



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de la
Région Nouvelle-Aquitaine sur l'élaboration
du plan local d'urbanisme intercommunal
du Josbaig (Pyrénées-Atlantiques)**

N° MRAe : 2019ANA89

Dossier PP-2019-7869

Porteur du Plan : Communauté de communes du Haut Béarn
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 11 février 2019
Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 18 février 2019

Préambule.

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

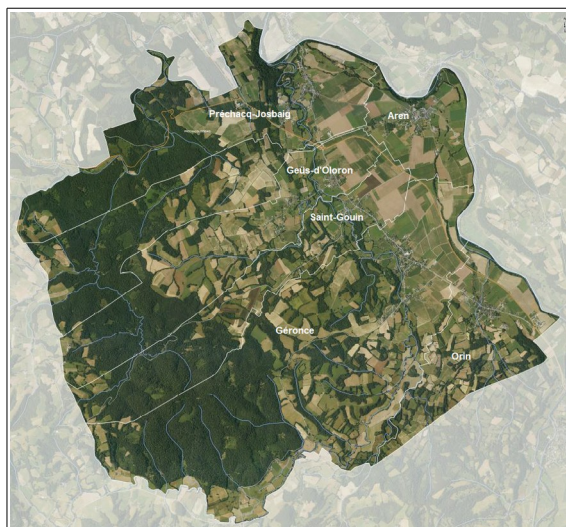
En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et à la décision du 14 juin 2016 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 9 mai 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Frédéric DUPIN.

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

I. Contexte général

La communauté de communes de Josbaig (CCJ) est située dans les Pyrénées-Atlantiques, à 5 km au nord-ouest d'Oloron-Sainte-Marie, dans la direction de Navarrenx. D'une superficie de 4 810 hectares, elle compte 1 688 habitants en 2015 (source INSEE).



Périmètre du dossier de PLUi (source : dossier)



Localisation de la CC de Josbaig (source : google maps)

En janvier 2017, la communauté de communes de Josbaig a fusionné avec les communautés de communes des Vallées d'Aspe et du Barétous pour intégrer la communauté de communes du Piémont Oloronais. Cette dernière a pris le nom de communauté de communes du Haut-Béarn par arrêté du 18 août 2017 (32 418 habitants répartis sur 48 communes). Le présent dossier de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), présenté par la communauté de communes du Haut-Béarn, concerne les seules communes de l'ancienne communauté de communes de Josbaig.

Le PLUi prévoit d'augmenter la population de 610 habitants supplémentaires à l'horizon 2030, induisant un besoin estimé de 265 logements en consommant 17 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Pour répondre aux besoins développement d'activités, la collectivité envisage de mobiliser 5,8 hectares pour les activités économiques.

Les communes du PLUi de Josbaig sont actuellement couvertes par des cartes communales réalisées conjointement et approuvées en 2006. La communauté de communes a prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) le 30 septembre 2015.

Le territoire comprenant pour partie le site Natura 2000 *Gave d'Oloron et marais de Labastide-Villefranche* (FR7200791) désigné au titre de la Directive Habitats, l'élaboration du PLUi fait l'objet d'une évaluation environnementale de manière obligatoire.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au porteur du plan, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

II. Remarques générales concernant la qualité des informations contenues dans le document arrêté

Le rapport de présentation (RP) contient les pièces attendues pour répondre aux exigences des articles R. 151-1 à 5 du Code de l'urbanisme.

Les synthèses proposées pour conclure les différentes parties du diagnostic territorial et de l'état initial de l'environnement mettent en avant les principaux enjeux de chaque thématique étudiée. L'ajout d'une synthèse globale, de préférence cartographiée, permettrait d'apprécier les enjeux dans leur ensemble et de comprendre leur répartition spatiale et leur hiérarchisation par la collectivité. Cette synthèse permettrait également d'appréhender plus aisément les impacts potentiels du projet. **La MRAe estime nécessaire de compléter le rapport de présentation par une cartographie de synthèse des enjeux par thématiques.**

