

Communauté d'Agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées

Note de justification des périmètres des PLUi Infracommunautaires dans le cadre de la demande de dérogation des articles L. 154-1 et suivants du code de l'urbanisme

8 décembre 2020

Introduction

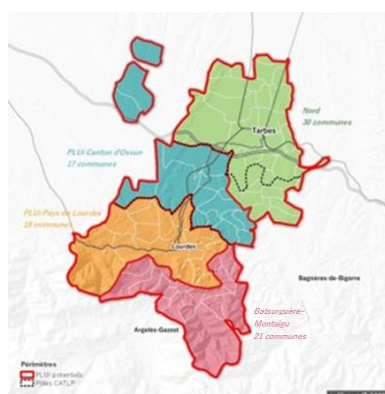
Les EPCI de plus de 50 communes, dits EPCI XXL, ont la possibilité d'élaborer plusieurs PLUi infracommunautaires couvrant l'intégralité du territoire conformément aux articles L. 154-1 et s. du code de l'urbanisme.

Trois projets de périmètres de PLUi infracommunautaires sont ressortis du diagnostic du territoire mené sur l'agglomération depuis 2018.

Il s'agit des futurs PLUi des bassins de vie de Tarbes, Lourdes et d'Ossun.

Les différents scénarios étudiés lors de la phase de diagnostic et d'études préalables

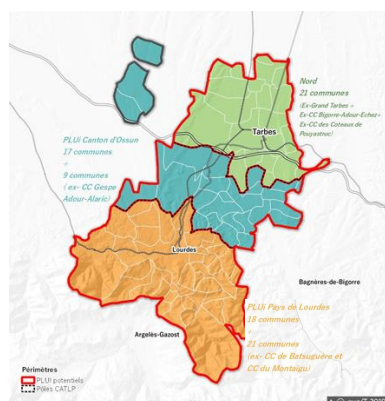
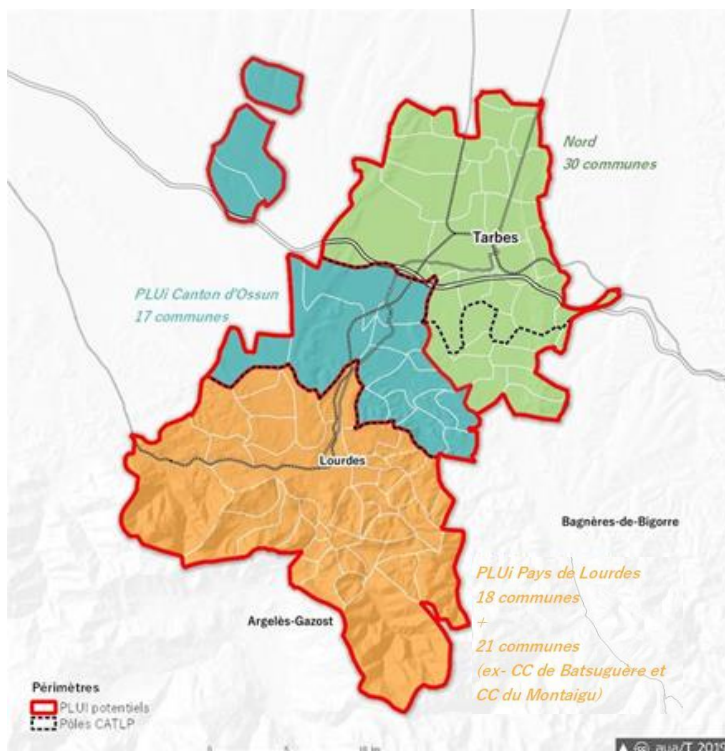
Afin de définir les périmètres les plus pertinents, plusieurs scénarios ont été étudiés.



Le premier scénario s'appuyait sur les élaborations de documents d'urbanisme en cours sur le territoire de l'agglomération. Ainsi deux périmètres concernaient les PLUi du canton d'Ossun et du Pays de Lourdes, un troisième périmètre s'appuyait au nord sur la plaine tarbaise et un quatrième périmètre reprenait au sud les anciennes communautés de communes de Batsurguère et Montaigu.

