

Commune de Lestelle-Bétharram

Projet de révision du plan local d'urbanisme

arrêté le 28 août 2019

Décembre 2019

Date de prescription du PLU 13/10/2016

Débat sur les orientations du PADD 14/03/2019



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Préfecture

des Pyrénées-Atlantiques

Direction départementale

des Territoires

et de la Mer

1. Observations d'ordre général

La révision du PLU de la commune de Lestelle-Bétharram a été prescrite le 13 octobre 2016. Le projet de révision de PLU a été arrêté le 28 août 2019 par le conseil municipal.

La commune est couverte par le Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de Nay approuvé le 24 juin 2019.

Sur sa composition formelle, le dossier de PLU comprend l'ensemble des documents prévus à l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme à savoir le rapport de présentation, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable, les orientations d'aménagement et de programmation, le règlement, le document graphique, les annexes informatives.

Toutefois, des modifications et compléments détaillés ci-après par thématiques et dans le document annexe seront utiles à la consolidation du dossier.

2. Observations thématiques

2.1 La Gestion économe de l'espace

Cadrage du SCOT

La commune de Lestelle-Bétharram est identifiée par le SCoT du Pays de Nay comme pôle d'équilibre du secteur des coteaux et de la montagne. Elle opère la transition avec le territoire de la Bigorre voisin et une influence importante sur les communes du sud-est du Pays de Nay en matière d'équipements et de services.

Le SCoT du Pays de Nay a bien souligné son rayonnement sur le secteur de la plaine, en binôme avec la commune voisine de Montaut, avec laquelle elle est imbriquée.

Il prévoit sur ce secteur un taux de croissance démographique de 0,7 % par an et assigne à la commune de Lestelle-Bétharram une enveloppe de 75 logements nouveaux sur 15 ans (50 ramenés à 10 ans), nécessitant 6 hectares (4 ha ramenés à 10 ans).

La consommation de nouveaux espaces agricoles, naturels et forestiers doit être diminuée de 40 %.

SCOT DU PAYS DE NAY	horizon 2035 (15 ans)	horizon 2030 (10 ans)
objectif démographique	+ 130 habitants	+ 87 habitants
taille des ménages	2 personnes	2 personnes
besoins en logements	75 y compris desserrement des ménages	50 y compris desserrement des ménages
densité	12 logements / ha	12 logements / ha
objectif de consommation d'espace lié à l'habitat	6 hectares	4 hectares
objectif de consommation d'espace lié aux activités	2 hectares	1,33 hectare

Le potentiel constructible du projet de PLU et sa cohérence avec les hypothèses de développement

En matière d'habitat

Le rapport de présentation (RP page 82, 84) indique que le résiduel constructible du PLU de 2011 est de 32 hectares environ et qu'aucune nouvelle emprise constructible sur les espaces naturels, agricoles et forestiers, ne sera réalisée.

Dans son projet, la commune entend en même temps recentrer le développement urbain au niveau du village et limiter le développement linéaire en clarifiant les limites à l'urbanisation, notamment en cohérence avec les équipements et réseaux existants.

Le potentiel brut mobilisé dans le projet pour l'habitat est de l'ordre de 9,62 hectares (RP page 202) (4,62 ha en zone U et 5 ha en zone 1AU). Par ailleurs aucun secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) n'est prévu dans le projet.

Dans les faits, le calcul DDTM réalisé à partir de fichiers cartographiques transmis par le bureau d'études fait apparaître un disponible brut plus important sur le zonage : 8,9 hectares en zone U (la différence peut s'expliquer par la non prise en compte de parcelles en dents creuses et divisions parcellaires au sein des zones urbaines) et 5 hectares en zone 1AU soit 13,9 hectares.

Un coefficient de rétention foncière de 2 a été appliqué sur le potentiel libre en zones urbaines et 1 secteur AU, portant à 7,57 hectares le potentiel (net) total (U et 1AU) mobilisé par la commune pour l'habitat (détail des parcelles concernées dans le RP page 205, 206).

