



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale de la région Occitanie
sur la révision du PLU de la commune de Pamiers (09)**

N° saisine 2017-4838

n° MRAe 2017AO37

Préambule

L'avis de l'Autorité environnementale porte à la fois sur la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le projet. Il vise à éclairer le public et la collectivité, doit être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe Occitanie.

Par courrier reçu le 12 janvier 2017 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du 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 de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Pamiers située dans le département de l'Ariège. L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de saisine.

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

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération n°2016-03 du 24 juin 2016), cet avis a été adopté en « collégialité réduite » par Bernard Abrial et Magali Gerino, membres de la MRAe, qui attestent qu'ils n'ont aucun conflit d'intérêts avec le projet de document faisant l'objet du présent avis.

Conformément à l'article R122-21 du Code de l'environnement, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé.

Synthèse

Clair et correctement illustré, le rapport de présentation devrait néanmoins être complété par un état initial naturaliste plus approfondi, en particulier pour les zones destinées à être aménagées. Ce type d'informations est indispensable pour identifier les milieux naturels sensibles devant être préservés lors des opérations d'aménagement.

Le projet de PLU prévoit l'ouverture à l'urbanisation de 80 ha à destination d'habitat et 89 ha à vocation d'activité économique et d'équipements. Compte tenu de l'évolution démographique récente de la commune et de la forte proportion de logements vacants, le projet d'accueil démographique et le nombre de logements à construire paraît excessif. La MRAe recommande d'explicitier les données et les hypothèses du scénario d'évolution démographique à retenir. Un scénario de croissance démographique revu à la baisse permettrait de réduire significativement la consommation d'espace.

S'agissant des zones à vocation d'activité économique ou d'équipement, les ouvertures à l'urbanisation ne font l'objet d'aucune justification et paraissent excessives au regard de l'important résiduel disponible en densification, des objectifs du SCoT et de la consommation passée de ces espaces. La MRAe recommande que le rapport de présentation soit significativement complété en précisant les activités ayant vocation à être accueillies et en justifiant les surfaces ouvertes à l'urbanisation au regard notamment du potentiel de densification encore disponible et des besoins réels.

S'agissant des enjeux relatifs à la biodiversité, la MRAe estime que le projet de PLU est globalement de nature à préserver les milieux naturels du territoire communal présentant les plus forts enjeux écologiques. Néanmoins, l'aménagement d'un centre sportif en bord d'Ariège est situé sur des zones humides potentielles, dont la MRAe recommande l'évitement complet. Si aucune alternative n'est envisageable, un inventaire spécifique de ces zones humides devrait être réalisé afin d'analyser précisément les incidences des aménagements prévus. Il convient également de rechercher dès le stade du PLU les terrains appropriés pour la mise en œuvre de mesures de compensation sur le territoire communal.

Enfin le rapport devra être complété par une évaluation des incidences du projet de PLU sur la préservation et la mise en valeur du patrimoine et des paysages. Les entrées de ville apparaissent traitées de manière incomplètes et la MRAe recommande de s'appuyer sur les OAP prévues et d'éventuelles autres OAP complémentaires pour préciser les mesures d'insertion paysagère de l'urbanisation.

Avis détaillé

I. Contexte juridique au regard de l'évaluation environnementale

Conformément à l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme (CU), l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Pamiers est soumise à évaluation environnementale systématique car le site Natura 2000 « *Garonne, Ariège, Hers, Salat Pique et Neste* » intersecte le territoire communal.

Par dépôt de dossier auprès de la DREAL Occitanie le 12 janvier 2017, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe), autorité environnementale compétente en application de l'article R. 104-21 du CU, a été saisie d'une demande d'avis sur le projet de PLU.

Le présent avis est publié sur le site internet de la MRAe (www.mrae.developpement-durable.gouv.fr) ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.

