



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale
de la Région Nouvelle-Aquitaine
sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de Lestelle-Bétharram (64)**

N° MRAe : 2019ANA275

Dossier PP-2019-8928

Porteur du Plan : Commune de Lestelle-Bétharram

Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 19 septembre 2019

Date de l'avis de l'Agence régionale de santé : 25 octobre 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 16 octobre 2019 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 17 décembre 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Bernadette MILHERES.

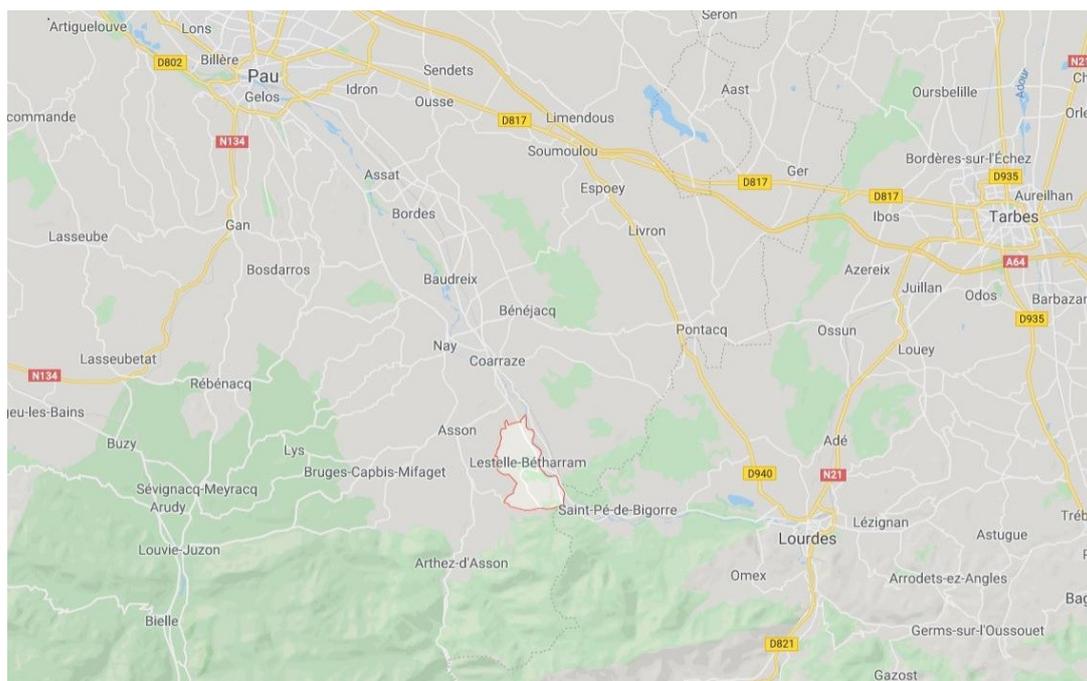
Le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la MRAe porte sur la révision générale du Plan local d'urbanisme (PLU) de Lestelle-Bétharram. Cette commune est située dans le département des Pyrénées-Atlantiques, à la limite de la région Occitanie, à environ 30 km au sud-est de Pau. Elle fait partie de la communauté de communes du Pays de Nay (29 communes, 29 735 habitants) qui a approuvé son schéma de cohérence territoriale (SCoT) en juin 2019¹. Sa population est de 841 habitants (INSEE 2016) pour une superficie de 863 hectares.

La commune dispose d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé en avril 2011. La révision a été prescrite en octobre 2016.

Le projet communal envisage une augmentation de la population d'environ +0,8 % par an² pour atteindre 1 100 habitants en 2030. Les besoins liés à cette évolution nécessitent, selon le projet présenté, la production de 60 logements. Pour conduire son projet de PLU, la commune souhaite mobiliser un potentiel supplémentaire immédiatement mobilisable (1AU) de 5 hectares pour l'habitat et de 2,5 hectares pour l'extension d'un complexe hôtelier situé au sud de la commune. S'y ajoutent 9,9 ha mobilisables à long terme (2AU).



