



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie sur le projet d'élaboration
du plan local d'urbanisme
intercommunal (PLUi) du Canton d'Ossun (65)**

n° saisine 2020-8373
n°MRAe 2020AO33

Avis adopté le 18 juin 2020 par
la mission régionale d'autorité environnementale de la région 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 11 mars 2020 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Canton d'Ossun, territoire situé dans le département des Hautes-Pyrénées.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

L'avis a été préparé par les agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de son président. L'avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier. Cet avis est émis collégalement, lors de la réunion du 18 juin 2020 de la MRAe réalisée en visio-conférence, par les membres de la MRAe suivants : Jean-Pierre Viguier, Georges Desclaux, Thierry Galibert, Jean-Michel Salles et Jean-Michel Soubeyroux.

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 R104-23 et R104-24 du Code de l'urbanisme, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie qui a formulé son avis le 9 mars 2020.

Conformément aux dispositions de l'article R104-25 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 plan local d'urbanisme intercommunal du Canton d'Ossun constitue le premier document intercommunal pour ce territoire de 17 communes situé à l'interface des villes de Tarbes et de Lourdes et porteur de forts enjeux de développement pour la communauté d'agglomération de Tarbes-Lourdes-Pyrénées (CATLP). L'élaboration du plan, débutée en 2016 par la communauté de communes du canton d'Ossun et qui se poursuit aujourd'hui sous la conduite de la CATLP, a été soumise à évaluation environnementale par la décision en date du 29 mai 2019 de la MRAe d'Occitanie après examen au cas par cas au titre de l'article R. 104-8 du code de l'urbanisme.

La MRAe note que ce projet de PLUi ne s'accompagne pas d'une réflexion sur les enjeux de développement à l'échelle plus globale de la communauté d'agglomération alors que les dynamiques de ces deux territoires imbriqués sont étroitement liées et répondent à une même gouvernance depuis janvier 2017.

Malgré son caractère globalement clair et bien illustré, la présente démarche d'évaluation environnementale mérite d'être approfondie. La MRAe la juge en effet insuffisamment proportionnée aux enjeux écologiques de ce territoire. Il convient notamment de compléter l'analyse des enjeux environnementaux des différents secteurs du projet ouverts à l'urbanisation par un travail de terrain permettant d'apprécier les incidences. Celles-ci méritent d'être précisées, tant au plan qualitatif que quantitatif, pour l'ensemble des thématiques environnementales de chaque secteur de projet.

La Mrae recommande en outre de mieux analyser la trame verte et bleue, notamment dans l'identification des zones humides, et de mieux préserver cette trame via un classement suffisamment protecteur dans le règlement ou au travers d'un outil approprié du code de l'urbanisme. Elle recommande enfin que les zonages naturels « N », agricoles « A », agricoles protégés « Ap » fassent l'objet d'une inconstructibilité plus stricte dans le règlement écrit, pour limiter les risques de dégrader le patrimoine naturel.

En l'état, le PLUi demeure susceptible d'impacts sur des milieux naturels présentant des sensibilités locales.

Sur le plan de la consommation d'espace, la MRAe considère que le respect des objectifs de modération de consommation d'espace avancés dans le PADD n'est pas vérifié. Elle recommande plus particulièrement de reprendre la démarche qui a conduit à l'estimation du besoin d'urbanisation en extension, en optimisant l'usage des espaces en densification à l'intérieur des tâches urbaines (taux de rétention moins élevé, augmentation du taux de logements à l'hectare dans les communes pôle, etc.) et en incitant à la remise sur le marché des logements vétustes. Par ailleurs, le besoin et la disponibilité au sein des zones d'activités ne sont pas clairement présentés dans le rapport, ce qui ne permet pas d'avoir une vue précise sur la consommation d'espace à vocation d'activité.

Les enjeux de mobilité sont marqués sur le territoire avec près de 90% des déplacements domicile-travail effectués en voiture. Si la place importante de la voiture individuelle dans les déplacements quotidiens, la question des embouteillages, les problèmes de stationnement sont bien présentés, le PLUi n'en tire pas de conséquences particulières dans son projet. La MRAe recommande de développer les modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle dans les communes.

En conclusion la MRAe estime que l'évaluation environnementale du PLUi présente donc certaines lacunes et que certaines analyses doivent être conduites à une échelle plus pertinente, dépassant celle du PLUi, pour être pleinement utiles.

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

L'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Canton d'Ossun a été soumise à évaluation environnementale par la décision en date du 29 mai 2019 de la MRAe d'Occitanie au titre de l'article R. 104-8 du code de l'urbanisme. La décision était notamment motivée par :

- La taille du territoire et l'ampleur du projet d'urbanisation ;
- La présence sur la commune de sensibilités environnementales significatives, notamment onze zones naturelles d'intérêt écologique et faunistique (ZNIEFF) de type 1, deux ZNIEFF de type 2, de nombreuses zones humides et de nombreux corridors écologiques de la trame verte et bleue ;
- L'absence de diagnostic naturaliste préalable à l'échelle du territoire, notamment au niveau des terrains destinés à être ouverts à l'urbanisation
- Les incidences potentielles du projet d'urbanisation sur la ressource en eau, la qualité paysagère, le cadre de vie des habitants, les émissions de gaz à effet de serre ainsi que la consommation d'énergie.

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe : www.mrae.developpement-durable.gouv.fr.

En outre, il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », l'autorité compétente pour approuver un plan doit mettre à la disposition de l'autorité environnementale, du public et des autorités des autres États membres de l'union européenne éventuellement consultés, 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, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

