



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

Avis de la mission régionale d'autorité environnementale sur l'élaboration du plan local d'urbanisme de Floure (Aude)

n° saisine 2021-9555
n° MRAe 2021AO50
Avis émis le 30/09/2021

PRÉAMBULE

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son 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 l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et 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 la révision des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 30 juin 2021 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du 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 dossier d'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de Floure (11).

L'avis est rendu dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de la saisine à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté en collégialité électronique conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 20 octobre 2020) par Danièle Gay et Jean-Michel Salles.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 3 novembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de son président.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée le 1^{er} juillet 2021.

Le préfet de département a également été consulté.

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 également publié sur le site internet de la MRAe¹.

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

Synthèse

La commune de Floure se situe à environ 12 km à l'est de Carcassonne. Elle compte 407 habitants d'après le dernier recensement INSEE datant de 2018.

Compte tenu de la faible population communale, les surfaces ouvertes à l'urbanisation paraissent mesurées. Néanmoins, au regard de la consommation foncière des dix dernières années, la MRAe relève que le projet d'élaboration du PLU de Floure ne s'inscrit pas dans l'objectif de modération de la consommation de l'espace fixé au niveau national. L'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) présente un schéma qui s'inscrit dans la continuité de l'urbanisation en nappe existante.

En ce sens, La MRAe recommande d'afficher dans le PADD la consommation d'espace correspondant aux dix dernières années et de prendre cette référence pour définir l'objectif de modération de la consommation future. Elle recommande de préciser comment et à quelle échelle le projet de PLU entend répondre au respect de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols de moitié, prévu dans la loi climat et résilience.

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

Sur le volet changement climatique, la MRAe recommande de mobiliser l'article L151-21 du Code de l'urbanisme, afin d'imposer une production minimale d'énergie renouvelable en zone AU.

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

Avis détaillé

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

L'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de Floure est soumise à évaluation environnementale au titre de l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme du fait de la présence d'un site Natura 2000 sur son territoire.

Par conséquent, le dossier fait l'objet d'un avis de la MRAe d'Occitanie.

Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », l'autorité compétente pour approuver un plan doit 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, dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

En application de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis de l'autorité environnementale est joint au dossier d'enquête publique.

2 Présentation de la commune et du projet de plan local d'urbanisme

La commune de Floure se situe à environ 12 km à l'est de Carcassonne. Elle compte 407 habitants d'après le dernier recensement INSEE datant de 2018.

Elle est membre de la communauté d'agglomération de Carcassonne (Carcassonne agglo) qui rassemble près de 113 464 habitants pour 83 communes. La commune de Floure n'est pas couverte par un schéma de cohérence territoriale².

Le territoire communal comprend trois entités paysagères distinctes : au nord, la grande plaine viticole de l'Aude, au sud, la plaine de Val de Dagne et la Montagne d'Alaric. La commune de Floure a su se développer tout en préservant une forme urbaine compacte.

Le taux de croissance démographique et le solde migratoire de la commune présentent une tendance à la baisse depuis le début des années 90. Entre 2013 et 2018, le taux de croissance démographique annuel moyen, dû au solde naturel, était de 0,5 % (source INSEE).

Le PLU poursuit trois objectifs principaux, traduits dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la commune :

- conforter l'identité paysagère, préserver et valoriser le socle naturel et agricole de la commune ;
- accompagner la croissance démographique et anticiper les besoins des générations futures ;
- prendre en compte le changement climatique et les enjeux liés à la mobilité de demain.

Le PLU délimite 2 sites principaux de projet :

- la zone AU, située au nord du tissu urbain de la commune en continuité avec les zones bâties existantes, à vocation d'habitat (2,11 ha) ;
- la zone Aux destinées aux stockages de matériels pour les exploitants agricoles de la commune (0,19 ha).

2 Le SCOT de Carcassonne Agglo est en cours d'élaboration depuis mai 2017.

3 Enjeux identifiés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme résident dans :

- la limitation de la consommation d'espaces ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre, des consommations d'énergie et le développement des énergies renouvelables.

4 Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

Le résumé non technique (p.229 du rapport de présentation) manque d'éléments cartographiques permettant de localiser les principales évolutions du PLU, les enjeux identifiés, les incidences environnementales, les mesures d'évitement et de réduction.

La MRAe recommande qu'une attention particulière soit apportée au résumé non technique afin de faciliter la lecture du rapport de présentation en vue de l'enquête publique.

