



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie sur l'élaboration du plan local
d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de
communes Vère Grésigne Pays Salvagnacois (81)**

n° saisine 2019-7525
n° MRAe 2019AO107

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit rendre un avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, 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 plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 24 mai 2019 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Vère Grésigne Pays Salvagnacois. L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier.

Cet avis a été adopté le 23 août 2019 par Monsieur Christian Dubost, membre permanent de la MRAe, dans le cadre de la délégation de compétence prévue par la délibération de la MRAe en date du 28 mai 2019 et publiée sur le site internet de la MRAe.

Conformément aux articles R104-23 et R104-24 du Code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie le 28 mai 2019.

Synthèse de l'avis

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) vise à doter les 27 communes de l'ancienne communauté de communes Vère-Grésigne Pays Salvagnacois (8 000 habitants) d'un document d'urbanisme commun, à l'horizon 2025, soit pour une durée d'environ 5 ans. En effet la communauté de communes a fusionné avec deux autres intercommunalités pour donner naissance à la communauté d'agglomération de Gaillac-Graulhet, compétente en matière de plan local d'urbanisme intercommunal.

Le présent projet de PLUi est donc un projet de transition, qui définit toutefois de fortes potentialités d'urbanisation, au-delà des besoins identifiés pour la durée du PLUi. Le scénario démographique retenu ne permet pas de justifier les importants souhaits d'urbanisation à des fins d'habitat, définis au-delà même de la durée d'application du PLUi. Concernant le choix des zones d'habitat, d'activités économiques et de tourisme, le dossier souffre d'un manque de justification des besoins et d'analyse de l'existant. La modération de la consommation d'espace n'est donc pas démontrée.

L'évaluation environnementale ne remplit pas l'objectif qui lui est assignée par le code de l'urbanisme, en raison du manque de précisions de l'état initial et de mesures environnementales insuffisantes. Alors même que de nombreux secteurs proposés à l'urbanisation sont situés en discontinuité de l'existant ou confortent une urbanisation linéaire en bordure de route, ils ne sont pas étudiés au regard des sensibilités naturalistes et paysagères dont l'analyse reste entièrement à mener. L'étude des incidences de l'urbanisation sur les sites Natura 2000 n'est pas réalisée. La MRAe rappelle que seul l'évitement strict de toute urbanisation dans les secteurs à enjeux écologique permet de préserver les espèces et les habitats.

Compte tenu des insuffisances du dossier la MRAe n'est pas en mesure de s'exprimer sur la bonne prise en compte des importantes sensibilités environnementales du territoire. Elle estime qu'en l'état le PLUi devrait générer des impacts significatifs sur l'environnement.

La MRAe considère qu'une nouvelle évaluation environnementale permettrait de remédier à ces lacunes. A défaut, la MRAe recommande de minimiser les risques d'incidences en rendant aux espaces naturels et agricoles l'ensemble des secteurs situés en rupture d'urbanisation et ceux en extension dans des communes qui ne sont pas sous tension, dans l'attente du futur PLUi prévu à l'échelle de l'agglomération.

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

Avis détaillé

I. Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

Conformément à l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme, l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Vère Grésigne Pays Salvagnacois (81) est soumise à évaluation environnementale systématique en raison de la présence de trois sites Natura 2000 sur le territoire : la zone de protection spéciale « forêt de Grésigne et environs » et les zones de conservation spéciale « forêt de la Grésigne » et « gorges de l'Aveyron, causses proches et vallée de la Vère ». Il 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 MRAe¹ ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.

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 les informations suivantes :

- le plan approuvé ;
- une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, 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 ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

II. Présentation du territoire et du projet de PLUi

La communauté de communes Vère Grésigne Pays Salvagnacois regroupe 27 communes rurales situées au nord-ouest du département du Tarn, en limite du Tarn-et-Garonne et de la Haute-Garonne.