II. Présentation du territoire intercommunal et de ses perspectives de développement

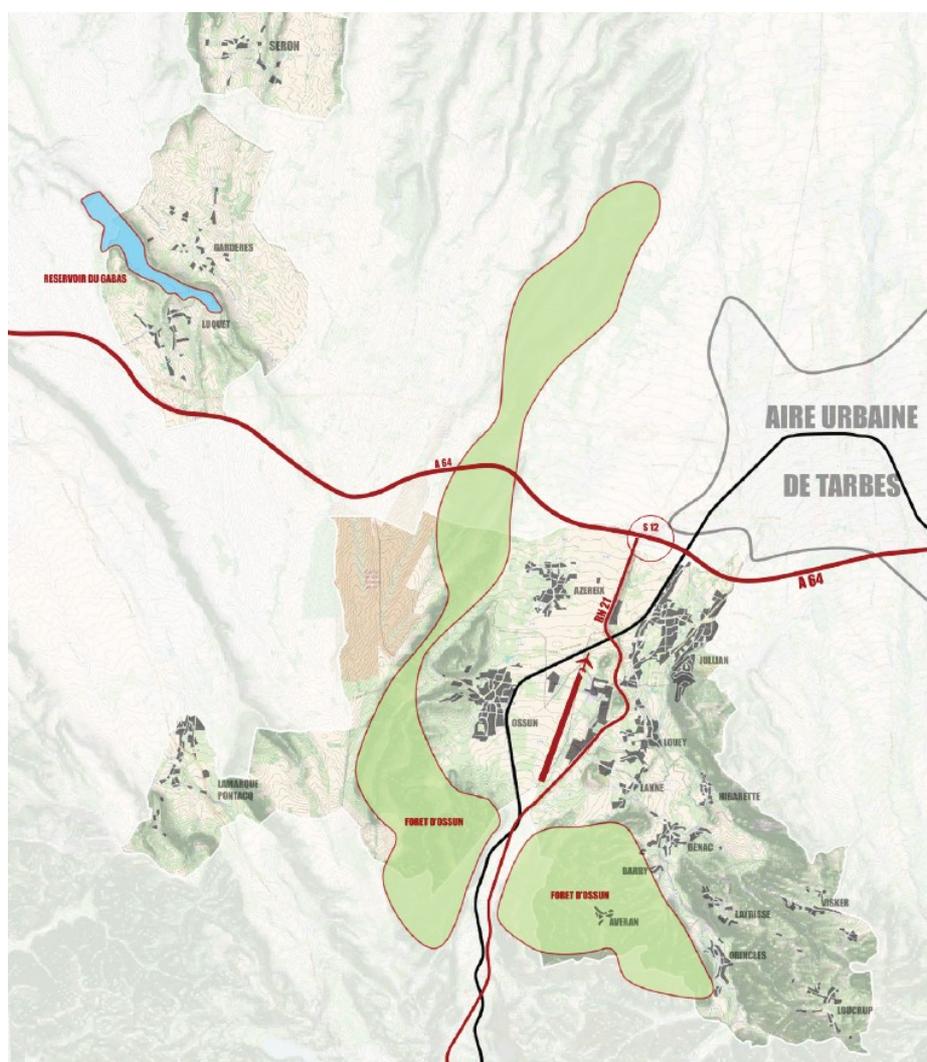
Le Canton d'Ossun est un territoire de la région Occitanie composé de dix-sept communes réparties sur deux espaces en discontinuité : quatorze communes sont situées en continuité territoriale entre Tarbes et Lourdes, trois situées plus à l'ouest et constituant une des deux enclaves que le département des Hautes-Pyrénées comporte dans le département voisin des Pyrénées-Atlantiques : Luquet, Gardères et Séron. Ce territoire s'étend sur 139,7 km² et compte 13 103 habitants en 2016. Il se situe entre la plaine tarbaise, le plateau de Ger et le piémont collinaire des Pyrénées et il comprend ainsi trois unités paysagères très différentes, le plateau, la plaine et les coteaux. Sur le plan des paysages du Canton, la ligne de crête des Pyrénées est omniprésente.

L'ensemble des communes du Canton d'Ossun constituait une communauté de communes jusqu'à sa fusion au 1^{er} janvier 2017 avec d'autres territoires pour créer la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées. C'est cette dernière qui a repris à son compte le portage du projet de PLUi du canton d'Ossun initialement engagé par la communauté de communes.

Le Canton d'Ossun se trouve à l'interface des villes de Tarbes et de Lourdes et dispose sur son territoire de l'Aéroport Tarbes Lourdes Pyrénées. Cet équipement, stratégique pour le département, bénéficie d'infrastructures lourdes, permettant l'accueil d'avions gros porteurs. Indépendamment de son activité commerciale principalement liée à la desserte internationale de la cité mariale, au soutien du tourisme pyrénéen et au trafic d'affaire du bassin de vie bigourdan avec une ligne régulière sur la capitale, il constitue également un bassin d'emplois de premier ordre pour le

département avec deux zones d'activités significatives, Pyrene Aeropole (comprenant notamment le groupe Daher, ex SOCATA, et Tarmac Aerosave, spécialisé dans le recyclage d'avions) et Pyrénia (campus aéro-industriel), principalement axées sur l'industrie aéronautique et le tertiaire.

Il bénéficie en outre d'un réseau routier développé avec, pour les déplacements nord-sud et la desserte de la vallée des gaves (Argelès-Gazost, Cauterets, Gavarnie, Barèges), la RN21 déjà en grande partie à 2X2 voies, et, pour les échanges est-ouest, en pied de massif des Pyrénées, l'A64 permettant une liaison facilitée avec les grands pôles urbains environnants (Pau, Toulouse) ainsi qu'avec la côte atlantique et l'Espagne. En revanche, les transports en commun qui le desservent se limitent à un réseau ferré reliant Ossun à Tarbes et Lourdes avec une fréquence réduite, et à un réseau de transport de bus, également peu développé. Les cheminements doux sont peu nombreux et peu adaptés pour les déplacements utilitaires. Seule la commune de Juillan dispose de voies cyclables. Ce mode de vie impliquant une utilisation quasi-exclusive de la voiture individuelle, génère une augmentation régulière du trafic routier ainsi qu'une saturation du réseau, notamment à Juillan, et des problèmes de stationnement.



Diagnostic page 16

Le territoire comporte onze zones naturelles d'intérêt écologique et faunistique (ZNIEFF) de type 1, deux ZNIEFF de type 2, de nombreuses zones humides et des corridors écologiques de la trame verte et bleue. Le territoire ne comporte pas de zone Natura 2000.

La forêt d'Ossun (700 hectares environ) est un ensemble géré par l'Office National des Forêts, composé de peuplements artificiels de résineux et de chênaies. Le lac du Gabas est un lac collinaire, un des plus grands de la région pyrénéenne, achevé en 2005. D'une superficie de 213

hectares, il s'étale sur quatre communes, Luquet, Gardères, Lourenties et Eslourenties et offre des activités de loisirs. Un projet de création d'un nouvel hôpital est prévu sur la commune de Lanne. Le territoire dispose aussi d'un environnement riche entre le piémont et la plaine tarbaise.

Le canton d'Ossun comprend trois grandes entités géomorphologiques : la plaine le piémont et le plateau abritant les communes faisant enclave. Les communes de la plaine sont les plus importantes et comportent le plus d'équipements et de services.

L'enclave des trois communes (Gardères, Luquet, Séron) appartient au territoire couvert par le Schéma de Cohérence Territoriale du Grand Pau. Approuvé en juin 2015, et encadrant le devenir du territoire à horizon 2030, le SCoT constitue le principal document de référence pour ces communes du PLUi. Il fixe notamment un nombre maximum de logements par an à respecter. Le PLUi, sur sa partie « enclave », devra être compatible avec les dispositions du SCoT du Grand Pau.

