



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
d'Aquitaine

Pau, le **20 FEV. 2015**

Mission Connaissance et Évaluation

Élaboration du Plan Local d'Urbanisme (PLU) Commune de Pardies

**Avis de l'autorité administrative de l'État
compétente en matière d'environnement**
(article L121-10 du code de l'Urbanisme)

Avis PP-2014-056

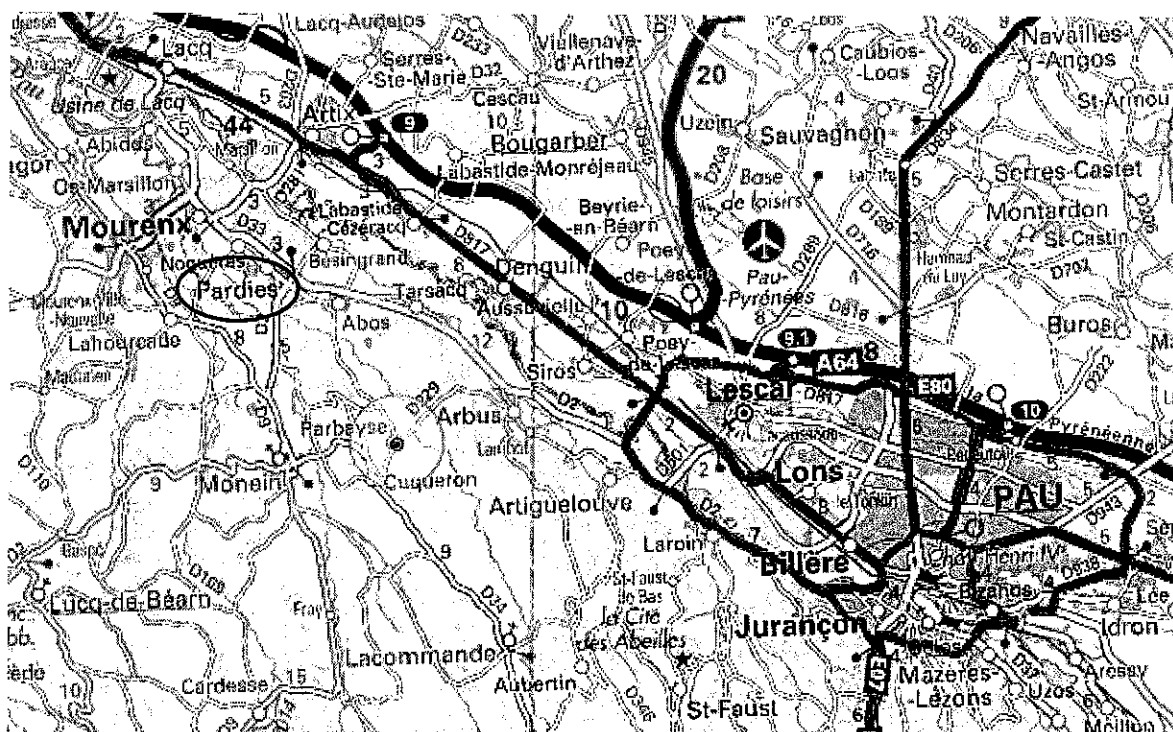
Porteur du Plan : Commune de Pardies

Date de saisine de l'autorité environnementale : 21 novembre 2014

Date de consultation de l'agence régionale de santé : 6 janvier 2015

I. Contexte général

La commune de Pardies est une commune des Pyrénées-Atlantiques située à environ 21 km de Pau et à 3 km de Mourenx. Elle fait partie de la communauté de communes Lacq-Orthez, créée le 1^{er} janvier 2014, qui compte 61 communes et environ 55 000 habitants.



Localisation de la commune de Pardies (source : Géoportail – carte IGN)

La commune de Pardies compte 898 habitants en 2011 (source INSEE). Elle a prescrit l'élaboration de son PLU par délibération en date du 23 mars 2010.