Localisation de la commune de Lestelle-Bétharram (source : internet)

Le territoire communal intersecte le site Natura 2000 du *Gave de Pau* (FR7200781) qui vise principalement la préservation des habitats terrestres et aquatiques et espèces associées au Gave. La révision du PLU de Lestelle-Bétharram fait en conséquence l'objet de la réalisation d'une évaluation environnementale, en application des articles L. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme.

La démarche d'évaluation environnementale a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernière instance compenser les incidences négatives. Cette procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme

II. Contenu du dossier, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

A. Remarques générales

Le rapport de présentation du projet de PLU de Lestelle-Bétharram répond globalement aux exigences de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme.

Sur la forme, on note de nombreuses redites (certains paragraphes présents jusqu'à trois fois, sans utilité avérée), dont la suppression améliorerait la qualité du document.

- 1 SCoT ayant fait l'objet d'un avis des Missions Régionales d'Autorité environnementale Nouvelle-Aquitaine et Occitanie en date du 23 janvier 2019 consultable à l'adresse suivante : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2018_7372_e_sco_t_pays_de_nay-vconso.pdf
- 2 Pourcentage issu du projet de PLU mais qui n'est pas précisé quant à la population concernée (totale ou municipale- cf. plus loin pour l'explication de cette distinction).

L'analyse de l'état initial de l'environnement et toutes les thématiques du diagnostic sont conclues de manière opportune par un encart relatif aux principaux enjeux, qui sont présentés sous forme d'objectifs.

La MRAe estime qu'une carte globale synthétisant et hiérarchisant les enjeux et objectifs permettrait de faciliter leur perception par le public et améliorerait la compréhension du projet communal et de la démarche d'évaluation environnementale. Elle recommande également de compléter le système d'indicateurs proposés³, notamment par le suivi de l'évolution de la population.

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

1. Évolution démographique

Le rapport de présentation utilise les données INSEE 2015 pour décrire les tendances démographiques à l'œuvre sur le territoire⁴. Le rapport insiste sur le différentiel d'évolution entre la population « totale⁵ » et la population « municipale », dû notamment à la forte proportion de la population comptée « à part » sur la commune. La présence d'un internat scolaire et de logements spécifiques pour personnes âgées (Pères de Bétharram) dont les effectifs ont chuté, ont rendu ces deux statistiques bien différenciées.

La population totale a ainsi connu une forte diminution depuis 1990 (- 300 habitants), alors que les données INSEE montrent que la population municipale a connu quant à elle des fluctuations : baisse dans les années 90 (-1,1 % par an entre 1990 et 1999) puis reprise (+1,2 % par an entre 2006 et 2011) avant de se stabiliser dans les dernières années (-0,2 % entre 2011 et 2016).

2. Logements

La commune enregistre un taux de logements vacants relativement important (environ 10,1 % en 2016 en augmentation depuis 2011). Les analyses indiquent cependant que ce potentiel nécessite d'être relativisé du fait de la part de logements spécifiques (pères de Bétharram) qui ne sont ni occupés ni disponibles.

La MRAe note cependant qu'une étude plus poussée des logements vacants et de leur situation aurait permis d'appréhender avec plus de précision le phénomène, et de mieux déterminer la part des logements mobilisables.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation afin de mieux expliquer la problématique de la vacance du parc de logements, notamment sa répartition territoriale et l'état des logements, ainsi que les choix effectués pour contribuer à sa résorption durant la mise en œuvre du PLU. Par suite, ce travail permettra de fixer un objectif de résorption adapté à la situation communale.

3. Trame verte et bleue

Les informations relatives à la territorialisation de la trame verte et bleue (TVB) régionale sont trop succinctes. Le rapport de présentation comprend une cartographie issue du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de la région Aquitaine⁶, ainsi que la structuration de la trame écologique du SCoT du Pays de Nay, mais le travail de déclinaison de cette trame supra-communale pour établir la trame verte et bleue d'importance communale n'est pas abouti.