III. Diagnostic territorial et analyse de l'état initial de l'environnement

III.1. Diagnostic

a/ La démographie

De 1968 à 2015, la communauté de communes de Josbaig connaît une croissance globale de sa population avec sur les deux dernières périodes des taux d'évolution démographique modérés (+1,2 %/an entre 1999-2010 et +1,1%/an entre 2010-2015). Cette situation masque de fortes disparités entre les communes qui n'est pas expliquée dans le rapport de présentation (par exemple Geüs +3,7 %/an et Géronce +0,1 %/an sur la période 2010-2015). Cette croissance est essentiellement portée par un solde migratoire¹ positif et une réduction du déficit du solde naturel². Depuis plusieurs années, la taille des ménages diminue pour atteindre 2,38 personnes par ménage en 2015. Toutefois, cette situation est moins marquée sur le territoire que pour l'ensemble du département sur la même période (2 personnes par ménage) ou la commune d'Oloron (2,17 personnes par ménage).

b/ Les logements

Le territoire de Josbaig comptait 852 logements en 2015, dont 708 résidences principales, 66 résidences secondaires et 78 logements vacants (9 %). Le parc de logements est principalement constitué de grands logements dont les occupants sont propriétaires. Le taux de vacance est relativement significatif et en augmentation par rapport à 2012. Cette augmentation récente de la vacance de logements appelle une vigilance particulière compte tenu de l'importance du parc durablement inoccupé. Or le document présenté ne produit pas d'étude de la vacance de logements, et par conséquent ne donne aucun élément pour apprécier les possibilités de les mobiliser. **Pourtant, cet effort de mobilisation serait de nature à réduire d'autant la consommation de nouveaux espaces pour satisfaire les besoins en logements.**

La MRAe recommande d'ajouter les éléments d'information sur la vacance des logements, en particulier la caractérisation de la vacance des logements des différentes communes du périmètre du PLUi, et d'évaluer les possibilités de mobilisation éventuelle de ces logements.

c/ Les activités économiques

Le territoire de Josbaig appartient à la zone d'emploi d'Oloron-Sainte-Marie, dont le bassin d'emploi bénéficie d'un relativement faible taux de chômage. La stratégie de l'intercommunalité est tournée vers le développement de l'activité commerciale en lien avec la valorisation de la route départementale n°936 et le maintien d'une dynamique dans les centres-bourgs. Le territoire de Josbaig dispose de trois zones d'activités réparties le long de la RD n°936, localisées sur la commune d'Orin, de Préchacq-Josbaig et Geüs-d'Oloron.

L'agriculture tient encore une place significative (19 % des établissements) ainsi que le tourisme en raison de la présence du Gave d'Oloron, avec notamment l'activité pêche et l'hébergement en campings (Saint Goin et Aren).

La MRAe recommande d'apporter plus de précisions sur les zones d'activités (surfaces, taux de remplissage) afin de mieux appréhender le projet territorial.

d/ L'agriculture

L'activité agricole est principalement tournée vers la polyculture, avec une prédominance pour la maïsiculture et l'élevage. De nombreux bâtiments d'élevage sont présents à proximité des bourgs. L'activité agricole représente environ 40 % de la surface du territoire communautaire pour une quarantaine d'exploitations.

III.2. État initial de l'environnement et perspectives d'évolution

a/ Les milieux naturels et leur fonctionnalité

Le territoire de la commune comprend plusieurs sites faisant l'objet d'inventaires et de mesures de protection :

- un site Natura 2000, le *Gave d'Oloron et marais de Labastide-Villefranche* dont le document de gestion est engagé et le diagnostic préalable validé ;
- trois zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique : la ZNIEFF de *Lausset amont et zones tourbeuses associées* ; les ZNIEFF du *Bassin versant du Lausset et du Joos* et du *Réseau hydrographique*

1 Le solde migratoire ou « solde apparent des entrées sorties » est la différence entre le nombre de personnes entrées sur un territoire donné et le nombre de personnes qui en sont sorties, au cours de la période considérée. Il est obtenu par différence entre la variation totale de la population au cours de la période considérée et le solde naturel (INSEE).

2 Le solde naturel est la différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès sur un territoire au cours d'une période donnée.

du Gave d'Oloron et de ses affluents.

La présence de milieux boisés (un tiers de la surface du territoire), de milieux cultivés (un quart de la surface du territoire) et prairiaux (un tiers de la surface du territoire) confère des potentialités écologiques intéressantes au territoire.