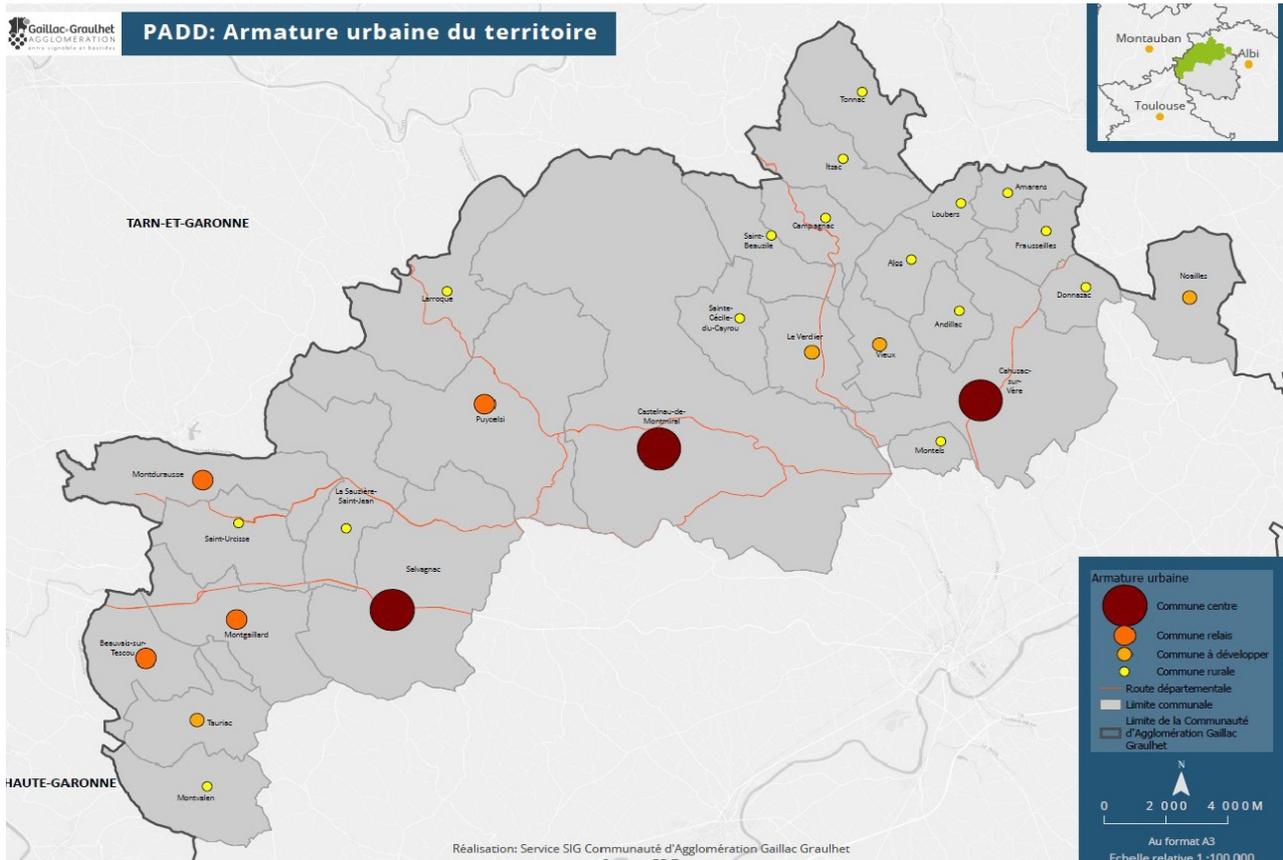
D'une superficie de 412 km², le territoire comptait 8 130 habitants en 2016, soit 455 de plus qu'en 2011 (source INSEE), ce qui correspond à un taux d'évolution annuel moyen de 1,2 % , avec une plus forte croissance au nord-est en lien avec l'agglomération albigeoise.

Doté d'un patrimoine culturel, paysager et naturel très riche, le territoire se caractérise également par une occupation bâtie particulièrement dispersée ; les milieux naturels et agricoles prédominent avec approximativement un tiers du territoire couvert par la forêt, un tiers par les cultures et prairies et un tiers par le terroir viticole. La richesse du patrimoine naturel est attestée par la présence de trois sites Natura 2000, et de trois zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 et d'une ZNIEFF de type 2.

Le territoire est couvert par le SCoT du pays Vignoble Gaillacois, Bastide et Val Dadou, approuvé le 11 mai 2009 et actuellement en cours de révision.

L'ancienne communauté de communes Vère Grésigne Pays Salvagnacois a prescrit l'élaboration du PLUi le 20 juin 2014. Cette intercommunalité a été intégrée depuis le 1^{er} janvier 2017 à la communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet, qui conduit la présente procédure. Le projet de PLUi est élaboré de manière transitoire pour une durée de 5 ans, dans l'attente d'un nouveau PLUi élaboré à l'échelle de l'agglomération.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr



Carte de l'armature urbaine extraite du PADD

La communauté d'agglomération structure son projet de développement à l'horizon 2025 autour de quatre axes :

- développer et consolider l'armature urbaine ;
- renforcer la dynamique économique et commerciale ;
- valoriser le cadre de vie et le patrimoine ;
- assurer un développement respectueux des grands enjeux environnementaux.

La communauté d'agglomération ambitionne l'accueil de 600 nouveaux habitants à l'horizon 2025 et fixe pour cela une enveloppe foncière de 135 ha de terres naturelles et agricoles. 23 ha de zones d'urbanisation future devant constituer des « réserves foncières » sont également prévues.

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux pour ce projet de PLUi arrêté sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- la préservation du patrimoine paysager naturel et bâti ;
- la transition énergétique.

IV. Caractère complet du rapport de présentation et qualité de la démarche d'évaluation environnementale

IV.1. Résumé non technique

Le résumé non technique est situé en fin de la partie du rapport de présentation consacré à l'évaluation environnementale. Par sa forme comme par son contenu, il ne permet pas au public d'appréhender la démarche d'évaluation environnementale du projet d'élaboration du PLUi. Le projet de développement et la démarche itérative de construction du projet n'y sont pas présentés.