II. Contenu du dossier et qualité des informations qu'il contient

L'autorité environnementale rappelle que l'évaluation environnementale a pour objet de prendre en compte les enjeux environnementaux du territoire afin de définir un scénario d'aménagement de moindre impact environnemental. L'environnement est considéré au sens large, et concernant la commune de Pardies, les champs à prendre en compte sont les risques naturels et technologiques, la limitation de la consommation d'espace, la préservation des milieux naturels, la réduction des déplacements, des pollutions et nuisances, et la préservation du cadre de vie.

L'autorité environnementale a conscience de la difficulté que représente l'élaboration du PLU, sachant que la commune n'est actuellement dotée d'aucun document d'urbanisme et que la partie urbanisée du territoire cumule de nombreux enjeux.

L'évaluation environnementale réalisée apparaît insuffisante à ce stade, du fait d'analyses peu fondées, de justifications peu argumentées et de constats non exploités. Les remarques de l'autorité environnementale en la matière sont détaillées ci-après.

II.1 Un diagnostic incomplet par rapport aux éléments prévus par le code de l'urbanisme

La partie « diagnostic » du rapport de présentation doit notamment analyser « la **capacité de densification** et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les **dispositions qui favorisent la densification de ces espaces** ainsi que la **limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers** ». Elle présente « une **analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme** ». Elle « **justifie les objectifs** compris dans le projet

d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques ». (art. L123-1-2 du code de l'urbanisme)

Le diagnostic doit dresser un état des lieux en matière de consommation d'espace, ce point n'est pas restitué dans le rapport de présentation.

Pourtant, le rapport de présentation liste les permis de construire délivrés entre 2000 et 2010. Concernant **le logement**, l'autorité environnementale note ainsi que 2 permis portent sur la construction d'habitation. Le rapport de présentation précise qu'« aucune habitation n'a été accordée depuis 2001 » (p. 36). La consommation d'espace apparaît donc très modérée sur cette période.

Le projet de PLU délimite 59 hectares de zones urbanisées (U) parmi lesquels 7,4 ha de capacité d'urbanisation sont identifiés, et prévoit 2,55 ha de zones à urbaniser (AU), soit 9,95 ha de surfaces urbanisables. L'ensemble devrait permettre la construction d'une centaine de logements et d'accueillir environ 200 habitants supplémentaires sur une période de 10 ans (le PADD mentionne l'horizon 2025).

Sur une période similaire (1999-2011), la commune de Pardies a perdu une centaine d'habitants, soit une **perte constante de population depuis 1975**, et le **parc de logements est passé de 430 à 410 logements** (source INSEE).

Or, le rapport de présentation n'évoque pas un projet de territoire volontariste, à l'échelle communale ou intercommunale, susceptible d'entraîner une telle inflexion de la situation actuelle. **L'autorité environnementale considère que les objectifs du PADD ne sont pas justifiés par rapport à la dynamique démographique effectivement constatée sur la commune.**

De plus, l'autorité environnementale regrette que la **consommation d'espace pour les activités économiques ne soit pas analysée**, le zonage dédié à ces activités couvrant 150 hectares.

L'analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan¹ n'est donc pas suffisante.

Enfin, l'autorité environnementale souligne le **manque de cohérence de la rédaction du diagnostic**. Les extraits ci-après du rapport de présentation reflètent le manque d'argumentation et de cohérence du raisonnement tenu. Ces éléments apparaissent peu pertinents voire contradictoires.

p. 24 : « *Or la population communale a fortement diminué depuis 1968 due essentiellement à un solde migratoire déficitaire. Le PLU devra veiller à offrir des capacités d'accueil pour les nouvelles populations* ».

