



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur l'élaboration de la carte communale
de Sallespisse (Pyrénées-Atlantiques)**

n°MRAe 2020ANA84

dossier PP-2020-9720

Porteur du Plan : Commune de Sallespisse

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 17 avril 2020

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 17 avril 2020

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, à la décision du 16 octobre 2019 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine et à l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 2 juillet 2020 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Gilles PERRON.

Le délégué 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.

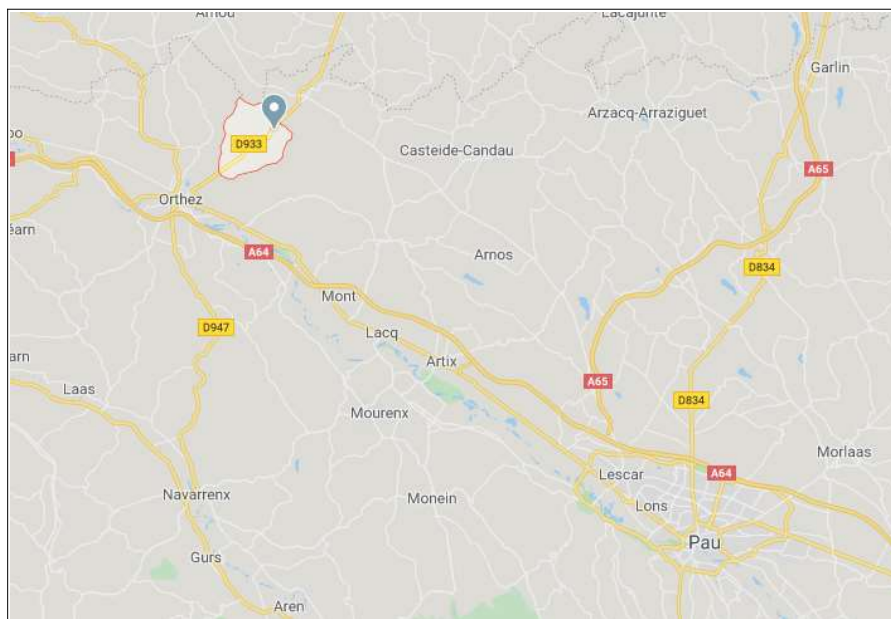
I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet d'élaboration de la carte communale de Sallespisse, commune située dans le département des Pyrénées-Atlantiques, à 6 kilomètres au nord-est d'Orthez.

Elle fait partie de la communauté de communes de Lacq-Orthez qui compte 61 communes et près de 55 000 habitants. La commune n'est pas couverte par un schéma de cohérence territoriale (SCoT).

En l'absence de document d'urbanisme, la commune de Sallespisse est actuellement soumise à l'application du règlement national d'urbanisme (RNU). Elle s'est engagée dans l'élaboration d'une carte communale le 6 juillet 2018. Selon le dossier, la commune comptait 586 habitants en 2016 pour une superficie de 1 516 hectares.

Le projet de carte communale examiné ici envisage de porter la population à 627 habitants à l'horizon 2028. Il prévoit pour cela l'ouverture à l'urbanisation de 3,83 hectares pour la construction de 25 logements.



Localisation de la commune de Sallespisse (Sources : google maps)

La commune de Sallespisse est concernée par le site Natura 2000 du *Gave de Pau*, désigné au titre de la Directive « Habitats, faune, flore » et référencé FR7200781. L'élaboration de la carte communale fait par conséquent l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 104-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au maître d'ouvrage, 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.

Cette démarche a pour but d'évaluer les incidences du document d'urbanisme sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou en dernier lieu compenser les incidences négatives. Le projet de carte communale arrêté et son évaluation environnementale font l'objet du présent avis.

II. Contenu du rapport de présentation, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement par le projet de carte communale

A. Remarques générales

Le rapport de présentation répond globalement à l'ensemble des obligations issues des articles R. 161-2 et 3 du Code de l'urbanisme. En revanche, l'article R. 161-3 précise que le rapport de présentation d'une carte communale réalisant une évaluation environnementale doit comprendre un résumé non technique, ce qui n'est pas le cas dans le présent dossier.

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné en particulier à permettre au public de prendre connaissance, de manière claire et accessible, du projet et de ses effets sur l'environnement. Un résumé non technique doit par conséquent être ajouté dans le rapport de présentation. Le rapport devra comprendre également une description de la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée.

