



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

NOUVELLE-AQUITAINE

**Avis délibéré des Missions régionales d'autorité
environnementale
des régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine sur
l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal
valant programme local de l'habitat (PLUi-H) de la
communauté de communes des Deux Rives (82, 47, 32)**

n° saisine 2019-8247

n° MRAe 2020AO22

n° MRAe 2020ANA45

**Avis adopté les 8 et 9 avril 2020 par
les missions régionales d'autorité environnementale
des régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine**

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 16 janvier 2020 par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) d'Occitanie et de Nouvelle Aquitaine, les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) d'Occitanie et de Nouvelle Aquitaine du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont été saisies pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) de la communauté de communes des Deux Rives. 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, réunie le 9 avril 2020, et la MRAe Nouvelle-Aquitaine en formation collégiale numérique du 8 avril 2020, formulent sur le dossier en leur qualité d'autorité environnementale. Cet avis a été émis collégalement par les membres des MRAe suivants : pour la MRAe Occitanie Jean-Pierre Viguié, Georges Desclaux, Jean-Michel Soubeyroux et Jean-Michel Salles, pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine Hugues Ayphassorho, président, Bernadette Milhères, Gilles Perron, Jessica Makowiak, Françoise Bazalgette. En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner.

Conformément aux articles R. 104-23 et R. 104-24 du Code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL Occitanie avant d'être proposé aux MRAe Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie et la direction départementale des territoires du Tarn et Garonne le 20 janvier 2020.

Dans la suite du présent avis, le terme MRAe regroupe l'ensemble des MRAe Occitanie et Nouvelle-Aquitaine.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du Code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique. Il est par ailleurs publié sur le site internet de la MRAe¹.

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

Synthèse de l'avis

Le projet de révision du plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUi-H) vise à doter les vingt-huit communes de la communauté de communes des Deux Rives d'un document d'urbanisme commun afin d'organiser le développement du territoire à horizon 2030. Il a pour ambition de renforcer l'armature des pôles de vie, de proposer une offre résidentielle cohérente et de qualité, de mettre en valeur la qualité du cadre de vie et de positionner l'économie du territoire intercommunal vis-à-vis de sa situation géographique entre plusieurs aires d'influences (Agen et Montauban).

Le territoire concerné comporte des sensibilités environnementales et paysagères attestées par la présence de plusieurs sites remarquables et d'espaces naturels et patrimoniaux protégés. La consommation d'espace constitue un enjeu essentiel de ce territoire, qui se caractérise par une importante dispersion de l'habitat.

Le projet de PLUi-H est bâti sur une hypothèse de croissance démographique vigoureuse (0,8% par an), impliquant la construction de 1 440 nouveaux logements entre 2020 et 2030.

Le scénario démographique adopté et les besoins de foncier économique dont découlent les nouvelles estimations de consommation d'espace nécessaire au projet manquent de justification, au regard notamment du rythme de croissance démographique observé (0,3% par an) ces dernières années. En outre, l'analyse des possibilités d'urbanisation permises par le PLUi-H est incomplète ; la MRAe juge indispensable **de compléter le rapport de présentation par une analyse des capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces urbains existants** et de démontrer le respect de l'objectif de modération de consommation d'espace prévu par le code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale doit être significativement enrichie, en raison notamment d'un défaut de précision de l'état initial de l'environnement sur le volet de la biodiversité et des paysages, et d'une analyse insuffisante des incidences prévisibles du plan.

Malgré un travail de hiérarchisation des enjeux naturalistes, qui mérite d'être souligné même s'il repose sur des inventaires insuffisants car réalisés en période automnale, la MRAe relève que plusieurs secteurs de projets sont susceptibles d'engendrer des impacts significatifs sur des milieux naturels présentant des sensibilités locales (zones humides, landes, friches...).

Concernant la trame verte et bleue, la MRAe recommande de mobiliser plus efficacement les outils de protection disponibles pour garantir la préservation des continuités écologiques, des zones humides et des réseaux bocagers.

Enfin, la MRAe constate un lien insuffisant entre les différentes informations et préconisations issues du diagnostic, de l'état initial de l'environnement, leur traduction dans les choix de zonage et le règlement. Cela concerne en particulier les enjeux de compacité de la tâche urbaine, de préservation de la trame verte et bleue, de prise en compte des paysages et de réduction des déplacements.

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

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi-H) prescrit sur le territoire de la communauté de communes des Deux Rives aura valeur de programme local de l'habitat (PLH) conformément au Code de l'Urbanisme et au Code de la Construction et de l'Habitation.

