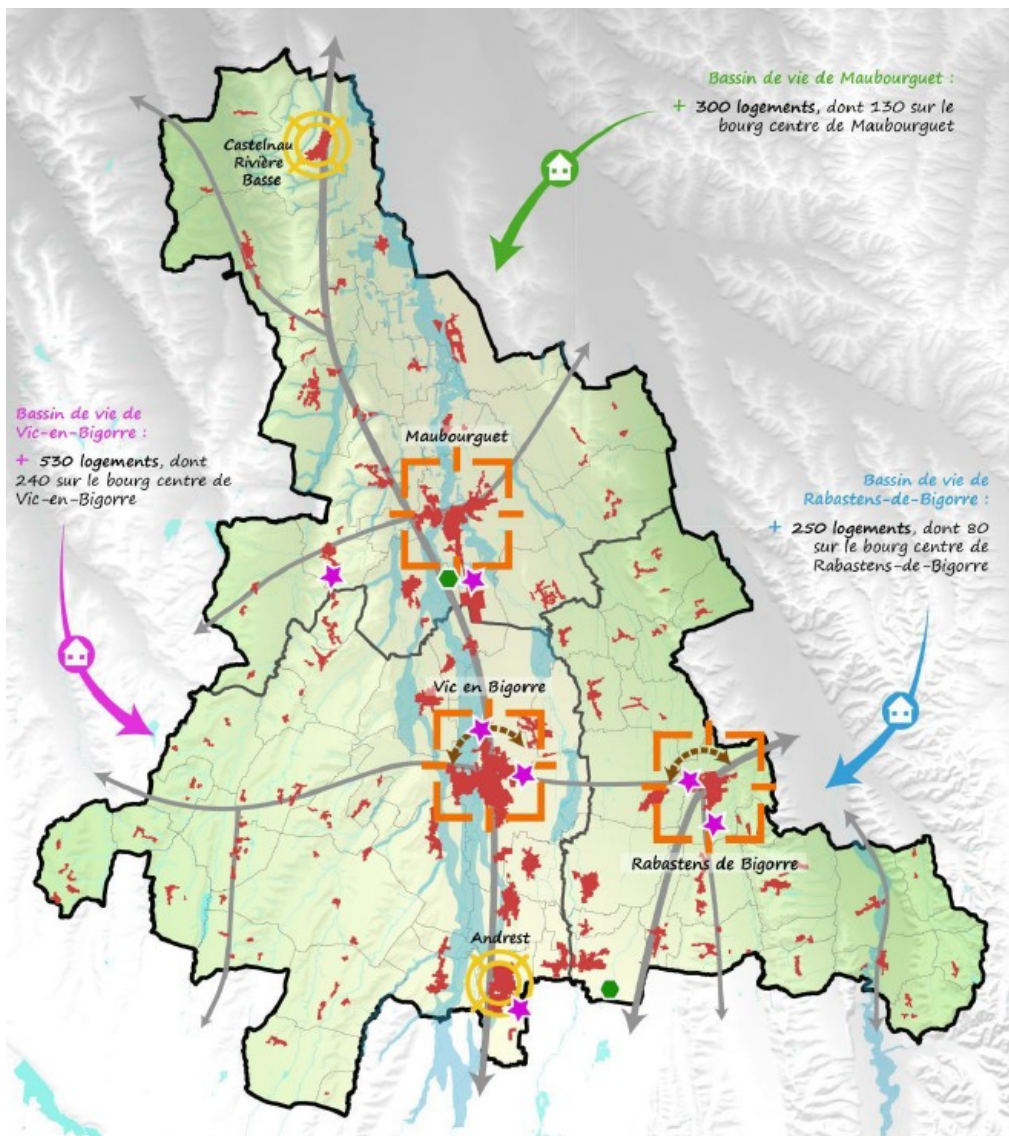
Le projet de PLUi est bâti sur un scénario d'accueil de près de 900 nouveaux habitants entre 2020 et 2030. Le scénario démographique prévoit une croissance moyenne annuelle de 0,35 %. Le projet retenu, traduit dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), s'articule autour de quatre orientations :

- mettre en œuvre un projet de territoire durable et économe en espace ;
- accompagner le développement démographique et résidentiel (équipement, service, mobilité, numérique) ;
- promouvoir un développement économique durable s'appuyant sur les spécificités locales ;
- préserver et valoriser le patrimoine paysager, bâti et naturel, atouts majeurs de la qualité du cadre de vie ;

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- la réduction de la consommation d'espaces ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- la préservation du patrimoine paysager naturel et bâti ;
- la prise en compte des risques naturels ;
- la réduction des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre ;
- la préservation de la ressource en eau.



Le PADD en résumé ...

- Promouvoir un urbanisme durable en s'appuyant sur les structures héritées :
Recomposer et densifier les tissus existants en prenant en considération la capacité des réseaux urbains
Développer en priorité les bourgs sur les secteurs de vallée dont la vallée de l'Adour, et permettre le développement des bourgs et hameaux sur les secteurs de coteaux
Concilier développement et amélioration du bâti existant (extensions, changements de destination, etc.)
- S'appuyer sur les polarités du territoire, principales et secondaires, pour assurer un maillage en logements et services diversifiés répondant aux besoins des populations :
Renforcer les trois bourgs centres en traduisant les objectifs du SCoT
Favoriser le maintien et la vitalité des centralités commerciales
Relayer de Tri-pôle principal par des polarités intermédiaires et rurales
- Poursuivre les efforts engagés pour la diversification du parc de logements
- Promouvoir le développement économique en s'appuyant sur les spécificités locales : agriculture, viticulture, tourisme, services, artisanat, ...
- Favoriser les zones d'activités économiques (traduction du projet économique du SCoT)
- Permettre le maintien et le développement des carrières existantes
- Améliorer la mobilité à l'échelle du territoire et des bourgs
- Favoriser la réalisation du contournement de Rabastens-de-Bigorre et de Vic-en-Bigorre
- Préserver et mettre en valeur les aménités paysagères et écologiques, le patrimoine, les entrées de bourgs
Encadrer le développement des énergies renouvelables
- Préserver et valoriser les espaces naturels et agricoles
Assurer les conditions pour le maintien et le développement de l'agriculture
- Limiter l'exposition des personnes et des biens face aux risques (aléa fort du PPRi notamment)

PLUi Adour Madiran :
 + 1050 à 1100 logements à créer sur les 10 prochaines années

Carte de synthèse du PADD

IV. Caractère complet du rapport de présentation et qualité de la démarche d'évaluation environnementale

IV.1. Caractère complet du rapport de présentation

Le rapport de présentation doit être établi conformément à l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme, applicable aux documents d'urbanisme faisant l'objet d'une évaluation environnementale stratégique.

Ce rapport n'est pas complet.