II. Présentation de la commune et du projet de PLU

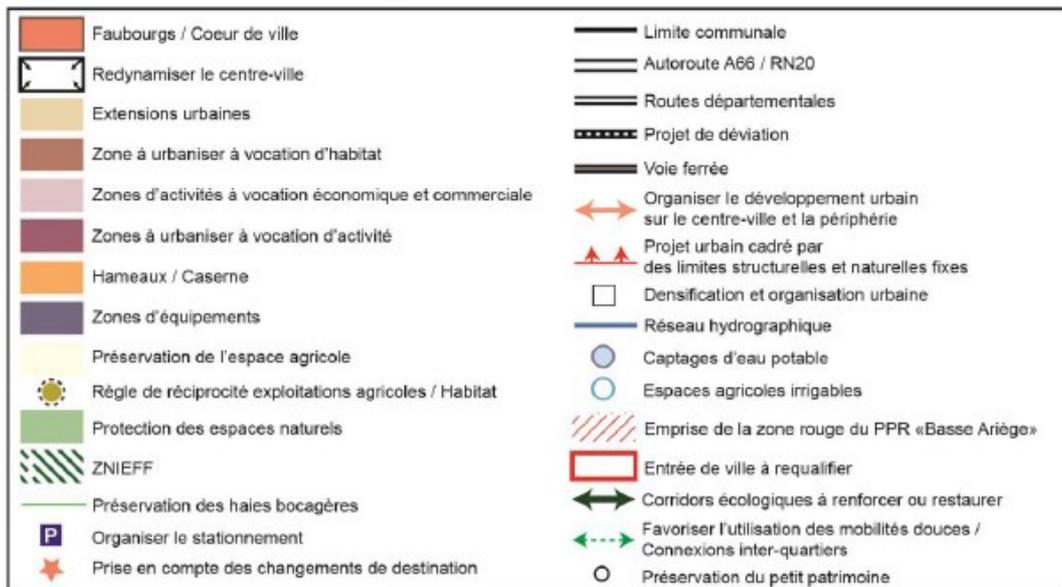
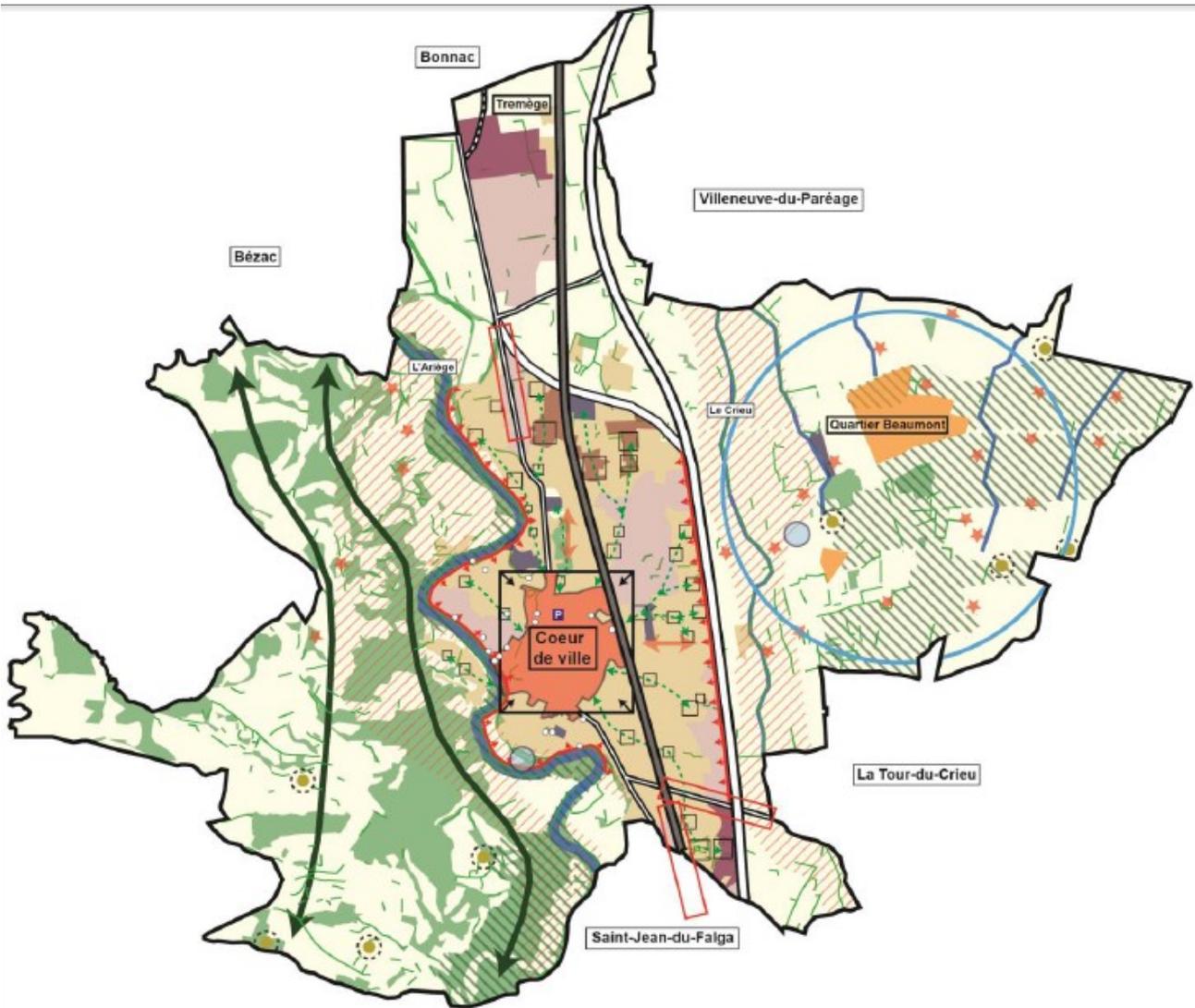
D'une superficie de 3 434 ha, la commune de Pamiers est située au nord du département de l'Ariège. Située dans la plaine de Basse-Ariège, elle est traversée par la rivière du même nom qui la parcourt du sud vers le nord. Elle se situe à 22 km au nord de Foix la préfecture du département, et à 65 km au sud de Toulouse, accessible depuis l'A66. La commune comporte 15 744 habitants (source INSEE 2013).