Des développements sur les zones humides complètent l'analyse de l'état initial de l'environnement pour mettre en relief l'existence d'un complexe de tourbières qui s'étend depuis la commune de Préchacq-Josbaig jusque sur les communes voisines, et d'un tronçon de milieu ouvert humide le long du Lausset sur Préchacq-Josbaig.

Le rapport de présentation expose la démarche adoptée pour la déclinaison de la trame verte et bleue. Le PLUi se base sur les éléments issus des travaux préparatoires du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Aquitain et sur un travail réalisé sur les continuités écologiques. Ces éléments conduisent à distinguer trois ensembles : la plaine alluviale du Gave à l'est, un secteur forestier quasiment vierge de toute urbanisation à l'ouest et un secteur agro-forestier et bocager entre les deux.

Des investigations de terrain ont été réalisées du 17 au 19 avril 2018 par un écologue. Les principaux enjeux identifiés relèvent du maintien des continuités écologiques (haies, arbres, murets de pierre) et par la préservation de zones tampons vis-à-vis des cours d'eau. **La présentation de l'état initial de l'environnement se conclut toutefois par une liste d'enjeux sans hiérarchisation ni cartographie associée.**

La MRAe considère que la présentation de l'état initial de l'environnement mériterait des développements sur les éléments méthodologiques (critères de détermination des zones humides, justification de la période d'inventaire terrain). Le rapport de présentation gagnerait à être complété par une carte des enjeux hiérarchisés afin de mieux appréhender leur prise en compte par le projet de PLUi.

b/ La ressource en eau

Le territoire communautaire est sillonné par un réseau hydrographique constitué par un axe majeur, *Le Gave d'Oloron*, et des axes secondaires (*Le Joos*, *l'Ibarle* et *le Lausset*). Selon le rapport de présentation, ces masses d'eaux superficielles sont caractérisées par un bon état chimique et écologique. *Le Joos* et *le Gave d'Oloron* font l'objet de pressions, soit ponctuelles liées à des rejets industriels, soit diffuses issues des pratiques agricoles. Les deux masses d'eaux souterraines recensées présentent un bon état quantitatif et chimique.

c/ L'alimentation en eau potable et la défense incendie

Plusieurs syndicats gèrent la production et la distribution d'eau potable sur le territoire. Les communes d'*Aren* et *Préchacq-Josbaig* disposent de leur propre syndicat Intercommunal d'adduction d'Eau Potable (SIAEP). Le syndicat du vert gère les communes de *Géronce*, *Geüs-d'Oloron*, *Orin* et *Saint-Goin* et le syndicat AEP du Pays de la Soule est concerné par un quartier de *Géronce*. Aucun développement ne décrit l'état du réseau de distribution et sa capacité à accueillir une population supplémentaire.

Un récapitulatif du nombre de poteaux incendie existant sur le territoire est présenté, mais sans explication sur son état de fonctionnement et sa suffisance pour accueillir une population et une extension des zones d'activités économiques.

La MRAe recommande l'ajout de précisions sur ces points.

d/ L'assainissement collectif et individuel

Cinq des six communes du territoire sont desservies par l'assainissement collectif et disposent chacune d'une station d'épuration. Selon le rapport de présentation, l'accueil de nouveaux habitants ou l'accroissement de l'activité économique ou touristique nécessitent l'extension des capacités des stations d'épuration existantes sur les communes d'*Aren*, *Geüs-d'Oloron*, *Orin* et *Saint-Goin*. La station d'épuration de *Géronce* présente quant à elle une capacité suffisante pour absorber un développement futur de la commune mais nécessite des travaux de réhabilitation. Le document commente brièvement le fonctionnement des stations d'épuration.

Au regard de la sensibilité des milieux récepteurs, la MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par des éléments d'information plus précis sur les bilans de fonctionnement des stations d'épuration, ainsi que sur la programmation des travaux d'extension ou d'amélioration, ainsi que sur l'état de l'ensemble du réseau de collecte afin de s'assurer du bon fonctionnement de l'assainissement collectif à l'échelle des cinq communes dotées de l'assainissement collectif.