La justification du choix des secteurs proposés à l'artificialisation doit être explicitée au regard de solutions de substitution raisonnables à l'échelle du territoire intercommunal, en prenant en compte les enjeux environnementaux. Le rapport de présentation précise que 76 secteurs de développement ont été supprimés suite à l'analyse des enjeux environnementaux. Il convient donc de justifier la manière dont les choix ont été opérés. Le rendu de ce travail peut par exemple apparaître sous la forme d'un tableau d'analyse multicritère.

La communauté de communes fournit un tableau des indicateurs relatifs à l'évaluation des objectifs et des dispositions du PLUi (partie 8 « justification des choix retenus » du rapport de présentation). Ces indicateurs sont bien détaillés pour certains objectifs du PADD (objectifs 1.3, 2.2, 3.3, ainsi que les 4 objectifs de l'axe 4). Ils doivent être précisés en ce qui concerne les objectifs relatifs à l'ouverture à l'urbanisation, la dynamique économique, les équipements et la mobilité, et les assortir d'un état zéro de référence le plus à jour possible, d'une fréquence de suivi et d'un objectif-cible. Sans cela, les améliorations à mettre en place pour respecter les engagements ne pourront être appréciées.

La MRAe rappelle l'obligation de justifier les choix opérés dans le PLUi, notamment en matière d'ouverture à l'urbanisation au regard des enjeux environnementaux et des solutions alternatives envisageables.

La MRAe recommande de compléter le tableau des indicateurs de suivi permettant d'apprécier les incidences du plan et de proposer des adaptations au cours de sa mise en œuvre.

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

L'état initial de l'environnement comprend un état des lieux par enjeu environnemental dont les synthèses énumérant les points forts et points de vigilance facilitent la lecture. Les enjeux sont présentés graphiquement sur l'ensemble du territoire (occupation du sol p.16 et p.61, patrimoine remarquable p.43, itinéraire de découverte p.50, ouverture visuelle p.53, milieux aquatiques et zone humide p.63, trame verte et bleue p.79...). Cet usage de l'outil cartographique est essentiel pour décrire et territorialiser l'analyse des enjeux et des incidences. Néanmoins, l'ensemble des cartes de représentation des enjeux doit être présenté de manière plus lisible à une échelle plus grande. Si l'état initial du PLUi est un document lisible, offrant une bonne vision des enjeux environnementaux à l'échelle intercommunale, il est difficilement exploitable pour caractériser ses enjeux à des échelles plus fines, et ainsi proposer au lecteur une vision des secteurs sur lesquels l'analyse des impacts du PLUi doit porter. La MRAe, consciente des difficultés de l'exercice pour une communauté qui compte 72 communes, rappelle qu'un PLU intercommunal a la même finalité opérationnelle qu'un PLU communal, aussi le niveau de précision attendu doit être identique.

L'évaluation environnementale propose une hiérarchisation des enjeux environnementaux (p.15), toutefois, comme pour l'état initial, l'échelle de représentation cartographique est trop petite. Par ailleurs, il conviendrait de proposer, pour chaque thématique de l'état initial (occupation du sol, patrimoine remarquable, itinéraire de découverte, ouverture visuelle, milieux aquatiques et zone humide, trame verte et bleue...), une vision cartographique croisée avec les choix de développement retenus.

Le principe de proportionnalité, selon lequel l'évaluation environnementale conduite doit être proportionnée à l'importance des enjeux environnementaux de la zone considérée³, n'est pas convenablement appliqué. L'évaluation environnementale identifie, suivant une méthodologie expliquée, et propose des « zooms » sur des zones susceptibles d'être touchées de manière notable (p.106 à 132 de l'EE). Toutefois, les enjeux jugés notables, leurs incidences et les mesures ERC associées, en matière de risque, de paysage ou de biodiversité, sont présentés sommairement, en quelques phrases, pour chaque orientation d'aménagement et de programmation (OAP) et secteur de taille et de capacité limitées (STECAL). La MRAe estime nécessaire de décrire plus finement les caractéristiques environnementales et la vulnérabilité de ces zones à l'aide d'un travail de terrain.

Les incidences qui demeurent, en dépit de la mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction, ne sont pas évaluées. Il est également indispensable que le rapport de présentation qualifie et quantifie les incidences du projet sur l'environnement et analyse leurs effets cumulés.

D'une manière générale, la MRAe constate que le projet de PLUi arrêté par la CCAM traite de la plupart des enjeux environnementaux présents au sein du territoire intercommunal. Néanmoins, faute d'une évaluation environnementale optimale, la prise en compte de ces enjeux environnementaux n'apparaît pas toujours de façon explicite, en dépit du travail important pour réaliser le projet de PLUi et son rapport de présentation.

La MRAe recommande :

- de produire, à une échelle adaptée assurant une meilleure lisibilité, des cartes représentant à la fois les enjeux environnementaux identifiés dans l'état initial et l'ensemble des zones de développement pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux et afin de rendre les choix opérés plus lisibles pour le public ;
- de compléter l'état initial et l'évaluation des incidences sur l'environnement des secteurs susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du plan ;
- de préciser les incidences résiduelles pour l'ensemble des thématiques environnementales de chaque secteur de projet. Elle recommande également de qualifier et de quantifier ces incidences et de proposer une synthèse permettant d'apprécier les effets cumulés des projets inscrits dans le PLUi.

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

V.1. Maîtrise de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

V.1.a) Considérations générales

La MRAe rappelle que l'artificialisation des sols et l'étalement urbain constituent les principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et engendrent également des impacts négatifs en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre.

Le diagnostic indique qu'entre 2001 et 2019, 530 ha ont été prélevés sur les espaces naturels, agricoles et forestiers, très majoritairement par l'habitat (80 %), essentiellement sur les espaces agricoles (95 %). Ces espaces agricoles sont majoritairement situés dans le tissu urbain diffus (66,5 %) généré suite à un mitage du territoire. La consommation d'espaces entre 2001 et 2019 est répartie comme suit : 423 ha pour l'habitat, soit en moyenne 23,5 ha/an, 65 ha pour l'activité économique (carrière, agriculture, industrie, commerce et service) soit en moyenne 3,6 ha/an, 42 ha pour des équipements, soit en moyenne 2,3 ha/an. Selon les données du diagnostic territorial, rapporté aux dix dernières années, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, toute vocation confondue, est ainsi de l'ordre de 280 ha. Cette donnée reste toutefois

³ Les dispositions du guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme élaboré par le commissariat général au développement durable, « en application du principe de proportionnalité, l'évaluation d'un document d'urbanisme doit être affinée dès lors que son contenu se précise. D'où la nécessité pour les PLU de conduire une évaluation approfondie des secteurs ouverts à l'urbanisation (...) mais aussi de projets inscrits dans le PLU (...). Il ne s'agit pas de réaliser une évaluation du niveau de précision d'une évaluation environnementale de projet. Il s'agit de vérifier que le type de projet attendu est compatible avec la sensibilité environnementale du secteur et avec les orientations que porte le document d'urbanisme pour sa préservation, en prenant en compte les incidences cumulées avec d'éventuels autres projets » (édition Théma, novembre 2019).

sujette à critique car basée sur une consommation d'espaces moyenne annuelle depuis 2001, et non pas sur les dix dernières années.