p. 26 : « *la population de la commune est vieillissante par des effets combinés de la hausse des plus de 60 ans et la baisse des jeunes populations. Afin de renouveler sa population, la commune veillera à offrir des équipements et des logements adaptés pour chacune de ces tranches d'âge. Toutefois, la récente croissance de la population laisse penser que la population attire plus de ménages avec enfants* ».

p. 27 : « *la taille moyenne des ménages supérieure à la moyenne départementale reflète l'attraction de la commune pour les jeunes ménages avec enfants. La prédominance des ménages d'une à deux personnes montre que la population de Pardies comporte surtout d'anciens résidents (dont les enfants sont partis). Le PLU devra veiller à satisfaire les demandes en matière de logements pour attirer les jeunes ménages en quête d'accession à la propriété* ».

p. 36 : « *Le rythme de construction pour la construction neuve de logement est très faible : il est de 0,3 permis par an. Pour autant le dynamisme de la construction en matière d'amélioration de l'habitat existant, de l'activité économique mais surtout en matières d'équipements publics laisse penser que la commune de Pardies est attractive malgré le niveau de construction quasi-nul* ».

1 Il peut ici être considéré les 10 années précédant la prévision d'approbation de ce projet de PLU, soit depuis 2006.

Le diagnostic gagnerait à cibler les informations et enjeux spécifiques au territoire de Pardies.

Par exemple, concernant les logements vacants, le rapport de présentation précise que « *11 millions de logements sont vides dans l'Union Européenne* », ce qui n'aide pas à comprendre le fonctionnement de la commune.

L'autorité environnementale précise que le taux de logements vacants est passé de 5,8 à 4,2 % du parc de logements de 2006 à 2011 à Pardies (source INSEE) et représente donc une faible proportion du parc de logements. Contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport de présentation, l'enjeu de réhabilitation des logements vacants sur la commune n'est pas avéré.

En conclusion sur cette partie, le diagnostic gagnerait à être simplifié et à être adapté aux enjeux spécifiques de la commune, afin de répondre aux prescriptions du code de l'urbanisme et de dégager des constats objectifs et argumentés, permettant ensuite d'établir un projet de développement fondé.

II.2 Une analyse de l'état initial de l'environnement peu exploitée et une analyse partielle des incidences du plan sur l'environnement

L'analyse de l'état initial de l'environnement met en évidence des enjeux forts concernant en particulier les milieux naturels. La commune de Pardies est couverte par deux sites Natura 2000, deux Zones Naturelles d'Intérêt Faunistique et Floristique (ZNIEFF) et une Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux (ZICO).

Ainsi, le rapport de présentation rappelle les objectifs de conservation des sites Natura 2000 présents au nord (barrage d'Artix et saligues du Gave de Pau) et au sud (Gave de Pau) de la commune. Il précise qu'**une extension de la zone industrielle est susceptible d'impacter significativement les espèces et habitats naturels du site Natura 2000 attenant.**

La protection de la ressource en eau que constitue le Gave de Pau est qualifiée d'enjeu important, en particulier au regard des pressions liées aux rejets de stations d'épuration industrielles, aux sites industriels abandonnés, et aux pesticides.

Une **trame verte et bleue** est identifiée sur la commune de manière assez théorique (boisements, sites Natura 2000 et haies et ripisylves d'une part, cours d'eau d'autre part). Aucune fonctionnalité écologique spécifique à la commune n'a été étudiée. La carte représentative de cette trame verte et bleue, qui figure p. 104 du rapport de présentation, est peu précise.

