



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme de Sazos (Hautes-Pyrénées)

N°Saisine : 2023-011663

N°MRAe : 2023AOXX

Avis émis le

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 30 mars 2023, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Sazos pour avis sur le projet d'élaboration du PLU de la commune de Sazos (Hautes-Pyrénées).

L'avis est rendu dans un délai de trois mois à compter de la date de réception à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté lors de la réunion du 29 juin 2023 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Stéphane Pelat, Annie Viu, Yves Gouisset, Marc Tisseire, Jean-Michel Salles et Jean-Michel Soubeyroux.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres cités 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 le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de sa présidente.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 4 avril 2023 et a répondu le 5 mai 2023.

Le préfet de département a également été consulté le 4 avril 2023 et a répondu le 3 mai 2023.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

Sazos est une commune des Hautes-Pyrénées comptant 142 habitants en 2020. Il s'agit d'une commune touristique, dont le parc de logements est composé à 75 % de résidences secondaires. L'ouest du territoire communal est occupé par une partie de la station de ski de Luz-Ardiden, avec des espaces skiables importants et des enjeux importants en matière de biodiversité. La commune est située dans l'aire du Parc National des Pyrénées.

L'élaboration du PLU avait été soumise à évaluation environnementale après examen au cas par cas par une décision de la MRAe Occitanie le 18 mars 2020, notamment en regard des enjeux de consommation d'espace et de protection des zones naturelles en lien avec la station de ski.

L'évaluation environnementale ne semble pas s'appuyer sur l'état initial pour identifier les secteurs à urbaniser en densification et extension et construire le projet de révision du PLU. Le lien entre les secteurs identifiés comme sensibles et les préconisations des écologues quant à la réduction des espaces à urbaniser dans les corridors écologiques, dans les secteurs où se situent les habitats d'intérêt communautaires, ne semble pas avoir été fait de sorte qu'il n'est pas possible d'évaluer les enjeux et impacts environnementaux notamment de l'urbanisation prévue de la commune.

Par ailleurs, alors qu'une large partie du territoire est concernée par la station de ski de Luz-Ardiden, le rapport de présentation n'en fait quasi pas mention et aucune mesure de protection n'est ainsi définie pour, au sein de ce domaine, préserver les espaces présentant les enjeux les plus forts.

Sur la consommation d'espace, la commune ne contribue pas à l'atteinte des objectifs de la loi Climat et Résilience de 2021, qui préconise une réduction de 50 % de la consommation d'espace par rapport aux dix ans passés.

Ainsi, en l'état, la démarche d'évaluation environnementale est inaboutie et le PLU apparaît susceptible d'incidences sur l'environnement.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet d'élaboration du plan local d'urbanisme au regard de l'évaluation environnementale

L'élaboration du PLU de Sazos a été soumise à évaluation environnementale par décision de la MRAe d'Occitanie en date du 18 mars 2020 prise après demande d'examen au cas par cas².

Le dossier transmis fait par conséquent l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe³.

Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public le plan approuvé, une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ainsi que le rapport sur les incidences environnementales et comment les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées et des mesures ont été arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation du territoire communal et des perspectives de développement

La commune de Sazos se situe dans le département des Hautes-Pyrénées à environ 50 km au sud de Tarbes. Elle est traversée par la RD12, axe routier touristique menant à la station de ski de Luz-Ardiden. Elle comprend 142 habitants en 2020 (source INSEE) et s'étend sur une superficie de 29 km².

La commune s'étend sur les espaces montagneux en rive gauche du Gave de Pau jusqu'aux secteurs d'estives et de haute montagne. La forêt occupe 48 % de la surface totale communale.

Sazos appartient à la communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves qui comprend 46 communes au cœur de vallées traversées par des gaves (rivières), avec comme point de confluence, Argelès-Gazost, commune où se situe le siège administratif de la communauté de communes. La communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves a été créée au 1er janvier 2017. Sazos est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Pyrénées Vallées des Gaves et elle fait partie de l'aire d'adhésion du Parc National des Pyrénées.

La station de ski de Luz-Ardiden recouvre environ 25 % du territoire communal, à l'ouest. Le parc de logements communal est constitué en 2017 à 75 % de résidences secondaires et les maisons individuelles sont dominantes.

Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) s'organise en deux axes.