L'analyse du dossier indique une prévision de consommation foncière totale (2020- 2030) du PLUi arrêté proche de 270 ha. Ce chiffre tient compte de toutes les consommations (habitat, ZAE, économie, équipements, STECAL).

Le potentiel foncier mobilisable du PLUi est reparti comme suit :

- 161 ha à vocation résidentielle (47 ha en densification et 114 ha en zones à urbaniser) ;
- 70 ha ouverts à l'urbanisation pour l'activité économique (19 ha en densification en prenant en compte le coefficient de rétention foncière de 50 % et 51 ha en zones à urbaniser) ;
- 4 ha à vocation d'équipements ;
- 34 ha de surface constructible sur les STECAL en projet (sur une surface totale de STECAL de près de 193 ha).

La MRAe relève favorablement la réduction de 300 ha des zones constructibles sur le territoire et de 517 ha de zones de type STECAL, par rapport aux documents d'urbanisme en vigueur.

Néanmoins, le potentiel foncier mobilisable qui totalise environ 270 ha n'est pas justifié au regard des dynamiques récentes. En effet, le dossier se fonde sur un pas de temps trop long (20 ans) et sur le SCoT Val d'Adour, dont le diagnostic s'appuie sur des données trop anciennes (1999-2012) pour tenir compte des tendances récentes. La MRAe rappelle que l'article L151-4 du Code de l'urbanisme indique que « *Le rapport de présentation analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années précédant l'arrêt du plan [...]* ».

Par ailleurs, avec une consommation foncière au cours des 10 dernières années (toutes vocations confondues : habitat, économie, équipements, commerces, services, carrières, routes...) de l'ordre de 280 ha (probablement inférieure au regard des tendances récentes), l'objectif de modération de la consommation d'espace de 20 à 30 % affiché dans le PADD n'est pas atteint.

De plus, la MRAe rappelle que le SRADDET⁴ Occitanie, arrêté le 19 décembre 2019 prévoit, dans son objectif thématique 1.4 « *de réussir le zéro artificialisation nette à l'échelle régionale à l'horizon 2040* ». Le SRADDET Nouvelle-Aquitaine, approuvé le 27 mars 2020, prévoit quant à lui une réduction de 50 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à celle connue entre 2009 et 2015. Tel que présenté, le projet de PLUi de la CCAM ne s'inscrit pas dans cette perspective.

La MRAe recommande de fournir une analyse précise de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années pour permettre de la comparer à la consommation d'espaces du projet de PLUi.

La MRAe recommande de revoir à la baisse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, en augmentant par exemple la densité de logements à l'hectare, en revoyant le scénario démographique ou encore en retirant les zones qui présentent des enjeux environnementaux afin de respecter l'objectif de réduction de la consommation inscrit dans le PADD.

La description des STECAL est très sommaire et mériterait d'être précisée en proposant pour chacun d'entre eux un exposé des besoins et motivations, l'implantation des constructions ou extensions projetées, les surfaces constructibles réellement autorisées, ainsi que les modalités d'intégration permettant de préserver les enjeux environnementaux. En effet, les STECAL, au nombre de 48 (14 en zone A et 34 en zone N), représentent une superficie totale très importante, de près de 193 hectares.

La MRAe recommande de justifier la localisation et la délimitation des superficies STECAL au regard des besoins exprimés et des solutions de substitutions raisonnables.

La MRAe rappelle que, selon l'article L151-13 du Code de l'urbanisme, les STECAL ont vocation à rester exceptionnels et recommande de restreindre les surfaces de ces zonages au strict minimum.

⁴ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

V.1.b) Consommation d'espaces à vocation d'habitat

Le projet de PLUi est bâti sur un scénario d'accueil de près de 900 nouveaux habitants entre 2020 et 2030. Le scénario démographique retenu pour le territoire s'appuie sur la projection démographique du SCoT du Val d'Adour qui envisageait pour les secteurs de la Vallée de l'Adour Sud un taux de croissance annuel moyen de 0,35% par an. Toutefois, les données démographiques les plus récentes du diagnostic territorial du SCoT porte sur une période ancienne (1999-2012). Or, les données INSEE sur la période 2011-2016 sont en rupture avec la période 1999-2012 : le taux de croissance annuel relevé entre 2011 et 2016 est de – 0,06 %.

La MRAe recommande de reprendre le diagnostic en s'appuyant sur les évolutions démographiques récentes des dix dernières années. Elle recommande sur cette base de justifier les facteurs qui pourraient expliquer un surcroît d'attractivité et donc un scénario démographique retenu en rupture avec cette tendance, ou à défaut de revoir à la baisse le projet d'accueil.

Pour le développement résidentiel, au regard du desserrement des ménages prévu et du taux de croissance démographique envisagés, les besoins fonciers sont estimés à 144 ha.

Le PLUi fait état d'un foncier disponible en « dents creuses » de 162 hectares⁵, mais y applique un coefficient de rétention foncière élevé, de 50 %, qui devrait faire l'objet d'une justification, soit une disponibilité de seulement 81 hectares. Il prévoit ensuite l'ouverture en extension de près de 114 hectares, auxquels il applique un taux de rétention de 30 % pour considérer que le foncier réellement mobilisable est de 79,7 hectares en zone AU1A et AU1A0.

La MRAe relève que plusieurs zones ouvertes à l'urbanisation en extension sont comptabilisées en densification (extension à Laméac, suppression d'une coupure l'urbanisation à Vic-en-Bigorre, urbanisation linéaire à Mingot, etc.). Ces erreurs d'appréciation ont pour effet d'accroître les besoins fonciers estimés puisque le coefficient de rétention appliquées aux zones urbaines (1,5) est supérieur à celui appliqué dans le PLUi sur les zones à urbaniser en extension (1,3). La MRAe rappelle par ailleurs que les taux de rétention ne doivent pas s'appliquer sur les zones en extension.

Ainsi, pour un besoin estimé à 144 ha pour le logement, le PLUi ouvre près du double, soit 286 ha, en estimant que seuls 160,7 hectares seront réellement mobilisés, la CCAM justifiant par ailleurs l'écart de 16,7 ha entre le besoin estimé et le foncier ainsi mobilisable pour l'accueil des résidences secondaires.

La CCAM indique qu'une partie des 109 changements de destination permettront la production des résidences secondaires. Or, les données INSEE indiquent que 85 résidences secondaires ont été créées entre 2006 et 2016. Aussi, au regard des densités recherchées le besoin est surestimé.

La CCAM indique que le nombre de logements vacants est en forte hausse (+54 % entre 2006 et 2016) ce qui représente un taux élevé de 9,7 % du parc de logements en 2016 (soit plus de 1 200 logements vacants sur l'ensemble du territoire). Le PLUi ne prévoit que 68 réhabilitations (5,6 %).