En ce sens, la MRAe recommande :

– de le présenter dans un document indépendant des autres pièces du rapport de présentation, afin d'améliorer son accessibilité pour le public ;

– d'illustrer le résumé non technique avec des documents cartographiques synthétiques pour une meilleure appréhension spatiale des principales évolutions du PLU, des enjeux environnementaux, des incidences du projet, des mesures d'évitement et de réduction proposées.

Le rapport de présentation est jugé incomplet puisqu'il ne justifie pas les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables examinées à l'échelle communale (voire intercommunale, notamment en matière d'ouverture à l'urbanisation) conformément à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Par exemple, l'exposition d'une solution de planification urbaine globale (à l'échelle intercommunale, en rupture avec une logique systématique d'urbanisation en nappe sur chacune des communes) et l'analyse de ses incidences comparées au projet de PLU présenté, aurait permis au lecteur de mieux saisir l'orientation des choix effectués d'un point de vue environnemental.

La MRAe recommande, ainsi que le prévoit la réglementation, d'expliquer les raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables y compris à une échelle intercommunale.

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1. Limitation de la consommation d'espace

La MRAe rappelle en préambule que la consommation d'espace est le principal déterminant des incidences et qu'elle est à l'origine de conséquences irréversibles pour l'environnement. C'est pourquoi son analyse est fondamentale dans la démarche d'évaluation environnementale.

La population de la commune est de 407 habitants (INSEE 2018). La commune présente une croissance démographique irrégulière entre 1968 et 2018. Entre 1999 et 2018, le taux de croissance démographique annuel moyen est passé de 2,5 % à 0,5 %. Entre 2013 et 2018, la variation annuelle moyenne de la population était de 0,5 %. Le PADD vise une politique d'accueil de population permettant d'atteindre 481 habitants à l'horizon 2030 (+73 habitants par rapport à 2018) correspondant à un taux de croissance annuel moyen de 1,3 %.

La MRAe relève que le taux de croissance annuel visé (1,3%) est supérieur aux taux de croissance annuels de l'agglomération de Carcassonne qui constitue le périmètre du futur SCoT (0,6 % entre 2008 et 2013 et 0,3 % entre 2013 et 2018). Or, l'axe 2 du PADD du SCoT Carcassonne aggro³ intitulé « *développer un territoire de proximité, en confortant le rôle des centralités* » prévoit d'accueillir la population en fonction du niveau d'armature territoriale. La commune de Floure, petite commune rurale de moins de 500 habitants, non desservie en transport en commun et ne comptant aucun commerce, doit donc viser un objectif de développement modéré.

La MRAe recommande de reconsidérer l'objectif de croissance annuel moyen à la baisse afin de répondre à la logique de l'axe 2 du PADD du SCoT Carcassonne aggro qui prévoit de « *développer un territoire de proximité, en confortant le rôle des centralités* ».

Le besoin en logement total est estimé à 35 logements supplémentaires à l'horizon 2030, conduisant à l'urbanisation d'environ 2,9 ha pour l'habitat⁴, avec une densité minimale de 12 logements par hectare.

Le rapport de présentation indique (p.42 du diagnostic territorial) qu'entre 2010 et 2020 la consommation d'espace à vocation d'habitat a été de 2,7 hectares. La consommation d'espace des dix dernières années est donc pratiquement identique à la consommation d'espace visée par le projet de PLU.

La MRAe rappelle que la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, adoptée par le parlement le 20 juillet 2021, prévoit, afin de tendre vers l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols, que le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la date de promulgation de la loi respecte l'objectif de ne pas dépasser la moitié de la consommation d'espace observée sur les dix années précédant cette date. En ce sens, la MRAe estime qu'il convient dès à présent d'apporter des précisions sur la stratégie de développement de l'intercommunalité, de préciser le rythme de consommation foncière envisagé et d'exposer les mesures envisagées afin de viser une trajectoire ambitieuse en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.

La MRAe recommande d'afficher dans le PADD la consommation d'espace correspondant aux dix dernières années et de prendre cette référence pour définir l'objectif de modération de la consommation future.

Elle recommande de préciser comment et à quelle échelle le projet de PLU répond au respect de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols de moitié prévu dans la loi climat et résilience.

5.2. Préservation des espaces naturels et de la biodiversité

La montagne d'Alaric, l'Aude et ses affluents constituent les principaux espaces naturels remarquables de la commune de Floure.

La montagne d'Alaric est un réservoir de biodiversité identifié par le schéma régional de cohérence écologique, classée en ZNIEFF de type 2 « Massif d'Alaric », concernée par les plans d'action nationaux (PNA) de 3 espèces d'oiseaux et inscrite au réseau Natura 2000, « *Corbières occidentales* » (FR9112027).

Sur la commune de Floure, l'Aude présente une ripisylve continue associée à des zones humides avérées. Les cours d'eau La Bretonne et de Merdaux, ainsi que le corridor écologique semi-ouvert identifié par le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) en limite ouest de la tache urbaine, relie ces deux espaces naturels

3 En cours d'élaboration

4 0,79 ha en densification du tissu urbain existant (zone U) et 2,11 ha en extension urbaine (zone AU)

remarquables séparés par l'A61.

La MRAe relève que la préservation du corridor semi-ouvert n'est pas clairement traduite dans le règlement graphique. Le rapport de présentation précise que 95,2 % du territoire sont protégés par un classement en zone N, A ou Ap (p.28, justification). Néanmoins, l'absence d'atteinte aux réservoirs de biodiversité, aux continuités écologiques et aux zones humides n'est pas garantie par le règlement des zones A et N qui autorise plusieurs types de constructions et aménagements⁵.

La MRAe constate que les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs sont autorisés sur les zones A, Ap et N. Aussi, en l'état, le règlement ne permet donc pas de favoriser la démarche d'évitement des enjeux les plus forts. Ainsi, par exemple le PADD prévoit l'autorisation à long terme d'un équipement dédié au sport de rayonnement régional sur le corridor semi-ouvert identifié dans le SRCE.

La MRAe recommande de préserver les réservoirs de biodiversité, les corridors écologiques et les zones humides par un zonage indicé spécifique protecteur et inconstructible.

5.3. Changement climatique

L'un des trois axes du PADD porte sur la prise en compte du changement climatique et sur les enjeux liés à la mobilité de demain. La prise en compte de ces deux thématiques est pourtant survolée dans le diagnostic territorial.

La MRAe relève favorablement la disposition du règlement écrit qui prévoit pour chaque unité foncière, au moins 30 % de la superficie soit aménagée en espace vert (jardin planté d'arbres d'essence locale et gazonné). En revanche, la création d'un petit parc végétalisé agrémenté d'essences adaptées au climat local sein de l'OAP de la zone AU pose davantage question étant donné que la zone AU jouxte un vaste espace public aménagé de plusieurs hectares.

Le règlement du PLU prévoit la possibilité de mise en place de capteurs ou de panneaux solaires destinés à la production d'énergie électrique et/ou thermique et de terrasse végétalisés. La MRAe rappelle qu'au titre de l'article L151-21 du code de l'urbanisme, « *le règlement peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées* ». Le règlement peut donc aller plus loin en imposant une production d'énergie renouvelable minimale.

Afin d'atténuer les effets du changement climatique, un des leviers prioritaires consiste à limiter les déplacements motorisés⁶. Compte tenu de la situation géographique de la commune, de l'absence de commerce et de transport en commun, le projet de PLU aura pour conséquence d'accroître les émissions de gaz à effet de serre. L'évaluation environnementale conclut pourtant à des incidences positives sur les volets énergie et climat.

La MRAe estime, au regard de la situation de la commune, que le développement de la commune doit rester mesuré pour limiter les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre du territoire.

Au vu de l'augmentation des dépenses énergétiques prévisibles liés aux déplacements motorisés, elle recommande, en vertu de l'article L151-21 du Code de l'urbanisme, d'imposer une production minimale d'énergie renouvelable en zone AU.

5 En zone A sont autorisés : les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole, les constructions à usage d'habitation nécessaires à l'exploitation agricole, les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, l'aménagement et l'extension des constructions existantes à usage d'habitation, les annexes des constructions d'habitation existantes (garage, piscine et abris de jardin).

6 Le transport est l'activité qui contribue le plus aux émissions de gaz à effet de serre (GES) de la France. En 2019, il représente 31 % des émissions françaises de GES. Depuis 1990, les GES des transports ont augmenté de 9 %. Elles sont stables depuis 2008, l'amélioration de la performance environnementale des véhicules ne compensant pas l'augmentation de la circulation.