Ce scénario a été abandonné, la réalisation d'un PLUi sur la partie Sud venait d'une part couper en deux le bassin de vie lourdais et toutes les logiques de fonctionnement associées et d'autre part représentait un poids démographique très faible (moins de 5000 habitants).

Le deuxième scénario reprenait le périmètre du PLUi du canton d'Ossun et le périmètre au nord autour de Tarbes. La partie sud du territoire était regroupée en un seul PLUi correspondant au bassin de vie lourdaï. Il s'agit du scénario retenu.

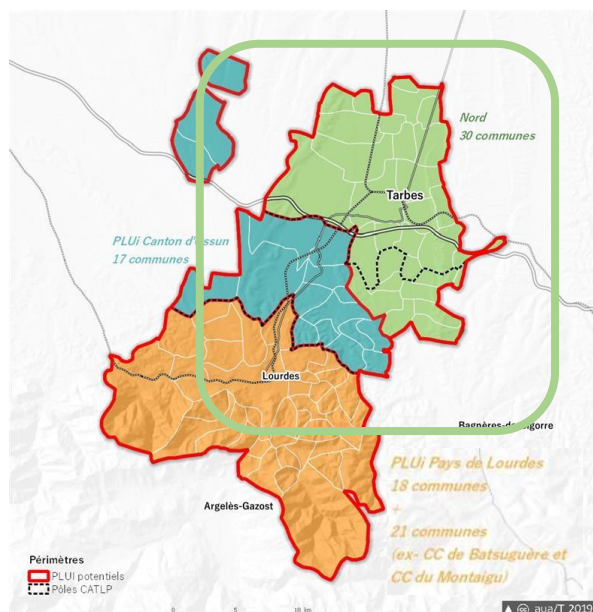


Le troisième scénario gardait la structure en 3 PLUi, nord, centre et sud. La différence par rapport au scénario 2 reposait sur l'intégration au PLUi du canton d'Ossun de l'ancienne communauté de communes Gespe Adour Alaric. Mais comme son nom l'indique, cette ancienne communauté de communes se tourne naturellement vers la vallée de l'Adour et donc la plaine de Tarbes. Une intégration au périmètre du PLUi du Canton d'Ossun paraissait donc peu pertinente et déconnectée de son socle géographique.

Le scénario retenu : 3 PLUi infracommunautaires organisés autour des bassins de vie de Tarbes, Lourdes et Ossun

Afin de justifier les trois périmètres de PLUi infracommunautaires, la présente note s'appuie sur le diagnostic territorial réalisé à l'échelle de la communauté d'agglomération de Tarbes Lourdes Pyrénées par l'Auat. Ce diagnostic s'articule autour de huit volets thématiques qui reprennent les principes généraux du code de l'urbanisme.

Le PLUi de la plaine de Tarbes



Ancré au nord du territoire, ce périmètre de PLUi se compose de 30 communes, correspondant aux périmètres de l'ancienne communauté d'agglomération du Grand Tarbes (15 communes) et des anciennes communautés de communes de Gespe Adour Alaric (9 communes) et Bigorre Adour Echez (6 communes).

Un périmètre qui s'appuie sur la plaine urbanisée de Tarbes

Ce premier périmètre englobe le bassin versant de l'Adour et la partie aval du bassin versant de l'Echez, formant ainsi la plaine de Tarbes. Secteur soumis à de fortes pressions (urbanisation, agriculture), de forts risques naturels liés notamment aux crues remarquables de l'Adour, il dispose d'une richesse écologique spécifique liée aux ripisylves de l'Adour, de l'Echez et de leurs affluents, aux coteaux boisés qui encadrent la plaine à l'Est et l'Ouest et aux zones humides qui accompagnent ces écosystèmes de vallée.

Cette richesse écologique constitue aujourd'hui un patrimoine environnemental important formant à l'échelle de ce territoire de véritables continuités écologiques, connectées avec les territoires environnants. Cependant, le développement urbain de la ville de Tarbes et de ses communes périphériques tend aujourd'hui à grignoter, à fragmenter ces corridors. L'élaboration d'un PLUi sur ce territoire à enjeux permettra ainsi de prendre en compte cette problématique et de mettre en place des outils permettant de valoriser cette trame verte et bleue.