La MRAe recommande de revoir le zonage des zones urbaines comptabilisées en densification qui contribue à l'extension urbaine, à l'urbanisation linéaire et à la suppression de coupure d'urbanisation.

La MRAe recommande de justifier le besoin foncier en résidences secondaires.

La MRAe recommande de justifier le taux de rétention en densification au regard de la dureté foncière⁶ qui peut être différente entre les communes urbaines et les communes rurales, de supprimer le taux de rétention pour les extensions, et de revoir en conséquence l'enveloppe nécessaire aux secteurs en extension de l'urbanisation existante.

La MRAe recommande enfin d'analyser le parc de logements vacants (localisation, état, potentiels mobilisables) et de mettre en place des actions de réhabilitation pour mieux

⁵ Rapport de présentation, volume 1.C, page 157

⁶ Qualité de la difficulté à acquérir des terrains par rapport au découpage parcellaire, au nombre et au type de propriétaire (personne physique, morale, publique...), à la complexité des partages de droit de propriété (indivision, recherche d'héritier...) et à la rétention foncière volontaire.

optimiser ce levier d'évitement de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

La surface moyenne consommée par les logements respecte la prescription PR104 du SCoT Val d'Adour pour chacun des bassins de vie. Néanmoins, il est attendu un effort de densité pour les communes suivantes :

- Bassin de vie de Rabastens : Sénac (5 434,6 m²/lgt), Ugnouas (3 882,8 m²/lgt), Lescurry (3 498,6 m²/lgt), Monfaucon (3 282,7 m²/lgt) et Lacassagne (2 704 m²/lgt).
- Bassin de vie de Vic : Bentayou-Sérée (5 242,9 m²/lgt), Siarrouy (4 286,9 m²/lgt) et Sanous (3 568,5 m²/lgt).
- Bassin de vie de Maubourguet : Lafitole (2 653,4 m²/lgt), Caussade-Rivière (2 531,9 m²/lgt) et Lahitte-Toupière (2 507,2 m²/lgt).

Il convient de rappeler que le SCoT Val d'Adour vise, à terme, une densité minimum de 10 lgts/ha (1000 m²/logt).

La MRAe recommande de reconsidérer certaines densités afin de s'inscrire dans une réelle sobriété foncière, de respecter les objectifs du PADD et de tendre vers une densité minimale de 10 logements à l'hectare.

V.1.c) Consommation d'espaces à vocation économique

La surface consommée par les zones d'activités sur la période 2001-2019 est d'environ 33 ha. Or, le projet propose l'ouverture de 48,6 ha en zones AU3A et AU3B à l'horizon 2030. À ces zones, il faut ajouter le potentiel foncier d'ores et déjà mobilisable, et non précisé, des zones U3A à vocation économique.

La MRAe relève que l'objectif de modération de la consommation d'espaces au regard de la consommation passée n'est pas atteint pour les activités économiques. Elle recommande de compléter le rapport de présentation par la définition d'une stratégie économique fondée notamment sur une étude des besoins et des projets à vocation économique, et de limiter l'ouverture à l'urbanisation aux besoins ainsi définis, en prenant en compte le foncier mobilisable dans les zones d'activités existantes.

Le PLUi comprend une zone de carrière « A3C » de 73,1 hectares, présente sur les communes de Larreule, Maubourguet et Vic-en-Bigorre. Il est indiqué que la zone A3C est agrandie d'une trentaine d'hectares, par rapport aux documents d'urbanisme en vigueur afin de donner une suite aux projets d'extension de l'exploitant. Au regard des enjeux naturalistes avérés (l'évaluation environnementale relève p. 125 des incidences potentiellement fortes sur la biodiversité), la MRAe attend que l'état d'exploitation de ces carrières et les besoins à l'horizon du PLUi soient précisés, afin de justifier cette extension, et de présenter une première approche de la compatibilité de cette évolution avec la sensibilité environnementale avérée du secteur.

La MRAe recommande de justifier l'étendue de la zone « Nc » dédiée aux carrières, de préciser les enjeux environnementaux du secteur et, le cas échéant, les mesures d'évitement retenues

V.2. Préservation du patrimoine naturel

Le territoire du PLUi est concerné par un site Natura 2000, onze ZNIEFF et deux arrêtés préfectoraux de protection de biotope. Il comporte également de nombreuses zones humides. Les cours d'eau et ruisseaux, abondants sur le territoire, et les nombreuses zones humides, jouent également un rôle essentiel pour les continuités écologiques.

La trame boisée est majoritairement présente sur la partie ouest du territoire sur les secteurs à forte pente et dans les fonds de vallons. La trame végétale est également constituée d'espaces

fragmentés (bosquets, haies, arbres isolés, cultures et prairies, friches, linéaires de cours d'eaux, alignements de route...).

L'état initial de l'environnement analyse la trame verte et bleue en s'appuyant sur les Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique (SRCE) établis à l'échelle des ex-régions Midi-Pyrénées et Aquitaine, et celle du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Val d'Adour. Une étude plus fine de l'occupation du sol a été menée sur la base de photos aériennes.

De manière générale, l'analyse de la bonne prise en compte des continuités écologiques, au regard des choix de localisation des zones de développement, ne peut être réalisée du fait de l'absence d'une cartographie de la trame verte et bleue à une échelle suffisamment précise.

La MRAe recommande de produire des cartes de la trame verte et bleue intercommunale à une échelle adaptée pour faciliter sa lisibilité et les croisements avec les différents zonages du PLUi.

Concernant les continuités écologiques identifiées dans le SRCE, le rapport de présentation (p.62 de l'évaluation environnementale) précise qu'elles bénéficient d'une protection réglementaire au titre de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme.

Il est indiqué que l'analyse des continuités écologiques est traduite de manière réglementaire dans le projet de PLUi au travers d'un classement :

- des continuités écologiques du SRCE et du SCOT complétés par des continuités locales (56 km de haies, espace de mobilité des principaux cours d'eau) au titre de l'article L151-23 du Code de l'urbanisme ;
- des réservoirs de biodiversité, des principaux cours d'eau et des zones humides avérées en zone N7C (zone naturelle d'intérêt écologique) ;
- du réseau de prairies et landes participant au maintien de la trame de milieux ouverts en zone A7C (zone agricole d'intérêt écologique) ;
- de quelques boisements de petite taille, considérés vulnérables, en zone Espaces Boisés Classés (EBC);

Or, une analyse directe du SRCE révèle que plusieurs tronçons de corridors écologiques en secteur agricole (communes de Maubourguet et de Labatut-Rivière) ne bénéficient pas d'un zonage protecteur. Ils sont classés en zone A (zone agricole) et non en zone A7C (zone agricole d'intérêt écologique).

En l'état, la préservation des corridors écologiques, qui assurent les connexions entre les différents réservoirs de biodiversité, n'est donc pas garantie sur l'ensemble du territoire par le règlement graphique et écrit.