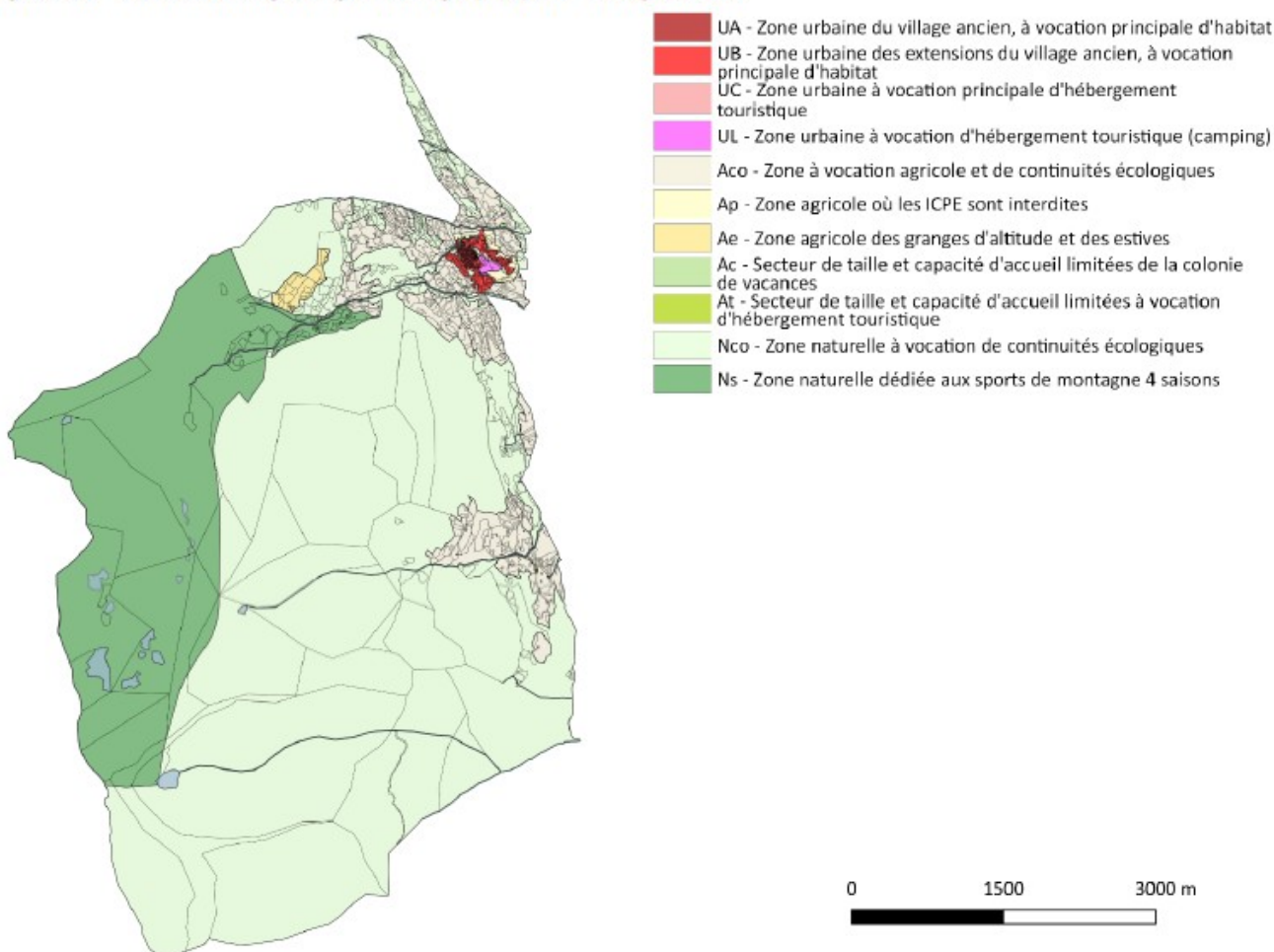
Axe 1 : Poursuivre et accompagner le développement démographique, en permettant un accroissement maîtrisé de la population et répondre aux besoins de logement, favoriser le développement des activités présentes sur la commune, prendre en compte les risques et les nuisances, répondre aux besoins de l'ensemble de la population en matière de commerces, services, loisirs, transports et communications numériques en s'inscrivant dans le cadre plus large des vallées des Gaves et dans le respect de l'intérêt général.

2 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2020dko33.pdf>

3 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

Axe 2 : Mettre en valeur le cadre de vie, en valorisant la diversité des paysages et en soutenant l'évolution de l'agriculture, mettre en valeur le patrimoine urbain et architectural, préserver les espaces naturels et assurer la circulation des espèces, favoriser un urbanisme soucieux de la préservation des ressources naturelles.