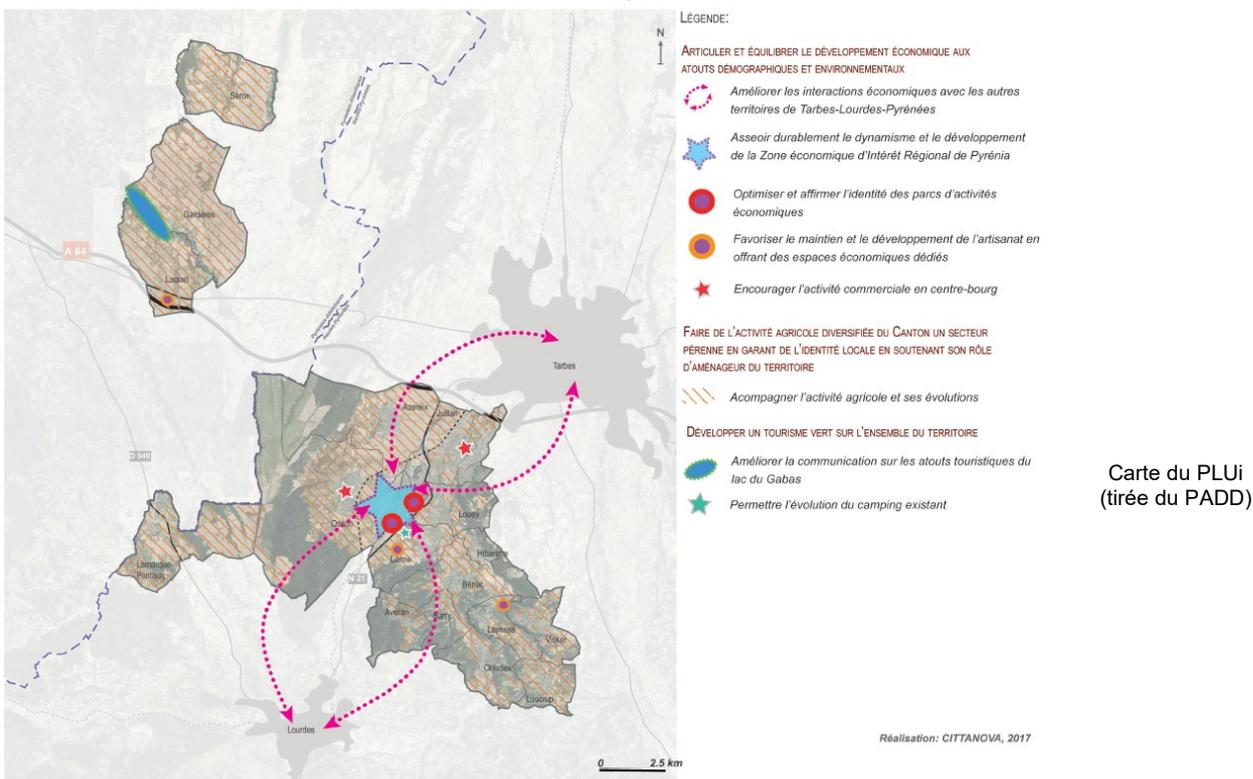
Les quatorze autres communes situées entre Tarbes et Lourdes sont rattachées au périmètre du SCoT Tarbes et Lourdes, annulé en 2016. Ces communes ne sont donc pas couvertes aujourd'hui par un SCoT.

Les dispositions de la loi montagne s'appliquent aux communes d'Averan, Barry, Layrisse, Loucrup et Oricles et doivent être prises en compte dans le plan local d'urbanisme intercommunal.

Le territoire du Canton d'Ossun comptait 13 103 habitants en 2016 (chiffres INSEE). Depuis le début des années 1950 jusqu'à aujourd'hui, le territoire d'Ossun observe une augmentation de sa population, passant d'environ 7 000 habitants en 1946 à 13 000 en 2009. Le Canton d'Ossun se caractérise par une croissance démographique élevée entre 1950 et 2013, +1,07 % par an, tandis que la population des Hautes-Pyrénées a peu augmenté (+0,03 % par an). Les villes voisines de Tarbes et Lourdes perdent notamment des habitants pendant la période, au détriment de leur périphérie.

La croissance démographique est uniquement due au solde migratoire positif. L'attractivité du canton d'Ossun et l'accroissement démographique s'explique par le phénomène d'étalement urbain et de périurbanisation autour de Tarbes, Lourdes et Pau. Des terrains bon marché, un cadre de vie à la campagne et un territoire bien desservi par les infrastructures routières expliquent cet accroissement récent de population.

Axe 3 : POURSUIVRE ET ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT D'UNE ÉCONOMIE BASÉE SUR L'ÉCONOMIE AÉRONAUTIQUE, LE TERTIAIRE ET L'AGRICULTURE



Le projet d'aménagement retenu par l'intercommunalité, traduit au sein du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) s'articule autour de quatre axes stratégiques :

- *Axe 1 : « Le paysage et l'Eau, composantes majeures du projet d'aménagement et acteurs de la qualité de vie du territoire ».* L'objectif est d'aménager le territoire par une approche globale du territoire et d'accompagner la protection des paysages emblématiques du Canton d'Ossun, mais également de protéger la ressource en eau et de veiller à la préservation de sa qualité, au regard du contexte naturel du territoire (fragilité et vulnérabilité de la nappe phréatique).
- *Axe 2 : « Valoriser le rôle d'interface du territoire ».* L'objectif est de produire d'ici 2030 900 logements, d'anticiper l'implantation d'un nouvel hôpital à Lanne et de prévoir les dispositions foncières et fonctionnelles pour le transfert des hôpitaux de Tarbes et Lourdes. Un objectif de l'axe 2 est aussi de permettre le développement des énergies renouvelables.
- *Axe 3 : « Poursuivre et accompagner le développement d'une économie basée sur l'aéronautique, le tertiaire et l'agriculture ».* L'objectif du projet est notamment d'améliorer les interactions économiques avec les autres territoires de Tarbes Lourdes Pyrénées, de veiller à la préservation et au développement du commerce de proximité et d'améliorer l'accessibilité aux commerces dans l'aménagement des centres-bourgs et de développer le tourisme vert sur l'ensemble du territoire.
- *Axe 4 : « Concilier développement projeté, cadre de vie et ressources à préserver ».* L'objectif est de recentrer l'urbanisation des bourgs sur l'existant et de modérer leurs extensions.

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

La MRAe identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux, notamment en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales du territoire. Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux du projet de PLUi sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels
- la préservation du patrimoine et des paysages ;
- l'eau et l'assainissement ;
- les risques ;
- les énergies renouvelables, les déplacements et l'adaptation au changement climatique.

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

Le Canton d'Ossun constituait une communauté de communes jusqu'à sa fusion au 1^{er} janvier 2017 avec d'autres territoires pour créer la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées. Le présent PLUi a été initié par cette ancienne communauté de communes avant la fusion, et sa réalisation a été poursuivie par la nouvelle communauté d'agglomération qui a pris acte du débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) en septembre 2017 et a arrêté le projet de PLUi par la suite.

Pour autant, nombre d'items ou d'enjeux sont traités à la seule échelle du territoire du Canton d'Ossun, sans faire le lien ou démontrer la cohérence avec les pôles urbains de Tarbes et Lourdes, pourtant inclus dans la même communauté d'agglomération. En l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCoT) sur la majeure partie du territoire, le présent projet de PLUi se prête à une réflexion sur les enjeux du territoire à une échelle plus globale, celui de la communauté d'agglomération, les enjeux de ce vaste territoire et du canton d'Ossun étant intimement liés (consommation d'espace à vocation d'activités, d'habitat en lien avec la périurbanisation, mobilité, etc.).