La MRAe recommande de définir l'ensemble des corridors écologiques à protéger ou à restaurer et de leur attribuer une protection adaptée et opposable au sein du PLUi.

La transcription des zonages agricoles et naturels à enjeux écologiques dans le règlement du PLUi pourrait être renforcée au regard de l'objectif de conservation naturaliste de ces espaces.

En effet, la zone N7C qui délimite notamment les réservoirs de biodiversité autorisent les extensions de constructions existantes et les constructions à usage d'exploitation forestière.

De même, la zone A7C qui assure la préservation du réseau de prairies et de landes participant au maintien de la trame de milieux ouverts autorise l'extension des logements existants, les constructions d'annexes, l'extension des bâtiments agricoles existants, les constructions agricoles en bâti léger, les serres agricoles et les changements de destinations.

La MRAe considère que seules les extensions limitées pourraient être autorisées, telles que les éléments liés à l'adaptation aux risques inondation, d'incendie ou les adaptations aux handicaps.

La MRAe recommande de renforcer l'inconstructibilité réglementaire des zones N7C et A7C, au risque de dégradation d'espaces naturels sensibles.

L'évaluation environnementale ne présente pas d'inventaires des secteurs susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du plan (AU, STECAL...) ni d'étude de détermination et de délimitation des zones humides potentielles. Il est indiqué que des visites de terrain ont été

effectuées sans préciser la durée et la période de prospection. Le rapport de présentation précise que les prospections s'apparentent davantage à une approche de pré-diagnostic visant à caractériser les sensibilités de la zone (milieux présents et potentialités d'espèces protégées pour la biodiversité) afin de définir des préconisations quant à l'urbanisation éventuelle de ces zones. Néanmoins, cette analyse n'est pas transcrite dans l'évaluation environnementale. La MRAe estime qu'un pré-diagnostic doit exposer les caractéristiques et les fonctions principales des zones susceptibles d'être affectées de manière notable, présenter les espèces de faune et de flore qu'elles accueillent ou qu'elles sont susceptibles d'accueillir, et de présenter les 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.

Aussi, l'analyse de l'évaluation des incidences des zones susceptibles d'être touchées de manière notable présentée dans le rapport de présentation (p.106 de l'évaluation environnementale) est jugée trop sommaire. Elle ne répond pas au principe de proportionnalité en matière de caractérisation des enjeux prévu par l'article R151-3 du Code de l'urbanisme. Par exemple, l'analyse concernant le projet d'extension de la gravière située à cheval sur les communes de Larreule et Maubourguet se contente d'indiquer que la zone est « *Située à proximité immédiate de l'Echez : ZNIEFF de type I, réservoir de biodiversité, espace de mobilité de l'Echez. Incidences potentiellement fortes sur la biodiversité* ».

La MRAe rappelle, en vertu de l'article R151-3 du Code de l'urbanisme, que l'évaluation environnementale doit être proportionnée aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

La MRAe rappelle également qu'un diagnostic écologique de terrain doit être réalisé, en se basant sur une description des habitats naturels et des espèces protégées, en intégrant d'une part, l'analyse des données disponibles auprès des acteurs et experts locaux sur l'ensemble des secteurs voués à être artificialisés et d'autre part, des inventaires de terrain couvrant l'ensemble des taxons.

Ce diagnostic permettra de déterminer si des investigations complémentaires ciblées sont nécessaires (présence potentielle d'espèces protégées) et de traduire, dans le règlement ou les OAP, la préservation des espèces protégées ou menacées et les éléments de nature qui présentent des potentialités en termes de fonctionnalité et d'accueil de la biodiversité.

L'inventaire des zones humides sur le territoire Adour Madiran se limite essentiellement aux zones humides connectées aux principaux cours d'eau. La MRAe rappelle le fort enjeu environnemental que constitue la préservation des zones humides, protégées par l'article L.211-1 du Code de l'environnement, modifié par la loi du 24 juillet 2019, renforçant la police de l'environnement (critère pédologique ou floristique), pour les continuités écologiques, la gestion des ressources en eau et la prévention des inondations, et la préservation de la faune et de la flore patrimoniales. La MRAe rappelle également que la conservation des zones humides constitue un des enjeux du SAGE Vallée de l'Adour. Aussi, les zones potentiellement humides doivent faire l'objet d'une étude spécifique « zone humide ». Par exemple, l'OAP d'Artagnan, concernée par un risque très fort de remontée de nappes et d'inondation, traversée par un cours d'eau corridor et proche d'un corridor des milieux humides, nécessite une étude « zone humide ».

Il est indiqué dans le rapport de présentation (p.44, justification des choix retenus) que les zones humides avérées font l'objet d'une OAP thématique présentant leur localisation par commune concernée. L'OAP évoquée n'est pas jointe au dossier transmis.

La MRAE recommande de réaliser une étude spécifique « zone humide », suivant les critères floristique ou pédologique, ciblée sur les secteurs de présence potentielle de zones humides ouverts à l'urbanisation afin de garantir leur protection stricte au stade de la planification.

L'analyse de l'état initial ne comporte pas d'évaluation des enjeux relatifs aux espèces protégées présentes sur le territoire communautaire. Pourtant, ce dernier comprend des enjeux floristiques forts qui sont à peine évoqués dans le rapport de présentation. On y retrouve notamment la Mousse fleurie (*Crassula tillaea*) sur les communes d'Estirac, de Maubourguet et de Pujo, le Scirpe

flottant (*Isolepis fluitans*) classée vulnérable sur la commune d'Escaunets et plusieurs espèces protégées inféodées aux zones humides.

La MRAe juge indispensable de consulter les conservatoires botaniques compétents sur le territoire afin de garantir la préservation des stations d'espèces protégées identifiées par une traduction réglementaire stricte.

Sur les secteurs identifiés à enjeu, l'absence de recherche d'alternatives et les lacunes de prospection montrent que l'évaluation environnementale n'a pas été menée à son terme. En effet, plusieurs zones identifiées à enjeux modérés à forts sur le plan naturaliste devraient faire l'objet d'une recherche de solutions de substitutions raisonnables, et à défaut d'alternative, de prospections complémentaires, en période favorable, pour préciser les impacts de l'urbanisation et définir des mesures de réduction voire de compensation.

La MRAe recommande la recherche d'alternatives raisonnables à l'ouverture des secteurs qui présentent des enjeux forts. En l'absence démontrée d'alternative, la MRAe juge nécessaire de préciser l'évaluation des incidences du PLUi sur la base d'un état initial naturaliste complété, avec des inventaires en période favorable sur les espaces qui présentent des enjeux modérés à forts, et de restituer clairement la démarche menée sur la base notamment de cartes figurant les enjeux identifiés, les mesures d'évitement prises et les impacts résiduels.

V.3. Préservation du patrimoine paysager naturel et bâti

Le territoire, situé au nord du massif montagneux des Pyrénées, fait partie du Piémont Pyrénéen. Il se caractérise par une topographie alternant coteaux et vallées orientées nord-sud.