La MRAe recommande qu'une attention particulière soit apportée au résumé non technique. Elle recommande de le présenter dans un document distinct du rapport de présentation ou en tête de celui-ci, pour le rendre plus accessible. Elle recommande de l'illustrer de cartes de synthèses et d'y présenter la démarche de construction du projet intégrant les enjeux environnementaux. Ce résumé devra par ailleurs être complété conformément aux compléments apportés au rapport de présentation.

IV.2. Qualité des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

Bien que l'ensemble des rubriques de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme soient évoquées, le rapport de présentation ne satisfait pas au contenu d'un document soumis à évaluation environnementale stratégique. Le rapport environnemental identifie les principaux enjeux environnementaux du territoire, les pièces du dossier sont illustrées et pédagogiques ; mais comme nous le verrons ci-après elles sont très insuffisantes pour caractériser les enjeux environnementaux du territoire.

Les enjeux sont présentés dans les limites de l'ancien territoire intercommunal, qui correspond aux limites géographiques du PLUi ; une mise en perspective, notamment au regard du nouveau territoire de l'agglomération mais aussi des collectivités voisines, aurait été utile s'agissant des continuités écologiques, ou encore sur la cohérence du développement des zones économiques.

Le tourisme occupe une place importante dans le territoire, que le PADD entend valoriser. Cependant le diagnostic aurait mérité une analyse plus approfondie de ses effets en matière de consommation d'espace (évaluation de l'offre et des besoins), d'atteinte à la biodiversité et des pressions sur les paysages ou la ressource en eau. La partie du rapport de présentation dédiée à l'évaluation environnementale n'aborde pas le projet de développement touristique, sauf pour indiquer que le lien tourisme/ trame verte et bleue ne concerne pas le PLUi (rapport de présentation p.153).

La MRAe recommande de compléter l'état initial par une mise en perspective à une échelle supérieure à celle du PLUi des thématiques relatives aux continuités écologiques et au développement économique. Elle recommande également de compléter l'analyse du secteur touristique, de clarifier ses effets environnementaux sur le territoire ainsi que le besoin et la localisation des projets touristiques.

L'état initial de l'environnement est une étape essentielle du processus qui sert de base à l'analyse des incidences prévisibles du PLUi. Le territoire Vère-Grésigne Pays Salvagnacois comporte sur certaines parties de forts enjeux environnementaux, justifiant un diagnostic précis et actualisé à l'échelle de chaque commune et plus particulièrement sur les zones vouées à être urbanisées.

Le rapport de présentation explique la méthodologie utilisée pour l'évaluation environnementale et en mentionne les limites : le changement d'échelle du PLUi par rapport à un plan local d'urbanisme communal et l'économie de moyens qui en a résulté ont conduit à cibler l'analyse sur 19 sites présentant a priori les enjeux environnementaux les plus forts, sans analyser l'ensemble des sites potentiellement ouverts à l'urbanisation.

Cependant un grand nombre de secteurs naturels amenés à être construits ou aménagés ne sont pas analysés, même sommairement,².

² Par exemple :

- sur la commune d'Alos, un secteur en entrée nord du bourg fait l'objet d'une analyse ciblée, a priori en raison de la présence d'éléments boisés ; mais aucune information n'est donnée sur l'autre zone à urbaniser prévue en

La MRAe estime qu'une attention particulière doit être portée aux terrains situés en discontinuité de l'urbanisation, qui peuvent présenter des enjeux de continuités écologiques ou de paysage ; les terrains peuvent également abriter des espèces protégées, dont l'identification est importante lors de l'élaboration du PLUi du fait que les futures constructions ou aménagements amenés à s'implanter dans les secteurs urbanisables ne feront pour la plupart pas l'objet d'études environnementales complémentaires.

Les sites analysés l'ont été uniquement avec l'utilisation de données bibliographiques et cartographiques existantes, ainsi qu'une photo-interprétation, y compris dans les ZNIEFF et les sites Natura 2000.

Certaines composantes essentielles de la préservation de la biodiversité et de la ressource en eau, comme les zones humides, n'ont pas été inventoriées en complément des recensements existants qui ne concernent pas l'ensemble du territoire (rapport de présentation p.195). Les zones d'alimentation nécessaires au maintien de ces zones humides ne sont pas non plus définies. Sur les zones de projet du PLUi (zones à urbaniser d'urbanisation immédiate et future, zones de loisirs, secteurs de taille et de capacité d'accueil limités en zone agricole ou naturelle (STECAL), emplacements réservés), les perspectives d'évolution de l'environnement, l'analyse des incidences et les mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser (art. R.151-3 2°, et 3° du code de l'urbanisme), ne permettent pas d'apprécier la bonne mise en œuvre de la démarche d'évaluation environnementale.

Compte tenu des insuffisances du dossier (comme cela sera développé ci-après) la MRAe considère que l'évaluation environnementale ne remplit pas l'objectif qui lui est assigné par le code de l'urbanisme.