La MRAe recommande de présenter les principaux enjeux relevant de l'évaluation environnementale et le choix du projet d'aménagement et de développement durable qui en découle à l'aune d'une réflexion à l'échelle de la communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées dont fait désormais partie le territoire du Canton d'Ossun.

Le principe de proportionnalité, selon lequel l'évaluation environnementale conduite doit être proportionnée à l'importance des enjeux environnementaux de la zone considérée², n'est pas convenablement appliqué. L'évaluation environnementale propose des « zooms » sur des zones touchées de manière notable (p.181 à 332 de la justification de l'EE). Si le PLUi traite de la plupart des enjeux environnementaux présents au sein du territoire intercommunal, il le fait trop souvent de manière bibliographique et générale : 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 au profit de tous les secteurs à urbaniser ou autre de projet (emplacements réservés, secteurs à vocation photovoltaïque, etc.).

Les incidences qui demeurent ne sont de fait pas évaluées. Il est indispensable que le rapport de présentation qualifie et quantifie les incidences du projet sur l'environnement et analyse leurs effets cumulés. Ces apports doivent notamment permettre de justifier les choix en matière de constructibilité et d'aménagement dans les secteurs présentant des enjeux écologiques tout en limitant le mitage et l'étalement urbain. Cette analyse doit être étendue aux zones urbaines existantes présentant des possibilités de construction ou de densification significatives.

Enfin, la démarche d'évaluation environnementale, si elle présente une analyse, même incomplète, des secteurs à urbaniser, n'a pas conduit à remettre en question l'ouverture à l'urbanisation de secteurs sensibles.

Aussi, faute d'une évaluation environnementale suffisamment poussée, 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 d'approfondir la démarche d'évaluation environnementale, jugée insuffisamment proportionnée aux enjeux écologiques. Il convient notamment de compléter l'analyse des enjeux environnementaux des secteurs du projet ouverts à l'urbanisation par un travail de terrain permettant d'apprécier les incidences et d'en tenir compte.

La MRAe recommande de préciser, tant au plan qualitatif que quantitatif, les incidences résiduelles pour l'ensemble des thématiques environnementales de chaque secteur de projet et de proposer une synthèse permettant d'apprécier les effets cumulés des projets inscrits dans le PLUi.

Le rapport de présentation propose un dispositif de suivi qui ne définit pas de valeur initiale pour chacun des indicateurs retenus, ni de point d'étape. Cette valeur initiale est essentielle pour disposer d'une référence à partir de laquelle pourra être examinée le bilan de l'application du PLUi. Sans ces éléments, le dispositif de suivi n'a aucune portée concrète.

La MRAe recommande de finaliser le dispositif de suivi en identifiant la source des données à mobiliser et en précisant la valeur initiale et la périodicité de production des indicateurs retenus lorsque ceux-ci impliquent une comparaison avec l'année initiale, à définir, sans lesquels le dispositif de suivi n'a pas de portée.

² 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).

V. Compatibilité avec les documents de rang supérieur

Le projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), non encore approuvé, est pris en compte pour les aspects relatifs au foncier et à la transition économique. Le SDAGE du bassin Adour-Garonne est pris en compte notamment dans les OAP en permettant la gestion des eaux de ruissellement, la présence de cours d'eau, en prenant en compte les risques d'inondation, en limitant les risques d'imperméabilisation des sols, en respectant les reculs vis-à-vis des cours d'eau, en préservant les ripisylves et en définissant les OAP en dehors des zones humides.

Le territoire du Canton d'Ossun, n'est pas couvert par un SCoT, seules les trois communes de Luquet, Gardères et Séron, dites des Enclaves, sont couvertes par le SCoT du Grand Pau. Il n'apparaît pas clairement que les objectifs du SCoT du Grand Pau soient respectés en ce qui concerne la consommation d'espace à vocation économique pour les trois communes des Enclaves. 7,94 ha de zones sont ouverts à Luquet et la lecture du rapport ne permet pas de savoir si cette superficie est en extension ou déjà partiellement construite. Le SCoT du Grand Pau prévoit une enveloppe maximale de 3 ha pour les communes des Enclaves.

En l'absence de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) opposable sur le reste du territoire suite son annulation par le tribunal administratif en novembre 2015,

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

V.1 Maîtrise de la consommation d'espace

V.1.1 Consommation d'espace à vocation d'habitat.

Le territoire bénéficie depuis près d'un demi-siècle d'une dynamique démographique importante avec l'installation de nouveaux ménages, que ce soit par desserrement des ménages déjà sur place ou nouveaux arrivants. Cependant la dynamique démographique intercommunale tend désormais à ralentir en comparaison avec celle qui prévalait jusqu'aux années 90. On constate désormais un vieillissement amorcé de la population intercommunale, au sein de laquelle les plus de 45 ans sont désormais majoritaires et les plus de 60 ans en représentent plus du quart.

Entre 2005 et 2015, l'ancienne communauté de communes du Canton d'Ossun a consommé environ 133 ha de foncier, dont 93,9 ha à destination d'habitat. Les communes de Jullian et d'Ossun ont connu l'étalement le plus important avec plus de 13 ha consommés pour de l'habitat sur chaque commune. La plupart des espaces consommés ont été des terres agricoles.

Entre 2008 et 2013, le parc de logements neufs a augmenté de 482 logements.

L'ancienne communauté de communes du canton d'Ossun compte 90% de résidences principales, soit un parc de résidences secondaires très faible et un faible taux de vacance.

La communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées envisage d'accueillir 1000 habitants supplémentaires en dix ans d'ici 2030 sur le territoire du canton d'Ossun. Elle a choisi pour déterminer ce chiffre un scénario démographique intermédiaire, amenant à un léger ralentissement de la croissance démographique (de +0,88 % à +0,74 % par an). Elle estime nécessaire pour accueillir cette nouvelle population la construction de 449 logements supplémentaires, auquel il faut ajouter 294 logements pour le maintien de la population (desserrement des ménages : 107 logements et renouvellement de 3% du parc des logements insalubres : 188 logements). Un objectif total de 743 logements à produire entre 2020 et 2030 est fixé.

Le rapport de présentation (justification des choix p. 31 à 36) explique les modes de calcul, mais ne les justifie pas, au-delà des évolutions tendanciennes, au regard des dynamiques territoriales constatées et souhaitées sur le canton d'Ossun mais également au sein de la communauté d'agglomération.

La MRAe recommande de mieux justifier l'ensemble des paramètres ayant conduit à la détermination des besoins en logements nouveaux sur le territoire.