Conformément à l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme, l'élaboration du PLUi-H est soumise à évaluation environnementale systématique en raison de la présence de quatre sites Natura 2000 sur le territoire. Il fait par conséquent l'objet d'un avis conjoint des missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) Occitanie et Nouvelle-Aquitaine.

Le présent avis, qui sera publié sur le [site internet des MRAe²](#), devra être joint au dossier d'enquête publique.

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-H

II.1. Le territoire intercommunal

La communauté de communes des Deux Rives se situe dans le sud-ouest de la France, entre Montauban (50 km) et Agen (30 km). Elle est implantée sur deux régions administratives : Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. Elle compte vingt-cinq communes dans le département du Tarn et Garonne, deux dans le département Lot et Garonne et une dans le département du Gers.

Le territoire, qui comptait 18 766 habitants en 2016 (donnée INSEE), est marqué par un nombre important de petites communes rurales. Excepté la commune de Valence d'Agen, qui bénéficie d'une situation géographique centrale et qui compte 5 247 habitants (donnée INSEE 2016), aucune commune ne compte plus de 1 250 habitants en 2016 et près de la moitié des communes compte moins de 300 habitants.

Le territoire s'organise selon trois grandes entités : les coteaux nord, les coteaux sud et la vallée de la Garonne. La structure territoriale de la communauté de communes est relativement symétrique de chaque côté de la vallée de la Garonne. Le fonctionnement général repose sur une structure territoriale composée :

- d'un pôle central correspondant à la ville de Valence d'Agen, site de polarisation de l'ensemble de la communauté de communes. Il est le pôle majeur d'activités en termes d'emplois et d'équipements.
- de cinq pôles secondaires. Il s'agit des secteurs de Dunes-Donzac, Lamagistère-Golfech, Auvillar, Castelsagrat et Malause. Ces pôles disposent d'une offre de services et équipements de proximité qu'il s'agit de préserver afin d'assurer un maillage équilibré du territoire.

² www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- la réduction de la consommation d'espace ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- la préservation du patrimoine paysager naturel et bâti ;
- la prise en compte des risques naturels et industriels ;
- la réduction des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre ;
- la préservation de la ressource en eau.

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

IV.1. Caractère complet du rapport de présentation

Le rapport de présentation est jugé incomplet puisqu'il n'expose pas les capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales conformément aux articles L.151-4 et R.151-1 du code de l'urbanisme. Par ailleurs, il ne justifie pas les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables examinées à l'échelle intercommunale (notamment en matière d'ouverture à l'urbanisation) conformément à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

La MRAe rappelle que la réglementation prévoit que le rapport de présentation doit analyser la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis et expliquer «les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables à l'échelle intercommunale

La MRAe rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel de l'évaluation environnementale, destiné en particulier à permettre au public de prendre connaissance du projet et de ses effets sur l'environnement de manière claire et accessible.

Le résumé non technique est concis et manque d'illustrations. Cette concision se fait au détriment d'informations structurantes importantes pour la compréhension du projet intercommunal, notamment en matière de consommation d'espace. De plus, le positionnement actuel du résumé non technique ne facilite pas son repérage. La MRAe recommande donc de l'isoler au sein d'un volume distinct du rapport de présentation.

La MRAe juge nécessaire que le résumé non technique soit complété et illustré, en tenant compte des recommandations suivantes. Elle recommande de le présenter dans un document distinct du rapport de présentation.

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

La MRAe rappelle que toutes les zones prévues dans les documents d'urbanisme en vigueur doivent être reconsidérés à la lumière du projet en cours d'élaboration, y compris les espaces libres en zones urbaines. Or, l'évaluation environnementale ne fournit pas d'analyse croisée de toutes les zones constructibles avec l'ensemble des enjeux environnementaux. Cette faiblesse rend impossible l'appréhension des incidences cumulées du PLUi-H sur l'ensemble des thématiques environnementales.

Le principe de proportionnalité selon lequel l'évaluation environnementale conduite doit être proportionnée à l'importance des enjeux environnementaux de la zone considérée³ n'est pas

³ Les dispositions du guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme élaboré par le commissariat général au développement durable, « en application du principe de proportionnalité, l'évaluation d'un document d'urbanisme doit être affinée dès lors que son contenu se précise. D'où la nécessité pour les PLU de conduire une évaluation approfondie des secteurs ouverts à l'urbanisation (...) mais aussi de projets inscrits dans le PLU (...). Il ne s'agit pas de réaliser une évaluation du niveau de précision d'une évaluation environnementale de projet. Il s'agit de vérifier que le type de projet attendu est compatible avec la sensibilité environnementale du secteur et avec les orientations que porte le document d'urbanisme pour sa préservation, en prenant en compte les incidences cumulées avec d'éventuels autres projets » (édition Théma, novembre 2019).

convenablement appliqué. À titre d'exemple, plusieurs zones qui présentent des enjeux naturalistes forts restent ouvertes à l'urbanisation sans que les enjeux ne soient pris en compte :

- zones humides probables sur les zones AU des communes de Grayssac, Saint-Paul d'Epis, Golfech, Dunes, Pommevic, Mansonville, Bardigues et Valence d'Agen ;
- landes à genêts et ajoncs d'Europe favorable à des espèces d'intérêt communautaire sur la commune de dunes (zone AU4) ;
- aulnaie - frênaie, habitat d'intérêt communautaire sur la commune de Saint-Cirice.