La MRAe recommande :-

- **de compléter significativement l'état initial sur les différentes thématiques environnementales pour aboutir à une hiérarchisation et une spatialisation des enjeux à prendre en compte dans le projet ;**
- **de compléter l'identification des zones humides et de préciser les zones d'alimentation nécessaires à leur bon fonctionnement.**
- **de réaliser des inventaires naturalistes ciblés sur les zones identifiées pour l'urbanisation ainsi que sur l'ensemble des secteurs voués à être artificialisés, éventuellement recentrés sur les enjeux supposés les plus importants après une analyse argumentée des terrains ;**

Du fait de cet état des lieux insuffisant, l'analyse des incidences du projet et l'application des mesures destinées à « éviter, réduire ou compenser » (ERC) les impacts environnementaux ne peut être correctement réalisée. . Aucune mesure d'évitement des secteurs sensibles n'est en particulier mentionnée. Le rapport de présentation conclut à des incidences résiduelles faibles sans l'avoir démontré. La justification des choix n'intègre pas l'analyse de solutions de substitution concernant les secteurs à ouvrir à l'urbanisation. Le processus itératif suppose, en effet, que la collectivité ait étudié des solutions alternatives et effectué ses choix en prenant en compte les enjeux environnementaux.

entrée est du bourg, sur une partie agricole bordée de haies et bosquet, séparée de l'urbanisation existante par une voie et une terre agricole;

- la zone située au sud-est d'Alos à plus de 2 km du bourg, en bordure de route et éloignée de toute urbanisation, classée en zone urbaine dans le règlement graphique en déconnexion des rares constructions isolées environnantes, n'est pas non plus évoquée ;
- sur la commune de Campagnac, des secteurs de constructibilité limitée sont délimités en zone agricole ou naturelle (STECAL), comme le secteur N4 au nord-ouest près du lieu-dit Sales, dédié aux équipements de tourisme et loisirs, dans un site entièrement naturel entouré de boisements ;
- la zone Ui du camping de Castelnaud-de-Montmiral sur des espaces boisés n'est pas étudiée ;
- la zone U2 du hameau de Monsuquet à Sainte-Cécile du Cayrou constituée à partir de 2 habitations n'est pas étudiée ;
- la zone AU2 Bosc de Salès de Saint-Beau Beauzile n'est pas non plus analysée.

La démarche d'évaluation environnementale conduite ne permet donc pas une justification satisfaisante des choix opérés au regard des objectifs de prise en compte de l'environnement.

La MRAe recommande d'améliorer la démarche d'analyse des impacts en fonction des compléments attendus sur l'état initial, et rappelle que l'évitement de tout projet d'urbanisation doit être privilégié sur les secteurs à fort enjeux environnementaux. Les mesures d'évitement et de réduction des impacts environnementaux, traduites dans le règlement et les OAP, doivent être précisées.

V. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet

V.1. Maîtrise de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

V.1.a) Considérations générales

La MRAe rappelle que la lutte contre l'étalement urbain est un des axes majeurs de la planification territoriale. L'artificialisation des sols aboutit en effet à une diminution des espaces naturels et agricoles, et engendre une perte de biodiversité, de productivité agricole, une banalisation des paysages, aggrave les risques de ruissellement, et augmente les besoins de déplacements, rendant plus complexe une réduction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre qui s'ajoute à l'effet direct de l'artificialisation (perte de capacité de stockage de carbone) .

Le rapport de présentation indique que 258 ha³ (25,8 ha/an) d'espaces naturels et agricoles ont été consommés entre 2005 et 2015 principalement pour l'habitat (151 ha), les équipements publics et constructions liées aux sports et loisirs (91 ha) et les zones d'activités (16 ha). La méthodologie d'évaluation de la consommation foncière (à partir de photographies aériennes, d'outils géomatiques,...) n'est pas précisée. Les données elles-mêmes varient selon les documents du dossier⁴. De plus la présentation des seules données chiffrées ne permet pas une analyse de la consommation d'espace qui caractériserait le territoire et ses évolutions.

La MRAe recommande de fiabiliser l'analyse de la consommation d'espaces naturels et agricoles sur 10 ans, en précisant la méthode de recueil des données chiffrées et en harmonisant entre les pièces du dossier la période de référence choisie. Elle recommande également de fournir une analyse qualitative de cette consommation d'espaces (types de terrains concernés, en extension ou en renouvellement,...).

Le rapport de présentation indique avoir procédé à l'analyse des capacités de densification et de mutation au sein des espaces bâtis, mais n'indique pas le résultat de cette analyse.

La MRAe recommande de présenter un inventaire exhaustif des gisements fonciers en zone urbanisée et de déterminer leur capacité d'accueil, afin de mieux estimer les besoins en extension.