Le cadre paysager de Pamiers s'inscrit dans un relief mixte de côtes et de plaines, traversé par le cours de l'Ariège et sa vallée inondable. Pamiers, traversée par le chemin de Saint-Jacques de Compostelle, abrite un patrimoine historique remarquable et des canaux inscrits aux monuments historiques enserrant le centre-bourg.

Pamiers fait partie du SCoT de la vallée de l'Ariège, approuvé le 10 mars 2015, intégrateur des autres documents qui s'imposent au plan local d'urbanisme de la commune. Pamiers est membre de la communauté de communes du Pays de Pamiers (24 communes) et du Pays Comminges Pyrénées (237 communes).

L'élaboration du PLU poursuit cinq objectifs, traduits dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la commune :

- 1 – Promouvoir un modèle de développement urbain ordonné, moins consommateur d'espace et économe quant à l'impact environnemental qu'il génère.
Pamiers souhaite en effet redonner à son centre-ville un poids important, le redynamiser, engager une politique de rénovation de l'espace public au centre-ville, définir une protection accrue du patrimoine architectural du centre ancien et de ses abords par la mise en place d'une aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP).
- 2 – Renforcer l'attractivité économique et fonctionnelle du centre-ville et conforter la polarité économique de Pamiers à l'échelle départementale.
- 3 – Créer un pôle de mobilités maîtrisées.
La ville se donne pour objectif de reconnecter les secteurs isolés, d'assurer la connexion des cheminements piétons et cyclables par le biais des emplacements réservés, d'économiser les déplacements et de fluidifier les flux de transit.
- 4 – Préserver l'intégrité des espaces naturels et accompagner l'urbanisation sans compromettre l'identité et le cadre de vie
- 5 – Maintenir la vitalité agricole du territoire en limitant le plus possible le développement urbain sur les terres ayant une valeur agronomique, stopper le grignotage agricole, éviter les effets de rupture entre zones urbaines et agricoles.
Cet objectif passe notamment par la définition d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) permettant de prévoir des transitions entre des espaces aux vocations distinctes.



