



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 Sor et Agout (81)**

n° saisine 2019-7135
n° MRAe 2019AO44

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 28 janvier 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 du Sor et de l'Agout. 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 émis collégialement, dans le cadre d'une délibération à distance telle que prévue par l'article 15 du règlement intérieur du CGEDD, par les membres de la MRAe suivants : Magali Gérino, Bernard Abrial et Jean-Michel Soubeyroux. 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 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 30 janvier 2019.

Conformément aux dispositions de l'article R104-25 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 ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie).

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

Synthèse de l'avis

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) vise à doter les 26 communes du Sor et Agout d'un document d'urbanisme commun.

Le territoire de la communauté de communes du Sor et de l'Agout comporte des sensibilités environnementales et paysagères importantes, avec notamment un territoire montagneux et boisé dans le sud, inclus dans le Parc naturel régional du Haut Languedoc.

La maîtrise de la consommation d'espace est un enjeu essentiel de ce territoire, qui bénéficie d'une certaine attractivité du fait de l'influence des polarités voisines de Castres et Toulouse, et se caractérise par une forte dispersion de l'habitat et une péri-urbanisation liée notamment à la desserte routière.

Le projet de territoire anticipe la création de la future liaison autoroutière Toulouse-Castres qui devrait traverser plusieurs communes d'ouest en est. Le scénario démographique retenu est trop ambitieux au regard de l'évolution récente et ne permet pas de justifier les importants souhaits d'ouverture à l'urbanisation à des fins d'habitat, notamment sur la période antérieure à l'ouverture éventuelle de la liaison autoroutière. Concernant le choix des zones d'activités économiques, le dossier souffre d'un manque de justification des besoins et d'analyse de l'existant. Au total, la MRAe estime que le projet de PLUi augmente, au lieu de la modérer, la consommation foncière au regard de la période étudiée dans le diagnostic.

L'évaluation environnementale est insuffisante, en raison notamment d'un défaut de précision de l'état initial de l'environnement et de mesures environnementales insuffisantes. Les différents secteurs ouverts à l'urbanisation, notamment les zones d'urbanisation future, et plus largement les centaines d'hectares amenés à être artificialisés ou aménagés, ne sont pas étudiés au regard des sensibilités naturalistes dont l'analyse reste entièrement à mener. De plus, près de 600 ha de zones constructibles pour des projets de développement d'énergies renouvelables et de développement touristique sont prévus en zones agricole et naturelle sans aucune justification. La MRAe rappelle que seul un évitement strict de toute urbanisation dans les secteurs à enjeux écologiques permet de préserver les espèces et habitats.

Compte tenu des insuffisances du dossier, la MRAe n'est pas en mesure de s'exprimer sur la bonne prise en compte des sensibilités environnementales dans le projet de PLUi. Elle estime que le PLUi est en l'état susceptible d'impacts significativement négatifs sur l'environnement

La MRAe recommande donc de revoir le projet en profondeur pour satisfaire aux exigences de l'évaluation environnementale, en limitant l'ouverture à l'urbanisation sur des secteurs choisis au regard notamment de leur risque minimal d'incidences sur l'environnement.

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) du Sor et Agout (31) est soumise à évaluation environnementale systématique en raison de la présence de deux sites Natura 2000 sur le territoire : les deux zones spéciales de conservation « Vallées du Tarn, de l'Aveyron, du Viaur, de l'Agout et du Gijou » (FR7301631) et « Montagne Noire occidentale » (FR7300944). 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 MRAe² ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie³.