La commune indique (RP page 207) que sur ces 7,57 hectares :

- 3,57 ha sont en densification (dents creuses, divisions parcellaires),
- 4 ha sont en extension de la tâche urbaine existante.

Sur le potentiel mobilisé, deux orientations d'aménagement et de programmation (OAP en zone 1AU) sont définies pour une superficie totale de 3,87 hectares sur laquelle la densité minimum fixée par le SCOT (12 logements/ha) n'est pas imposée mais pourra cependant être respectée en hypothèse haute de la production de logements prévus (environ 46 logements).

La superficie totale des zones 1AU (5 ha) est trop importante. Il est demandé de limiter l'emprise de l'OAP « Rue de la Paix », en la transférant sur les parcelles OA 0394 et 0395 (qui permettraient la création de 14 logements sur 1,16 ha) et en diminuant fortement la consommation foncière sur la parcelle OA 0828 (voir ci-dessous, exemple : 4 logements possibles sur 0,31 ha) en restituant 1,35 hectare.



Il est également demandé de détourner et restituer en zone A ou N les parcelles OA 0646, 0647, 0648, 0651 zonées UC, pour une superficie totale de 1,22 ha.



– parcelles OB 0894, 0895, 0899, 1010, 1011, 1013, 1015, 1016, 1018, 1019, 1020, 1021 (1,5 hectare environ).



Les zones 2AU au nord ouest du bourg se développant sur des espaces agricoles et dont l'urbanisation de ces zones représenterait une perte non négligeable pour les exploitations agricoles aux surfaces agricoles utiles (SAU) limitées.

Ainsi, un total de 2,89 hectares de zones UC (1,22 ha) et 1AUa (1,67 ha), ainsi que 8,5 hectares de zones 2AU révisables seront restituées aux espaces agricoles.

Par ailleurs, il est demandé que le secteur couvert par les parcelles OB 0283, 0286, 0287, 0143, 1082, 0878, 0881, 0882, d'une superficie de 1 hectare à l'ouest du bourg, zoné en UB, fasse l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation soignée, notamment en termes de formes urbaines dans cette zone en pied de coteaux (12 logements).



Il est également demandé que l'OAP « Suberlance » soit renforcée et retravaillée, notamment en intégrant un projet d'aménagement d'un de ses accès, qui pose actuellement un important problème de sécurité routière.



En matière d'activités économiques

La commune de Lestelle-Bétharram ne dispose pour l'heure d'aucune zone d'activités économique sur son territoire. Le rapport de présentation précise (p° 199) que les élus veulent maintenir les commerces et services de proximité du centre bourg et de la bastide (revitalisation) et interdire leur délocalisation en périphérie (limitation des déplacements), excepté dans les sites touristiques.

L'économie de la commune de Lestelle-Bétharram est marquée par un fort positionnement en termes de tourisme, de sports et loisirs. La présence de sites touristiques, à proximité de Lourdes et des Pyrénées, mais aussi d'équipements d'enseignement et de santé, sont un moteur pour l'emploi et les commerces de la commune.

Le projet du plan local d'urbanisme est de favoriser le développement de ces activités, commerciales, touristiques, artisanales et des équipements de Bétharram :

- en confortant les équipements et hébergements touristiques (hôtellerie, plein air, gîtes, piscine...),
- en tirant profit de la véloroute pour développer le cyclotourisme et développer des parcours touristiques aménagés sur le Gave de Pau,
- en aménageant l'itinérance liée à la découverte du patrimoine, notamment religieux, de Lestelle-Bétharram,
- en autorisant les aménagements nécessaires à la pratique des sports et activités de plein-air,
- en prenant en compte l'attractivité des grottes de Bétharram,
- en développant les activités économiques de proximité (commerces, artisanat, services).