En effet, le dossier n'apporte pas suffisamment de justifications concernant la construction de la trame verte et bleue du territoire et ne donne pas assez d'informations sur les sous-trames retenues – ou non – sur la base du travail réalisé à l'échelon intercommunal. Les échelles de reproduction des cartes ne permettent pas par ailleurs d'appréhender les caractéristiques des parties retenues du territoire. Des justifications sont en particulier attendues sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, qui semblent avoir été exclus de la TVB.

La MRAe recommande une déclinaison plus précise de la TVB intercommunale à l'échelle communale, afin de permettre une prise en compte effective, par le PLU, des enjeux qui lui sont liés.

4. Eau potable

Les développements du rapport de présentation relatifs à la ressource en eau sont insuffisants. Les chiffres de production et de distribution présentés sont trop anciens (2013) et ne permettent pas de connaître les capacités résiduelles des captages et le rendement du réseau.

La MRAe considère que les éléments d'information actualisés concernant l'eau potable doivent être intégrés dans le rapport de présentation, afin de permettre d'apprécier la faisabilité du projet communal.

3 Rapport de présentation, pages 267

4 Rapport de présentation, pages 63 et suivantes

5 La population totale d'une commune est égale à la somme de la population municipale et de la population comptée à part de la commune. Le concept de population municipale correspond désormais à la notion de population utilisée usuellement en statistique. En effet, elle ne comporte pas de doubles comptes : chaque personne vivant en France est comptée une fois et une seule.

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

5. Assainissement

La commune est actuellement dotée d'un réseau d'assainissement collectif. La station d'épuration, d'une capacité nominale de 1 200 équivalents-habitants (EH), date de 1992. Le rapport ne donne pas suffisamment d'informations sur son état de fonctionnement ni sur la capacité résiduelle mobilisable.

L'assainissement non-collectif, dont relève encore une partie des espaces urbanisés de la commune, n'est pas évoqué. Les informations devraient a minima permettre de connaître au moins le nombre d'installations, leur taux de conformité et leur situation ainsi que la carte d'aptitude des sols à l'auto-épuration.

La MRAe recommande d'apporter des informations suffisantes en matière d'assainissement avec notamment la capacité résiduelle de la station d'épuration et le rapport du service public d'assainissement non collectif (SPANC), ceci pour permettre d'évaluer précisément les enjeux relatifs à l'assainissement ainsi que les incidences potentielles du projet de PLU en la matière.

6. Risques

La commune est soumise notamment au risque retrait-gonflement des argiles du fait de sa géologie ainsi qu'au risque inondation par remontée de nappes ou par débordement de cours d'eau. Il n'existe pas de plan de prévention du risque inondation (PPRI) cependant la cartographie des crues du Gave de Pau de juin 2013 a bien été prise en compte par le projet de PLU.

La situation du dispositif de défense contre l'incendie de la commune est présentée comme conforme aux normes en vigueur. Néanmoins des éléments cartographiques pourraient utilement être présentés au dossier pour permettre au public d'apprécier le dispositif existant.

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

1. Évaluation des besoins en logements

Le scénario de croissance démographique de 100 habitants supplémentaires à l'horizon 2030 est fondé, d'une part sur l'objectif du SCoT du Pays de Nay qui est de 130 habitants supplémentaires pour la commune à l'horizon 2034, et d'autre part sur les périodes les plus dynamiques des dix dernières années⁷.

Il correspond, selon le dossier, à une croissance de la population de +0,8 % par an, justifiée par la volonté d'impulser la dynamique démographique correspondant au niveau d'équipement⁸. Ce pourcentage ne correspond cependant pas au calcul que l'on peut faire : à l'objectif de 1 100 habitants en 2030 correspond en fait un pourcentage plus proche des 1,9 % par an.

L'expression des besoins en logements est clairement restituée, à la fois pour les besoins liés à la population existante (2 logements par an) et pour l'accueil de nouveaux habitants. Le projet estime le besoin en logements à 60 logements neufs entre 2020 et 2030.

Cette évaluation n'intègre en revanche pas le potentiel de résorption des logements vacants, ni la transformation éventuelle de bâtiments en zones agricoles et naturelles par changement de destination (une dizaine de logements a été identifiée).