L'identification des gisements fonciers des communes du Canton d'Ossun laisse aussi apparaître un potentiel à urbaniser à l'intérieur des enveloppes bâties très important, de 92,3 ha (justification, p. 61 et suivantes). Sur ce potentiel, la collectivité applique un taux de rétention très important de 70 à 80 %, et des densités entre 6 et 14 logements à l'hectare, peu ambitieuses au regard des tendances récentes³. Le projet prévoit par ailleurs, comme indiqué ci-dessus, le « renouvellement » du parc existant à hauteur de 3 %, soit 188 logements, sans valoriser le foncier ainsi libéré par la suppression de ces logements insalubres.

Ces valeurs importantes conduisent à l'expression d'un besoin de surface en extension conséquent de 54,4 hectares.

Le PADD affiche un objectif⁴ de réduction de 20% de la consommation d'espace qui dans le cas présent et en référence aux consommations importantes réalisées par le passé, peut ressortir comme relativement modeste. De plus, cet objectif ne facilite pas l'inscription du projet intercommunal dans l'objectif majeur de la région Occitanie de viser le « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2040⁵.

Il semble par ailleurs contradictoire d'indiquer comme objectif de l'axe 4 du PADD d'accentuer l'effort de limitation de l'extension des bourgs et de prévoir 80 % de la production de logements du territoire du Canton en extension et 20 % seulement en densification.

Le raisonnement qui sous-tend les objectifs affichés de consommation d'espace a été réalisé en prévoyant la consommation d'espace en extension avant d'envisager les capacités en densification alors que la logique devrait être inverse.

La MRAe rappelle que la lutte contre l'étalement urbain est un des axes majeurs de la planification territoriale. La périurbanisation aboutit à une diminution et un mitage des espaces naturels et agricoles, altère la qualité des paysages, nuit à la biodiversité et aux écosystèmes, éloigne les populations des centralités, allonge les déplacements, augmente les gaz à effet de serre et rend irréversible l'imperméabilisation des sols.

La MRAe estime que l'objectif de modération de consommation d'espace n'est en l'état pas véritablement pris en compte malgré la volonté affichée par l'axe 4 du PADD.

La MRAe recommande de reprendre la démarche qui a conduit à l'estimation du besoin en extension, en optimisant l'usage des espaces en densification à l'intérieur des tâches urbaines (taux de rétention moins élevé, augmentation du taux de logements à l'hectare dans les communes pôle, etc.) et en incitant à la remise sur le marché des logements vétustes.

V.1.2 Consommation d'espace à vocation économique

L'activité économique du territoire est majoritairement portée par deux importantes zones économiques de part et d'autre de l'aéroport : la zone Pyrène Aéroport, à l'est (38 ha occupés et 29 ha libres d'après le diagnostic) et la zone Pyrénia à l'est, avec un accès à la piste de l'aéroport (27 ha occupés et 162 ha libres d'après le diagnostic).

Le territoire compte quatre autres zones artisanales ou industrielles, aux dimensions plus modestes et avec des potentiels disponibles plus limités : Gabas (6 ha de disponible) Layrisse (0,11 ha), Lanne (0,5 ha) et Aéro Bénac sans potentiel résiduel.

Certaines données chiffrées méritent d'être recalées entre elles ou clarifiées dans le rapport de présentation. En effet, alors que le diagnostic (p. 126) indique qu'il reste en 2016 197,71 ha de superficie disponible dans les différentes zones d'activité, le rapport de justification (p. 75) fait état d'une surface disponible de 263,8 hectares.

³ p. 62 du rapport de justification des choix : la densité des opérations réalisées récemment sont autour de 12 logements / ha

⁴ Axe 4 du PADD.

⁵ Objectif thématique 1.4 du projet arrêté de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Occitanie.

Plus loin, il est indiqué que le projet de la ZAC Pyrénia va débloquer 190 ha pour les activités industrielles, aéronautiques et tertiaires de l'aéroport, sans préciser s'il s'agit de zone urbaine ou de zone à urbaniser.

Le projet affirme également qu'une seule nouvelle zone est prévue, pour accueillir l'Hôpital de Lannes sur 6,3 ha. Or, le rapport indique page 89 que « *la consommation d'espace liée aux activités économiques engendrée par le PLUi représente donc 223,2 ha soit une surface inférieure à celle encore disponible dans les documents en vigueur (263,8 ha)* » ce qui interroge sur le besoin de consommation de foncier supplémentaire pour la réalisation du projet d'hôpital en l'absence d'explications complémentaires sur les raisons du foncier finalement choisi.

Le rapport indique par ailleurs page 89 que « *cette consommation d'espace peut paraître importante, mais il est cependant nécessaire de prendre en compte l'intégration du Canton d'Ossun à la Communauté d'Agglomération Tarbes-Lourdes Pyrénées. Les zones d'activités du Canton d'Ossun s'inscrivent donc dans une répartition globale des activités à l'échelle de l'agglomération* ». La MRAe considère effectivement que cette consommation d'espace est importante et regrette qu'aucune analyse à l'échelle de l'agglomération ne permette d'appréhender réellement les besoins et l'offre en termes de foncier économique.

L'OAP du site n°58 (justification page 306) secteur zone artisanale du Gabas à Luquet, ouvre à l'urbanisation 7,94 ha alors que le SCoT du Grand Pau prévoit une enveloppe maximale de 3 ha pour les trois communes des Enclaves. L'OAP du site n° 58 n'affiche pas clairement s'il s'agit d'une zone en extension ou d'un espace déjà partiellement construit.

La MRAe recommande de préciser et de clarifier les superficies de foncier réellement disponibles pour l'activité dans les zones urbaines, les zones à urbaniser du PLUi, en raison des chiffres contradictoires présentés dans le rapport.

Elle recommande de justifier les besoins en foncier économique à l'aune des potentiels non pas sur le seul territoire du Canton d'Ossun mais sur celui de l'ensemble de la communauté d'agglomération.

V.2 Préservation des milieux naturels

Les milieux naturels et agricoles représentent plus de 90% de l'occupation des sols et un quart du territoire est couvert par des forêts. Le territoire est riche d'un patrimoine naturel varié. Il est intersecté par onze zones d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1, deux ZNIEFF de type 2 et de nombreuses zones humides, notamment des marais, zones humides et tourbières situées entre Ossun et Lamarque-Pontacq. La trame verte et bleue intercommunale s'appuie sur celle définie par le SRCE, reprise par le PLUi.

L'état initial de l'environnement identifie les principaux milieux naturels à enjeux sur le territoire sur la base uniquement d'une lecture bibliographique à une échelle large. Sur cette base, chaque zone AU du PLUi fait l'objet d'une évaluation écologique succincte, et une fiche est présentée par zone AU dans la partie E de la justification du projet.