La MRAe relève par ailleurs avec intérêt que les cartes venant illustrer les développements du rapport de présentation sont également fournies en annexe du rapport dans un format adapté à une meilleure lisibilité. Elle recommande toutefois l'ajout dans le rapport d'une carte de synthèse des enjeux identifiés sur le territoire. Cette carte permettrait une meilleure compréhension des principaux enjeux et de leur prise en compte par le projet communal.

Le rapport propose en outre, comme exigé par la réglementation, un système d'indicateurs devant permettre le suivi de la mise en œuvre de la carte communale. Des valeurs de référence présentes dans le rapport et les objectifs à atteindre restent à préciser en lieu et place de mentions textuelles génériques pour que le suivi de la carte communale soit opérationnel.

B. Diagnostic et analyse de l'état initial de l'environnement

1. Diagnostic territorial

Sallespisse est une commune rurale principalement résidentielle. Le territoire communal comprend le bourg de Sallespisse et de nombreux quartiers qui se sont développés principalement en crête sur les coteaux. La carte relative aux espaces urbains serait à compléter par la dénomination des quartiers pour faciliter l'appréhension de l'organisation spatiale du territoire.

La route départementale RD 933 qui traverse le bourg permet de relier Orthez et Hagetmau. Le rapport indique que la commune dépend de la proximité d'Orthez pour les équipements, les commerces et les services et que les activités économiques sur le territoire sont principalement orientées vers l'agriculture et l'élevage.

En matière démographique, selon le dossier, la population augmente depuis 1968, notamment grâce à des soldes migratoires positifs. Les derniers taux d'évolution démographique enregistrés étaient de + 0,4 % par an entre 1999 et 2010 et de + 0,1 % entre 2010 et 2015 marquant un ralentissement de la croissance qui mériterait d'être mieux expliqué dans le présent dossier pour justifier par la suite les hypothèses de croissance envisagées pour le projet de développement communal.

Il est dénombré 285 logements en 2016, dont 246 résidences principales (86,3 % du parc) et une part significative de logements vacants avec 29 logements vacants (10,1 % du parc). Les caractéristiques et la répartition spatiale du parc de logements vacants sur le territoire ne sont toutefois pas présentées. **La MRAe recommande de compléter le rapport par des informations sur la vacance de logements afin d'évaluer les possibilités de reconquête de ces logements.** Le dossier indique par ailleurs une taille moyenne des ménages de 2,4 personnes par ménage en 2015.

2. Ressource et gestion de l'eau

L'eau est un enjeu fort sur le territoire en termes de quantité et de qualité des eaux et des milieux aquatiques. Le territoire est en effet classé en zone de répartition des eaux (ZRE) caractérisée par une insuffisance des ressources en eau par rapport aux besoins, en zone sensible à l'eutrophisation sur plus de sa moitié et en zone vulnérable à la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole.

L'alimentation en eau potable du territoire provient de prélèvements d'eau en dehors du territoire communal dans la nappe souterraine alluviale du Gave de Pau. Ces prélèvements en eau potable desservent 24 communes et environ 14 000 habitants. La carte du réseau d'alimentation du territoire de Sallespisse en eau potable est fournie dans le rapport. **En complément, des précisions sur l'état du réservoir d'eau de Sallespisse et sur le rendement des réseaux d'adduction de la commune auraient dû être intégrées au rapport afin de bénéficier d'une information satisfaisante sur le fonctionnement de l'approvisionnement en eau potable existant.**

Par ailleurs, le rapport indique que la commune de Sallespisse est dotée d'un schéma directeur d'assainissement des eaux usées qui a fait l'objet d'une actualisation en 2016. Ne disposant pas de système d'assainissement collectif, l'intégralité des effluents générés sur le territoire est traité de manière autonome avec 264 installations recensées. Le rapport indique que seulement 36 % des 236 installations contrôlées en 2017 sont conformes.

Le rejet des eaux usées constituant une source potentielle de pollutions des eaux, des compléments doivent être ajoutés au rapport de présentation afin de préciser la localisation des installations non-conformes, d'indiquer les dysfonctionnements constatés et les mesures mises en œuvre pour y remédier. Une carte d'aptitude des sols à l'infiltration des eaux ajoutée au dossier permettrait d'appréhender facilement les secteurs favorables à l'assainissement autonome.

La MRAe recommande d'apporter de plus amples informations en matière d'assainissement permettant d'apprécier s'il est envisageable de renforcer ou de développer certains secteurs plutôt que d'autres dans un objectif de moindre impact des rejets sur la qualité des eaux.