Le rapport de présentation précise ensuite que **la pollution atmosphérique demeure un problème préoccupant.**

Le rapport de présentation dispose d'une synthèse des enjeux environnementaux accompagnée d'une cartographie. L'autorité environnementale regrette que **ces enjeux soient uniquement ramenés à l'analyse des milieux naturels en présence, avec de plus une approche assez générique.**

Ainsi, l'analyse des incidences du plan sur l'environnement est cantonnée à une analyse des incidences sur les milieux naturels de l'urbanisation des zones AU et du potentiel constructible en zone U. Cette analyse conclut dans la majorité des cas à **des préconisations qui ne revêtent aucun caractère opérationnel**. Par exemple, le rapport de présentation précise que « *le projet de la commune de Pardies devra consister à urbaniser de manière prioritaire les zones urbaines et à urbaniser celles qui sont éloignées des cours d'eau [...]* » et que « *le PLU veillera également au respect des objectifs fixés dans le SDAGE Adour-Garonne, avec notamment le but de réduire l'impact des activités humaines sur les milieux aquatiques, en particulier en termes de pollution* ».

L'autorité environnementale rappelle que l'évaluation environnementale a pour objet de démontrer la démarche engagée pour minimiser les impacts négatifs. **Cette démonstration est absente du rapport de présentation concernant l'incidence potentielle de l'urbanisation sur les milieux aquatiques, sur les sites Natura 2000 en présence ou encore sur la trame verte et bleue.**

L'autorité environnementale constate par exemple que les zones d'activités situées au nord de la commune sont attenantes ou à l'intérieur des sites Natura 2000. La capacité d'urbanisation à l'intérieur de ces zones n'est pas précisée ; ces zones ne sont pas reliées à l'assainissement collectif, aucune information n'est donnée sur l'aptitude des sols à l'infiltration ou le risque de remontée de nappe, et le mode de gestion des eaux usées n'est pas précisé. L'absence d'incidences sur ces milieux naturels sensibles n'est pas démontrée alors que le rapport de présentation indique que « *des incidences liées au rejet de polluants industriels sont envisageables et peuvent engendrer une dégradation des habitats et une perte d'individus d'espèces d'intérêt communautaire de la partie nord du site « Gave de Pau » et du site « barrage d'Artix et Saligue du Gave de Pau »* » (p. 115) et que « *les risques de pollution des cours d'eau, et notamment ceux désignés dans le périmètre du site Natura 2000 du Gave de Pau doivent impérativement être pris en compte* » (p. 116).

L'autorité environnementale précise que, conformément aux dispositions de l'article L414-4 du code de l'environnement, lorsqu'une évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 et en l'absence de solutions alternatives, qui doivent être étudiées, des raisons impératives d'intérêt public majeur doivent justifier les choix. Dans ce cas, il convient de prévoir des mesures compensatoires pour maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000. **L'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 doit donc être complétée.**

Par ailleurs, dans le cas présent, **la caractérisation des enjeux écologiques effectuée est insuffisante pour garantir l'absence d'impact sur des espèces protégées, dont l'autorité environnementale rappelle que la destruction est interdite, tout comme celle de certains habitats d'espèces protégées (cf. article L411-1 du code de l'environnement).**

De même, l'autorité environnementale regrette que les quelques préconisations qui s'inscrivent dans une logique de préservation des milieux ne soient pas rendues opérationnelles. Ainsi, le rapport de présentation propose par exemple le classement en Espaces Boisés Classés de la saligue du lac d'Artix (p. 178) mais le plan de zonage ne comporte pas d'Espaces Boisés Classés.

L'autorité environnementale constate également que **l'évaluation des impacts liée à l'exposition aux risques des personnes et des biens n'est pas réalisée.** Le rapport de présentation ne détaille pas l'analyse des zones soumises aux risques inondation et technologiques alors que les zones Uai, Ubi, Uei, ULi, et Uy sont concernées. Il convient de quantifier le potentiel constructible soumis à un ou plusieurs risques, d'en évaluer l'incidence, afin de revoir le cas échéant la délimitation de ces zones. A l'échelle de la commune, **l'évaluation environnementale aurait dû permettre d'ajuster la définition des zones à des besoins réalistes et prenant en compte les enjeux du territoire. Le manque de justification est également constaté pour les zones 1AUi et 2AUi.**