De manière surprenante, l'analyse des incidences du PLUi-H sur l'environnement conclut à des impacts majoritairement positifs sur la plupart des thématiques environnementales sans que les incidences ne soient argumentées. Il est, par exemple, indiqué que le projet présente :

- une incidence dite « maîtrisée » de la consommation et de l'organisation globale de l'espace sans démonstration fondée sur l'analyse de la capacité de densification des tissus urbains existants et des besoins répertoriés en matière de développement économique ;
- des incidences positives sur le volet mobilités et déplacement malgré le maintien de nombreuses parcelles constructibles sur des secteurs isolés ;
- une incidence dite « maîtrisée » sur les volets biodiversité et milieux naturels alors que la MRAe relève la réduction du domaine vital de plusieurs groupes d'espèces, la destruction potentielle de plusieurs zones humides par ailleurs non précisément délimitées et de plusieurs éléments constitutifs de la trame verte et bleue.

L'état initial et l'évaluation des incidences présentent des insuffisances qui, en l'état, ne permettent pas une bonne information du public et ne permettent pas d'assurer une bonne prise en compte des enjeux environnementaux dans le PLUi-H.

La MRAe recommande :

- **de compléter l'état initial des secteurs susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du plan, notamment l'ensemble des secteurs urbanisables ou aménageables ;**
- **de compléter l'évaluation des incidences sur l'ensemble des thématiques environnementales abordées dans l'avis.**

Les incidences qui demeurent en dépit de la mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction, ne sont pas évaluées précisément. Il est également indispensable que le rapport de présentation qualifie et quantifie les incidences du projet sur l'environnement et analyse leurs effets cumulés.

La MRAe recommande de préciser les incidences résiduelles pour l'ensemble des thématiques environnementales de chaque OAP. Elle recommande également de qualifier et de quantifier ces incidences et de proposer une synthèse permettant d'apprécier les effets cumulés des projets inscrits dans le PLUi-H.

La MRAe souligne également que plusieurs choix retenus ne sont pas cohérents au regard des enjeux identifiés dans l'état initial et des objectifs affichés dans le PADD.

Ainsi, la volonté du PADD d'encadrer le développement urbain à venir selon une réflexion d'ensemble, à l'échelle intercommunale, accompagné du souci de la maîtrise de la consommation du foncier et de stopper l'urbanisation linéaire, ainsi que permettre une densification du tissu bâti existant afin d'éviter une saturation de l'espace (Axe 2 du PADD p.13) n'est pas traduite dans le PLUi-H. Le PLUi-H prévoit au contraire une consommation d'espace importante, au regard des besoins identifiés, et le renforcement de l'urbanisation linéaire sur plusieurs axes routiers.

La MRAe recommande de justifier les choix opérés au regard des enjeux identifiés dans l'état initial et des orientations du PADD.

Le tableau des indicateurs ne comprend pas l'état zéro de l'indicateur (sa valeur connue à l'approbation du PLU intercommunal), ni le plus souvent d'objectif chiffré à l'échéance du PLUi-H voire des objectifs intermédiaires pour les sujets le méritant.

La MRAe recommande de préciser pour chaque indicateur l'état zéro, les objectifs chiffrés à l'échéance du PLUi-H et, pour les indicateurs qui le méritent, des objectifs intermédiaires.

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 l'artificialisation des sols et l'étalement urbain constituent les principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et comportent également des impacts négatifs en matière de consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre.

La MRAe relève favorablement que le PLUi-H prévoit de réduire de 25 % les zones urbaines et à urbaniser sur le territoire, par rapport aux documents d'urbanisme en vigueur, et de porter la densité moyenne à dix logements à l'hectare (contre une surface moyenne des parcelles de l'ordre de 1 460 m² entre 2000 et 2013, soit environ 7 logements par hectare). Pour autant, les consommations d'espace résultant du projet demeurent significatives.

En outre, l'analyse de la consommation d'espace entre 2005 et 2015 (p.10 du rapport de présentation) est imprécise sur la nature des espaces consommés.