Le rapport de présentation dresse le bilan cartographique du potentiel de densification pour l'habitat⁹ sur le territoire communal. Il fait apparaître des disponibilités foncières, auxquelles le projet applique un coefficient de rétention foncière de 2, limitant ainsi les réelles potentialités de construction. Le nombre de logements potentiel n'est d'ailleurs pas chiffré dans l'étude des secteurs de densification, ce qui ne permet pas d'évaluer les besoins en extension.

La MRAe considère que le projet communal tel qu'il est présenté à ce stade, mérite d'être revu. Il ne mobilise pas toutes les sources de production de logements qui permettraient de limiter la consommation de nouveaux espaces. De plus, le coefficient de rétention de 2 particulièrement élevé demande à être justifié. Au total le rapport de présentation ne permet pas d'appréhender le potentiel de densification et le besoin d'extension.

2. Consommation d'espaces pour l'habitat

- Modération de la consommation foncière et densités : zonages 1AU

Le SCoT prescrit pour la commune de Lestelle-Bétharram en tant que pôle d'équilibre de secteur, une consommation maximale de 6 hectares sur les 15 ans de son application, soit 0,4 hectare par an.

Le rapport de présentation expose (page 207 à 210) les efforts réalisés en matière d'économie d'espaces. Les tableaux comparatifs font ainsi apparaître un gain de 1,7 ha environ des zonages agricoles et naturels.

Le projet de PLU justifie cependant la consommation d'espaces projetée en la comparant non pas à la consommation réelle passée, mais aux ouvertures à l'urbanisation du précédent document d'urbanisme.

Or la consommation d'espaces pour l'habitat, qui a été de 5,2 hectares entre 2005 et 2018 (0,4 hectare par

7 Rapport de présentation, page 16, en fait il s'agit des années 2000 soit 2006 à 2011 comme évoqué au diagnostic

8 PADD page 5

9 Rapport de présentation, page 206

an) avec une densité d'environ 6 logements à l'hectare¹⁰ passe à environ 5 hectares entre 2020 et 2030 (0,5 hectare par an) avec une densité moyenne d'environ 8,5 logements par hectare¹¹ dans le projet de PLU.

Malgré une légère amélioration de la densité réalisée par rapport aux tendances passées, l'objectif de densité pour l'habitat reste trop faible au regard des efforts à accomplir pour lutter contre l'étalement urbain et limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles. Elle mérite d'être reconsidérée, a fortiori dans les zones de densification, avec une densité minimale qui ne devrait pas être inférieure à dix logements par hectare.

La MRAe rappelle à ce sujet que le projet de SRADDET Nouvelle-Aquitaine¹² en cours de finalisation prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces NAF (naturels, agricoles et forestiers) par rapport à celle connue entre 2009 et 2015.

- Zones 2AU

L'existence de 9,9 hectares de zones d'urbanisation à moyen ou long terme (2AU) soit plus que les surfaces ouvertes à court terme (1AU) pose question. Bien que ces zones ne puissent être ouvertes à l'urbanisation qu'après révision du PLU, leur justification¹³ aurait nécessité de plus amples explications (quantification du besoin en foncier et situation des zones), en particulier quand le rapport les qualifie comme « en densification de l'enveloppe urbaine ».

La MRAe recommande d'exposer plus clairement la justification des zones 2AU.

3. Consommation d'espaces pour les activités économiques et touristiques

Les activités économiques ont été à l'origine de l'artificialisation de 0,6 hectare entre 2005 et 2018. Le projet prévoit une extension de la zone touristique du Vieux Logis (zone Ut de 1,7 hectare) au sud de la commune sur environ 2,5 hectares (zone 1AUt).

La MRAe note que ce projet, qui a pour effet de plus que doubler la surface déjà urbanisée sur ce secteur hors du bourg, ne fait l'objet d'aucune justification au rapport de présentation.

De plus, cette consommation projetée est non seulement très largement supérieure à la période passée (0,6 hectare) mais ne met pas non plus en œuvre la démarche de réduction des ouvertures à l'urbanisation visée au PADD, puisque l'ancien PLU prévoyait sur ce site une zone Nt de seulement 1,39 hectare.