En conclusion, **l'analyse des incidences du plan sur l'environnement aurait dû porter sur l'ensemble des enjeux de la commune et ne pas se limiter aux enjeux relatifs aux milieux naturels, par ailleurs traités de façon sommaire.** Les mesures proposées relèvent de généralités plutôt que de mesures réellement opérationnelles au titre du code de l'urbanisme. Ainsi, il aurait été opportun de disposer d'**une cartographie superposant les enjeux et le projet de zonage, afin de définir plus précisément les impacts potentiels, et d'adapter le cas échéant les contours des zones urbanisées et à urbaniser, pour les différentes vocations prévues (habitat, activités, commerces, équipements).**

II.3 Explication des choix

En ce qui concerne la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, l'autorité environnementale note que le PADD ne répond pas aux dispositions de l'article L.123-1-3 du code de l'urbanisme qui prévoit que le PADD « *fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* ». La déclinaison de ces objectifs et les choix liés ne se retrouvent donc pas au sein du rapport de présentation.

Comme évoqué dans le présent avis concernant le diagnostic, l'autorité environnementale relève que **le rapport de présentation ne contient pas les explications nécessaires à la bonne compréhension du projet de développement communal**. Le projet de PLU zone près de 150 hectares dédiés aux activités économiques et commerciales et environ 60 hectares dédiés à l'habitat. Le projet de PLU prévoit 2,5 ha de zones à urbaniser et les capacités résiduelles à vocation d'habitat sont évaluées à environ 7 hectares, celles liées aux activités ne sont pas précisées.

Afin de traduire une gestion économe de l'espace, l'autorité environnementale recommande par ailleurs de prévoir une **Orientation d'Aménagement et de Programmation** à l'ensemble des espaces encore libres dans la zone U qui entoure ce secteur 1AUi. L'OAP limitée à la seule zone 1AUi ne permettrait pas de structurer le développement de l'ensemble de ces espaces encore vierges de construction.

III. Conclusion de l'avis de l'autorité environnementale

Le projet de PLU de la commune de Pardies vise à permettre l'accueil de 200 habitants supplémentaires à l'horizon 2025, alors que la population ne cesse de décroître depuis 1975. Le rapport de présentation devra expliciter plus précisément les éléments permettant de retenir une telle inversion de tendance.

Le territoire est soumis au risque inondation et aux risques technologiques qui devraient être mieux pris en considération.

L'analyse réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale n'apparaît pas proportionnée aux enjeux présents sur le territoire communal, notamment en matière de prise en compte de l'exposition des personnes et des biens aux risques, de qualité des eaux superficielles du territoire et des milieux naturels, avec la présence du site Natura 2000 du Gave de Pau.

En l'état, le projet présenté zone 150 hectares dédiés aux activités économiques et environ 60 hectares dédiés à l'habitat. Si les zones dédiées à l'habitat (zones U) représentent 59,20 hectares, la consommation nouvelle d'espaces naturels ou agricoles prévue par le PLU représente 7,38 hectares plus 2,55 hectares en zone AU dont 1,57 hectares en zone 2AU. De même, les zones dédiées à l'activité (zones Uy) représentent 149,90 hectares, dont 5,8 hectares de nouvelles surfaces ouvertes par le projet de PLU.

Cependant, le rapport de présentation ne justifie pas suffisamment les choix retenus au regard de ces enjeux et devra être complété afin de permettre au public de comprendre la démarche ayant participé à l'élaboration du projet, et d'appréhender au mieux les conséquences de l'adoption du plan sur le cadre de vie (expositions aux risques, qualité de l'air) et sur les milieux naturels (fonctionnalités écologiques des milieux et qualité de l'eau).

L'autorité environnementale souligne que la présentation du document n'aide pas à sa lisibilité. Certaines analyses paraissent insuffisantes, ce qui ne permet pas de s'assurer de la bonne prise en compte de l'environnement par le projet.

Le Préfet,

Pour le Préfet et par délégation,
La Secrétaire Générale,


Marie AUBERT