La commune de Préchacq-Josbaig est équipée de dispositifs d'assainissements individuels, et la part de l'assainissement individuel est minoritaire sur les autres communes. Le rapport de présentation fait état de nombreux dysfonctionnement de ces dispositifs sans conclure sur les mesures envisagées pour y remédier.

La MRAe recommande d'apporter des précisions sur cette thématique afin de s'assurer, notamment pour la commune de Préchacq-Josbaig, de la capacité du territoire à accueillir de nouveaux habitants dans les secteurs d'assainissement non collectif.

f/ Les risques naturels et technologiques

Le territoire communautaire est principalement concerné par le risque sismique (zone de sismicité 4), le risque inondation (Gave d'Oloron et du Joos), les risques de remontées de nappes (abords du Gave d'Oloron, du Joos et du l'Ibarle), de retrait-gonflement des argiles (zone aléa moyen) et de mouvement de terrains. Il n'existe pas de plan de prévision des risques. Le risque inondation est appréhendé à partir de l'Atlas départemental. Des cartographies illustrent ces différents risques.

IV. Projet intercommunal et prise en compte de l'environnement

IV.1. Prévisions démographiques et besoin en logements

Un unique scénario de développement est exposé sans proposition d'alternative au projet. Ainsi, le rapport de présentation explique que le projet communal vise une augmentation de la population de 610 habitants supplémentaires en 2030, sans définir précisément les hypothèses de départ de l'exercice de projection démographique ni ses justifications. Afin d'accompagner ce développement de population, la commune envisage d'offrir 100 logements en densification et 165 logements en extension pour une consommation d'espace de 17 ha. Le calcul du besoin en logement prévu en extension devrait être expliqué. **La MRAe considère que les informations fournies ne permettent pas d'apprécier pleinement la manière dont l'objectif intercommunal a été établi. En l'état, les besoins en termes de logements apparaissent surestimés, et la consommation d'espace excessive.**

Par ailleurs, la capacité de densification est estimée à 6 à 8 logements/ha pour les secteurs en assainissement autonome et à 10-12 logements/ha sinon. **La MRAe considère que l'objectif de maîtrise de la consommation des espaces ne devrait pas conduire à envisager une densité d'urbanisation inférieure à 10 logements/ha.**

Au regard de ces éléments, la MRAe considère que le projet mérite un réexamen sur le sujet de la modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

IV.2. Les zones ouvertes à l'urbanisation

Le rapport de présentation ne contient pas de tableau récapitulatif des espaces ouverts à l'urbanisation par type de zonage permettant d'appréhender de façon suffisamment fine la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. **Le rapport de présentation doit être complété en conséquence.**

a/ L'habitat

L'analyse des capacités de densification du territoire n'est pas suffisamment développée dans le dossier présenté (identification des secteurs et des surfaces). Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ne mentionnent pas les surfaces des zones à urbaniser (AU). **La MRAe recommande de les compléter afin de s'assurer de l'effectivité de la densité retenue pour chacun des secteurs dans les OAP.**

Selon les orientations du PADD, la consommation des surfaces libres est prévue prioritairement en comblement des espaces interstitiels non bâtis dans les entités urbaines existantes ne présentant pas d'enjeux agricoles et paysagers, ou en continuité des espaces déjà urbanisés. Or certaines zones ouvertes à l'urbanisation ne respectent pas ces principes. C'est le cas par exemple, sur la commune d'Orin, de la zone (AU) au nord de la route de la vallée en entrée de ville qui prolonge les constructions existantes, alors que les parcelles classées en zone (UB) au sud de la route de *La vallée* étendent l'urbanisation linéaire et réduisent la zone agricole jouxtant ces parcelles (figure n° 3 ci-après).

La MRAe recommande d'approfondir la réflexion sur le choix de certaines zones ouvertes à l'urbanisation au regard de leur éloignement du centre bourg et/ou du niveau de densification retenu afin d'être en cohérence avec les orientations du PADD.

b/ Les activités économiques

La stratégie économique annoncée est de favoriser un développement économique en cohérence avec la communauté de communes du Haut Béarn, tout en maintenant l'activité artisanale du territoire

intercommunal.