« Pamiers en 2025 », carte issue du PADD

III. Enjeux identifiés par la MRAe

Compte-tenu de la sensibilité du territoire concerné, de la nature du projet et de ses incidences potentielles, le présent avis sera focalisé sur les enjeux environnementaux suivants :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels et des paysages.

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

Un PLU soumis à évaluation environnementale doit présenter un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme. Le rapport de présentation est jugé formellement complet, il est clair et bien illustré.

Le résumé non technique en propose une synthèse accessible et permet d'appréhender les incidences prévisibles du projet sur les milieux.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique par un rappel des principaux enjeux territoriaux relevés dans le rapport de présentation et par des cartes de synthèse.

L'inventaire naturaliste de la flore et des habitats a été réalisé par la commune sur deux journées en septembre 2015 et en mai 2016, le rapport admettant lui-même l'insuffisance de l'étude : « *les surfaces considérables prospectées ne faisant l'objet d'un seul passage flore ne permettent d'avoir l'exhaustivité quant aux espèces recensées à la définition des habitats effectifs des espèces* ». Les zones humides potentielles ou avérées n'ont pas fait l'objet d'inventaires spécifiques qui sont reportés à la mise en œuvre d'éventuels aménagements (p. 213)

Le rapport de présentation mentionne pourtant que les parcelles destinées à être ouvertes à l'urbanisation à proximité du centre-ville ne présentent pas d'enjeux en matière de biodiversité. Ceci doit être démontré sur la base d'inventaires de terrain avec une attention particulière portée aux zones destinées à être aménagées, cette analyse devant permettre d'argumenter le niveau d'enjeux retenu en matière de biodiversité.

Si l'état initial de l'environnement décrit bien l'état des paysages et du patrimoine de Pamiers, l'évaluation des incidences du PLU sur ces enjeux n'est pas traitée.

La MRAe recommande que le rapport environnemental soit complété par une analyse plus approfondie des habitats naturels du territoire notamment sur le niveau d'enjeux retenu en matière de biodiversité. Elle recommande que soit proposée une carte figurant les niveaux d'enjeux des habitats naturels identifiés (fort, moyen et faible) afin de permettre une comparaison plus aisée entre les zones à urbaniser et la sensibilité des parcelles.

La MRAe recommande aussi que le rapport de présentation comporte une analyse argumentée des incidences du PLU sur le patrimoine et des paysages.

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

V.1 Maîtrise de la consommation de l'espace

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

La commune a consommé 32 ha entre 2005 et 2015 pour l'habitat. 450 logements ont été construits, en moyenne sur des parcelles de 650 m² pour une densité moyenne de 15 logements par hectare.

Depuis 2008, la population de Pamiers est globalement stable : elle a enregistré une baisse de 0,1 % par an, entre 2008 et 2013 (source INSEE 2013). Le projet de PLU envisage cependant une augmentation de sa population de 1,2 % par an, en conformité avec le SCoT de la Vallée de l'Ariège, ce qui représente une population supplémentaire de 2 800 habitants d'ici 10 ans. Pour accueillir cette population potentielle, 1 806 nouveaux logements devraient être construits d'ici 2027 et 79,9 ha consommés. La MRAe recommande d'inclure les périodes les plus récentes pour estimer la croissance démographique actuelle et intégrer cette croissance dans la justification des scénarios d'évolution démographique retenus pour les dix ans à venir.

Compte tenu de la rétention foncière estimée à environ 8 ha, la densité moyenne serait de 25 logements/ha, conforme aux objectifs du SCoT Vallée de l'Ariège. Le rapport de présentation justifie ce scénario de développement par la volonté d'accueil de population issue de la dynamique migratoire liée à l'accélération de la dilatation de l'aire urbaine toulousaine, qui pousse à se reporter toujours plus loin de la métropole pour

accéder à la propriété à des prix moins élevés. Comme le précise le rapport, les communes périphériques (Le Carlaret, Benagues, etc.) absorbent cependant une part importante de la croissance démographique récente de l'aire urbaine de Pamiers.