Le projet de PLUi comporte, selon les termes même du rapport de présentation, des réserves foncières aux surfaces importantes, devant permettre aux élus de poursuivre l'urbanisation sans faire une révision onéreuse pour la collectivité : 22,5 ha de zones d'urbanisation future (zones AU0 et AUX0) sont ainsi définies. Elles ne sont pas intégrées aux perspectives de consommation foncière en raison d'une échéance de 5 à 10 ans (rapport de présentation, p. 325). La MRAe relève que cette échéance dépasse l'échéance du PLUi, fixée à 2025.

³ Le rapport de présentation mentionne une consommation foncière globale de 604 ha sur 10 ans, incluant 271 ha de vastes parcelles agricoles ayant accueilli des constructions isolées, sans mentionner la surface effectivement artificialisée ; cette présentation ne permet pas de savoir si les surfaces méritent d'être prises en compte dans le bilan afin de pouvoir notamment les comparer avec le projet.

⁴ Le PADD indique que la consommation d'espaces pour l'habitat a représenté 184 ha entre 2007 et 2017, et 18 ha pour les zones d'activités sans indiquer sur quelle période de référence de 10 ans. La consommation d'espace dédiée aux équipements de services et de loisirs aurait représenté 45 ha depuis 2007 selon le PADD.

Le rapport de présentation indique que le PLUi prévoit une enveloppe foncière globale de 137 ha pour l'ensemble des destinations, en incluant les zones urbaines (U) et à urbaniser immédiatement (AU) incluant également les secteurs de constructibilité limitée en zone naturelle et agricole (A2, N2, A4, A5, N4 et N5).

La MRAe relève que les superficies ouvertes à l'urbanisation pour les 5 ans à venir (27,4 ha/an) sont proportionnellement plus importantes que celles consommées sur la période de référence 2005-2015, sans contexte ou besoin particulier qui justifierait cette augmentation.

La MRAe rappelle l'objectif d'une utilisation économe des espaces naturels et agricoles fixée par l'article L.101-2 du code de l'urbanisme et l'obligation pour le rapport de présentation de démontrer la modération de la consommation d'espace, qui en l'espèce n'est pas atteint.

Elle recommande de restituer aux zones naturelles et agricoles les secteurs qui ne peuvent être justifiés par une analyse des besoins et des enjeux environnementaux. Elle recommande également de mettre en cohérence l'identification de zones d'urbanisation future (AU0 et AUX0) avec l'horizon du PLUi (5 ans), en restituant l'ensemble de ces zones aux espaces naturels et agricoles.

V.1.b) Consommation d'espace à vocation d'habitat

Le projet de PLUi prévoit l'accueil de 600 habitants supplémentaires d'ici 2025

Pour accueillir ces 600 nouveaux habitants et offrir suffisamment de constructions aux habitants actuels (besoin de desserrement des ménages estimé à 150 logements), 500 logements sont prévus, dont 425 neufs et 75 réhabilitations.

Avec des superficies moyennes de terrains comprise entre 940 m² (communes de Salvagnac, Cahuzac-sur-Vère et Castelnau-de-Montmiral) et 1 200 m², et un coefficient de rétention foncière estimé à 1,2 dans les communes-centre et à 2 dans les autres communes⁵, le rapport de présentation estime le besoin foncier correspondant à 110 ha. Aucune justification n'est apportée sur l'application de tels coefficients.

La MRAe relève la contradiction apparente entre un taux d'occupation particulièrement faible de 1,2 personnes par logement, et le type d'urbanisation projetée, avec une superficie de parcelle par logement de 2 600 m² en moyenne (425 logements neufs sur 110 ha).

De plus ces chiffres ne semblent pas très fiables :

- les surfaces sont calculées sur la base d'une consommation foncière moyenne annuelle pour une durée de 7 ans (RP p.327) alors que le PLUi, s'il est approuvé d'ici la fin de l'année 2019 voire début 2020, n'aura au mieux qu'une durée de 5 ans ;
- la taille des parcelles, fixée par le PADD et en page 327 du rapport de présentation est comprise entre 940 et 1 200 m², ou bien entre 900 à 1 500 m² (p.333 du rapport de présentation) ; toutefois même en prenant en compte la superficie moyenne la plus haute, le besoin foncier déterminé par la collectivité est largement supérieur au besoin correspondant à 500 logements⁶ ;
- l'examen des pièces du dossier, en particulier les fiches communales (rapport de présentation p.337 et ss)⁷ montre qu'en réalité ce sont non pas 500 logements mais 970 qui pourraient être produits au regard du zonage défini, si l'on totalise les changements de destination et réhabilitations (139 logements) et les possibilités de construction de

⁵ Un coefficient de 1 consiste à ouvrir à l'urbanisation exactement ce que l'on souhaite urbaniser, et ne tient pas compte des propriétaires qui ne souhaitent pas construire ou vendre ; un coefficient de 1,3 par exemple prend en compte les situations de blocage 30 % de plus à l'urbanisation que nécessaire.

⁶ Sans compter les logements issus de la réhabilitation, 500 logements de 1 500 m² en moyenne nécessiteraient 750 000 m², soit 75 ha.