SITE N°9 : SECTEUR CHEMIN DU MIRAMONT - COMMUNE DE BARY

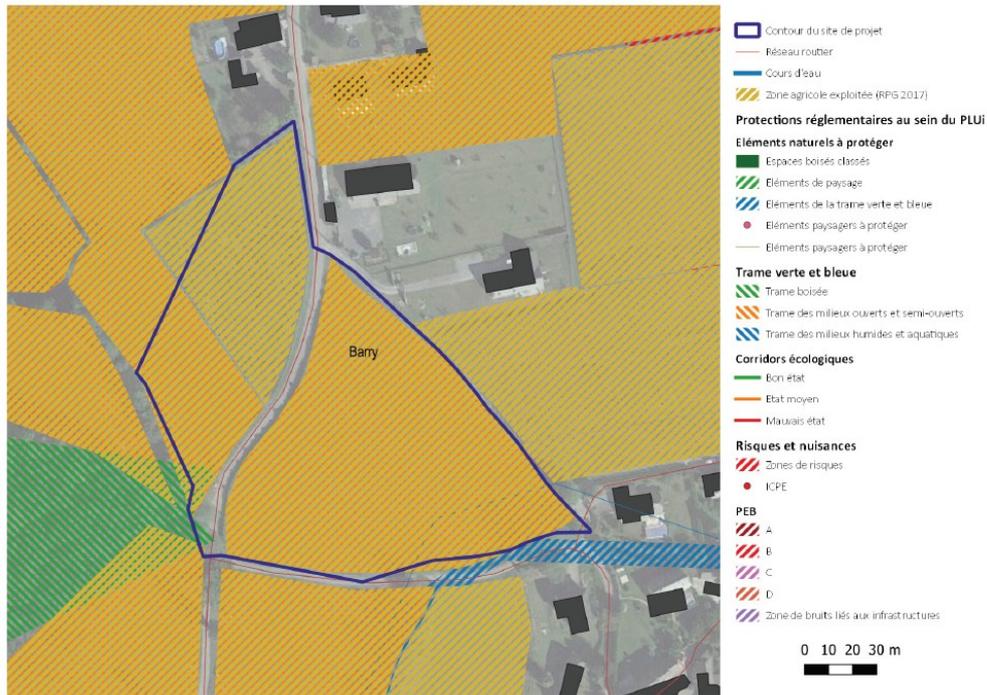
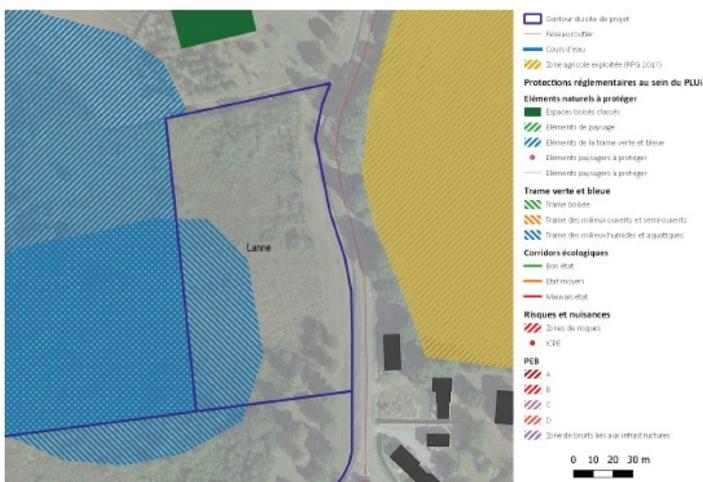


Figure 1: exemple de cartographie associée à une fiche sectorielle aux fins d'analyse des impacts du site

Ainsi l'analyse et la présentation des incidences pour chaque secteur à urbaniser s'avère relativement superficielle. La MRAe juge que l'analyse de l'évaluation des incidences des zones susceptibles d'être touchées de manière notable présentée dans le rapport de présentation 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, la carte du projet d'urbanisation du secteur Saint-Roch à Lanne (p. 304 de la partie Justification) montre une « trame des milieux humides » située dans le secteur à urbaniser sans la moindre explication, analyse, évaluation de l'impact, ni donc de mesure d'évitement, réduction ou compensation à prendre.



carte d'analyse des impacts



OAP Secteur Saint-Roch

La MRAe relève en outre que les emplacements réservés ou secteurs de projet autres qu'à fin de construction, ne font l'objet d'aucune analyse d'enjeux.

La MRAe rappelle qu'un diagnostic écologique de terrain doit être réalisé sur l'ensemble des secteurs voués à être artificialisés, 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 et d'autre part, des inventaires de terrain couvrant l'ensemble des taxons.

Un tel diagnostic, qui reste à réaliser, 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 espaces naturels qui présentent des potentialités en termes de fonctionnalité et d'accueil de la biodiversité.

La MRAe rappelle que le projet de PLUi doit prouver que les secteurs ouverts à urbanisation sont des secteurs de moindres enjeux environnementaux.

La MRAe recommande enfin de réaliser des zooms (compléments d'analyse ciblés) et des cartes d'enjeu pour les secteurs faisant l'objet d'emplacements réservés ou à vocation de projets divers.

Dans la justification Partie E, « analyse de l'impact du projet sur l'environnement », les cartes de biodiversité, protection des milieux boisés, protection des milieux ouverts, protection des milieux aquatiques, protection des réservoirs de biodiversité et protection des corridors écologiques ne représentent pas l'inventaire des milieux de biodiversité de la partie orange se rapportant au projet d'extension de l'aéroport à Lanne. On ne dispose donc pas de vue d'ensemble sur les milieux de biodiversité de ce secteur.

La MRAe recommande de présenter de manière lisible les enjeux de biodiversité du secteur à urbaniser de l'extension de l'aéroport à Lanne dans les cartes de la partie E de la justification du projet.

La trame verte et bleue (TVB) est définie à partir du SRCE et de divers éléments d'analyse. Son analyse et sa définition sont globalement bien pris en compte dans le projet. La MRAe note toutefois que les zones humides et leurs aires de fonctionnalité n'ont pas non été identifiées