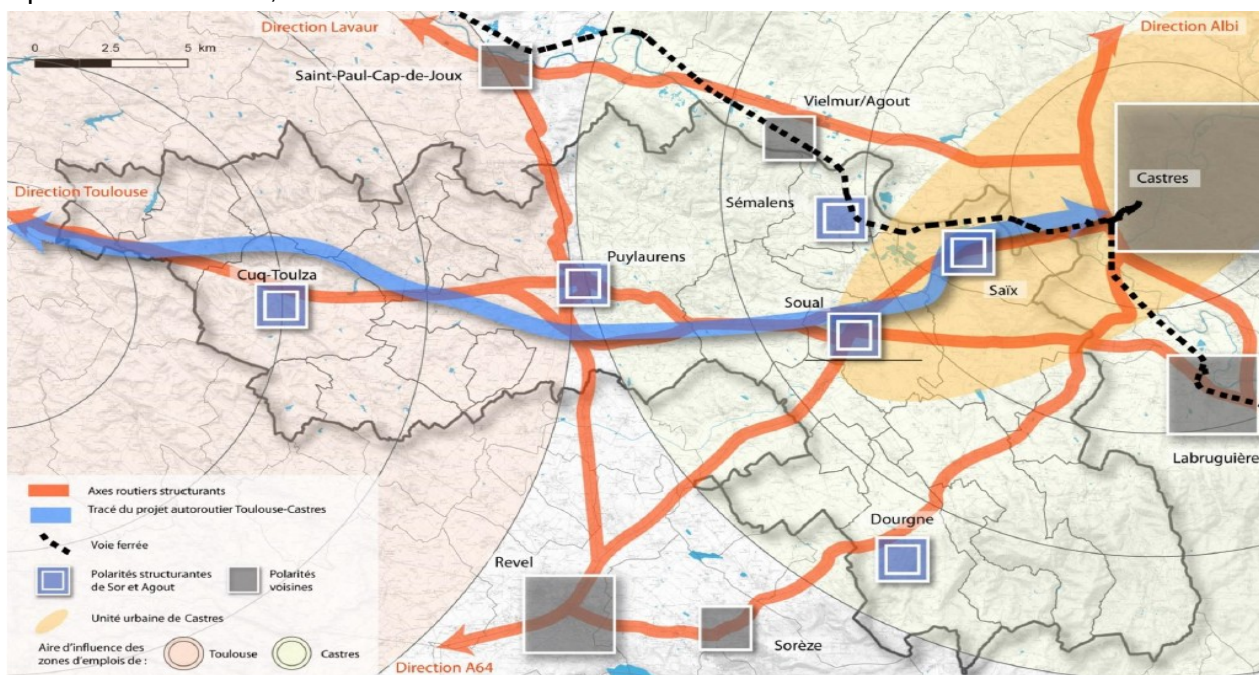
Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes :

- 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

II.1. Le territoire intercommunal

La communauté de communes Sor et Agout regroupe 26 communes situées au sud-ouest du département du Tarn, en limite de la ville de Castres en direction de Toulouse.



Carte du territoire du Sor et Agout, issue du PADD

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

³ www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-et-decisions-de-l-autorite-r7142.html

D'une superficie de 372 km², le territoire de la communauté de communes du Sor et de l'Agout comptait 22 777 habitants en 2016 (INSEE), soit une densité de 61,2 habitants/km². Avec une croissance moyenne annuelle de 0,8 % entre 2011 et 2016 (INSEE), il bénéficie des influences des polarités voisines notamment de Castres à l'est et de Toulouse à l'ouest.

Le territoire, qui comporte plusieurs axes routiers structurants, est concerné par le projet de liaison autoroutière Castres-Toulouse, qui a fait l'objet d'un avis de l'Autorité environnementale nationale le 5 octobre 2016⁴.

Le plateau collinaire du Lauragais à l'ouest, la plaine de Castres au centre, le massif de la Montagne Noire au sud-est et les terrasses alluviales du Sor et de l'Agout composent les entités paysagères, également caractérisées par une trame bâtie dispersée.

Les milieux naturels sont composés essentiellement de cultures et de quelques prairies ponctuées de boisements, plus importants sur le quart sud-est du territoire, inclus dans le parc naturel régional du Haut Languedoc et soumis à la Loi Montagne. Le patrimoine naturel de la communauté de communes est diversifié, ainsi qu'en attestent les deux sites Natura 2000 précités, onze zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I comportant des bois et forêts, des milieux humides, étangs et pelouses sèches⁵ et trois ZNIEFF de type II liées à la Montagne Noire et aux rivières Agout et Tarn. Les anciennes gravières de Cambounet-sur-le-Sor, identifiées en ZNIEFF, constituent également un espace naturel sensible (ENS)⁶ avec le désert de Saint Ferréol à Dourgne, les Gravières de Caudeval, le Causse de Bertre et la Grotte de Castellans. Le diagnostic montre également l'importance de la nature ordinaire dans la contribution aux fonctions écologiques locales.

Le territoire est pour partie couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Autan, approuvé le 24 janvier 2011, qui portait sur 33 communes et a donné lieu à un avis de l'autorité environnementale⁷ le 19 mai 2010. Sous sa nouvelle dénomination de SCoT Autan Cocagne, il est actuellement en cours de révision et comprend 49 communes intégrant, en plus de Sor et Agout, la communauté d'agglomération de Castres Mazamet et la communauté de communes Haute Vallée du Thoré.