⁷ Ce chiffre correspond à la somme des logements potentiels par commune sur les zones U, AU, A2 et N2. Sur Alos par exemple,

logements neufs précisément identifiées pour chaque commune dans les zones U, AU, A2 et N2.

Par ailleurs, la définition de vastes espaces constructibles en extension de l'urbanisation actuelle pose question sur certaines communes rurales. Par exemple s'agissant de la commune d'Alos (92 habitants en 2016 avec une diminution moyenne annuelle de 3 % entre 2011 et 2016 – source INSEE), deux zones à urbaniser sont définies sur 5 ha, dont une d'urbanisation future, alors même que les enjeux mentionnés dans le rapport de présentation consistent en une densification et restructuration dans la trame urbaine qui comporte une vingtaine de logements potentiels selon la fiche communale.

La MRAe relève le nombre disproportionné de logements pouvant être construits dans ce PLUi sur 5 ans et recommande de diminuer la consommation foncière prévue pour l'habitat dans des proportions plus raisonnables.

V.1.c) Consommation d'espace à vocation économique

L'analyse des disponibilités résiduelles des 3 zones d'activités existantes (Roziès à Cahuzac-sur-Vère, Dourdoul-la Combette à Salvagnac et la zone de Beauvais-surTescou) est peu précise. Le rapport de présentation indique que les disponibilités de la zone de Roziès sont suffisantes pour couvrir les besoins du territoire à un horizon de 10-15 ans. Le rapport de présentation évoque l'extension possible de la zone de Salvagnac sur 7 ha de l'autre côté de la voie communale, que le plan de zonage classe en zone à urbaniser économique d'urbanisation future (AUX0). Bien que le PLUi soit à échéance de 5 ans, 10 ha d'espace économique supplémentaires sont donc prévus dans le projet, en plus des 5 ha de foncier aménagés déjà disponibles.

Le rapport de présentation ne justifie pas le besoin ni la localisation de ces projets, notamment au regard des enjeux environnementaux et des disponibilités existantes dans les territoires limitrophes.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par une analyse précise du foncier économique disponible à l'échelle de la communauté de communes ainsi qu'au niveau des territoires limitrophes.

Elle recommande de justifier la localisation retenue des secteurs à vocation économique au regard des alternatives envisageables et d'une comparaison de leurs enjeux environnementaux, et de restituer aux espaces naturels et agricoles ceux qui ne peuvent être analysés et/ou qui dépassent l'échéance du PLUi (zones AUXO).

V.2. Préservation du patrimoine naturel

La trame verte et bleue (TVB) définie à l'échelle du territoire s'appuie sur celle du schéma régional de cohérence écologique et sur les travaux du SCoT en cours de révision. La TVB à l'échelle de chaque commune est annexée au rapport de présentation, à une échelle suffisamment précise pour identifier les continuités écologiques. Cependant comme évoqué ci-dessus, l'identification des zones humides, de leurs zones d'alimentation, et de manière plus générale des enjeux naturalistes est en grande partie incomplète.

La légende indique que les zones de conflit potentiel sont « à examiner en phase projet dans le cadre de l'évaluation environnementale ». Or la plupart des projets de construction ne sont pas soumis à étude d'impact⁸, et il appartient au document d'urbanisme d'organiser en amont l'aménagement urbain dans le respect des continuités écologiques

Le rapport de présentation indique que la majeure partie des espaces constitutifs de la TVB sont protégés par un zonage A et N, et qu'une protection plus stricte est fournie par les sous-zonages Ap ou Np, attachés à la préservation des paysages.

⁸ Seuls les projets visés à l'annexe de l'article R.122-2 du code de l'environnement sont soumis à étude d'impact ou demande de cas par cas. Par exemple, les travaux, constructions ou aménagements créant une surface de plancher inférieure à 10 000 m² et dont le terrain d'assiette est inférieur à 5 ha ne sont pas soumis à ces procédures.

Toutefois le règlement des zones A et N autorise un certain nombre de constructions et aménagements susceptibles de compromettre la fonctionnalité de la TVB⁹. Le sous-zonage Np, qui protège de façon plus stricte les abords des bourgs et les ripysilves, permet également les constructions relatives à des équipements ou services publics en rapport avec la vocation de la zone, à condition qu'ils soient intégrés au contexte paysager.

La MRAe recommande de mieux définir la trame verte et bleue dans le rapport de présentation, y compris les zones de conflit potentielles avec l'urbanisation, après avoir complété l'état initial sur les enjeux naturalistes et les zones humides. Elle recommande également :

- de préserver les éléments majeurs de la TVB (zones de réservoirs à préserver et continuités à restaurer) par un sous-zonage spécifique limitant plus strictement les utilisations du sol;

de préserver les zones humides avec un zonage spécifique et des règles d'utilisation du sol compatibles avec leur préservation (interdiction d'affouillements et d'exhaussements, obligation de maintien des flux d'eau,...).