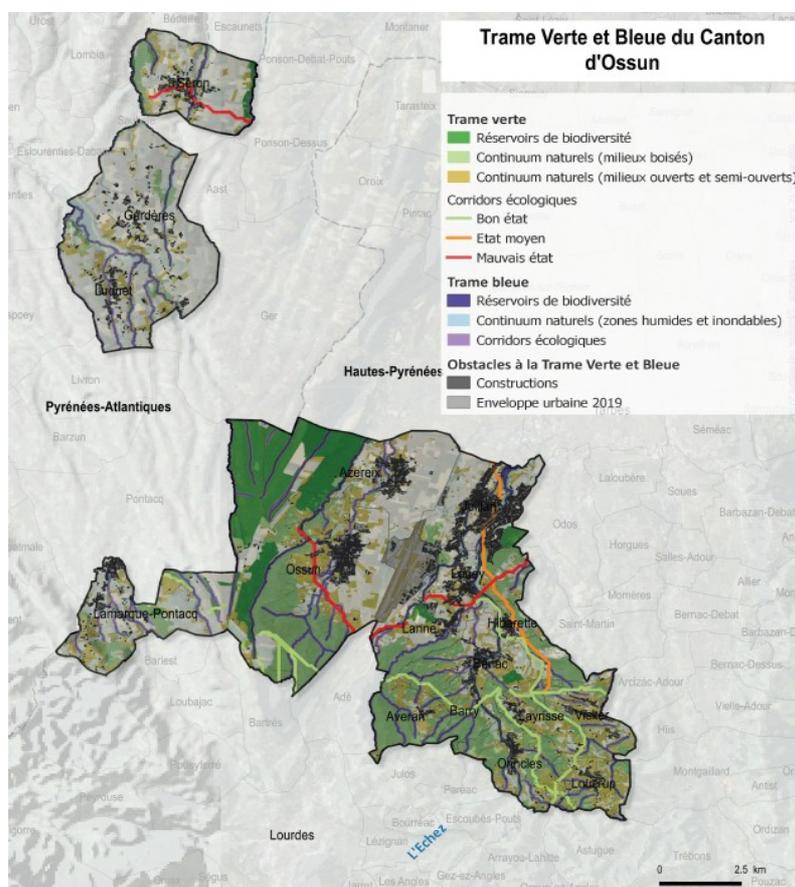


Figure 2: Trame verte et bleue du PLUi du Canton d'Ossun, extrait du Diagnostic Territorial

finement alors qu'il s'agit d'un enjeu important du territoire. La MRAe estime que la traduction de la trame verte et bleue (TVB) dans les règlements graphiques et écrits est trop succincte. Si des fragilités et des points de rupture sont bien évoqués, le PLUi ne présente pas pour autant des mesures locales, précises et opposables explicitant la manière dont la pérennité de cette trame pourra être assurée.

La MRAe identifie notamment des points d'attention sur plusieurs secteurs ouverts à l'urbanisation, qui comprennent des enjeux écologiques importants. Un certain nombre de secteurs intersectent les milieux ouverts et semi-ouverts ainsi que des ZNIEFF ou zones humides : le site n°38 Secteur Las Caneres à Lanne, (secteur empiétant une zone humide, en périmètre de ZNIEFF), le site n°39 secteur Saint-Roch à Lannes, (secteur empiétant sur la trame des milieux humides), à Lamarque-Pontacq, site n°32 (suppression de milieux ouverts et semi-ouverts), à Lanne, sites n°40, 41, à Loucrup, site n°48 rue de la Carrère, à Ossun site n°66 Château Margot (suppression de milieux ouverts et entraves à la circulation des animaux), à La Marque-Pontacq site n°32, à Layrisse, site n°47 du secteur Couarigues, à Louey, site n°51 rue de la Sablère, à Ossun, site n°63 Sesteux, à Ossun, site n° 68 secteur la Clote, à Séron, site n° 69, site n° 70, site n° 71, à Visker, site n°72, site n° 73, site n° 74 (suppression de milieux ouverts et semi-ouverts). Les mesures de compensation présentées dans les OAP n'ont pas d'incidence à ce stade.

Ces espaces, les trames de milieux ouverts et semi-ouverts avec pour certains des passages pour les circulations d'animaux, sont en régression du fait des dynamiques urbaines et de l'étalement urbain et le projet de PLUi peut à ce stade encore aggraver la situation existante.

La MRAe recommande de procéder à une identification précise des zones humides et à leur préservation renforcée à l'aide des outils réglementaires adaptés.

La MRAe recommande qu'une partie plus substantielle des zones des trames de milieux ouverts et semi-ouverts et des trames comportant des passages pour les circulations d'animaux identifiées dans les secteurs de projet, fassent l'objet d'une préservation renforcée par le PLUi, en proposant des évitements et des réductions de constructibilités de zones à urbaniser afin d'assurer la pérennité de leurs fonctions écologiques.

Elle recommande globalement de mieux justifier et d'inscrire dans le PLU toute mesure nécessaire opposable (zonage inconstructible, espaces boisés classés, etc.) permettant de garantir la pérennité des fonctionnalités de la trame.

La transcription des zonages naturels A, Ap et N, dans le règlement du PLU nécessite d'être renforcée au regard de l'objectif de conservation naturaliste de ces espaces. Les exceptions à l'inconstructibilité de ces zones sont nombreuses et rendent ces zonages peu protecteurs pour les espaces naturels sensibles. Dans le zonage Ap, si la constructibilité est mentionnée comme limitée, les locaux techniques et industriels des administrations et assimilés, compatibles avec les activités agricoles, pastorales et forestières existantes sont autorisées. Dans la zone N sont permises les exploitations agricoles et les logements destinés aux exploitants, mais également des fonctions complémentaires telles que la restauration, l'artisanat et le commerce de détail, ... dans le cadre de changements de destination. L'évolution des logements existants y est également autorisée.

La MRAe recommande que les zonages naturels A, Ap et N fassent l'objet d'une inconstructibilité beaucoup plus stricte dans le règlement écrit, afin de préserver le patrimoine naturel.

V.3 Préservation du patrimoine et des paysages

Le territoire comporte deux entités paysagères contrastées, le plateau de Ger (cône alluvionnaire) concernant les trois communes enclavées dans le département des Pyrénées-Atlantiques et le Piémont collinaire (terrasses de l'Adour) concernant les autres communes du canton d'Ossun.

Le rapport indique que la ligne de crête des Pyrénées est omniprésente sur le territoire, elle figure le paysage d'arrière-plan qui permet de se localiser, grâce à la silhouette des différents sommets de montagne. De nombreux cônes de vue sont ménagés par les variations du relief, vers la chaîne pyrénéenne et depuis les contreforts des Pyrénées.

La MRAe note que chaque OAP à vocation d'habitat et à vocation économique et d'équipement fait l'objet d'un volet paysager répondant en cela à l'enjeu de préservation des vues sur la montagne parfaitement souligné dans le diagnostic.

Toutefois, cet enjeu de préservation ou de valorisation des vues remarquables sur la montagne à travers l'urbanisme et l'aménagement du territoire est limité aux paysages perçus depuis les zones à urbaniser dans le cadre de prescriptions des OAP sectorielles. Or, ce territoire, à l'articulation entre l'A64 et la RN21 qui dessert une des principales vallées pyrénéennes, constitue elle-même une porte d'entrée paysagère depuis l'autoroute vers la vallée des gaves.

Soumis au développement urbain de Tarbes, le territoire du Canton d'Ossun requiert une analyse paysagère étendue à la qualité et l'identité des espaces urbains ainsi que dans le cadre de la requalification des espaces le long de l'axe de la RN21 incluant développement d'une zone commerciale le long de l'ex-RN 21 et la plate-forme d'activités autour de l'aéroport.

Une OAP thématique paysage pour l'ensemble du territoire qui pourrait s'appuyer sur le schéma de l'axe 1 du PADD, permettrait de conforter de manière plus globale ces enjeux paysagers, importants pour le territoire et ce en lien avec l'axe 1 du PADD.