La MRAe recommande de compléter le diagnostic par une analyse de la nature des espaces consommés à vocation d'habitat, d'activités économiques, d'équipements ou de tout autre aménagement et artificialisation sur la période 2005-2019.

Le diagnostic territorial précise que « *les disponibilités foncières sont encore nombreuses à l'intérieur des formes urbaines existantes* » (p.300 du RP). Pourtant, le rapport de présentation ne présente pas d'analyse des capacités de densification des espaces urbains. Il n'y a pas d'analyse du potentiel à urbaniser en zone U, qui offre pourtant des capacités de densification importantes⁴. Cette absence d'analyse ne permet pas d'estimer et de justifier les besoins fonciers en extension urbaine. La MRAe rappelle, que le rapport de présentation doit, conformément à l'article L.151-4 du code de l'urbanisme, analyser la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis.

En l'état, il n'est donc pas possible de juger du respect de l'obligation de modération de la consommation d'espace fixée par le code de l'urbanisme.

Cette absence d'analyse ne permet pas de justifier l'ouverture à l'urbanisation des zones qui présentent des enjeux environnementaux.

La MRAe souligne qu'une attention particulière doit être portée à la restitution de l'analyse de la consommation future d'espaces au sein du rapport de présentation car cet enjeu est connecté à tous les autres. Elle juge indispensable de compléter le rapport de présentation par une analyse des capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces urbains existants.

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

Le projet de PLUi-H est bâti sur un scénario d'accueil de 1 600 nouveaux habitants entre 2020 et 2030. Le scénario démographique prévoit une croissance moyenne annuelle de 0,8 % portant la population en 2030 à 21 600 habitants selon le PADD.

Si ce scénario apparaît cohérent au regard des taux de croissance démographique présentés dans le diagnostic (p.25) portant sur la période 2007-2012, il s'avère en rupture au regard des tendances plus récentes qui, entre 2011 et 2016, indiquent une croissance démographique de 0,3 % par an.

La MRAe recommande de mettre à jour le diagnostic pour rendre compte des évolutions démographiques les plus récentes. Elle recommande sur cette base de justifier les facteurs

⁴ 102 ha au regard du dossier présenté en CDPENAF, page 12, au regard du besoin estimé de la CC de 151 ha.

qui pourraient expliquer un surcroît d'attractivité et donc un scénario démographique retenu en rupture avec cette tendance, ou à défaut de revoir à la baisse le projet d'accueil.

Le PADD prévoit de « *renforcer les communes polarisantes pour conforter l'équilibre existant, notamment en renforçant le poids des communes de la Vallée de la Garonne et celui de la ville centre* ». Cette orientation, qui aurait pourtant des conséquences vertueuses fortes en matière de consommation d'espace et de déplacement, n'est pas réellement traduite. Selon le rapport de présentation (p.10 de la justification des choix) la population de Valence d'Agen qui concentre environ 28 % de la population actuelle de la communauté de communes n'accueillera que 14 % de la population nouvelle, faisant passer son poids relatif à 26 %, traduisant de fait une « *dépolarisation* » pour cette commune.

Certaines densités proposées paraissent faibles au regard de leur localisation au sein de l'armature urbaine, en deçà des recommandations du PDH qui prévoit une densité moyenne de 725 m² par logement, soit environ 14 logements par hectare. Ainsi, par exemple, la commune d'Auvillar, présentée comme un pôle secondaire disposant d'une offre de services et d'équipements de proximité (p.129 du diagnostic), prévoit plusieurs OAP à l'est du centre bourg avec des densités inférieures à dix logements par hectare (l'OAP Embatlaregue 2 propose une densité minimale de trois logements à l'hectare sur 9 ha en zone UB).

Par ailleurs, sur les 216 changements potentiels de destination à vocation d'habitat, il est estimé que 30% changeraient effectivement de destination d'ici 10 ans, soit environ soixante-cinq constructions supplémentaires. Il est également indiqué que la reconquête des logements vacants représente un potentiel de cent-trente logements pour les dix prochaines années.

L'estimation des besoins fonciers en extension doit prendre en compte le nombre de logements produits par les changements de destination et la reconquête des logements vacants.

La MRAe recommande de reconsidérer les densités, notamment au regard l'enjeu de renforcement de l'armature territoriale avancé dans le PADD.

La MRAe recommande que l'estimation des besoins fonciers en extension urbaine, qu'il conviendra de préciser, intègre les changements de destination et la reconquête des logements vacants.

In fine, au regard d'une nouvelle analyse de croissance démographique, des potentiels de densification et de comblement des dents creuses, et de reconquête des logements vacants, la MRAe recommande de réviser les besoins réels d'urbanisation en extension et de privilégier à cette fin les espaces en continuité des bourgs pôles.