La MRAe demande de compléter le rapport de présentation sur ce point en justifiant ou à défaut en réinterrogeant la taille de cette zone 1AUt afin de limiter l'ouverture à l'urbanisation et mettre en œuvre une réelle politique de modération de la consommation foncière.

4. Analyse de l'impact des zones ouvertes à l'urbanisation

L'analyse des incidences du PLU sur l'environnement est retranscrite par grandes thématiques environnementales et reprend les enjeux dégagés dans l'état initial de l'environnement.

L'analyse de l'impact des zones de développement se fonde sur des visites de terrains qui ont été réalisées à des périodes propices. Les tableaux de synthèse de ces analyses classent les impacts selon quatre niveaux (négligeable/faible/moyen/fort), concluant à des impacts faibles voire négligeables. La description des zones de développement devrait comporter plus d'éléments de qualification de chacun des sites (photos, occupation actuelle plus détaillée, enjeux paysagers, etc.), permettant de mieux accompagner ces analyses et conclusions.

La MRAe recommande de compléter la partie relative à l'explication des choix ainsi que la description des secteurs de développement afin de permettre au public d'appréhender plus précisément la démarche d'évaluation des impacts éventuels sur l'environnement menée dans le cadre du projet communal.

Le site Natura 2000 du *Gave de Pau* est classé en quasi-totalité en zone naturelle (N et Ni en zone exposée au risque inondation) à l'exception de certains secteurs classés en zone urbaine (Uti, Ue et Uei), avec des restrictions importantes des occupations et utilisations du sol. Le dossier ne décrit pas précisément ces secteurs, les évolutions rendues possibles ainsi que leurs enjeux en lien avec leur situation dans un site Natura 2000. Ainsi, même si aucune extension d'emprise n'est permise, les modifications d'usage du sol, travaux, ouvrages et aménagements permis sont susceptibles d'avoir des incidences que le projet aurait dû évaluer.

La MRAe demande que l'analyse des impacts sur le site Natura 2000 soit complétée afin de décrire les évolutions rendues possibles dans l'emprise du site du Gave de Pau et leurs impacts éventuels. La démarche devrait aboutir, le cas échéant à une adaptation du règlement visant à réduire les impacts potentiels dans la mesure du possible.

10 1650 m² par logement selon le rapport de présentation page 75

11 1150 m² par logement selon le rapport de présentation page 210

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

13 Rapport de présentation, page 207

Par ailleurs, la surface en extension de la zone touristique du Vieux Moulin entraîne de fait une augmentation conséquente du secteur existant, dont la surface sera quasiment doublée par l'extension en zone 1AUt. **Les incidences paysagères de cette extension, si elle est maintenue, seront non négligeables et doivent être spécifiquement évaluées et analysées, tout comme les capacités à assainissement autonome de ces parcelles.**

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

Le projet de plan local d'urbanisme de Lestelle-Bétharram prévoit une croissance démographique de 100 habitants jusqu'à l'horizon 2030, avec une production de 60 logements ainsi que l'extension d'une zone touristique au sud de la commune.

Les lacunes de présentation de l'état initial, notamment en matière d'eau, d'assainissement et de trame verte et bleue doivent être levées afin de présenter le territoire et ses enjeux de manière complète et explicite.

La démonstration de modération de la consommation foncière n'est pas faite.

L'analyse des impacts du projet de PLU n'est pas suffisamment détaillée et ne permet pas de conclure à l'absence d'impact sur les milieux, notamment sur le site Natura 2000.

Enfin, l'extension de la zone touristique nécessite d'être mieux justifiée et analysée, ou à défaut réinterrogée.

En l'état du dossier présenté, le projet communal ne mobilise pas toutes les sources possibles de production de logements sans consommation foncière supplémentaire. La bonne prise en compte de l'environnement par la modération de l'artificialisation des sols reste donc à démontrer.

De façon générale, la MRAe considère que le projet de PLU n'est pas suffisamment abouti.

À Bordeaux, le 17 décembre 2019

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
la membre permanente déléguée

Signé

Bernadette MILHÈRES