La commune comporte 12 % de logements vacants, dont beaucoup sont concentrés dans le centre ancien (750 logements) et une partie importante est relativement vétuste et dégradée. Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT de la Vallée de l'Ariège recommande de favoriser la remise sur le marché d'au moins 50 % des logements vacants de la commune, lorsque leur proportion est supérieure à 7 % de l'ensemble des logements de la commune.

La MRAe recommande de justifier le scénario de croissance démographique retenu et les surfaces ouvertes à l'urbanisation, compte tenu de l'évolution démographique récente de la commune et de la proportion importante de logements vacants sur la commune. Un scénario de croissance démographique revu à la baisse et la remise sur le marché des logements vacants permettraient de réduire significativement la consommation d'espace.

V.1.2 Consommation d'espace à vocation d'activité économique et d'équipement

Le bilan de la consommation foncière de la décennie précédente 2005-2015 fait apparaître une consommation de 49,3 ha à vocation économique et d'équipement.

Le projet de PLU prévoit l'urbanisation de 89,2 ha pour les espaces à vocation d'activité économique et d'équipement, en densification des secteurs urbains déjà bâtis et dans des zones à urbaniser.

Le SCoT Vallée de l'Ariège envisage une capacité foncière de développement à vocation économique et d'équipement de 40,4 ha en extension (14,4 ha à vocation de ZAC et 36 ha à vocation de ZAE stratégique à court terme), soit un objectif nettement inférieur au projet du PLU.

La MRAe note par ailleurs que le PADD fixe également comme objectif la redynamisation des commerces du centre-bourg, objectif qui ne paraît pas traduit concrètement dans le projet de PLU. La proposition d'extension importante de surfaces commerciales périphériques ne va pas non plus dans ce sens.

La MRAe juge excessives les extensions des secteurs à vocation d'activité économique et d'équipement au regard du résiduel disponible en densification, des objectifs du SCoT et de la consommation passée de tels espaces, d'autant que les ouvertures à l'urbanisation ne font l'objet d'aucune justification.

La MRAe recommande que le projet de PLU soit révisé sur ce point en précisant notamment, dans le rapport de présentation, les activités ayant vocation à être accueillies sur les différentes zones à vocation d'activité ou d'équipement et en justifiant les surfaces ouvertes à l'urbanisation au regard notamment du potentiel de densification encore disponible et des besoins exprimés.

V.2 Préservation des milieux naturels et des paysages

V.2.1. Milieux naturels et continuités écologiques

La commune de Pamiers comporte sur son territoire un site Natura 2000 (FR7301822) « *Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste* », une ZNIEFF de type 1 « *Cours de l'Ariège* » au sud, en rive gauche de l'Ariège une ZNIEFF de type 1 « *Le Plantaurel du Mas d'Azil à l'Ariège* » ainsi que trois ZNIEFF de type 2, « *l'Ariège et ripisylves* » et au sud « *Le Plantaurel* », à l'est du territoire « *Basse plaine de l'Ariège et de l'Hers* ».

La trame verte est principalement présente à l'ouest de la commune par un réseau de boisements traversant le territoire selon l'axe nord-sud. La trame bleue est principalement liée à la rivière Ariège qui traverse la commune.

Le PLU prévoit de préserver les milieux naturels remarquables et ordinaires au travers des mesures suivantes :

- 1) Classement en zone naturelle Ntvb des zones naturelles comprises dans un réservoir de biodiversité,
- 2) Classement en zone agricole Atvb des réservoirs de biodiversité, selon qu'ils participent ou non à l'activité agricole,
- 3) Classement en zone agricole Atvb1 des espaces agricoles compris dans un corridor écologique,
- 4) Classement en espaces boisés classés (EBC) de masses boisées, alignements d'arbres dont certains insérés dans la trame verte urbaine, de la ripisylve associée à l'Ariège. L'ensemble de ces masses boisées représentent 573,8 ha,

5) Classement en zone naturelle N des espaces naturels de la commune et des secteurs de maraîchages et de jardinage,

La commune considère comme faibles à modérées les incidences de son projet d'urbanisation sur les espaces naturels et les zones humides (page 205). Le projet de PLU apparaît effectivement globalement de nature à préserver les milieux naturels présentant les plus forts enjeux écologiques de la commune. Les corridors et réservoirs de biodiversité sont identifiés dans les zonages Atvb1, Atvb et Ntvb, zonages plus protecteurs que les zonages agricole « A » et naturel « N ».