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

La surface consommée par les zones d'activités (artisanat, bureaux, commerce et industrie) sur la période 2005-2015 est de 19,1 ha. Le projet d'aménagement et de développement durables précise d'ailleurs que « *l'urbanisation nouvelle pour de l'activité économique pourra se faire sur environ 20 hectares, ce qui correspond à la consommation foncière des dix dernières années* ». Or, le projet propose l'ouverture de près de 61 ha en zones 1AUXa, 1AUXi et 2AUX auxquelles, il faut ajouter le potentiel foncier d'ores et déjà mobilisable des zones Uxa, Uxi, Uxc⁵.

La MRAe relève que l'objectif de modération de la consommation d'espace au regard de la consommation passée n'est pas atteint pour les activités économiques. Elle recommande de compléter le rapport de présentation par la définition d'une stratégie économique fondée notamment sur une étude des besoins et des projets à vocation économique, et de limiter l'ouverture à l'urbanisation aux besoins ainsi définis.

Le PLUI-H comprend une zone de carrière « Nc » de 93,91 hectares, présente sur la commune de

⁵ 12,5 ha selon le dossier présenté en CDPENAF

Pommevic. Il est indiqué que cette zone est agrandie d'une trentaine d'hectares, par rapport au PLU de Pommevic afin de donner suite aux projets d'extension de l'exploitant. La MRAe attend que l'état d'exploitation de cette carrière et les besoins à l'horizon du PLUi-H soient précisés, afin de justifier cette extension.

La MRAe recommande de justifier l'étendue de la zone « Nc » dédiée aux carrières.

V.2. Préservation du patrimoine naturel

Le territoire du PLUi-H est concerné par quatre sites Natura 2000, seize ZNIEFF, trois arrêtés préfectoraux de protection de biotope. Il comporte également de nombreuses zones humides. La trame végétale est surtout constituée d'espaces fragmentés (bosquets, haies, arbres isolés, cultures et prairies, linéaires de cours d'eaux, alignements de route...).

L'état initial de l'environnement analyse la trame verte et bleue en s'appuyant sur les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). L'analyse des continuités écologiques est traduite de manière réglementaire dans le projet de PLUi-H au travers d'un classement des zones humides, des cours d'eau, des boisements et des milieux ouverts en zone Ae (zones agricoles à enjeux environnementaux), Ne (zones naturelles à enjeux environnementaux), EBC (espace boisé classé), ou au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme. Les zonages institutionnels (Natura 2000 et ZNIEFF) sont pratiquement intégralement classés en zone Ne ou Ae. Toutes les zones humides inventoriées par le conseil départemental sur le territoire sont protégées au titre de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme. Le règlement prévoit également des reculs minimum inconstructibles par rapport aux berges des cours d'eau variables selon les secteurs. Un minimum de 4 m est imposé dans tous les secteurs dont il faut justifier qu'il est suffisant dans tous les cas.

Le règlement mobilise différents outils en faveur de la trame verte et bleue, ce qui est positif.

Néanmoins, concernant les zones agricoles et naturelles à enjeux environnementaux (Ae et Ne), les dispositions réglementaires sont permissives, la zone Ne autorise la création de campings et la zone Ae la construction d'exploitations agricoles.

Par ailleurs, sa déclinaison à l'échelle du territoire ne s'appuie pas sur un état initial suffisamment précis. Il est important de ne pas se limiter à une phase d'examen des espaces remarquables à statut (ZNIEFF, Natura 2000...) du territoire afin de garantir la prise en compte de la biodiversité ordinaire. Des analyses doivent également être réalisées, afin de définir les espaces présentant les plus forts enjeux potentiels (réseau de haies, prairies permanentes, landes, pelouses calcicoles, arbres remarquables...).

Il convient donc de compléter l'état initial sur l'occupation du sol (ex : corine land cover, registre parcellaire graphique, acteurs locaux : conservatoire botanique, conservatoire des espaces naturels...) en vue de hiérarchiser les enjeux en matière de maintien et de restauration des continuités écologiques et d'intégrer, ainsi que de traduire réglementairement la protection des éléments de nature qui constituent la trame verte. Le rendu de ce travail doit apparaître dans le rapport de présentation sous la forme de cartes à une échelle lisible.

La MRAe relève également l'absence de traduction réglementaire :

- des corridors de milieux ouverts du SRCE, pour lesquels l'usage d'un zonage indicé permettrait leur identification sur le règlement graphique et de préciser les règles écrites spécifiques (ex : clôture transparente pour la petite faune, végétalisation, limitation des constructions, de l'imperméabilisation, de l'éclairage...) ;
- des enjeux floristiques identifiés par le conservatoire botanique national des Pyrénées et de Midi-Pyrénées ;
- de certains linéaires de la trame bleue, parfois connectés à des zones humides potentielles et têtes de cours d'eau.