Figure 69 – Plan de zonage (règlement graphique) - Vue générale



Règlement graphique de Sazos, extrait du rapport de présentation, p. 115

3 Principaux enjeux relevés par la MRAe

Les principaux enjeux sur l'environnement relevés par la MRAe sont :

- la maîtrise de la consommation d'espace ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- la préservation de la ressource en eau.

4 Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche environnementale

L'état initial de l'environnement sur les zones à densifier en zone urbaine et sur les zones à urbaniser est présenté en annexe du rapport de présentation. L'évaluation environnementale ne semble pas s'appuyer sur cet état initial pour identifier les secteurs à urbaniser en densification et extension et construire son projet de

révision du PLU. Le lien entre les secteurs identifiés comme sensibles et les préconisations des écologues quant à la réduction des espaces à urbaniser dans les corridors écologiques et dans les secteurs où se situent les habitats d'intérêt communautaires ne semble pas avoir été fait de sorte qu'il n'est pas possible d'évaluer les enjeux et impacts environnementaux notamment de l'urbanisation prévue de la commune.

En l'absence d'une telle démarche itérative la MRAe n'est pas en mesure de se prononcer sur la qualité de la démarche environnementale réalisée dans le cadre de la révision du PLU.

La MRAe recommande de reprendre la démarche d'évaluation environnementale, de relier les secteurs envisagés à l'urbanisation, en zone urbaine et à urbaniser, avec les conclusions de l'état initial de l'environnement visant à réduire et éviter les secteurs naturels sensibles et de préciser les enjeux et impacts environnementaux sur ces zones et d'appliquer la séquence éviter réduire compenser (ERC).

Le territoire de la communauté de communes accueille une partie de la station de ski de Luz-Ardiden. Le PLU prévoit l'instauration d'une zone Ns afin de « permettre les aménagements liés aux loisirs et activités sportives pour un meilleur service au public dans la perspective de la diversification vers une activité quatre saisons »⁴. De nombreuses installations sont possibles sur cette zone, des équipements et installations liées aux activités de plein air ; sont notamment autorisés les équipements sportifs, les équipements recevant du public, les installations liées au développement des activités de tourisme quatre saisons.

Alors que l'intégralité du secteur Ns, dont la superficie n'est pas indiquée mais qui apparaît très importante, est incluse dans une ZNIEFF de type I et une ZNIEFF de type II, dans un réservoir de biodiversité et comprend de nombreuses zones humides, quasiment aucun élément n'est mentionné dans le rapport de présentation qui élude totalement ce sujet : absence d'état initial, même bibliographique, absence de prospectives en lien avec le changement climatique, absence de mise en place de protections, etc. La MRAe rappelle que ce sujet était le principal motif de soumission de l'élaboration du PLU.

En l'état, la MRAe relève que les enjeux sont a priori très forts, les mesures quasi inexistantes, mais en l'absence de traitement dans le rapport de présentation, indique qu'elle n'est pas en mesure d'apprécier les incidences du PLU sur l'environnement.

La MRAe recommande de traiter spécifiquement dans l'évaluation environnementale le territoire de la station de ski de Luz-Ardiden, l'objectif affiché étant l'accueil d'un tourisme quatre saisons, en présentant un état initial de l'environnement ciblé et d'indiquer les mesures environnementales prises sur ce territoire en particulier pour préserver les fonctionnalités environnementales tant en période hivernale qu'en période estivale,.

Le résumé non technique est insuffisant et ne remplit pas son rôle d'information.

La construction d'indicateurs de suivi pour l'analyse des résultats de l'application du PLU est inaboutie⁵. Les indicateurs ne présentent aucune donnée chiffrée de départ. Ces informations doivent être détaillées dès le stade de la révision du PLU, afin de proposer des indicateurs fiables et concrets.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique pour lui permettre de remplir son rôle d'information du public.

La MRAe recommande de détailler dans le tableau des indicateurs de suivi p. 146 du rapport de présentation la colonne « type » en indiquant les données chiffrées de départ pour chaque thème, afin de disposer d'indicateurs concrets et non conditionnels.