3. Patrimoine naturel et paysager

Le territoire de Sallespisse est notamment concerné par le ruisseau de Rontrun et ses affluents situés dans le périmètre du site Natura 2000 du *Gave de Pau* qui vise en particulier la préservation des poissons migrateurs tels que le Saumon atlantique. L'état initial de l'environnement indique que l'état écologique de la masse d'eau superficielle du Rontrun est qualifié de moyen en 2013. En dehors de ces espaces particuliers, le territoire est parcouru par le ruisseau du Pas de Salles et ses affluents ainsi que par des affluents du cours d'eau du Luy de Béarn. Des zones humides semblent liées à ces cours d'eau.

La MRAe relève que le rapport ne comporte pas de descriptions ni de cartographie des zones humides. **Les données du rapport de présentation relatives aux zones humides demandent par conséquent à être précisées.** Il convient que la collectivité caractérise les zones humides en application des nouvelles dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, modifié par la loi du 24 juillet 2019. Cet article définit notamment les zones humides comme « *les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année* ».

Le dossier identifie également que les bosquets et les haies des espaces agricoles de la vallée du Luy de Béarn ainsi que les espaces forestiers et bocagers des coteaux situés au sud participent au fonctionnement écologique du territoire communal.

Une carte de synthèse présentant les milieux naturels et une hiérarchisation de leur intérêt écologique aurait mérité d'être proposée dans le rapport. Elle permettrait d'identifier rapidement les secteurs à plus forts enjeux afin de faciliter l'appréciation de leur prise en compte dans le projet de carte communale.

L'analyse du fonctionnement écologique du territoire s'appuie sur le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Aquitain¹ qui définit un corridor écologique de type « boisement de feuillus et forêts mixtes » au niveau des coteaux au sud du territoire. Elle s'appuie également sur l'identification des réservoirs de biodiversité issus de la trame verte et bleue de la communauté de communes Lacq-Orthez. L'analyse met en évidence que les cours d'eau et les milieux humides associés ainsi que les forêts présumées « anciennes » et les landes sèches constituent les éléments de continuités écologiques les plus notables. Le rapport ne fournit cependant aucune carte déclinant précisément le fonctionnement écologique (réservoirs et continuités écologiques) à l'échelle locale. **La MRAe estime nécessaire de compléter le rapport par une carte figurant les continuités écologiques à l'échelle du territoire communal.**

Par ailleurs, l'analyse paysagère et patrimoniale est très succincte. Si elle mentionne la présence des bâtis remarquables du château de Sallespisse et de l'église Saint-Jean-Baptiste, elle ne fait pas état d'un petit patrimoine bâti d'intérêt qui serait susceptible d'être préservé. Les éléments paysagers remarquables qui seraient à préserver tels que les arbres isolés, les boisements sur les versants des coteaux devraient être cartographiés, de même que les points de vue sur les coteaux ou la chaîne des Pyrénées évoqués dans le rapport.

4. Risques et nuisances

En ce qui concerne les risques naturels, le rapport indique un territoire concerné notamment par le risque d'inondations liées aux remontées de nappes phréatiques, par un risque sismique modéré (zone 3) et par le risque d'aléa moyen au retrait et gonflement des argiles. Le rapport détaille les incidences potentielles sur la constructibilité des secteurs concernés pour l'ensemble de ces risques.

¹ Le SRCE Aquitain ayant été annulé par le tribunal administratif de Bordeaux le 13 juin 2017, il ne constitue plus un document cadre mais les travaux d'élaboration restent une source importante d'informations.

Par ailleurs, le diagnostic agricole fournit une cartographie des bâtiments agricoles qui génèrent des périmètres d'inconstructibilité réciproque avec les zones d'habitat. Le rapport de présentation permet en outre, dans la partie « explication des choix », de repérer les accès aux parcelles agricoles qui seraient à maintenir. De manière générale, les zones sensibles d'un point de vue agricole (maintien des accès agricoles, enclaves agricoles potentielles, etc.) devraient être présentées dans le diagnostic agricole, s'agissant d'éléments importants permettant d'identifier les secteurs susceptibles de générer des nuisances potentielles et des conflits d'usage entre agriculture et habitat.

La MRAe recommande de compléter le rapport par une carte de synthèse à l'échelle communale des risques et des sources de nuisances identifiés pour faciliter par la suite leur prise en compte par le projet communal.

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

1. Établissement du projet communal et consommation d'espaces

Projet démographique

Le rapport indique que deux hypothèses de croissance démographique ont été étudiées pour établir le projet communal, l'une correspondant à une croissance moyenne annuelle de + 0,4 % prolongeant la tendance observée sur la période 1999-2010, l'autre sur une croissance plus marquée de + 0,6 % par an.