La MRAe estime que les mesures en faveur de la déclinaison de la trame verte et bleue doivent être mieux justifiées et complétées.

À ce titre, la MRAe recommande :

- de compléter l'état initial sur l'occupation du sol en vue de hiérarchiser les enjeux en matière de maintien et de restauration des continuités écologiques et des réservoirs de biodiversité en s'appuyant sur les données disponibles auprès des experts et des acteurs locaux ;
- de rendre compte de ce travail de hiérarchisation au moyen de cartes réalisées à une échelle lisible ;
- de justifier que le recul de quatre mètres imposé autour de toutes les zones humides est suffisant ;
- de traduire réglementairement la protection des éléments de nature qui constituent la trame verte (massifs boisés, réseau de haies, prairies permanentes, pelouse calcicole, arbres remarquables...), les corridors de milieux ouverts identifiés par le SRCE et l'intégralité des linéaires de la trame bleue du SRCE.

L'évaluation environnementale ne présente pas d'inventaires des secteurs susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du plan (AU, N_{ENR}, STECAL...) ni d'étude de détermination et de délimitation des zones humides potentielles. Néanmoins, le rapport de présentation propose un diagnostic écologique, réalisé entre le 15 et le 20 octobre⁶ sur les principales zones ouvertes à l'urbanisation.

Le diagnostic révèle des enjeux forts sur une dizaine de zones ouvertes à l'urbanisation (Annexe 1E- Pré-Diagnostic écologique). Les enjeux concernent des zones humides potentielles et des habitats naturels favorables à une grande diversité faunistique. En vertu de la hiérarchisation de la séquence « éviter-réduire-compenser » et du principe de proportionnalité de l'analyse des enjeux (R151-3 du code de l'urbanisme), il conviendrait, en priorité, d'éviter l'ouverture à l'urbanisation de ces zones, et à défaut d'alternatives raisonnables dûment démontré après analyse, d'adapter l'étude de l'état initial au niveau d'enjeu de la zone considérée en menant des investigations complémentaires à des périodes adaptées, pour garantir l'absence d'incidences environnementales.

Concernant les zones humides, il est indispensable de prévoir un inventaire conforme à l'arrêté du 24 juin 2008 (modifié le 1^{er} octobre 2009), sur les zones de projet et d'emplacements réservés, dès lors que la présence de zone humide est jugée probable.

La MRAe rappelle, en vertu de l'article R151-3 du code de l'urbanisme, que l'évaluation environnementale doit être proportionnée aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

La MRAe recommande la recherche d'alternatives raisonnables à l'ouverture de ces secteurs qui présentent des enjeux forts. En l'absence démontrée d'alternative, la MRAe juge indispensable de mener des investigations complémentaires, suivant le décret du 29 juillet 2019, sur l'ensemble des secteurs de projet et d'urbanisation future qui présentent des enjeux estimés « forts » dans l'état initial afin de garantir l'absence d'incidences environnementales avant toute ouverture à l'urbanisation ou à aménagement.

V.3. Préservation du patrimoine paysager naturel et bâti

L'état initial du volet paysager est traité dans le diagnostic territorial (p.163 à 223). L'analyse repose sur la présentation des principales caractéristiques des cinq unités paysagères identifiées et sur un état des lieux des zones d'activités et des entrées de ville. Les principaux enjeux identifiés sont :

- l'atténuation de la perception de l'habitat diffus ;
- la préservation des coupures d'urbanisation ;

⁶ L'année de réalisation du diagnostic écologique n'est pas précisée.

- la requalification des zones d'activités ;
- l'insertion paysagère des bâtiments agricoles ;
- la préservation des perceptions panoramiques et des effets de fenêtre le long des axes routiers ;
- la préservation des réseaux bocagers, des ripisylves et des massifs boisés ;
- la préservation du patrimoine bâti.

Le chapitre nommé « *Analyse des incidences sur le paysage et le patrimoine* » de l'évaluation environnementale n'évalue pas les incidences paysagères de la mise en œuvre du plan (conformément à l'article R.151-1 du code de l'urbanisme), mais il présente les dispositions envisagées dans le PLUi-H en matière de protection des sites et des paysages. Aussi, l'affirmation selon laquelle « *le projet de PLU présente une incidence maîtrisée, directe et positive sur les paysages et le patrimoine* » doit être démontrée sur la base d'une analyse des enjeux paysagers liés à l'urbanisation des futures zones d'aménagement, au même titre que l'analyse des enjeux naturalistes (Cf. Annexe 1.E - Pré diagnostic écologique). En l'état, le projet ne permet pas de justifier les choix opérés au regard de la prise en compte des enjeux paysagers.