4.1 Articulation avec les documents de rang supérieur

L'articulation du PLU avec le plan de gestion des risques inondation Adour-Garonne, les documents intégrés dans le SCOT avec lequel le PLU doit être compatible, la charte du Parc national des Pyrénées, du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour Garonne, le plan climat énergie territorial

4 p. 130 du rapport de présentation

5 p. 145 du rapport de présentation

(PCET) du Parc National des Pyrénées est présentée dans le document mais de manière succincte sans développer l'adéquation du PLU avec ces documents de rang supérieur dans la mise en œuvre.

La MRAe recommande d'analyser de manière détaillée l'articulation du PLU avec les documents de rang supérieur, le PGRI, le SCoT intégrateur et la charte du PNP, et si nécessaire d'adapter le projet.

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1 Maîtrise de la consommation d'espace

La commune a connu une forte décroissance démographique entre 1968 et 2008, la population passant de 204 à 108. Elle a ensuite connu un regain démographique plus récemment avec 118 habitants en 2009 et 2014, puis 142 habitants en 2020 (source INSEE), du fait de la création de deux lotissements communaux. La commune envisage de poursuivre l'accueil des familles. Elle se fixe un objectif de 172 habitants d'ici 2032, soit un accroissement de 30 habitants en dix ans. Pour cela, elle considère qu'il faudra 14 nouvelles résidences principales. Elle envisage par ailleurs la construction de 28 nouvelles résidences secondaires d'ici 2032. En prenant en compte la mobilisation possible de deux logements vacants, le total de nouvelles résidences est donc de 40 nouveaux logements neufs. Une densité nette moyenne de 15 logements par ha est fixée. Pour répondre à ces objectifs, et ajouter 20 % d'espaces collectifs à construire et en rajoutant 10 % de coefficient de rétention foncière, la surface nécessaire est de 2,64 ha.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) indiquant des espaces à densifier au sein du village sont très générales, les informations sur les superficies des OAP, le nombre de logements attendus, la densité par zone sont manquantes. La MRAe relève aussi que des parcelles non construites sont directement classées en zone urbaine U et le STECAL Agnouède de 5 ha qui vise à créer un projet de diversification touristique, n'est pas inclus dans la consommation d'espace, ce qui la minimise de ce fait.

Au final, la commune ne contribue pas à l'atteinte des objectifs de la loi Climat et Résilience de 2021, qui préconise une réduction de 50 % de la consommation d'espace par rapport aux dix ans passés. La MRAe rappelle que la construction importante de logements associée à la consommation d'espace était une des principales raisons pour laquelle le projet de PLU a été soumis à évaluation environnementale.

La MRAe rappelle que l'artificialisation des sols et l'étalement urbain constituent les principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et engendrent des impacts négatifs en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, le SRADDET Occitanie prévoit dans son objectif thématique 1.4 « de réussir le zéro artificialisation nette à l'échelle régionale à l'horizon 2040 ».

La MRAe recommande de mettre en place des outils opérationnels à même d'assurer l'atteinte des objectifs de densification du bourg, permettant ainsi de limiter le recours à des extensions urbaines.

Elle recommande de dresser un état des lieux clair des consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers passés et projetés, en incluant tous les secteurs, y compris touristiques. Sur cette base, elle recommande de préciser comment la commune de Sazos entend s'inscrire dans la trajectoire fixée par la loi « Climat et résilience » de réduction de 50 % de sa consommation d'espace et le cas échéant de prévoir une adaptation du PLU.

5.2 Préservation des milieux naturels et de la biodiversité

Pour démontrer que l'incidence de la révision du PLU est très faible sur la biodiversité et les habitats naturels, l'évaluation environnementale indique (p. 139) que « les secteurs présentant des incidences trop importantes ont été écartés » et qu'« aucune zone naturelle n'est impactée ». Cependant aucune cartographie de ces secteurs comme des secteurs à urbaniser n'est présentée dans le rapport.

Parmi les emplacements réservés, un emplacement est prévu au niveau d'une route. Le rapport n'indique pas si cet emplacement comporte des enjeux environnementaux.