L'analyse paysagère se fonde notamment sur l'atlas des paysages des Hautes-Pyrénées et des Pyrénées-Atlantiques. Le territoire s'organise selon trois grandes entités paysagères : la vallée de l'Adour et de l'Arros, les coteaux du Béarn et les coteaux de Bigorre.

L'agriculture est très présente dans les paysages, et elle constitue le mode d'occupation du sol majoritaire. Schématiquement, au centre et à l'est, la vallée de l'Adour est principalement occupée par des grandes cultures céréalières, et à l'ouest du territoire, le paysage se caractérise par des zones de coteaux où alternent des zones occupées par la sylviculture, et quelques prairies de pâturage et de fauche.

La préservation de la richesse des paysages et du patrimoine constitue un axe important du PADD en tant que facteur d'attractivité du territoire (Axe 4 du PADD).

L'analyse paysagère de l'état initial présente et localise les grandes unités paysagères, le patrimoine remarquable et ordinaire, les itinéraires de découverte du territoire, les ouvertures visuelles. Elle rend compte des dynamiques en cours et permet de dégager les principaux enjeux pour préserver la qualité paysagère du territoire.

La traduction réglementaire de la préservation des paysages prévoit notamment :

- de préserver les enjeux paysagers agricoles au moyen d'un zonage Agricole Paysager A6B ;
- de préserver la trame verte et bleue (évoquée ci-dessus, Cf. V.2 Préservation du patrimoine naturel) ;
- de favoriser la densification et la continuité urbaine (28 % des zones à urbaniser, toutes vocations confondues sont positionnées en densification du tissu urbain initial. Seule une zone de développement à vocation d'activités est en discontinuité urbaine) ;
- de préserver les espaces verts et les espaces publics en ville par la mise en place d'une trame réglementaire au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme et en identifiant des emplacements réservés destinés aux espaces verts ;
- de définir les franges urbaines dans le règlement écrit et les OAP ;
- de préciser le traitement paysager des zones de développement des entrées de ville ;

- d'identifier les éléments bâtis remarquables (374) localisés sur le plan de zonage par la mise en place d'une trame réglementaire au titre de l'article L 51-19 ou L151-23 du code de l'urbanisme.
- d'identifier des emplacements réservés au bord de la RD935 et de la RD835 pour réaliser des aménagements paysagers afin de permettre une meilleure intégration des zones d'activités implantées en entrées de ville ;

L'ensemble des mesures présentées paraît pertinent. Néanmoins les choix effectués ne sont pas suffisamment justifiés, pour les apprécier. Ainsi, malgré la présence de fiches de synthèse claires et de cartes de localisation des enjeux, l'évaluation environnementale ne propose pas de carte de hiérarchisation des enjeux.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale par une hiérarchisation des enjeux paysagers.

Par ailleurs, l'évaluation des incidences paysagères ne s'appuie pas suffisamment sur l'analyse de l'état initial paysager pour justifier les choix effectués. Pour ce faire, il convient de croiser les cartes de localisation des enjeux paysagers de l'état initial (cartes du patrimoine remarquable p.43, des itinéraires de découvertes p.50, des ouvertures visuelles p.53) avec les zones de développement envisagées.

La MRAe insiste sur la nécessité de produire une carte représentant à la fois les enjeux paysagers hiérarchisés et l'ensemble des zones de développement afin de guider le projet de PLUi et de permettre au public d'apprécier les mesures d'évitement et de réduction envisagées.

V.4. Prise en compte des risques naturels

Le rapport de présentation précise que le risque d'inondation est très présent dans la plaine alluviale : les crues de l'Echez, de l'Adour et de l'Arros, les remontées de nappes sur les vallées de l'Adour et de l'Arros. Selon les données de la DDT des Hautes-Pyrénées et celles disponibles dans le DDRM des Pyrénées-Atlantiques, l'ensemble des communes du territoire, à l'exception de Monségur et Lamayou, est concerné par un aléa inondation.

Le rapport de présentation propose de maîtriser le risque d'inondation par une approche trans-thématique : protéger les ripisylves des cours d'eau et les zones d'expansion des crues, concentrer l'urbanisation pour limiter l'imperméabilisation des sols, améliorer la gestion des eaux de pluie. À ce titre, le règlement prévoit :

- la protection des principales haies existantes, notamment dans les secteurs sensibles identifiés dans l'état initial de l'environnement ;
- la protection des espaces de mobilités des cours d'eau de l'Adour et de l'Echez avec une trame réglementaire au titre de l'article L151-23 du CU.
- des coefficients d'imperméabilisation dans les OAP.

Concernant la gestion des eaux pluviales, le règlement des OAP se limite à encourager la mise en place de solutions alternatives aux bassins de rétention classiques (noues, rétention à la parcelle, chaussée réservoir, tranchée de rétention, bassins d'infiltration, espaces publics inondables...) et précise que « *Les aménagements réalisés sur le terrain devront permettre l'écoulement des eaux pluviales dans le réseau collectif d'évacuation des eaux pluviales* ». Il est rappelé que l'un des enjeux identifié dans l'état initial est de prévoir « *une gestion des eaux pluviales permettant de sortir de la logique du tout réseau* » (p.109).

Les OAP prévoient également que toute construction nouvelle ne devra pas accroître les débits d'eau pluviale par rapport à la situation existante, sans pour autant préciser les modalités de dimensionnement des ouvrages de stockage qui seront systématiquement nécessaires (type d'ouvrage, débit de fuite en fonction des enjeux du site...). La MRAe observe pourtant qu'une grande majorité des aménagements projetés, d'une surface inférieure à 1 ha, ne seront pas soumis aux dispositions de la loi sur l'Eau (rubrique 2.1.5.0 de l'article R. 214-1 du Code de l'environnement) et au contrôle exercé dans ce cadre par le service en charge de la police de l'eau.

La MRAe recommande que l'infiltration soit la première solution recherchée pour l'évacuation des eaux pluviales recueillies sur les unités foncières. Elle recommande donc d'encadrer la gestion des eaux pluviales par un zonage d'assainissement pluvial permettant de vérifier l'aptitude des sols à l'infiltration.

Elle recommande que l'excédent n'ayant pu être infiltré ou rejeté soit soumis à des limitations avant rejet au réseau d'assainissement communautaire.

Le dossier doit présenter la justification de la bonne prise en compte par son règlement des dispositions du Plan de gestion du risque inondation (PGRI) Adour Garonne, qui s'imposent directement au PLUi notamment en ce qui concerne la réduction globale de la vulnérabilité et la non-exposition de nouvelles populations au risque inondation dans les zones potentiellement dangereuses et le maintien des capacités d'expansion des crues.