La plaine de Tarbes est également un territoire très urbain, marqué par une diversité de paysages et d'ambiances en lien avec le patrimoine historique de Tarbes et des anciens villages environnants, en lien avec les paysages plus banalisants de la périphérie souvent marqués par une juxtaposition de lotissements et de zones commerciales ou économiques, en lien avec la présence des canaux sur la vallée de l'Adour et en lien avec les vastes étendues agricoles qui s'ouvrent sur les Pyrénées. L'ensemble de ces composantes forme un paysage atypique, remarquable par endroit, plus sensible et dégradé à d'autres, qu'il convient de valoriser ou requalifier au travers notamment de ce PLUi.

La plaine de Tarbes est enfin marquée par la présence de l'activité agricole. Souvent liée à une agriculture intensive (maïsiculture), cette activité subit des pressions fortes en lien avec l'étalement urbain, générant une forte consommation d'espaces agricoles. La mise en place d'un PLUi à l'échelle de ce périmètre permettra de mieux maîtriser cette consommation d'espaces, de la modérer, le tout en corrélation avec les objectifs inscrits dans le futur SCoT.

Un périmètre qui correspond au bassin de vie Tarbais ...

Le périmètre de ce PLUi correspond pleinement au bassin de vie tarbais qui offre à ses habitants une gamme de services, commerces et équipements variée et suffisante.

Ce territoire est marqué par une légère augmentation de la population sur son ensemble qui ne cache pas cependant de fortes disparités. En effet, la ville centre de Tarbes voit sa population baisser depuis plusieurs

années. On assiste à un phénomène de desserrement au profit des communes périphériques. Cela génère un net vieillissement de la population à Tarbes avec un solde naturel qui reste négatif.

A l'inverse, les communes périphériques voient leurs populations augmenter. Cette hausse combine soldes migratoire et naturel positif qui témoigne en partie du phénomène de desserrement observé sur la ville centre. Les populations sont donc plus jeunes mais également plus aisées avec des besoins et aspirations différentes.

En parallèle, le parc de logements suit les conséquences de ces effets de desserrement et d'attractivité. La ville de Tarbes voit le nombre de logements vacants augmenter nettement au cours des dernières années, principalement dans le parc ancien qui ne répond plus aux attentes et exigences des ménages notamment les plus jeunes en raison de l'ancienneté et parfois de la vétusté des logements. Pour autant la ville de Tarbes offre un panel de logements important et varié qui permet de répondre aux besoins de toute la population et notamment des plus défavorisés.

A l'inverse, les communes périphériques sont dans une autre dynamique, marquées par un développement important de l'habitat individuel souvent en extension sur des espaces agricoles ou naturels.

La mise en place d'un PLUi à l'échelle de ce bassin de vie permettra donc d'aborder la question de l'attractivité de ce territoire à une échelle plus pertinente, celle de l'agglomération de Tarbes et de son bassin de vie.

Ce périmètre permettra également de mettre en place une politique de la ville en vue de rééquilibrer la production de logements en travaillant notamment sur la question de la diversification du parc, la prise en compte de la vacance, mais également la prise en compte de besoins spécifiques pour les populations les plus âgées notamment.

... et à son bassin d'emploi

Le périmètre de ce PLUi Nord est entièrement intégré dans le bassin d'emploi tarbais. Il constitue une forte polarité économique autour de l'axe Ibos, Tarbes Séméac qui regroupe plus de 30 000 emplois et génère un effet de périurbanisation particulièrement marqué sur les parties Nord, Est et Sud Est de Tarbes. En ce sens, l'établissement d'un PLUi sur ce périmètre permettra donc de prendre en compte les dynamiques économiques présentes et ainsi d'asseoir le développement économique de ce territoire moteur pour le département.

Le bassin tarbais est également marqué par ses fortes capacités de résilience en lien avec son histoire et son passé industriel, le renouvellement urbain du site de l'Arsenal en étant un des meilleurs exemples. Ce savoir-faire et cette capacité de résilience pourront être mis à profit sur d'autres projets, d'autres sites faisant l'objet aujourd'hui de problématiques de renouvellement en raison de leur caractère de friches industrielles. Le PLUi permettra d'accompagner ces réflexions et de mettre en place les outils adéquats pour répondre à ces enjeux de renouvellement urbain.