Le projet a donc mis en place un zonage permettant le développement des hébergements touristiques, notamment sur le site du Vieux Logis et sur le camping du Saillet (contrainte liée au risque inondation). Le développement de la fréquentation des sites de Bétharram ainsi que la restauration des sanctuaires, lauréate du « loto du patrimoine », justifie pour la commune l'aménagement d'un espace d'accueil à proximité du site de Bétharram.

Le potentiel brut mobilisé dans le projet pour les activités, essentiellement touristiques, est de l'ordre de 2,75 hectares (RP page 202).

Les espaces liés aux activités et équipements situés en densification avec rétention foncière avérée, représentant 0,75 hectares à proximité des sanctuaires Bétharram, ne sont pris en considération par la commune que pour 0,37 hectares, un emplacement réservé ayant également été mis en œuvre sur le site.

Sur le site du Vieux Logis, la zone 1AUt, en partie bâtie, représente une superficie de 2,5 hectares dont 1,99 hectares seulement sont considérés comme constructibles et sans rétention foncière (propriété de l'exploitant).

Le potentiel net est par conséquent porté dans le projet à 2,37 hectares (RP page 207) :

- 0,37 ha en densification,

- 2 ha en extension de la tâche urbaine existante.

Le potentiel mobilisé sur une période de 10 ans par la commune en matière d'activités, essentiellement liées au tourisme est, même calculé avec rétention foncière, supérieur à la superficie fixée par le SCOT sur 15 ans (2 hectares).

La zone 1AUt à fort enjeu paysager doit être préservée de toute construction. La parcelle OC 450 sera utilement reversée en zone A ou N ce qui permettra de se rapprocher des objectifs du SCOT.

La modération de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF)

Il convient de souligner l'effort consenti par la commune en termes de restitution aux espaces naturels, agricoles et forestiers. Ainsi, plus de 13,58 hectares du PLU en vigueur perdront leur constructibilité dans le cadre de la révision du document (RP page 207).

En divisant les ouvertures à l'urbanisation liées à l'habitat par plus de 3 par rapport au résiduel constructible du Plan Local d'Urbanisme tout en affichant un objectif démographique et de logements ambitieux, les élus de la commune de Lestelle-Bétharram vont générer une modération de la consommation d'espaces agricoles et naturels de près de 30 % par logement (RP page 210). En effet, sur les dix dernières années, il est indiqué que la consommation foncière moyenne par logement était de 1 650 m² environ. Cette moyenne est ramenée à 1 150 m² par le projet de PLU.

Le projet indique que les ouvertures à l'urbanisation à court terme (directe) en zone U et 1AU (Habitat et Activités) sont limitées à 9,94 hectares, soit une réduction de 21,1 hectares et une division par plus de 3 du résiduel constructible du PLU en vigueur qui était de 32 hectares début 2019 (RP p° 207). Cependant, comme nous l'avons vu plus haut, cette consommation foncière est encore trop importante et notamment, une partie des zones 1AU et 2AU devront être restituées aux espaces naturels, agricoles et forestiers.

2.2 La préservation de l'environnement

La commune de Lestelle-Bétharram est concernée par un site Natura 2000 « Gave de Pau ». Elle est également concernée par une ZNIEFF de type 2 « Réseau hydrographique du Gave de Pau et ses annexes hydrauliques ».

Dans ce contexte, l'élaboration du PLU doit faire l'objet d'une évaluation des incidences sur les objectifs de conservation des sites Natura 2000 (article R.104-9 du Code de l'Urbanisme).

Analyse des incidences du PLU sur le milieu naturel

Une analyse des enjeux environnementaux des secteurs ouverts à l'urbanisation a été réalisée. Des investigations de terrain ont été réalisées au printemps et à l'automne 2018.

Cette analyse cohérente avec les objectifs du PADD, a conduit à la conservation ou au renforcement des haies bocagères, à la gestion des eaux pluviales et à la limitation de la consommation de l'espace. Les

secteurs à enjeu écologique ont été délimités afin de mieux les protéger par un classement en zone naturelle. Les zones Natura 2000 sont classées en N, Ni.