Par ailleurs, le PLUi doit démontrer l'absence d'incidences notables sur la vulnérabilité des biens et des personnes. Pour ce faire, il convient de produire une carte à une échelle adaptée superposant le zonage des plans de prévention du risque inondation (PPRi) au règlement graphique du PLUi. Pour la bonne information du public, cette carte doit permettre à toute personne consultant le dossier de PLUi de visualiser la localisation des zones d'aménagement prévues par le PLUi par rapport à celle des zones à risque définies par le PPRi. La MRAe rappelle que pour préserver les champs d'expansion des crues, le principe général qui s'applique en zone inondable est l'inconstructibilité. Le principe d'inconstructibilité répond à l'objectif de protection des personnes et des biens. Or, le PLUi envisage plusieurs zones d'aménagement en zone sensible au risque d'inondation, par exemple :

- l'OAP n°90 à Rabastens-de-Bigorre, l'OAP n°117 à Vic-en-Bigorre et l'OAP n°10 à Artagnan concernées par un aléa très fort de remontées de nappes ;
- l'OAP n°93 à Saint-Sever de Rustan, située dans une zone à construction sous condition du PPRi et dans une zone concernée par un aléa très fort de remontées de nappes ;
- l'OAP n°102 à Sombrun, en partie située en zone rouge du PPRi.

La MRAe recommande de justifier la compatibilité du règlement du projet de PLUi avec les dispositions du PGRI.

Elle recommande de compléter le rapport de présentation, notamment à l'appui de supports cartographiques, à une échelle lisible, en démontrant la bonne prise en compte du risque inondation, y compris dans les zones constructibles et faiblement inondables du PPRi, ainsi que dans les zones inondables non couvertes par un PPRi.

V.5. Transition énergétique.

V.5.a) Réduction des émissions de gaz à effet de serre et réduction de la consommation d'énergie

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) par habitant sur le territoire de la CCAM (9 teqCO₂ par an.) sont importantes au regard de la moyenne nationale et de la moyenne du département des Hautes-Pyrénées. Le secteur agricole est le plus émetteur en CO₂ (56%). Arrivent ensuite le secteur des transports (22%) et celui du tertiaire et résidentiel (22%).

Le rapport de présentation indique une forte dépendance à la voiture individuelle notamment pour les déplacements pendulaires (p.141 EIE). En 2016, plus de 85% des déplacements effectués par les actifs du territoire concernaient le mode de transport automobile. La marche est le second mode de transport le plus utilisé (4% des déplacements), tandis que l'usage des transports en commun reste anecdotique (1,3% des déplacements).

Le diagnostic territorial fait état :

- d'une absence d'aire/parking de covoiturage sur le territoire et de mise en place d'une plateforme internet pour faciliter la mise en relation des covoitureurs ;
- d'une absence de desserte ferroviaire à l'échelle du territoire ;
- d'une desserte en transport en commun minimaliste ;

- d'une absence de desserte sur certaines communes du territoire ;
- d'une absence d'aménagements dédiés à la pratique des modes doux (piétons, vélos, etc.).

À ce titre, le PADD définit un objectif d'organisation d'une mobilité optimale et durable pour tous (p.21) qui prévoit de :

- mener une réflexion conjointe de réfection de la voirie et de conception de liaisons douces dans les nouveaux projets d'aménagements (via notamment des emplacements réservés pour amélioration des liaisons routières, voies douces, etc.);
- promouvoir une politique de transports alternative au « *tout voiture* » : développer les liaisons douces « inter-quartiers » et « inter-équipements » pour favoriser l'émergence d'un « territoire de proximité » ;
- mettre en place les conditions du développement des pratiques de covoiturage ;
- permettre le maintien et le développement d'une offre de transport en commun performante et adaptée notamment en direction de Tarbes.

La traduction de ces objectifs n'apparaît pas clairement dans le rapport de présentation qui traite la thématique des déplacements de manière sommaire. Pourtant, dans un secteur majoritairement rural, le traitement des déplacements requiert une attention particulière.

Il est indiqué que de nombreux emplacements réservés ont été fléchés afin de permettre d'améliorer la desserte des quartiers à l'échelle communale : aires de stationnement, aires de covoiturage, création de voies pour les modes doux, sécurisation de certains axes / carrefours, recalibrage des voiries, voies de desserte et de désenclavement, etc. Ces éléments doivent être présentés, localisés et quantifiés pour permettre au public d'apprécier concrètement les ambitions du projet en matière de réduction des déplacements motorisés.

Par ailleurs, il est indiqué que « *les choix de zonage portent plusieurs principes qui visent à maintenir un tissu urbain serré, au sein duquel les différentes fonctions urbaines se côtoient, permettant ainsi de limiter les besoins en déplacements et de fait les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre* ». Il convient donc de montrer comment le projet articule mobilité et urbanisme en favorisant les déplacements courts, à pied ou à vélo et comment le projet de PLUi réduit les besoins de déplacements en voiture individuelle au travers de l'organisation spatiale du développement urbain, et son articulation avec les transports en commun. En ce sens, le projet de PLUi devrait identifier les pôles générateurs de déplacement afin de justifier la manière dont il organise l'accès aux équipements, services, commerces pour créer des alternatives à l'usage de la voiture individuelle.

Le potentiel de développement des mobilités alternatives sur le territoire est mis en avant dans le rapport de présentation. Pour autant, de manière générale, le manque de précision du dossier sur la thématique et l'éparpillement des informations ne permet pas d'apprécier les réflexions menées sur le sujet, ainsi que les dispositions et aménagements introduits à cet effet.

La MRAe recommande de présenter clairement, dans une partie dédiée, l'ensemble des dispositions envisagées par le projet de PLUi pour favoriser le développement des mobilités alternatives à la voiture individuelle prévue dans le PADD en :

- **proposant un inventaire et une carte de localisation des aménagements envisagés en faveur des mobilités douces, de l'intermodalité et du covoiturage, ainsi qu'une analyse justifiant la cohérence des choix retenus, et de proposer dans le PLUi les outils réglementaires adaptés pour les favoriser ;**
- **en précisant les critères d'organisation spatiale du développement urbain (zones U et AU) retenus pour favoriser les déplacements de courtes distances et les interactions avec les aménagements en faveur des mobilités douces envisagés.**

V.5.b) Développement des énergies renouvelables

Le rapport de présentation précise que, sur le territoire de la communauté de communes Adour Madiran, les énergies renouvelables sont de manière générale peu développées alors que le

territoire dispose d'un fort potentiel de développement (énergies éolienne et solaire, géothermique et biomasse). Le PADD affirme sa volonté de développer les énergies renouvelables sur son territoire.

La MRAe relève favorablement la volonté de la communauté de communes de tendre vers un territoire à énergie positive notamment en développant les énergies renouvelables (EnR). Toutefois ce développement doit se réaliser en prenant en compte l'ensemble des enjeux environnementaux.