Ce territoire a également vu un développement important de zones économiques en périphérie de la ville que ce soit à vocation commerciale, artisanale ou encore industrielle. Ce développement se traduit aujourd'hui par une sur-offre commerciale qui génère une concurrence forte vis-à-vis du tissu commercial du centre-ville de Tarbes. Dans la continuité des réflexions portées par le futur SCOT et un éventuel document d'aménagement commercial et artisanal (DAAC), cette question de l'équilibre du tissu commercial, entre périphérie et centre, pourra être abordée à l'échelle de ce périmètre et viendra conforter les politiques de revitalisation de centres urbains portées par la Communauté d'Agglomération de Tarbes Lourdes Pyrénées et l'Etat (démarche « Action Cœur de Ville » sur le centre-ville de Tarbes).

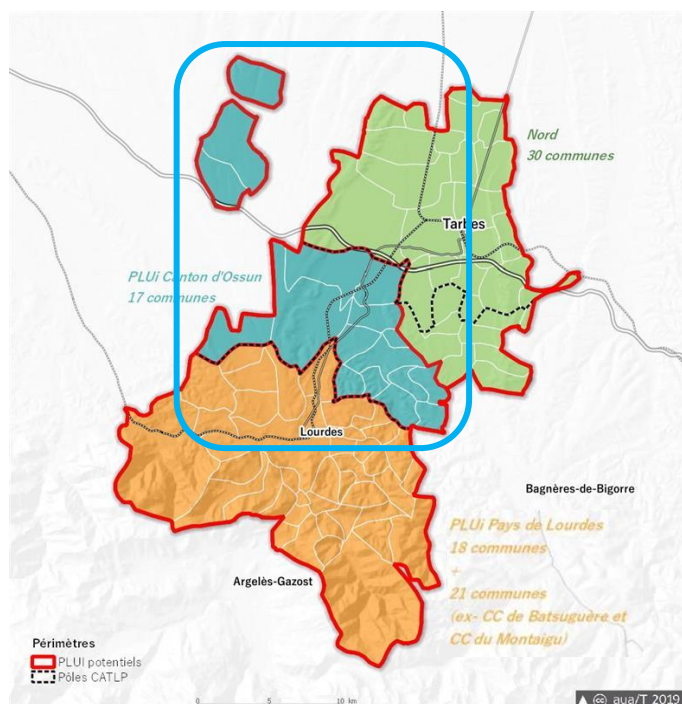
Un périmètre qui permet de gérer les pratiques de mobilités à une échelle cohérente

Ce périmètre correspond au principal pôle générateur de flux du département. Ces mobilités sont aujourd'hui tournées principalement autour de la voiture mais il existe un fort potentiel de report modal vers les modes actifs en lien avec les faibles temps de parcours et la topographie de la plaine. Le PLUi permettra ainsi de réfléchir

au développement des modes actifs sur l'ensemble de ce territoire et de poser également la question de la place de la voiture en ville et du partage de l'espace public.

Ce périmètre représente également un territoire pertinent pour l'affirmation des transports urbains. Ces réflexions seront posées par la communauté d'agglomération en tant qu'Autorité Organisatrice des Mobilités, le PLUi permettant d'asseoir la réflexion sur le développement de ces modes de transports.

Le PLUi du canton d'Ossun



Ancré au centre du territoire, ce périmètre de PLUi se compose de 17 communes dont les 3 communes enclaves.

Ce périmètre fait l'objet aujourd'hui d'une démarche d'élaboration de PLUi. Il a été récemment arrêté en Conseil Communautaire. Sa finalisation est en cours.

Un périmètre à l'interface entre la plaine de Tarbes et le piémont pyrénéen

Le secteur centre correspond à la partie centrale du bassin versant de l'Echez et de la Geune, à l'interface entre la plaine et le piémont. Il est marqué par une diversité de milieux naturels associant les coteaux boisés, les boisements des premiers piémonts collinaires, de nombreuses zones humides et des milieux ouverts et bocagers au niveau des enclaves.

Cette diversité de milieux constitue un potentiel écologique important formant de véritables réservoirs de biodiversité connectés les uns aux autres. La mise en place du PLUi sur ce canton permettra ainsi de traduire ces enjeux à une échelle plus fine.