La séquence ERC a bien été mise en œuvre : évitement des zones sensibles, réduction de la consommation de l'espace, réduction de l'impact paysager, renforcement de la performance énergétique des bâtiments, cheminements doux, etc.

Les habitats et les espèces faune-flore ayant un statut de protection, devront être recherchés au stade opérationnel. Si les travaux ne peuvent éviter les enjeux environnementaux majeurs et si les impacts n'ont pas été suffisamment réduits, il sera obligatoire de solliciter une demande de dérogation pour destruction, perturbation, auprès de la DREAL accompagnée de propositions des mesures compensatoires pertinentes et efficaces.

L'insertion paysagère se traduit par l'obligation d'utiliser des essences végétales locales pour la plantation des haies libres en limite avec les espaces naturels et agricoles afin de maintenir et/ou recréer des corridors écologiques : prise en compte de la Charte architecturale et paysagère du Pays de Nay.

Globalement la fonctionnalité écologique a bien été prise en compte dans le projet d'urbanisme : les zones Natura 2000, les réservoirs et corridors écologiques sont protégés par un classement en N, Ni et/ou en espace boisé classé ou espace vert protégé au titre du L151-23 du code de l'urbanisme.

Prise en compte des questions Energie-climat

Le document prévoit dans le règlement des conditions d'aménagement notamment sur la gestion des eaux pluviales ou la prise en compte des déplacements doux néanmoins il est regrettable que certaines recommandations n'aient pas été prévues tels que l'implantation bio-climatique (implantations des constructions, préservations de l'ensoleillement, découpage parcellaire favorisant une orientation bâtie nord-sud) , les questions liées à la récupération des eaux pluviales, à l'imperméabilisation des sols (parkings collectifs).

En conclusion, le projet de territoire présenté par la commune aurait pu traiter de manière plus complète les questions liées à la transition énergétique, écologique et climatique ci-dessus énoncées. Ces points sont importants dans un document qui engage le territoire pour les 10 prochaines années. La commune pourra s'appuyer sur le projet de SRADDET de la région Nouvelle Aquitaine dont les enjeux ci-dessus sont clairement affichés.

2.3 Le logement

Dans sa perspective d'évolution démographique, le projet communal prévoit dans son projet d'aménagement et de développement durable (PADD page 5) une progression démographique de +0,8 %, supérieure à celle de la période 1999 / 2016 qui était de 0,4 % (donnée INSEE), et légèrement supérieure à celle fixée par le SCOT.

Le besoin global de logement

Ainsi, le PADD (page 5) et le résumé non technique (page 16), entre autres, font état d'un projet d'accroissement de la population de 100 habitants supplémentaires sur la période de 10 ans qui sera couverte par le futur PLU. Avec une taille des ménages de 2 personnes (2,3 en 2016 et en baisse depuis 2011 – RP page 89), le besoin estimé en termes de logements est fixé à 60. Notons qu'aucun besoin supplémentaire n'est exprimé dans le projet de PLU en matière de besoins identifiés de logements supplémentaires pour pallier au phénomène de desserrement des ménages (RP page 200). Le PADD traduit une volonté communale de favoriser une production de logements plus diversifiée, renforçant entre autre le poids du logement locatif. Même s'il n'est pas négligeable, la commune indique que le potentiel lié à la vacance est difficile à mobiliser à court terme (essentiellement lié aux bâtiments des « Pères de Bétharram » sur lesquels aucun projet n'est en cours) et ne saurait modérer à la baisse le besoin en termes de production de logements.

De plus, le projet de PLU n'envisage que de la construction neuve pour satisfaire le besoin en logements au motif que le potentiel de sortie de vacance est limité. La commune affiche pourtant un taux de logements

vacants élevé, de 11 % en 2015 (46 logements ordinaires vacants), qui laisse entrevoir un potentiel dans l'existant.