Le projet communal ayant retenu une croissance de population de + 0,4 % par an, 32 habitants supplémentaires seraient accueillis à partir de la population estimée en 2015, soit une population envisagée de 627 habitants à l'horizon 2028.

Toutefois, les conséquences environnementales des deux hypothèses de développement ne sont pas présentées pour justifier le choix de la collectivité notamment par leur croisement avec les contraintes liées aux équipements (eau potable, assainissement, etc). **La MRAe recommande, pour une bonne information du public de compléter le rapport par une comparaison entre les hypothèses de développement afin de permettre d'appréhender le choix du scénario de développement retenu par la collectivité.**

Besoin en logement et consommation d'espaces

Pour la réalisation du projet communal, il est évalué, sans explication détaillée à l'appui, un besoin global de 28 logements ainsi que 2 logements pour l'accueil touristique. En mobilisant 4 logements vacants (soit près de 14 % des logements vacants) et 4 logements susceptibles de changer de destination, la commune prévoit que 22 nouveaux logements seront nécessaires.

La MRAe considère que les calculs liés aux besoins en logements pour permettre l'accueil des nouvelles populations et le maintien de la population déjà installée doivent être détaillés. Elle recommande d'apporter également des justifications sur les hypothèses retenues pour le desserrement des ménages qui passerait de 2,4 personnes par ménage en 2015 à 2,25 en 2028.

Sur la dernière décennie (2008 et 2018), le rapport indique une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de 3,6 hectares pour la construction de 17 logements, soit une surface moyenne consommée par logement d'environ 2 100 m². Ce qui correspond à une densité moyenne faible, inférieure à 5 logements à l'hectare.

Pour la réalisation des 22 logements, le projet envisage un objectif de modération de la consommation foncière par une réduction de la taille des lots, soit une densité moyenne de construction de 1 800 m² par logement. Avec une majoration de 10 % pour tenir compte d'une rétention foncière, la collectivité estime un besoin de 4,36 hectares au maximum pour les nouvelles surfaces constructibles.

Au final, le projet de carte communale mobilise 3,83 hectares, sensiblement la même surface que celle consommée pendant la dernière décennie, avec un potentiel de réalisation de 25 logements, supérieur aux besoins identifiés. La densité moyenne, moins de 7 logements à l'hectare, reste faible. **La MRAe recommande d'intégrer une densité plus importante, a minima de 10 logements à l'hectare pour s'inscrire dans les orientations nationales en matière de maîtrise de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.**

Toutefois, la carte communale ne permet pas la mise en œuvre d'outils réglementaires garantissant l'utilisation effective qui sera faite des espaces rendus constructibles au détriment des espaces agricoles ou naturels. Elle ne permet pas, de fait, de garantir les densités envisagées et d'établir le nombre de logements qui seront effectivement réalisés.

La MRAe note toutefois avec intérêt que la collectivité a fait le choix de ne pas intégrer en zone constructible de vastes parcelles (A534, A1094 et A1095) en centre bourg afin, par la suite, « de privilégier une plus grande densité dans ces secteurs ». **La MRAe recommande donc fortement de réinterroger le projet de carte communale afin de limiter les ouvertures à l'urbanisation aux stricts besoins identifiés et justifiés garantissant une optimisation de l'utilisation des sols.**

La MRAe rappelle en outre que le projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine, approuvé le 27 mars 2020 prévoit notamment une diminution de 50 % de la consommation d'espace à l'horizon 2030, par la promotion d'un modèle de développement plus économe en foncier. La commune n'étant pas couverte par un schéma de cohérence territoriale approuvé, le projet de carte communale doit prendre en compte les objectifs du SRADDET et être compatible avec les règles générales de son fascicule.

2. Prise en compte de l'environnement

Les secteurs de développement urbains pressentis ont fait l'objet d'investigations de terrain naturalistes dont les éléments sont fournis en annexe du rapport de présentation. Le résultat de ces investigations a ainsi permis de retenir des parcelles dans le bourg de Sallespisse et dans les quartiers de Crestiaa et de Tauzia et d'écarter les parcelles des quartiers de Rontrun, Bellevue, Castetbon et de la route de St Boès. **La MRAe recommande d'intégrer les conclusions des investigations de terrain dans le corps du rapport à l'appui des justifications qui ont conduit au choix des secteurs pour le développement de l'habitat.**

Les ouvertures à l'urbanisation sont envisagées au sein de la trame urbaine existante à l'exception des parcelles A926 et A653 qui constituent une extension urbaine le long de la route de Bonnut à l'est du quartier de Tauzia. La MRAe recommande de mieux justifier ce choix d'urbanisation en extension linéaire notamment au regard de l'objectif de lutte contre l'étalement urbain.