La MRAe recommande de conforter la prise en compte de l'enjeu paysager attaché à ce territoire qui offre dans sa traversée une première séquence de paysages emblématiques d'accès aux Pyrénées, par exemple en réalisant une OAP thématique paysage pour l'ensemble du territoire .

V.4 Eau et assainissement

V.4.1. Eau potable

Le Canton d'Ossun est concerné par deux périmètres de captage qui permettent de desservir sa population en eau potable : le captage de Juillan et celui d'Ossun.

Si les données ne sont pas disponibles pour les communes de Luquet et de Séron, l'eau potable est globalement de bonne qualité d'un point de vue chimique et bactériologique pour les autres communes.

La nappe alluviale de l'Adour et de l'Echez, vis-à-vis de laquelle le territoire occupe une position centrale, constitue une réserve stratégique pour l'alimentation en eau potable et l'irrigation de toute la plaine de l'Adour. Cependant cette nappe est dans un mauvais état quantitatif et qualitatif.

La MRAe recommande de détailler et de justifier quelles actions le projet de PLUi envisage pour remédier au mauvais état qualitatif et quantitatif de la nappe alluviale de l'Adour et de l'Echez.

V.4.2 Assainissement

L'assainissement collectif est assuré par six stations d'épuration des eaux usées (STEP) sur le territoire du Canton d'Ossun : Azereix (1 500 équivalent habitant (EH)), Ossun (3 500 EH), Juillan (9 000 EH), Gardères (90 EH), Louey (300 EH) et Orincles (4 200 EH). Cela représente une capacité d'environ 18 500 EH. En dehors de la STEP d'Azereix qui nécessite d'importants travaux, les STEP du territoire sont globalement de bonne qualité.

Sept communes ne sont pas encore raccordées à l'assainissement collectif : Averan, Barry, Layrisse, Loucrup, Luquet, Séron et Visker. Le rapport indique que l'assainissement non-collectif représente environ 1 200 installations pour un taux de conformité autour de 80 %, sans plus de précision.

Les deux OAP des sites n°1 et n°2 à Averan précisent qu'il faudra être vigilant sur la qualité des assainissements autonomes, sans ajouter d'autre information.

La MRAe recommande de justifier et de préciser les travaux à réaliser pour la STEP d'Azereix.

Elle recommande également de préciser l'aptitude des sols à l'assainissement non collectif des communes concernées et en particulier dans les deux OAP des sites n°1 et n°2 de la commune d'Averan.

V.5 Risques

Le territoire est concerné par un Plan de Prévention au Bruit (PEB) lié à l'activité aéroportuaire. La zone d'emprise du PEB, relativement protectrice dans sa définition, s'étend sur 5 communes : Azereix, Juillan, Ossun, Louey et Lanne. Il s'applique au PLUi.

Des zones à urbaniser de plusieurs OAP sont situées dans des secteurs exposés au bruit (OAP p. 321 de la partie justification) et par conséquent soumises aux mesures de restrictions applicables à la construction dans les zones réglementées du PEB. La MRAe relève que les STECAL pour les gens du voyage sont couverts par le PEB. Elle note également que le site réservé au projet d'hôpital, bien qu'en dehors des zones réglementées du PEB, figure en zone D, informant d'un risque de gêne sonore.

La MRAe recommande d'éviter l'ouverture de secteurs à urbaniser dans les secteurs exposés au bruit, en particulier le secteur d'accueil des gens du voyage.

À défaut, elle recommande de préciser les mesures envisagées pour en réduire les impacts.

Concernant le risque inondation, quelques secteurs constructibles sont situés en zone inondable, aléa faible par exemple le site n°8 secteur Chemin d'Ossun dans la commune d'Azereix.

La MRAe recommande d'éviter ou de justifier du choix des secteurs de développement de l'urbanisation dans les zones inondables, même en aléa faible.

L'urbanisation existante dans la zone inondable n'est pas non plus appréhendée. Le PLUi dispose pourtant d'outils à sa disposition, applicables aux réaménagements des espaces publics (parkings, places...) comme aux éventuelles reconstructions ou extensions du parc privé, et susceptibles de contribuer à atténuer le risque : désimperméabilisation, obligation renforcée d'espaces de pleine terre...

La MRAe recommande à la collectivité de mettre en œuvre les moyens à sa disposition à travers le PLU pour réduire l'exposition des populations au risque inondation y compris dans les parties déjà urbanisées.

V.6 Energies renouvelables, déplacements et adaptation au changement climatique

V.6.1 Énergies renouvelables et enjeux de mobilité

L'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées s'est engagée dans une démarche d'élaboration d'un Plan Climat Air Energie Territorial en 2018.

En 2014, le territoire a produit 143 GWh d'énergies renouvelables soit environ 5 % de l'énergie consommée. 80 % de cette production s'appuie sur la biomasse. Si cette source d'énergie est considérée comme renouvelable, son usage produit des émissions de gaz à effet de serre (GES) important. Son développement doit être donc mieux cadré en accord avec la disponibilité et le renouvellement de la ressource.

Le plus fort potentiel de développement se trouve au travers du solaire qu'il soit thermique ou photovoltaïque. Il pourrait couvrir à lui seul près de 90 % des besoins électriques du territoire.

Le PLUi permet, de par son règlement, l'amélioration de la performance énergétique du bâti existant via les rénovations et la mise en place d'installations de production individuelle d'énergie renouvelable. Le rapport ne précise pas si une démarche a été entreprise pour identifier les secteurs dégradés, ou anthropisés (l'aéroport par exemple) pour y installer de manière prioritaire des panneaux photovoltaïques.

La MRAe recommande de réaliser une démarche d'identification des secteurs dégradés, ou anthropisés (l'aéroport par exemple) pour y installer des panneaux photovoltaïques et de présenter des orientations pour le développement des énergies renouvelables sur le territoire.

Les enjeux de mobilité sont marqués sur le territoire, 89,9% des déplacements réalisés pour se rendre au travail sont effectués en voiture. Si les enjeux du territoire (place importante de la voiture individuelle dans les déplacements quotidiens, embouteillages, problèmes de stationnement et faible présence des modes de déplacement doux) sont bien présentés, le PLUi ne présente pas d'action particulière sur un usage à renforcer des modes alternatifs dans son projet, cheminements doux, covoiturage. Les enjeux de mobilités et les actions à réaliser doivent être réalisés à l'échelle de la communauté d'agglomération, les territoires étant connectés.

Plus généralement les questions de mobilité, de développement des énergies renouvelables et de réduction des gaz à effet de serre doivent être étudiées à une échelle pertinente qui englobe les grandes agglomérations proches, puis déclinées à l'échelle du présent PLUi.

Afin de réduire la place prédominante de la voiture sur le territoire, la MRAe recommande de prendre en compte et accompagner le développement des modes alternatifs de déplacement (chemins piétons, vélos) dans les communes, par exemple à l'aide d'une OAP thématique « déplacements actifs » ou de dispositifs plus opérationnels.

La MRAe recommande également de mettre en œuvre, à l'échelle de la communauté d'agglomération, des sites de covoiturage.