Le PLUi a également utilisé d'autres dispositifs d'identification et de préservation d'éléments naturels jugés d'intérêt : 4 espaces boisés classés sur des formations végétales dites « remarquables » en ceinture des bourgs de Larroque, Cahuzac-sur-Vère et Montvalen, identification au règlement graphique des éléments ponctuels (zones humides, boisements et haies) à préserver au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme. Le règlement interdit les haies mono-spécifiques et favorise les essences locales, ce qui est positif.

La MRAe note la variété des dispositifs de préservation du patrimoine naturel utilisé. Toutefois l'absence d'analyse suffisante de l'état initial et l'absence d'indication sur le choix des éléments protégés ne permet pas à la MRAe de juger du caractère suffisant des mesures prises pour préserver les éléments sensibles du patrimoine naturel.

La MRAe recommande, après avoir complété le diagnostic naturaliste et explicité le choix des secteurs représentant les plus forts enjeux, d'explicitier et de compléter la préservation des éléments naturels les plus remarquables.

Certaines stations de flore protégée ont été identifiées sur le territoire intercommunal par le conservatoire botanique national des Pyrénées et de Midi-Pyrénées :

- sur la commune de Castelnau-de-Montmiral, sur des terrains tous classés en zone agricole :
 - deux stations de Vulpin bulbeux (*Alopecurus bulbosus*) près du lieu-dit Prade Grand ;
 - deux stations de jacinthe de Rome (*Bellevalia romana*) près du lieu-dit Crabet au sud de la rivière ;
 - une station de Rose de France (*Rosa Gallica*) près du lieu-dit Pechauzy ;
- sur la commune de Frausseilles, en zone agricole :
 - deux stations de Sabline des Chaumes (*Arenaria controversa*) au nord et au nord-est de la Jonquièrre ;
 - une station de Nigelle de France (*Nigella hispanica var. Parviflora*) au nord du lieu-dit Lendarro ;
- sur la commune de Larroque, en zone agricole, trois stations de bruyère vagabonde (*Erica vagans*) près du lieu-dit l'Ayrol, de Peyre Blanque et du Pas del Riou ;
- sur la commune de Puycelsi, une station de rose de France près du lieu-dit la Salvetat.

⁹ Le règlement de la zone N autorise par exemple les relais de chasse, les clôtures, les constructions nécessaires à l'exploitation forestière sans aucune condition.

La MRAe recommande d'identifier dans le plan de zonage les stations de flore protégées identifiées notamment par le Conservatoire botanique pour leur fournir une préservation adaptée (art. L.151-23 du code de l'urbanisme par exemple).

L'analyse des incidences sur le réseau Natura 2000 doit permettre, selon les termes mêmes du rapport de présentation, d'« attester ou non de la présence des espèces et habitats d'intérêt européen à l'origine de la désignation des sites Natura 2000 sur l'aire d'étude, (...), établir la sensibilité écologique des espèces et habitats par rapport au projet, définir la nature des incidences (...), les mesures d'atténuation des incidences prévisibles (...) ». Mais l'analyse des incidences retranscrite dans le présent dossier ne permet pas de répondre à ces objectifs.

Une carte du territoire sur laquelle sont reportés les périmètres des sites Natura 2000 comporte différents types de zonages susceptibles d'impacter les sites¹⁰ : emplacements réservés et secteurs d'OAP, mais l'échelle de cette carte ne permet pas de localiser les différents projets (les emplacements réservés en particulier sont difficilement lisibles). En outre cette carte n'est pas complète : les STECAL et les zones définies comme urbaines à partir de tissu parfois extrêmement lâche ne sont pas mentionnés.

L'analyse des incidences sur le réseau Natura 2000 se limite comme sur le reste du territoire à une photo interprétation, ce qui ne permet pas de conclure de manière justifiée à la présence / l'absence d'habitats, et a fortiori d'espèces, d'intérêt communautaire.

Seule une analyse de terrain des parcelles réalisée en période adaptée à l'observation des milieux naturels permettrait de recenser les sensibilités naturalistes, et d'analyser de manière fiable les incidences potentielles du projet.

La MRAe juge nécessaire de compléter l'évaluation des incidences du projet de PLUi sur le réseau Natura 2000 sur la base d'inventaires naturalistes de terrain permettant de documenter de manière fiable la présence d'habitats et d'espèces d'intérêt communautaire sur les parcelles faisant l'objet de projets d'artificialisation, y compris à travers des projets de classement en zone urbaine. L'analyse des impacts et les mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation, doivent être réévaluées sur cette base.