Le projet de PLUi prévoit 5 STECAL correspondant à des projets de production d'énergies renouvelables. Or, le choix de ces sites n'est pas justifié sur la base d'une étude comparative de sites favorables pour accueillir des installations EnR au regard de leurs caractéristiques environnementales. La MRAe rappelle que le projet de SRADDET⁷ arrêté et soumis à consultation, contient une règle (n°20) qui requiert d'« identifier les espaces susceptibles d'accueillir des installations ENR en priorisant les toitures de bâtiments, les espaces artificialisés (notamment les parkings) et les milieux dégradés (friches industrielles et anciennes décharges par exemple), et les inscrire dans les documents de planification ». Le SRADDET Nouvelle-Aquitaine approuvé le 27 mars 2020 contient également la règle (RG30) suivante : « Le développement des unités de production d'électricité photovoltaïque doit être privilégié sur les surfaces artificialisées bâties et non bâties, offrant une multifonctionnalité à ces espaces. ». De plus, la stratégie de l'État pour le développement des énergies renouvelables en Nouvelle-Aquitaine⁸ pose le principe d'un développement de l'énergie photovoltaïque sur les terrains délaissés et artificialisés.

L'état initial de l'environnement précise l'enjeu à engager des efforts sur les nouvelles constructions en travaillant, dès l'amont des opérations d'aménagement, sur les formes bâties et le bioclimatisme (EIE p.157). À ce titre, hormis l'orientation de l'espace de vie extérieur, aucune disposition n'est intégrée dans les OAP. Il conviendrait de définir par exemple des dispositions favorables à l'implantation de panneaux solaires ou photovoltaïques (inclinaison de la toiture, absence de masque solaire...).

Si elle note favorablement la volonté du projet de développer les énergies renouvelables, la MRAe recommande que le projet de PLUi soit plus précis et aille plus loin en matière de développement des énergies renouvelables et de réduction de la consommation d'énergie :

- en localisant les zones favorables au développement des énergies renouvelables, selon les règles définies dans les documents supérieurs, en tenant compte des enjeux environnementaux et paysagers et en traduisant les résultats de cette analyse dans le règlement graphique afin d'orienter les porteurs de projet ;**
- en abordant les questions relatives à la conception bioclimatique des bâtiments (logements traversants ou bi-orientés, trame bâtie, orientation et inclinaison des toitures, ombres portées...).**

V.6. Préservation de la ressource en eau

La MRAe relève que les stations de traitement des eaux usées de Vic-en-Bigorre, de Rabastens de Bigorre et de Maubourguet, totalisant près de 12 500 équivalent-habitants, étaient non conformes en performance 2018. Le réseau de collecte de la station de Vic-en-Bigorre était également non conforme en 2018 et la station de Tostat était non conforme en équipement.

Concernant la station de Rabastens-en-Bigorre, le rapport annuel du délégataire pour l'année 2018 relève :

- d'importantes entrées d'eaux claires parasites dans le réseau de collecte ;
- des dépassements réguliers de la norme de rejet sur le paramètre matière en suspension (MES) ;
- une surcharge hydraulique de 250 % et organique de 130 % ;

⁷ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

⁸ <http://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/strategie-regionale-desenergies-renouvelables-r4620.html>

Le rapport conclut qu'une nouvelle filière de traitement est indispensable.

La MRAe rappelle que la prescription PR.44 du SCoT Val d'Adour prévoit « *d'anticiper et adapter les projets d'extensions urbaines aux capacités épuratoires du secteur et à la capacité du réseau et des équipements lorsque le réseau d'assainissement collectif existe* » et que « *les documents d'urbanisme devront restreindre le développement urbain dans les secteurs insuffisamment équipés ou dans les secteurs où la qualité des milieux et la ressource en eau peuvent être altérées.*»

Il est donc attendu que le dossier de PLUi présente de manière explicite les dates de mise en conformité des systèmes d'assainissement qui présentent des dysfonctionnements et démontre leur capacité à traiter les effluents générés par les nouvelles habitations et activités prévues par le PLUi au regard de la sensibilité des milieux récepteurs.

Concernant l'assainissement individuel, le rapport de présentation précise que 42% des installations ont été diagnostiquées en « *dispositif défavorable – réhabilitation urgente* », ce qui implique également de probables rejets polluants vers le milieu naturel. 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 SAGE Adour Amont, approuvé en 2015, précise que la multiplication des dispositifs d'assainissement autonome par infiltration dans les secteurs à sols très filtrants semble avoir localement un impact négatif sur la qualité des nappes, notamment pour les secteurs cumulant des installations défectueuses. Il convient donc de démontrer l'aptitude des sols aux dispositifs d'assainissement non collectif avant toute ouverture à l'urbanisation et de proposer les solutions techniques les plus adaptées.

La MRAe juge indispensable que l'ensemble des données soit conforté et que l'évaluation des impacts de la gestion des eaux usées soit conduite, incluant les STECAL et les changements de destination.

Elle recommande que toute nouvelle ouverture à l'urbanisation sur les communes soit conditionnée à la mise en œuvre d'une gestion des eaux usées adaptée à la sensibilité des milieux récepteurs et performante d'un point de vue environnemental pour répondre aux futurs besoins.

En ce qui concerne les choix d'aménagement en périmètre de protection d'alimentation en eau potable, la question de l'aptitude des sols aux dispositifs d'assainissement individuel et de gestion des eaux pluviales n'est pas développée. À ce titre, la MRAe souligne que l'orientation B24 du SDAGE Adour-Garonne 2016- 2021 « *préserver les ressources stratégiques pour le futur* » demande que « *les documents d'urbanisme prévoient des zonages compatibles avec les enjeux de préservation de ces zones* ».

La MRAe recommande qu'une attention particulière soit apportée à l'aptitude des sols des zones destinées à être aménagées en périmètre de protection afin de garantir des systèmes performants et de justifier de l'absence d'incidence notable des extensions projetées sur la ressource en eau potable.

L'état initial de l'environnement fait état de pressions quantitatives liées aux prélèvements pour l'eau potable et l'agriculture. La MRAe s'interroge sur les mesures que les communes envisagent de mettre en œuvre afin d'assurer une bonne adéquation entre les besoins et les ressources en eau potable. En effet, le plan d'aménagement et de gestion durables (PAGD) du SAGE précise que, du point de vue du bilan entre les ressources en eau et les besoins des différents usages, le territoire du SAGE Adour amont est dans une situation déficitaire. Il indique également que les étiages de l'Adour, très accusés, rendent difficile le respect des débits objectifs définis par le SDAGE Adour-Garonne, devant permettre l'équilibre entre les usages et le bon fonctionnement du milieu aquatique. La bonne prise en compte de cet enjeu doit donc se traduire par un bilan actualisé de la ressource en eau disponible. Ce bilan doit également prendre en compte les conséquences possibles du changement climatique sur les besoins et les ressources disponibles.

La MRAe recommande de rendre compte plus précisément du déficit quantitatif de la ressource en eau, de quantifier l'incidence du projet de PLUi sur la nappe et de présenter les mesures destinées à limiter les impacts de l'aménagement du territoire.