D'autre part, le projet identifie une dizaine de bâtiments agricoles vacants pouvant faire l'objet d'un changement de destination (règlement graphique). La possibilité d'aménager ce bâti pour du résidentiel ne semble pas avoir été étudiée.

Il convient de relever que le projet communal est au-delà des ambitions du SCoT. Pour être en accord avec ce dernier, le projet doit travailler davantage sur la mobilisation du bâti vacant permettant ainsi de réduire la consommation d'espace.

Le logement social

Le projet de PLU n'aborde pas la question du logement social. Cette catégorie de logements permettrait pourtant de diversifier la production de logements, ambition de la commune affichée dans le PADD.

Lestelle-Bétharram compte une dizaine de logements locatifs sociaux (source Ecolo), ce qui représente environ 3 % du parc de résidences principales, taux faible pour une commune identifiée au sein d'un « pôle d'équilibre » dans l'armature territoriale du SCoT.

Le PLU doit permettre de développer le logement social pour reprendre l'orientation du SCoT prévoyant le renforcement de la production de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, et plus particulièrement sur les pôles.

2.4 La salubrité publique

Assainissement collectif

La commune dispose d'une station d'épuration d'une capacité de 1200 EH. Cette station est conforme au titre des réglementations nationales et locales et en capacité de recevoir et traiter les effluents générés par l'accroissement de population prévu et d'un schéma directeur d'assainissement en date de fin décembre 2017.

La collectivité envisage des travaux d'amélioration de la station en 2019 et des travaux sur les ouvrages du réseau et analyse de son fonctionnement en 2020. En tout état de cause, la déconnexion de la source Picharrot du réseau de collecte sera nécessaire afin de respecter les objectifs par rapport à l'intrusion des eaux claires et éviter les rejets d'effluents au milieu récepteur.

Assainissement non collectif

La commune présente une sensibilité moyenne à très forte, au risque de remontée de nappe. Or le PLU autorise l'assainissement non collectif, en l'absence de réseau public, sur toutes les zones à l'exception de la zone Ut.

Sur les zones à risque d'inondation, de nappe affleurante, ou de remontée de nappe, l'assainissement non collectif ne doit pas être autorisé car il est source de pollutions diffuses.

3. Conclusion

En conclusion et sur le fond, si les efforts consentis par la commune en termes de restitution de terrains aux espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) doivent être soulignés, entre le document d'urbanisme actuellement en vigueur et le PLU arrêté, le projet, sous sa forme actuelle, est néanmoins considéré comme trop ambitieux, tant en termes de projection démographique que de besoins exprimés en logements correspondants et consommation foncière.

Des restitutions supplémentaires de secteurs zonés U (- 1,22 ha) ou 1AU (- 1,35 ha Habitat et - 1,99 ha Activités) dans le projet aux espaces NAF permettront de se rapprocher de la compatibilité avec le SCOT du Pays de Nay, tout en confortant le rôle de pôle d'équilibre que ce schéma attribue à Lestelle Bétharram.

La commune pourra utilement mobiliser le potentiel foncier disponible en densification.

Les zones 2AU projetées, même si elles sont soumises à la révision du PLU, constituent une réserve foncière trop importante et sans justification. Ces espaces seront eux aussi restitués aux zones agricoles ou naturelles, pour une superficie totale de 8,5 hectares.

Sur la forme, les OAP devront être retravaillées dans leur nouveau périmètre (diminution de la superficie de l'OAP « rue de la Paix », mise en place d'une nouvelle OAP en secteur Ouest du bourg, retrait de l'OAP « vieux logis »). Sur une superficie de 4,5 hectares au total, elles pourront ainsi permettre la création de plus d'une cinquantaine de logements nouveaux, en appliquant la densité fixée par le SCOT et annoncée dans le rapport de présentation. Ces trois OAP résidentielles devront faire état d'un réel parti d'aménagement, tant en termes de formes urbaines et architecturales que de voiries et plus précisément d'accès aux débouchés sur la route départementale.