La MRAe recommande :

- de conforter l'étude paysagère sur les secteurs à enjeux et faisant l'objet de projet de développement ;
- de hiérarchiser les enjeux paysagers afin de guider le projet de PLUi-H.

La MRAe relève des incohérences entre les dispositions du PADD, les enjeux identifiés dans l'état initial et les choix retenus dans le règlement graphique, par exemple:

- l'absence de prise en compte de la fenêtre de vue entre Valence d'Agen et Pommevic identifiée à préserver dans le diagnostic territorial (p.217) ;
- le développement ou le renforcement de l'urbanisation linéaire sur de très nombreuses communes en zones AU et UC en contradiction avec l'axe 2 du PADD qui prévoit de stopper l'urbanisation linéaire et avec l'enjeu d'atténuation de la perception de l'habitat diffus le long des voies (p.221 du diagnostic territorial). A titre d'exemple, l'objectif affiché de l'OAP Embatlaregue est de « *poursuivre l'urbanisation en forme linéaire entamée autour du Chemin du Moulin et de la route de Bardigues* » (p. 23 des orientations d'aménagement et de programmation);
- le renforcement de l'urbanisation en crête qui s'oppose à l'enjeu de préservation des perceptions panoramiques (ex : les zones isolées UC à Catelsagrat, Saint-Jean d'Espis...);
- l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones destinées aux activités économiques sans réflexion préalable sur la requalification des zones d'activités existantes.

La MRAe recommande d'examiner la cohérence des choix de localisation des zones constructibles opérés au regard des enjeux paysagers identifiés dans l'état initial et des orientations du PADD en lien avec la préservation du paysage et, en tant que de besoin, de reconsidérer ces zones. Elle recommande de présenter et d'évaluer les incidences paysagères de la mise en œuvre du plan.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par une analyse portant sur les possibilités de requalification des zones d'activités existantes.

V.4. Prise en compte des risques naturels

Le dossier doit présenter la justification de la bonne prise en compte par son règlement des dispositions du Plan de gestion du risque inondation (PGRI) Adour Garonne, qui s'imposent directement au PLUi-H notamment en ce qui concerne la réduction globale de la vulnérabilité et la

non-exposition de nouvelles populations au risque inondation dans les zones potentiellement dangereuses et le maintien des capacités d'expansion des crues.

Par ailleurs, le PLUi-H doit démontrer l'absence d'incidences notables sur la vulnérabilité des biens et des personnes. Pour ce faire, il convient de produire une carte à une échelle adaptée superposant le zonage du plan de prévention du risque inondation (PPRi) bassin Garonne aval au règlement graphique du PLUi-H. Pour la bonne information du public, cette carte doit permettre à toute personne consultant le dossier de PLUi-H de visualiser la localisation des zones d'aménagement prévues par le PLUi-H par rapport à celle des zones à risque définies par le PPRi. La MRAe rappelle que pour préserver les champs d'expansion des crues, le principe général qui s'applique en zone inondable est l'inconstructibilité, a fortiori lorsque l'aléa est fort. Le principe d'inconstructibilité répond à l'objectif de protection des personnes et des biens

La MRAe recommande de justifier la compatibilité du règlement du projet de PLU avec les dispositions du PGRI.

Elle recommande de compléter le rapport de présentation, notamment à l'appui de supports cartographiques, en démontrant la bonne prise en compte du risque inondation, y compris dans les zones constructibles et faiblement inondables du PPRi, ainsi que dans les zones inondables non couvertes par un PPRi.

V.5. Prise en compte du risque nucléaire

La maîtrise des activités autour de la centrale nucléaire de Golfech n'est pas abordée dans le PLUi-H.

Le guide de l'agence de sûreté nucléaire (ASN) (n°15 du 24 mars 2016) présente les outils permettant de limiter l'accroissement des populations exposées aux risques nucléaires, dans le respect des trois principes de la maîtrise des activités autour des INB :

- préserver l'opérabilité des plans de secours;
- privilégier un développement territorial au-delà de la zone d'aléa à cinétique rapide;
- permettre un développement maîtrisé répondant aux besoins de la population résidente.

La MRAe recommande de démontrer la prise en compte des principes de maîtrise des activités autour des installations nucléaires de base définis par l'ASN pour la centrale nucléaire de Golfech.

V.6. Transition énergétique.