S'agissant des zones humides toutefois, l'aménagement d'un centre sportif en bord d'Ariège fait l'objet de plusieurs emplacements réservés (ER 5, ER 33 et ER 35) et d'une zone 2AU1, situées sur des zones humides potentielles d'après le rapport de présentation. Le rapport de présentation prévoit la mise en place de « mesures de compensation » à hauteur de 200 % des surfaces détruites en cas de réalisation de cet aménagement, la localisation et les conditions de réalisation de ces mesures de compensation n'étant toutefois pas précisées.

Comme les parcelles concernées sont insérées dans le tissu urbain, la MRAe s'interroge sur les possibilités réelles de compensation des zones humides détruites. En outre, l'absence d'inventaire détaillé de ces secteurs ne permet pas d'en connaître les fonctions écologiques pour en déduire les besoins en termes de compensation.

La MRAe recommande d'éviter tout projet d'aménagement sur les zones humides. Des alternatives doivent être recherchées pour la localisation des projets susceptibles de les impacter. Les zones humides devraient être préservées par un zonage adéquat.

Si des impacts sont inévitables, la MRAe recommande que l'état initial de l'environnement intègre un complément d'inventaire des zones humides concernées afin d'en identifier les fonctions écologiques et les éventuelles espèces patrimoniales qu'elles hébergent. Il convient également de définir dans le PLU les terrains dédiés à la compensation sur le territoire communal.

V.2.2. Préservation des paysages et du cadre de vie

Le centre-ville de Pamiers dispose d'un patrimoine architectural riche et remarquable, classé et inscrit aux monuments historiques. Huit périmètres de protection des monuments historiques sont repris dans le règlement du PLU : la cathédrale Saint-Antonin, la tour des Cordeliers, l'ancienne abbaye de Saint-Antonin (Caillou), l'église Notre-Dame-du-Camp, l'hôtel Vasilières, la boucherie moderne Villanou, les canaux, le couvent des Carmélites et la chameppel. Leur périmètre de protection sera adapté dans le cadre de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) en cours d'élaboration. Le rapport de présentation identifie également de nombreux éléments bâtis ou paysagers à préserver au titre de l'article L151-19 du Code de l'urbanisme. L'urbanisation récente a toutefois conduit à diluer et dégrader les entrées de ville de Pamiers. Leur aménagement et requalification figurent parmi les enjeux identifiés par le PADD.

Vingt-neuf orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont prévues par le projet sur l'ensemble du territoire de la commune, mais ne concernent toutefois pas les entrées de ville nord et sud.

Même si elles font l'objet d'une fiche action dans le PADD, les entrées de ville sont insuffisamment traitées dans le rapport de présentation et font l'objet de mesures incomplètes. La MRAe recommande que les entrées de ville nord (zone Gabrielat Nord), ouest – route de Villeneuve et sud fassent l'objet d'OAP détaillées permettant un véritable traitement paysager qualitatif.

La MRAe recommande aussi de préciser et de compléter les principes d'insertion paysagère dans les OAP prévues à proximité des principales voies de circulation et au niveau des zones d'activité. Les OAP du projet de PLU se limitent en effet la plupart du temps à définir la position de haies entre les parcelles, mais rien ne semble prévu pour garantir une perception qualitative depuis les principales voiries. Les zones U4c et U4d mériteraient la définition d'OAP complémentaires, car elle dispose d'un résiduel constructible important dont il convient de veiller à la qualité de l'aménagement.