Le Préfet

Pour le préfet et par délégation,
le sous-préfet, directeur de cabinet



Christian VEDELAGO

Annexe à l'Avis de l'État sur le PLU de Lestelle-Bétharram arrêté le 28 août 2019

Observations relatives aux différents documents composant le dossier de PLU

Les orientations d'aménagement et de programmation

Le projet arrêté met en œuvre trois OAP, deux en zone résidentielle, une troisième à vocation d'activités touristiques, au sud du territoire de Lestelle Bétharram.

Dans leur nouveau périmètre (cf. chapitre « Le potentiel constructible du projet de PLU et sa cohérence avec les hypothèses de développement »), elles devront réellement mettre en œuvre la densité préconisée par le SCOT et annoncée dans le rapport de présentation, de 12 logements à l'hectare. Une OAP résidentielle supplémentaire sera mise en œuvre sur le secteur zoné Ub, en partie ouest du bourg.

Sur la forme, les OAP proposées dans le dossier sont beaucoup trop sommaires pour faire réellement état du parti pris d'aménagement dans ces quartiers. Elles se contentent d'indiquer un vague principe de voirie et une fourchette de nombre de logements prévus. L'insertion paysagère et urbaine des aménagements projetés, la cohérence de la forme urbaine avec l'architecture vernaculaire et la forme urbaine traditionnelle en sont, entre autres, totalement absentes. Il conviendra aussi plus précisément que l'OAP « Suberlanne » fasse l'objet d'un examen très attentif et d'un réel projet d'aménagement de ses accès, incluant la suppression du débouché sur la RD, posant actuellement un important problème de sécurité routière qui ne peut et ne doit pas perdurer.

L'OAP Vieux Logis, à vocation d'activité touristique, s'étend sur 1,9 hectares au Sud du territoire communal, dans un secteur naturel. Elle ne fait apparaître qu'un projet de cheminement doux entre deux accès existants ; réglementairement par contre, les constructions pourraient y être autorisées pourvu qu'elles soient liées aux activités touristiques du Vieux Logis (« construction des logements de direction, de surveillance ou du personnel liés aux activités touristiques et/ou de loisirs », et « extensions et annexes des constructions à usage d'habitation »).

Or, cette zone à fort enjeu paysager doit être préservée au maximum de toute construction. L'utilité de l'OAP n'est pas démontrée. La parcelle OC 0450 sera utilement restituée en zone A ou N.

Le règlement

Eau potable

Le règlement du PLU autorise en zones A et N l'alimentation par des sources propres. Le développement de l'habitat doit reposer sur une alimentation en eau potable par le réseau public afin de garantir l'approvisionnement sur le plan quantitatif et qualitatif. Pour des raisons sanitaires et de préservation de la ressource, le développement de l'urbanisation avec ressource autonome ne doit pas être encouragé.

Risque inondations

Le secteur Upi, présent sur le document graphique est à prendre en compte dans le règlement.

En zone inondable, il sera nécessaire d'imposer la transparence hydraulique pour les clôtures mises en place.

Le règlement impose pour les piscines, en zone inondable, qu'elles soient non-couvertes. De plus, elles ne devront pas être surélevées par rapport au terrain naturel afin de préserver la zone d'expansion des crues. Il faudra également qu'elles soient signalées verticalement afin que leur position soit identifiée lors d'une inondation.

Il est imposé, pour les constructions autorisées en zone inondable, que le premier niveau soit positionné à la cote minimale de 294 m NGF quelle que soit la localisation du projet. Cette cote doit être ajustée en fonction de la ligne des plus hautes eaux pour un lieu donné.

Une étude est en cours par le Syndicat Mixte du Bassin du Gave de Pau (SMBGP), dont les résultats devront être pris en compte si cette dernière est rendue avant l'approbation du PLU.

Annexes

Il y aura lieu de joindre les carte de zonage d'assainissement collectif et non collectif ainsi que la carte d'aptitude des sols.