Ce secteur dispose également de paysages remarquables, de paysages d'interface, entre les piémonts du sud et la plaine tarbaise marqués par la présence de gros bourgs aux fortes caractéristiques urbaines et architecturales. Des particularités paysagères spécifiques sont également à prendre en compte au niveau des enclaves, rappelant les paysages du Béarn. Cette diversité et ces qualités paysagères pourront être traduites au sein du PLUi au travers de ces nombreux outils. Cette assise paysagère servira de socle, de préalable à la réalisation de tous projets urbains.

Un territoire attractif et dynamique entre Tarbes et Lourdes

Contrairement à la plaine tarbaise et au bassin lourdaise, le canton d'Ossun voit sa population nettement augmenter depuis plusieurs décennies. Cette augmentation est principalement liée à un solde migratoire positif mais également un solde naturel largement positif qui témoigne du net rajeunissement de la population au sein

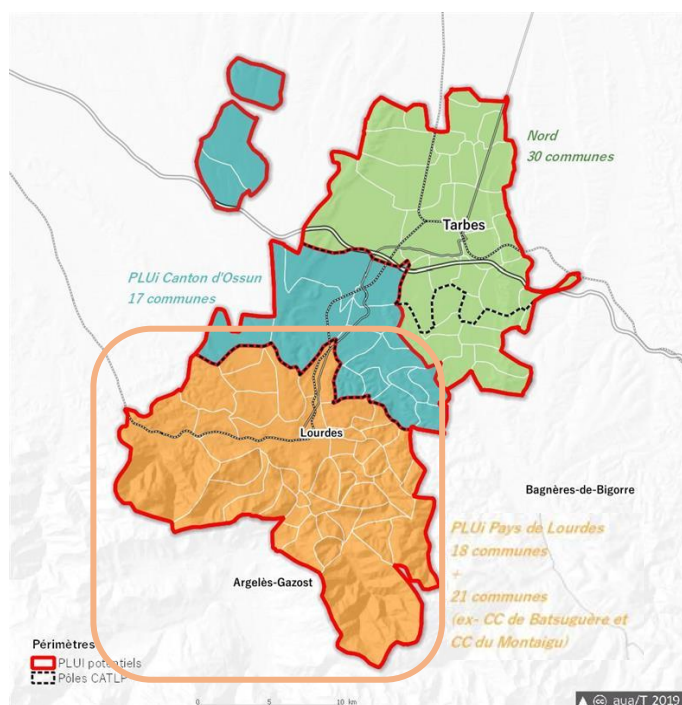
de ce canton. C'est un territoire fortement attractif pour les familles (grands logements) avec une part très importante de propriétaires occupants.

Cette attractivité s'est traduite par un développement récent de l'habitat quasiment exclusivement tourné vers de l'habitat individuel et de grands logements. L'élaboration du PLUi permettra ainsi de prendre en compte ces caractéristiques spécifiques au canton d'Ossun mais également de travailler à une diversification progressive du parc de logements pour prendre en compte les besoins de tous les habitants.

Ce territoire dispose donc d'un profil très résidentiel, l'emploi se focalisant sur les pôles d'emplois voisins de Tarbes, Lourdes et Pau. Pour autant le canton d'Ossun est un pôle économique en devenir autour de la zone aéroportuaire au centre du territoire de l'agglomération, à l'interface des pôles économiques de Tarbes et Lourdes. De plus, l'implantation du nouvel hôpital sur son territoire conforterait la vocation centrale de ce dernier.

Sa position centrale, à l'interface entre Tarbes et Lourdes génère des migrations pendulaires importantes principalement effectuées en voiture. La présence de la gare d'Ossun à la croisée des chemins entre Tarbes et Lourdes et les potentialités de multimodalité représentent un enjeu important que le PLUi pourra traiter.

Le PLUi du bassin lourdaï



Ce périmètre de PLUi se compose de 39 communes, correspondant aux anciennes communautés de Communes du Pays de Lourdes (18 communes), de Batsuguère (5 communes) et de Montaigu (16 communes).