Le territoire dispose actuellement de trois zones d'activités sur les communes de Geüs-d'Oloron, Préchacq-Josbaig et Orin. Sur cette dernière commune est prévu une zone future de développement en continuité de la zone d'activité existante avec la commune voisine de Moumour. **Ce secteur proche d'un site Natura 2000 ne fait pas l'objet d'une analyse suffisante des incidences sur l'environnement permettant de justifier son ouverture à l'urbanisation.**

Par ailleurs, la MRAe remarque qu'avant d'ouvrir de nouvelles surfaces à l'urbanisation, le travail d'analyse des possibilités d'accueil dans les secteurs déjà ouverts à l'urbanisation n'est pas présenté de manière détaillée, alors que les taux d'occupation semblent encore assez faibles (figure n°4 ci-après).

La MRAe recommande globalement d'ajouter des informations détaillées sur les différentes zones d'activités (emprise, taux d'occupation, enjeux environnementaux et mesures envisagées dans le cadre d'une démarche suffisamment engagée d'évitement et de réduction des impacts.

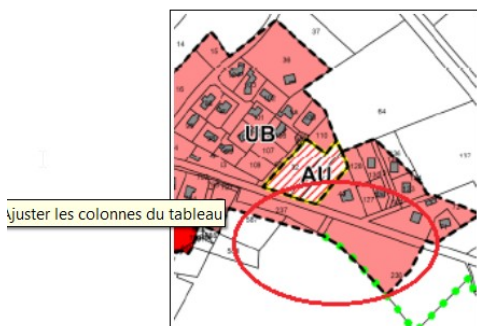


figure n°3 : Commune d'Orin Route de la Vallée
source extrait du dossier

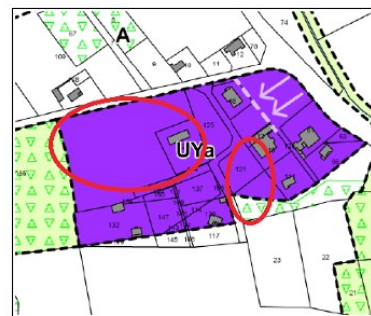


figure n°4 : Commune de Préchacq-Josbaig
source : dossier

IV.3. Prise en compte de l'environnement

Le rapport de présentation contient des développements globaux sur les incidences du projet du PLUi sur les différentes thématiques : site Natura 2000, biodiversité, agriculture, pollutions et nuisances, risques, paysage et énergie-climat. Toutefois, le document ne contient aucun développement par zone ouverte à l'urbanisation, ce qui rend difficile l'appréhension de l'ensemble des sensibilités propres à chaque zone. Il aurait été utile dans cette partie de développer, à partir notamment du compte rendu de la visite terrain annexée à l'état initial de l'environnement, la justification du choix de la zone urbaine ou à urbaniser au regard des incidences potentielles évaluées. **La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en ce sens pour une meilleure appréhension de la prise en compte des enjeux environnementaux dans le projet de PLUi.**

a/ La protection des sensibilités écologiques

Selon le rapport de présentation, les secteurs à protéger en raison de la qualité des sites environnementaux, de l'intérêt des paysages ou de leur caractère d'espaces naturels ont été classés en zone naturelle. Le PLUi distingue un secteur (Nce) de zone naturelle de préservation des continuités écologiques et de biodiversité (bois du Josbaig, vallée de Joos, abords des cours d'eau et zones humides et habitat d'intérêt communautaire). Les autres secteurs sont prévus pour l'installation de campings (NL), d'équipements sportifs (Ne) et de gestion et le traitement des déchets (Nde). Certains de ces secteurs sont localisés dans ou à proximité de sites environnementaux sensibles. Il en est notamment ainsi du secteur (NL) situé sur la commune d'Aren. Le PADD prévoit de structurer l'activité touristique par la pérennisation des activités existantes et l'accueil d'une aire de camping-car. Ce projet n'est pas décrit dans le rapport de présentation. Les incidences potentielles directes (sur les habitats et espèces présentes sur le site) et indirectes sur la zone ne sont pas non plus expliquées. Or, la zone (NL) intègre la surface proprement dite du camping mais englobe également une partie du périmètre du site Natura 2000 et de la ZNIEFF.