Par ailleurs, selon les investigations naturalistes, le projet de carte communale envisage d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs essentiellement constitués de terrains agricoles (prairies de fauche) présentant des enjeux limités. Toutefois, afin de maintenir l'activité agricole sur les espaces situés à la frange de ces secteurs et de ne pas générer de conflits d'usage entre urbanisation et espaces agricoles, le rapport prévoit que les projets d'aménagements devront tenir compte de la préservation des accès aux espaces agricoles. Le rapport mentionne de plus que les haies et les arbres isolés à préserver pour leur intérêt écologique et paysager présents sur certaines parcelles vouées à l'urbanisation seront également pris en compte par les projets d'aménagements.

La MRAe rappelle que la carte communale, n'intégrant pas de règlement écrit, n'apporte pas de garantie sur l'utilisation effective qui sera faite des espaces rendus constructibles et donc sur la préservation d'espaces nécessaires au maintien des activités agricoles ou des milieux emblématiques, vis-à-vis desquels le dossier lui-même identifie des susceptibilités d'impacts.

En matière d'assainissement des eaux usées, la MRAe souligne que la collectivité s'est attachée à privilégier le développement de l'urbanisation dans les secteurs favorables à l'assainissement autonome. Certaines parcelles telles que la parcelle A1095 présentant des contraintes pour la mise en œuvre de dispositifs d'assainissement autonome n'ont ainsi pas été retenues. **Les compléments d'information attendus en matière d'assainissement autonome évoqués plus haut permettront de mieux démontrer que les développements prévus n'entraîneront pas de rejets supplémentaires des eaux usées susceptibles de générer une pollution des milieux récepteurs.**

Par ailleurs, le rapport ne permet pas d'appréhender la manière dont le projet de carte communale garantit la préservation des points de vue sur les coteaux ou la chaîne des Pyrénées déjà évoqués. **La MRAe considère qu'il est nécessaire de compléter le rapport par la justification d'une prise en compte suffisante des sensibilités paysagères du territoire dans le choix des secteurs de développement.**

En matière de risque, le rapport expose les principales dispositions constructives à mettre en œuvre pour réduire les risques sur les secteurs de développement. Il n'est cependant pas fait la démonstration d'un évitement des zones à risque avant de mettre en œuvre ces mesures de réduction. **La MRAe recommande de compléter le rapport par la justification, notamment cartographique, d'une prise en compte satisfaisante des risques identifiés sur le territoire pour l'établissement du projet communal.**

D'une manière générale, la MRAe recommande de compléter le rapport par la production de cartes superposant le zonage envisagé avec les différents enjeux identifiés pour permettre de s'assurer d'une prise en compte satisfaisante des différentes composantes environnementales.

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

Le projet de carte communale de Sallespisse vise à encadrer le développement de son territoire à l'horizon 2028 en envisageant l'ouverture à l'urbanisation de 3,83 hectares pour la construction de 25 logements.

La MRAe recommande de compléter le rapport par le détail des calculs ayant permis de déterminer les besoins en logements pour le projet communal. La prévision de consommation d'espaces naturels et agricoles en découlant apparaît importante. Un effort de limitation de la consommation d'espaces, conforme aux orientations nationales en la matière, est attendu notamment au regard des densités retenues et du choix des surfaces ouvertes à l'urbanisation pour la réalisation des logements, d'autant plus que la carte communale ne permettra pas de maîtriser les consommations foncières effectives pour chaque nouvelle construction.

En outre, les analyses présentées ne permettent pas de justifier pleinement que les choix de développement opérés n'aient pas d'impact significatif sur l'environnement. L'absence de règlement dans les cartes communales rend d'autant plus nécessaire une appréciation fine des secteurs de développement. La MRAe considère qu'il y a lieu de mieux démontrer la manière dont les enjeux identifiés sur le territoire notamment en matière de biodiversité, de paysage et de risque ont été pris en compte.

La MRAe souligne que la production de cartographies de synthèse et de hiérarchisation des enjeux environnementaux, superposées au projet de délimitation des zones constructibles permettrait de contribuer à une meilleure démonstration de la mise en œuvre d'un projet de moindre impact environnemental.

À Bordeaux le 2 juillet 2020

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent délégué



Gilles PERRON