Un territoire de piémont inscrit dans le bassin versant du Gave de Pau

Le secteur Sud correspond au bassin versant du Gave de Pau, secteur de piémont avec ses milieux naturels associés : boisements naturels, milieux ouverts, zones humides, ...

C'est un secteur qui est confronté à de nombreux risques naturels dont le risque inondation qui est particulièrement marqué au niveau de la traversée de Lourdes.

Cette partie sud du territoire est également un paysage exceptionnel, un paysage de piémont qui annonce la montagne pyrénéenne. L'identité est forte, marquée par de profondes vallées plus ou moins encaissées, de fortes pentes, des expositions variées... Le Gave de Pau et ses affluents serpentent au milieu de ces montagnes et rejoignent la cité de Lourdes en son centre. Une multitude de petits villages et bourgs aux caractéristiques architecturales et patrimoniales fortes gravitent autour de Lourdes et participent à la qualité et à la valorisation des paysages.

L'élaboration d'un PLUi à l'échelle de ce périmètre permettra de prendre en compte les fortes caractéristiques environnementales, paysagères et architecturales de ce territoire de piémont pyrénéen.

Un périmètre reprenant le bassin de vie lourdais

Touché par une baisse démographique, ce territoire est aujourd'hui marqué par un net vieillissement de sa population. Il en résulte des enjeux importants à prendre en compte au regard de cette population vieillissante notamment en lien avec la dotation en équipements afin de répondre au mieux à leurs besoins.

Cette baisse de la population se ressent sur quasiment tout le territoire. A l'exception de quelques communes périphériques à Lourdes qui bénéficient du phénomène de desserrement de la ville centre et d'une bonne accessibilité, la plupart des autres communes voit leur population baisser. Cela est d'autant plus prégnant sur la ville de Lourdes, que cette baisse de population s'accompagne d'une augmentation de la vacance sur le centre historique de Lourdes.

Même si la cité de Lourdes offre aujourd'hui un panel de logements diversifié, elle est concurrencée par les communes limitrophes qui offrent des biens en logements individuels répondant mieux aux aspirations des familles souhaitant s'installer ou rester sur le territoire. Pour autant, Lourdes dispose d'un nombre de logements aidés important qui permet de répondre en partie aux besoins d'une population aux revenus médians plus faibles que sur le reste du territoire. En parallèle, Lourdes doit également faire face à la problématique du logement des salariés en lien avec le tourisme culturel de la ville.

L'élaboration d'un PLUi sur ce territoire permettra ainsi de prendre en compte les spécificités de cet espace qui correspond au bassin de vie lourdais. Ce sera également l'occasion de travailler sur la revitalisation du centre-ville de Lourdes dans la continuité des politiques publiques portées par la communauté d'agglomération et l'Etat (démarche « Action Cœur de Ville » sur le centre-ville de Lourdes). Le choix d'élaborer un PLUi à l'échelle de ce périmètre offrira également l'opportunité de réfléchir à un « redéploiement » des services en milieu rural, en particulier en zone de montagne, afin de répondre au mieux aux besoins des personnes, notamment les plus âgées et les moins aisées.

Un périmètre adapté aux caractéristiques économiques du piémont lourdais

Le périmètre de ce troisième PLUi s'inscrit complètement dans le bassin d'emploi de Lourdes, seconde polarité économique de la Communauté d'Agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées. Comme pour le bassin d'emploi tarbais, le PLUi permettra d'affirmer les orientations économiques à l'échelle du bassin lourdais.

Marqué par une économie présentielle répondant aux besoins de la population locale, le tissu économique se singularise par la présence du tourisme culturel autour du sanctuaire de Lourdes. Cette spécificité devra être intégrée à la réflexion du PLUi en tant qu'enjeu économique mais également au regard des problématiques de mobilité, d'accessibilité et de partage de l'espace.

En complémentarité au tourisme culturel, ce territoire bénéficie d'atouts remarquables associés à la qualité de ses paysages et de son environnement. Il s'agit donc d'un potentiel important qui pourrait être valorisé pour le développement d'un tourisme vert au sein de ces espaces de piémont, au pied des hautes montagnes pyrénéennes. Le PLUi pourra donc intégrer cette dimension touristique dans la définition de son projet de développement économique et touristique.