La MRAe recommande de mieux justifier la surface du zonage (NL) au regard des projets de développement des activités touristiques (description de l'état initial et des aménagements futurs), et de compléter le rapport de présentation par une analyse des incidences directes et indirectes du projet au regard notamment de la constructibilité offerte par le règlement écrit.

Le projet de PLUi protège les zones humides identifiées par un classement en zone naturelle de préservation

des continuités écologiques (Nce). Quant aux boisements et alignements boisés du territoire, ils sont préservés par une identification en éléments de paysage au titre de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme.

Par ailleurs, certains espaces, notamment des prairies de fauche, sont classés en zone agricole de préservation des enjeux en matière de biodiversité (Ap).

Le PADD vise à préserver le maintien des coupures d'urbanisation entre les villages le long de la RD n°836 et la prise en compte des zones de co-visibilité entre les villages. Il a pour objectif également de limiter l'urbanisation linéaire. En ce sens, le rapport de présentation justifie le choix d'ouvrir à l'urbanisation des zones AU jouxtant des sites sensibles en s'appuyant sur une analyse du potentiel écologique. Cela a conduit à retenir une zone AU aux abords du cours d'eau et en confortement du bourg (par exemple zone (AU) *route La Grave* sur la commune d'Orin). Toutefois, les incidences, de ce choix ambitieux et cohérent avec le PADD, ne sont pas suffisamment développées. De plus, aucune présentation des impacts éventuels sur les autres thématiques (risques, paysage, agriculture, forêt, trame verte et bleue) n'est produite.

La MRAe considère qu'il serait utile de compléter le rapport de présentation par une analyse des incidences par zone ouverte à l'urbanisation reprenant toutes les thématiques et rappelant le descriptif du site.

b/ Les risques et nuisances

L'étude d'incidence produite dans le rapport de présentation précise qu'aucune nouvelle zone ouverte à l'urbanisation n'est prévue dans l'emprise notamment de la zone inondable définie à partir de l'Atlas des zones inondables du territoire. Toutefois, le document indique que la zone de camping, le terrain de sport et le projet d'extension de l'école de Saint-Goin sont concernés par le risque inondation, sans pour autant préciser les incidences sur ces projets. La MRAe demande que les choix de développement opérés soient mieux justifiés, et que les mesures prévues pour la réalisation de ces projets soient détaillées dans le rapport de présentation pour une bonne appréhension de la prise en compte de ces risques par le projet de PLUi. ***La MRAE recommande de compléter le rapport de présentation en ce sens.***

Par ailleurs, l'étude d'incidence expose les mesures de réduction du risque de ruissellement des eaux pluviales pris en compte dans le règlement du PLUi et dans les OAP. Pour autant, aucun développement n'est présenté dans la partie diagnostic sur ce risque. La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation sur ce point dans la partie diagnostic.

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

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes de Josbaig prévoit d'accueillir 610 habitants supplémentaires à l'horizon 2030 pour un besoin estimé de 265 logements. Pour répondre à ces perspectives, la collectivité prévoit de mobiliser 17 ha d'espaces fonciers pour l'habitat et 5,8 ha pour les activités économiques.

En l'état du dossier présenté, la projection démographique à l'échéance du plan et les besoins en termes de logements apparaissent surestimés, et la consommation d'espaces par le projet est excessive. À cet égard, un réexamen des hypothèses des densités d'urbanisation et de mobilisation des logements vacants devrait être opéré.

Les choix d'ouvertures de certaines zones à l'urbanisation méritent d'être plus amplement argumenté au regard des critères d'éloignement des centres bourgs et de prise en compte des secteurs de fortes sensibilités environnementales.

Le rapport de présentation devrait être complété afin de consolider les données du territoire nécessaires pour établir et justifier les choix de développement cohérents avec les objectifs stratégiques affichés dans le PADD.

La MRAe recommande, par ailleurs, de porter une attention particulière à la faisabilité du projet d'urbanisme intercommunal au regard de la capacité des ouvrages d'assainissement des eaux usées.

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

À Bordeaux, le 9 mai 2019

Le président de la MRAe
Nouvelle-Aquitaine

Signé

Frédéric DUPIN