V.3. Préservation du patrimoine paysager naturel et bâti

La préservation et la valorisation du patrimoine paysager constitue un enjeu fort du territoire Vère-Grésigne-pays salvagnacois. L'analyse paysagère s'appuie sur l'atlas des paysages tarnais qui dégage des enjeux propres à chaque unité paysagère : plateau cordais, massif de la Grésigne, causses et coteaux de Montclar. Le rapport de présentation affecte un enjeu fort aux sites inscrits et aux monuments historiques, un enjeu moyen aux entrées de ville ainsi qu'aux périmètres de protection de monuments historiques et aux sites archéologiques. Plusieurs outils réglementaires sont mobilisés pour la préservation du paysage :

- identification et préservation de 300 constructions de type fontaine, croix, lavoirs, pigeonniers au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme ;
- identification et préservation de haies, arbres, ruisseaux et zones humides au titre de l'article L.151-23 du même code. Le règlement du PLUi complète le dispositif par des prescriptions particulières sur leur entretien et renouvellement, ce qui leur confère une préservation effective et est très positif.

Toutefois d'autres outils méritent d'être renforcés :

- une charte architecturale issue d'un précédent document d'urbanisme a été généralisée sur l'ensemble du territoire mais se limite par le règlement à la seule zone U1, ce qui ne permet pas de traiter l'ensemble des enjeux paysagers ;

¹⁰ Rapport d'évaluation environnementale, p.96

- un sous zonage spécifique en zone N est défini pour préserver le paysage (Np) mais son règlement y autorise les services publics et d'intérêt collectifs à condition qu'ils soient intégrés au contexte paysager, ce qui est assez évasif.

Par ailleurs, la poursuite de l'urbanisation diffuse ou linéaire interpelle sur de nombreux secteurs et comporte des risques importants de dégradation du paysage, d'autant que l'incidence de cette urbanisation sur le paysage n'est pas étudiée. C'est notamment le cas des secteurs suivants:

- les hameaux éloignés des zones d'habitat comme celui de « Pérelle », à cheval sur les communes d'Alos et d'Andillac, le secteur « Puech del Cel » à Donnazac , le secteur du « Bosc du Salès » à Saint-Beauzile;
- des développements d'urbanisation linéaire : le hameau de « Gaspriel » à Alos, en rupture de l'urbanisation existante (route) , le secteur de « la Colombarié » à Cahuzac-sur-Vère, le projet d'urbanisation du hameau de « Beaudinencq » à Campagnac, en hauteur le long de la route, le hameau de « la Janade » sur la commune de Castelnaud-de-Montmiral, sur un site présentant de fortes visibilitées.

La MRAe recommande, à défaut de justification et étude supplémentaire, de restituer aux espaces naturels et agricoles les projets d'urbanisation qui ne sont pas rattachés à une urbanisation existante ou confortent simplement une urbanisation linéaire en bordure de route, et sont susceptibles d'impacter négativement le paysage, en plus des incidences sur les autres thématiques environnementales qui n'ont pas été étudiées.

V.4. Transition énergétique

Bien que l'« anticipation du changement climatique et l'amélioration énergétique » soit une orientation du PADD, visant prioritairement la sobriété énergétique du bâti, le PLUi s'est peu emparé des dispositifs liés à la transition énergétique.

Un plan climat air énergie territorial (PCAET) est en cours de réalisation sur le territoire de l'agglomération, mais n'est pas évoqué dans le rapport de présentation. Le rapport de présentation indique que le PLUi n'est pas concerné par la mise en œuvre de la majorité des orientations du plan climat énergie territorial (PCET), document qui précédait les PCAET.

Le règlement « encourage » à utiliser des énergies et des matériaux renouvelables, sans mécanisme particulièrement incitatif. Les constructions et ouvrages techniques répondant à un intérêt collectif, ce qui est le cas des dispositifs de production d'énergie renouvelable, sont autorisées dans les zones A et N à condition de ne pas porter atteinte aux espaces naturels et aux paysages, ce qui est positif. Un sous secteur de zone naturelle (Ner) est spécifiquement destiné à la production d'énergie renouvelable. Ce site, situé dans un réservoir de biodiversité, ne présenterait, selon le rapport de présentation, pas d'enjeux environnementaux en raison du fait qu'il s'agisse d'une ancienne carrière.

Le rapport de présentation indique que le projet de développement fait le choix de concentrer la majeure partie de l'urbanisation à venir au sein des zones urbaines existantes et contribue ainsi à la transition énergétique. Au contraire, la MRAe estime que la mise en œuvre du PLUi est susceptible d'entraîner des impacts négatifs en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre, du fait du type d'urbanisation envisagée, souvent déconnectée des bourgs, et du recours aux véhicules individuels que cela induit.

La MRAe recommande à la collectivité de s'approprier les enjeux de la transition énergétique sur son territoire en étudiant des mécanismes plus spécifiques de prise en compte dans les projets de construction et d'aménagement ainsi que dans la localisation des sites prévus pour être urbanisés. Elle recommande d'étudier les sites favorables à l'accueil d'énergies renouvelables en particulier photovoltaïque (sites dégradés, vastes surfaces artificialisées,...) afin d'en faciliter le développement. Elle recommande de compléter l'évaluation environnementale du secteur défini pour l'accueil des énergies renouvelables (Ner) par une analyse des incidences potentielles de ce projet, notamment sur la biodiversité et les paysages.