V.6.a) Réduction des émissions de gaz à effet de serre et réduction de la consommation d'énergie

Le rapport de présentation indique une forte dépendance à la voiture individuelle (p.132 diagnostic). Le rapport précise que près de la moitié de la population et plus des deux tiers des emplois sont situés à moins de 2 km de la voie verte du canal latéral. Le potentiel de développement des déplacements à vélo grâce à la voie verte n'est donc pas négligeable. La sécurisation des cheminements vélo entre la voie verte et les zones d'habitat, d'emploi, de commerces ainsi que les établissements scolaires est donc un enjeu important pour développer la mobilité à vélo.

Le diagnostic ajoute à juste titre que les modes doux, dont le vélo, doivent être considérés en lien étroit avec les transports collectifs, notamment les trains régionaux et qu'à cette fin, les réseaux piétonnier et cyclable doivent être reliés aux gares du territoire et en particulier aux gares de Valence d'Agen et Lamagistère. Il indique par ailleurs que le développement du co-voiturage permet de limiter l'usage de la voiture individuelle sans pour autant trouver de traduction concrète à ce constat dans le règlement.

Le potentiel de développement de la part modale du vélo sur le territoire est mis en avant dans le diagnostic. Pour autant, le manque de précision du dossier sur la thématique et l'éparpillement des informations ne permet pas d'apprécier les réflexions menées sur le sujet ainsi que les dispositions et aménagements introduits à cet effet.

La MRAe recommande de présenter clairement, dans une partie dédiée, l'ensemble des dispositions envisagées par le projet de PLU pour favoriser le potentiel de développement de la part modale des mobilités douces identifiés dans l'état initial en :

- **proposant un inventaire et une carte de localisation des aménagements envisagés en faveur des mobilités douces, de l'intermodalité et du co-voiturage, ainsi qu'une analyse justifiant la cohérence des choix retenus, et de proposer dans le PLU les outils réglementaires adaptés pour les favoriser ;**
- **en précisant les critères d'organisation spatiale du développement urbain (zones U et AU) retenus pour favoriser les déplacements de courtes distances et les interactions avec les aménagements en faveur des mobilités douces envisagées.**

V.6.b) Développement des énergies renouvelables

L'état initial de l'environnement précise que le territoire de la communauté de communes des Deux Rives offre un fort potentiel de développement en énergies renouvelables (énergie éolienne, solaire, géothermique et biomasse). Pourtant, le projet de PLUi-H n'identifie aucun périmètre destiné au développement de ces énergies. Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi-H) peut, par exemple, constituer un outil de développement de l'implantation d'installations solaires photovoltaïques en localisation des zones favorables à verser dans le rapport de présentation et à intégrer dans le règlement graphique de manière à orienter les porteurs de projet.

La MRAe rappelle par ailleurs que le projet de SRADDET⁷ arrêté et soumis à consultation, contient une règle (n°20) qui requiert d'« *Identifier les espaces susceptibles d'accueillir des installations ENR en priorisant les toitures de bâtiments, les espaces artificialisés (notamment les parkings) et les milieux dégradés (friches industrielles et anciennes décharges par exemple), et les inscrire dans les documents de planification* ».

La MRAe recommande de localiser les zones favorables au développement de l'énergie solaire photovoltaïque en tenant compte des enjeux environnementaux et paysagers. Elle recommande de traduire les résultats de cette analyse dans le règlement graphique afin d'orienter les porteurs de projet.

Le projet présenté dans le PLUi-H visant à dépasser une population de 20 000 habitants, la mise en œuvre d'un Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) constituera un outil adéquat pour formaliser la démarche de l'intercommunalité en matière de transition énergétique.

V.7. Préservation de la ressource en eau

Le rapport fait état des capacités des différentes stations d'épuration présentes sur le territoire. Il est attendu que l'évaluation démontre de manière plus argumentée l'adéquation entre le projet d'urbanisation et les diverses capacités des ouvrages. Ainsi, le dossier gagnerait à présenter de manière explicite pour chaque station : sa capacité nominale autorisée, sa capacité résiduelle et les nouvelles charges à traiter à échéance du PLUi-H, en tenant compte des effluents générés par les nouvelles habitations et activités.

Par ailleurs, le rapport fait état de plusieurs stations de traitement des eaux usées en situation de saturation organique ou hydraulique. La MRAe relève que la station de traitement des eaux usées Malause était non conforme en 2018.

La MRAe recommande que l'ensemble des données soit conforté et qu'une évaluation des impacts de la gestion des eaux usées soit conduite. Il est impératif que toute nouvelle ouverture à l'urbanisation sur la commune soit conditionnée par la mise en œuvre d'une gestion des eaux usées adaptée à la sensibilité des milieux récepteurs et performante d'un point de vue environnemental pour répondre aux futurs besoins.

⁷ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires