



**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 de l'urbanisme (PLU)
de Finhan (82)**

N°Saisine : 2021-010101

N°MRAe : 2022AO28

Avis émis le 22 mars 2022

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

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

Par courrier reçu le 24 décembre 2021, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Finhan pour avis sur le projet d'élaboration du PLU sur la commune de Finhan (82).

L'avis est rendu dans un délai de 3 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 Sandrine Arbizzi, Jean-Michel Salle et Annie Viu.

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 en date du

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/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

La commune de Finhan (1 531 habitants, INSEE 2018), dans le département du Tarn et Garonne, porte un projet de révision de son plan local d'urbanisme (PLU) afin de permettre l'accueil d'environ 450 habitants supplémentaires. Le projet prévoit notamment la création de quatre OAP à vocation d'habitat (7 ha), la création d'une zone AC destinée à l'aménagement de carrières et l'implantation d'un parc éolien.

La retranscription de la démarche d'évaluation environnementale du projet de PLU de la commune de Finhan comprend plusieurs lacunes au regard du contenu attendu défini dans le code de l'urbanisme. Une réflexion plus approfondie et menée à une échelle plus large aurait permis de mieux justifier les choix d'aménagement et potentiellement de réduire les incidences environnementales au travers de mesures d'évitement ou de réductions supplémentaires.

Le scénario de croissance démographique retenu n'est pas corrélé avec l'évolution démographique récente, et mériterait d'être mieux justifié en resituant le développement de Finhan dans le contexte intercommunal. A défaut, les perspectives démographiques et la consommation d'espaces associée à l'accueil de la nouvelle population devront être revus à la baisse.

Sur le volet biodiversité, la MRAe recommande la réalisation d'un diagnostic écologique de terrain, complétée par l'analyse des données disponibles auprès des acteurs et experts locaux sur l'ensemble de la zone AC destinée à l'implantation de carrières. Ces compléments attendus doivent conduire la commune à réinterroger les choix opérés au regard des enjeux identifiés et à prévoir les mesures d'évitement, de réduction voire de compensation appropriées.

Au regard des enjeux de préservation du paysage, de maîtrise de l'exposition au bruit des infrastructures de transport terrestre et de développement des mobilités actives, la MRAe recommande par ailleurs de mieux justifier l'ouverture à l'urbanisation de la zone 1AUD ou à défaut de justification suffisante, de la refermer.

Enfin, au vu de l'augmentation des dépenses énergétiques et des émissions de GES constatées sur le territoire, la MRAe recommande d'imposer un développement des énergies renouvelables renforcés pour toute nouvelle construction à vocation résidentielle et de réinterroger l'articulation entre les perspectives d'accueil de nouvelles populations et les potentialités de développement des transports en commun à l'échelle intercommunale.

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

En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Occitanie a été saisie par la commune de Finhan (82) pour rendre un avis dans le cadre de l'élaboration de son PLU et sur la base du rapport de présentation.

En outre, 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 Finhan (1 531 habitants, INSEE 2018) se situe dans le département du Tarn et Garonne. Elle est située à environ 20 km au sud-ouest de la ville de Montauban.

La commune fait partie de la communauté de communes Grand Sud Tarn et Garonne et n'est pas couverte par un SCoT. La communauté de communes a prescrit en fin d'année 2018 la réalisation du PLUi intégrant un volet habitat pour l'ensemble du territoire.

Le village s'est développé en rive droite de la Garonne, au pied du premier coteau des plateaux de Lomagne. La commune appartient à l'entité « Pays toulousain » de l'Atlas Paysager de l'Occitanie.

Le village se situe entre le lit de la Garonne qui marque la partie ouest du territoire, et un vaste espace agricole céréalier à l'est. L'urbanisation sur la terrasse alluviale rive droite de la Garonne, initialement sous forme de hameaux, s'est développée le long des axes routiers qui maillent un territoire agricole dominé par les cultures (63,58 %) et les boisements (24,32 %). Les prairies et les boisements confondus représentent 88 % du territoire.

Les espaces naturels remarquables, situés à l'ouest du territoire communal, sont associés à la Garonne. La richesse écologique du territoire est marquée par la présence :

- de corridors de la trame verte et bleue identifiés dans le schéma régional de cohérence écologique de l'ancienne région Midi-Pyrénées (SRCE) ;
- de deux sites Natura 2000 : « *Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste* » et « *Vallée de la Garonne de Muret à Moissac* » ;
- de deux zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), une zone de type I « *La Garonne de Montréjeau jusqu'à Lamagistère* » et une zone de type 2 « *La Garonne et milieux riverains, en aval de Montréjeau* » ;

Le projet communal fixe à travers son projet d'aménagement et de développement durables (PADD) trois grands axes :

- apporter des réponses permettant l'équilibre social ;
- préserver l'environnement naturel du territoire ;
- offrir les conditions d'un développement économique durable.



Localisation des orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

La commune de Finhan (1 531 habitants, INSEE 2018), dans le département du Tarn et Garonne, porte un projet de révision d'un plan local d'urbanisme (PLU) afin de permettre l'accueil d'environ 450 habitants supplémentaires. Le projet prévoit notamment la création de quatre OAP à vocation d'habitat (7 ha), la création d'une zone AC destinée à l'aménagement de carrières et l'implantation d'un parc éolien.

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 préservation du cadre de vie ;
- la prise en compte des objectifs de transition énergétique.

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

Le projet d'élaboration du PLU de Finhan doit contenir un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Or, la MRAe relève que le choix des secteurs de projet n'est pas justifié au regard des solutions de substitution raisonnables à l'échelle du territoire.

La MRAe rappelle l'obligation pour la collectivité de justifier les choix opérés dans le PLU en particulier concernant les secteurs de développement de l'urbanisation au regard des solutions alternatives envisageables (art. R.151-3 - 4° du code de l'urbanisme)

L'articulation du plan local d'urbanisme avec les plans et programmes est abordée pages 98 à 102 dans le rapport de présentation. Les documents concernés sont listés et présentés. Cependant, le dossier ne précise pas comment le futur PLU respecte les orientations et les dispositions de ces documents. À titre d'exemple, concernant le SRCE², il est simplement indiqué que le PLU respecte les continuités écologiques à l'échelle communale et intercommunale (p.100 du rapport de présentation). Or, dans la mesure où la zone destinée à l'aménagement de carrière (zone AC), qui se situe au nord-ouest du territoire communale, en bordure de la Garonne, recoupe trois corridors boisés de plaine identifiés dans le schéma régional de cohérence écologique, cela reste à démontrer.

La MRAe recommande d'analyser l'articulation du plan local d'urbanisme avec l'ensemble des documents de planification concernés, notamment le SRCE de l'ex-région Midi-Pyrénées.

Les mesures de suivi de la mise en œuvre du plan local d'urbanisme sont présentées en page 200 du rapport de présentation. Les indicateurs de suivi sont listés dans un tableau. Cependant ces indicateurs ne sont pas assortis d'une valeur initiale, ni d'un objectif de résultat ; ce qui ne permet pas de s'assurer d'un bon suivi des effets du PLU.

La MRAe recommande de compléter les indicateurs de suivi d'une valeur initiale (état zéro) et d'un objectif de résultats.

La MRAe rappelle que le résumé non technique a pour fonction de rendre l'ensemble du dispositif d'évaluation environnementale facilement accessible et compréhensible par le grand public. Le résumé non technique doit en effet exposer de manière synthétique la démarche d'évaluation environnementale et en particulier les principaux enjeux tirés de l'état initial, la démarche et les principales conclusions de l'évaluation des incidences ainsi que les mesures retenues pour éviter, réduire et compenser les effets notables du projet de PLU.

À cet égard, le résumé non technique, non illustré et qui ne comprend que des informations réglementaires et méthodologiques, ne remplit pas sa fonction pédagogique.

La MRAe relève qu'aucune carte ne permet de visualiser l'ensemble des projets communaux (projets résidentiels, carrière, éolien, emplacement réservés, équipement public...).

Par ailleurs, pour la bonne information du public, les cartes de hiérarchisation des enjeux, de zonages d'inventaires et de protection, du schéma régional de cohérence écologique, de déclinaison locale de la trame verte et bleue et des zones humides avérées et potentielles du rapport de présentation doivent être recoupées avec l'ensemble des secteurs de projet du PLU (zones résidentielles, de carrière, éoliennes, emplacements réservés...).

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique et de le présenter dans un document indépendant des autres pièces du rapport de présentation afin d'améliorer son accessibilité pour le public.

Il est par ailleurs préconisé qu'il soit illustré de cartes, tableaux de synthèses et schémas explicatifs à une échelle appropriée.

La MRAe recommande enfin de présenter des cartes permettant de croiser les secteurs de projets et les sensibilités environnementales sur la commune.

2 Schéma régional de cohérence écologique :

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1 Limitation de la consommation d'espace

Le PADD s'est basé sur un scénario de croissance démographique de 1,75 % par an. Il est indiqué que ce scénario permet l'accueil d'environ 450 à 500 habitants supplémentaires (p.39 et 43 du rapport de présentation), ce qui porterait la population à environ 2000 habitants à l'horizon 2030 (p.36, rapport de présentation). La MRAe relève que ce calcul est surestimé puisqu'un taux de croissance de 1,75 % conduit à une augmentation de l'ordre de 300-350 habitants supplémentaires sur la période 2019-2030. Le taux de croissance retenu est donc plutôt de l'ordre de 2,5 % par an entre 2019 et 2030.

Le PADD précise que ce taux « *correspond d'une part à une croissance forte de la population constatée le début des années 2000 et d'autre part il correspond au taux retenu par les autres communes membre de la communauté de communes pour élaborer leur projet* ».

S'agissant du premier point, les données INSEE indiquent effectivement une période de forte croissance au début des années 2000, néanmoins entre 2013 et 2018 le taux de croissance démographique est retombé à 0,4 % par an.

Concernant le second point, il est attendu que l'argumentation s'appuie sur la future armature territoriale³ à l'échelle de l'intercommunalité et non sur des comparaisons sans fondement structurel. Les données INSEE indiquent un taux de croissance démographique moyen de l'ordre de 1,1 % dans les rayons de 10, 20 et 30 km autour de la commune de Finhan. En l'état, malgré la réduction conséquente des zones constructibles, au regard du PLU en vigueur, la MRAe constate que le PLU permet un développement de la commune plus important que la moyenne observée ces dernières années sur les communes voisines, sans apporter d'éléments de justification liés à la stratégie de développement intercommunale. En l'absence de SCoT, il convient de préciser le rôle de la commune de Finhan au sein de l'armature du futur PLUi-H de la communauté de communes Grand sud Tarn et Garonne afin de justifier le scénario de croissance démographique retenu.

La MRAe recommande de justifier le scénario démographique retenu au regard de la croissance démographique des dernières années et de l'armature territoriale de la communauté de communes Grand Sud Tarn et Garonne, ou à défaut de justification probante, de revoir ce scénario à la baisse.

Les données INSEE de 2018 indiquent une part importante de logements vacants (9,5 %, soit une soixantaine de logements). À ce titre, le rapport de présentation précise que la hausse du nombre de logements entre 2010 et 2015 s'est accompagnée d'une hausse du nombre de logements vacants et qu'« *une attention particulière devra être portée sur le traitement et la résorption du nombre de logements vacants* ».

Les logements vacants ont été en partie inclus dans le calcul des besoins de production de logement : 12 logements environ sont ainsi prévus en sortie de vacance, essentiellement situés au centre bourg. La MRAe souscrit à l'objectif de réduction de la vacance, elle recommande toutefois d'apporter des précisions sur les leviers envisagés pour garantir les objectifs poursuivis afin de stopper l'augmentation récente de la vacance, de justifier la cible fixée à 12 et le cas échéant de renforcer l'ambition dans ce domaine

5.2 Préservation des espaces naturels et de la biodiversité

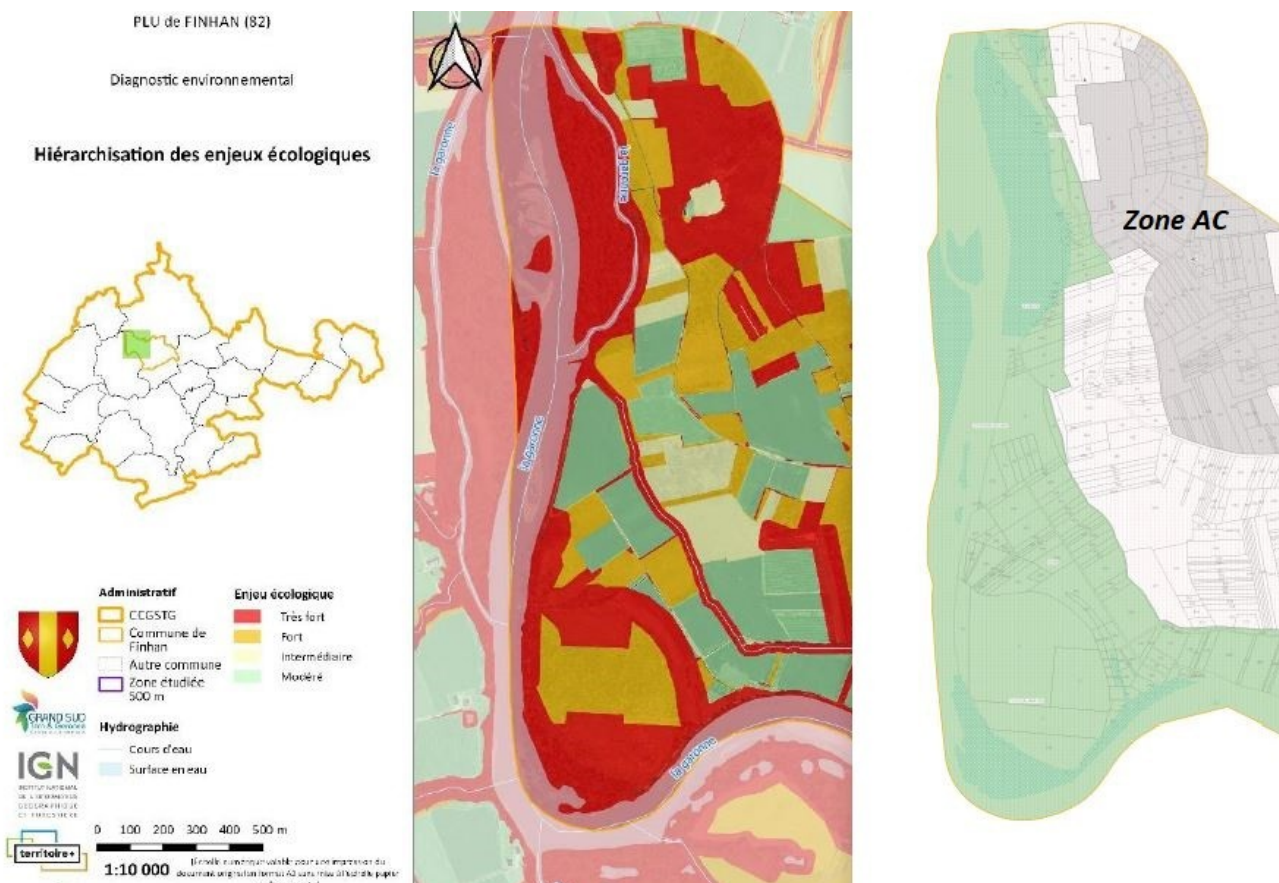
L'évaluation environnementale ne présente pas d'inventaires des secteurs susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du plan (AU, AC, UP, emplacement réservés...) ni d'étude de détermination et de délimitation des zones humides potentielles (pourtant nombreuses sur la commune).

Toutefois, le rapport de présentation propose des synthèses écologiques des zones ouvertes à l'urbanisation à vocation d'habitat. Il conviendra donc de présenter clairement la méthodologie appliquée (bibliographie consultée, dates et nombre de passages terrain, conditions météorologiques, qualification des intervenants, association ou experts sollicités...).

Concernant la zone AC dévolue au développement d'une carrière et des équipements nécessaires à son fonctionnement, le rapport de présentation se contente de préciser qu'elle est située en fond de vallée et qu'elle interfère avec des zones humides identifiées. La MRAe rappelle que l'évaluation environnementale doit exposer les caractéristiques des zones susceptibles d'être affectées de manière notable par la mise en œuvre du plan et

3 L'armature territoriale désigne l'ensemble des villes hiérarchisées et de leurs aires d'influence au sein d'un territoire

analyser les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan sur la diversité biologique, la faune, et la flore (R151-3 du code de l'urbanisme). La MRAe rappelle également que, en vertu de l'article R151-3 du Code de l'urbanisme, l'évaluation environnementale doit être proportionnée aux enjeux environnementaux de la zone considérée. Or, la zone AC comprend de nombreux enjeux naturalistes. En effet, elle recoupe de vastes zones humides potentielles, jouxte plusieurs zones d'inventaire et de protection et recoupe trois corridors boisés de plaine identifiés dans le schéma régional de cohérence écologique. En l'état, aucun élément du rapport de présentation n'apporte de précision sur les enjeux écologiques de la zone AC, malgré l'identification d'enjeux qualifiés de très forts sur cette zone dans la carte de hiérarchisation des enjeux (p.23 du rapport de présentation).



Aussi, au regard des enjeux naturalistes potentiels, la MRAe considère qu'un diagnostic écologique de terrain doit être réalisé, en se basant sur une description des habitats naturels et des espèces protégées potentiellement présente, en intégrant l'analyse des données disponibles auprès des acteurs et experts locaux. Ce diagnostic doit permettre de déterminer si des investigations complémentaires ciblées sont nécessaires (présence potentielle d'espèces protégées).

La MRAe recommande la réalisation d'un diagnostic écologique de terrain sur l'ensemble de la zone AC (zone de développement de carrières) basé sur une description des habitats naturels et des espèces de faune et de flore et intégrant l'analyse des données disponibles auprès des acteurs et experts locaux.

Elle recommande de spatialiser et hiérarchiser les enjeux naturalistes et de produire, à une échelle adaptée des cartes représentant à la fois les enjeux naturalistes et la délimitation de la zone AC.

Sur cette base, elle recommande de traduire de manière opposable, dans le règlement ou les OAP, la préservation des espèces protégées ou menacées et les éléments de nature qui présentent des potentialités en termes de fonctionnalité et d'accueil de la biodiversité.

5.3 Cadre de vie

Le tissu urbain de la commune est très lâche. La tache urbaine héritée témoigne d'un phénomène de croissance de l'espace urbanisé peu maîtrisé. Cette morphologie offre de grandes potentialités et de nombreux choix de développement urbain sans extension de la tache urbaine.

À ce titre, le choix de localisation de l'OAP n°2 « *Bord de la départementale 813* » pose question. En effet, il est indiqué qu'afin de préserver la qualité paysagère le long de la départementale, le programme de constructions doit préserver les vues lointaines sur les grands paysages qui se trouvent au-delà du bourg. Au regard du tissu urbain de la commune, il semble pourtant exister des solutions de substitutions raisonnables à l'ouverture à l'urbanisation de cette zone (1AUD), permettant de garantir la préservation de ces vues lointaines.

Par ailleurs, la départementale D813 est un axe majeur au sein du département, elle appartient au réseau de maillage permettant de connecter Toulouse et Bordeaux et à plus petite échelle elle permet de rejoindre Montech (p.8 du rapport de présentation). Au niveau de l'OAP n°2, la départementale est classée en catégorie 3 avec un périmètre de bruit de 100 m de part et d'autre de la route ; ce qui suppose un environnement sonore bruyant et une qualité de l'air dégradée à proximité immédiate de l'axe de la départementale.

Enfin, d'un point de vue mobilité, l'ouverture à l'urbanisation à l'est de la départementale implique la nécessité de traverser cet axe fréquenté pour rejoindre le village et notamment l'école. A ce titre, ce choix paraît peu pertinent pour favoriser les déplacements doux, notamment pour une commune qui souhaite accueillir de jeunes ménages avec enfants.