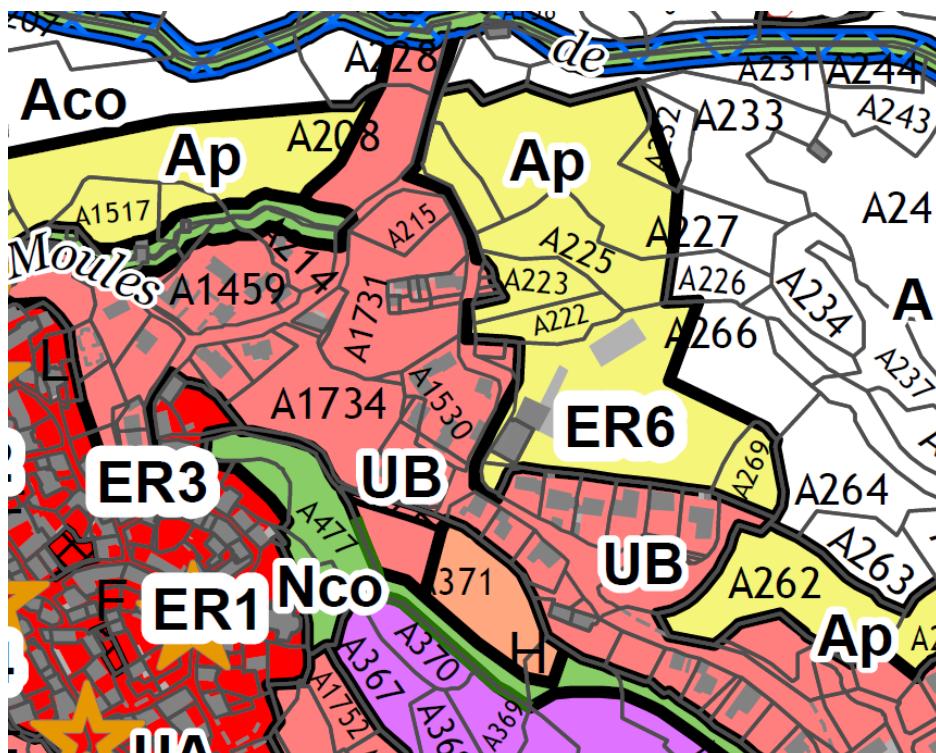
Le STECAL Agnouède (At) vise à créer un projet de diversification touristique de 4,5 ha et 0,5 ha pour la création d'une agroforesterie, un service d'éco-pâturage et six gîtes insolites. Il manque au rapport de présentation un état initial de l'environnement et une évaluation environnementale sur ce secteur, susceptible d'impact sur les milieux naturels.

La MRAe recommande de réaliser un zoom sur l'état initial de l'environnement du projet de développement de l'Agnouède (STECAL At) qui verra sur 5 ha l'implantation d'infrastructures économiques et touristiques, afin d'évaluer les impacts environnementaux, qui ne sont pas présentés dans le dossier actuel et de mettre en place des mesures afin de réduire ces impacts le cas échéant.

La MRAe recommande de préciser les enjeux environnementaux au niveau des emplacements réservés situés à proximité des routes.

Certains impacts du projet de PLU sur l'environnement sont ignorés ou minimisés et des zones boisées sont rendues constructibles, sans aucune explication dans le rapport :

- Le classement en zone urbaine UB des parcelles A1734, A1731, A215, A208 et A228 proches de la continuité écologique classée en zone Nco à l'Ouest et à l'Est du village n'indique pas comment la continuité écologique sera protégée et évitée par la zone urbaine.



Extrait du règlement graphique, indiquant les parcelles A1734, A1731, A215, A208 et A228 proches de la continuité écologique (en vert)

- De nombreuses parcelles rendues constructibles par le projet de PLU sont *a priori* des zones boisées d'après les photos aériennes vues sur Google Maps et Géoportail : parcelles A277, A278, A284, A1667, A1436, A1276, A842, A1176. Or, le rapport de présentation du PLU mentionne qu'aucun espace boisé n'est concerné par la consommation d'espace naturel.

Si ces parcelles sont boisées, l'impact d'un déboisement en prévision d'une urbanisation reste à analyser, ce qui n'est manifestement pas le cas dans l'évaluation menée dans ce projet d'arrêt, sachant que la totalité de la commune est concernée par la ZNIEFF de type II.

La MRAe recommande d'indiquer comment la continuité écologique classée en zone Nco à l'Ouest et à l'Est du village sera préservée du fait du classement en zone urbaine des parcelles proches.

La MRAe recommande de préciser le devenir des parcelles a priori actuellement boisées, classées en zones constructibles par le PLU.

Le règlement écrit est insuffisamment restrictif sur les zones agricoles protégées (Ap) ainsi que sur les zones naturelles à vocation de continuité écologique et forestières (Nco) où beaucoup de constructions sont autorisées.

La MRAe recommande de rendre plus restrictif le règlement écrit en réduisant les possibilités de construction dans les zones Ap et Nco notamment.