Au regard des enjeux de préservation du paysage, de maîtrise de l'exposition au bruit des infrastructures de transport terrestre et de développement des mobilités actives, la MRAe recommande de mieux justifier l'ouverture à l'urbanisation de la zone 1AUD ou, à défaut de justification probante, de fermer cette zone.

5.4 Transition énergétique

Il est indiqué dans le rapport de présentation (p.40) qu'un projet de parc éolien est en cours de développement sur le territoire communal. Selon le PADD, le projet vise à permettre le développement des énergies renouvelables en priorité sur la partie est du territoire, en lien avec le PCAET de la communauté de communes⁴. Les réflexions préalables qui ont conduit à identifier les sites potentiels d'accueil de ces projets doivent être précisées dans l'évaluation environnementale. Ici encore, il est attendu des justifications à l'échelle intercommunale, particulièrement pertinente d'un point de vue environnemental pour conduire ce type de réflexion (préservation du paysage, évitement des couloirs migratoires, mitage éolien...). Par ailleurs, des compléments substantiels sur l'état d'avancement du dossier doivent permettre au public de comprendre les enjeux et les incidences environnementales pressenties.

La MRAe recommande de justifier à l'échelle intercommunale la localisation du projet éolien au regard des enjeux environnementaux. Pour la bonne information du public, elle recommande d'apporter des compléments substantiels sur l'état d'avancement du projet, sur les enjeux et les incidences environnementales pressenties.

Le PLU prévoit des mesures générales afin de favoriser l'efficacité énergétique et limiter les déplacements. Il est principalement indiqué que le projet prévoit de développer les cheminements doux, de favoriser la densification du bourg et de limiter le mitage.

Le scénario TEPOS⁵ de la communauté de communes Grand Sud Tarn et Garonne prévoit pour 2030 :

4 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2019ao35.pdf

5 Territoire à énergie positive : un territoire à énergie positive vise l'objectif de réduire ses besoins d'énergie au maximum, par la sobriété et l'efficacité énergétiques, et de les couvrir par les énergies renouvelables locales.

- une diminution des consommations d'énergie de 20 % par rapport à 2015 ;
- une baisse des émissions de gaz à effet de serre de 30 % par rapport à 2015 ;
- de porter la part de la production d'ENR de 13 % en 2015 à 53 %.

Or, le bilan annuel 2020 de suivi du PCAET de la communauté de commune Grand Sud Tarn et Garonne montre que depuis 2015 les consommations d'énergie et les émissions de GES sur le territoire ont augmenté et conclut que « *le territoire de la CCGSTG n'est donc pas sur la bonne trajectoire* ».

À ce titre, la MRAe relève notamment que l'objectif opérationnel du PCAET « *construire des logements neufs performants et bio sourcés* » décliné dans l'action « *rendre les documents d'urbanisme compatible avec la sobriété* » n'est pas traduit dans le projet de PLU. 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* ».

S'agissant des déplacements, la MRAe rappelle que la maîtrise du développement des territoires intercommunaux permet, en s'appuyant sur une armature territoriale hiérarchisée, de limiter les besoins de déplacements motorisés et la dépendance à l'usage de la voiture individuelle. A ce titre, la MRAe insiste sur la nécessité d'interroger le scénario de croissance démographique retenu (actuellement supérieur à la moyenne constatée sur le territoire de la communauté de communes Grand Sud Tarn et Garonne) au regard des potentialités de desserte en transport en commun. Un scénario de croissance modérée doit être privilégié pour les communes qui ne présentent pas de potentialité en matière de développement des transports en commun.

Au vu de l'augmentation des dépenses énergétiques et des émissions de GES constatées sur le territoire, la MRAe recommande :

- **d'imposer un développement des énergies renouvelables renforcés pour toute nouvelle construction à vocation résidentielle en vertu de l'article L. 151-21 du Code de l'urbanisme ;**
- **de réinterroger l'articulation entre les perspectives d'accueil de nouvelles populations et les potentialités de développement des transports en commun à l'échelle intercommunale.**