II.2. Le projet de PLU

Le projet retenu, traduit dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), s'articule autour de quatre axes principaux :

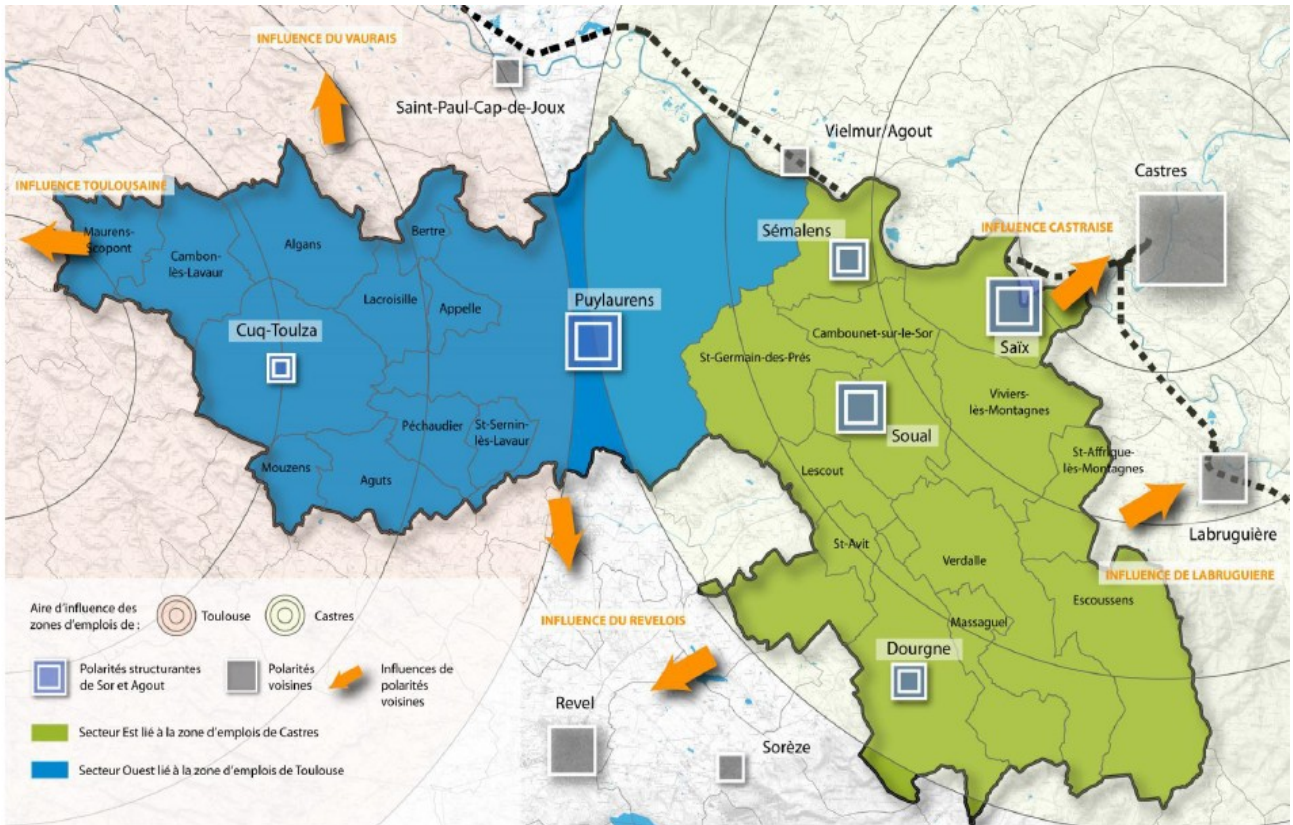
- une ambition commune de proposer une offre qualifiée; le projet d'accueil de 3 700 à 3 800 nouveaux habitants entre 2019 et 2030 est issu d'un calendrier tenant compte de la mise en service possible de l'autoroute Toulouse-Castres à l'horizon 2024 ; il définit une armature territoriale reposant sur des polarités structurantes : Cuq-Toulza, Puylaurens, Sémalens, Saïx, Soual et Dourgne;
- axe 1 : mettre en œuvre un projet structurant autour du bien-être, du sport et des loisirs ;
- axe 2 : renforcer la lisibilité économique du territoire ;
- axe 3 : qualifier l'offre d'accueil et tendre vers un territoire à énergie positive.

⁴ L'avis est publié sur le site www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

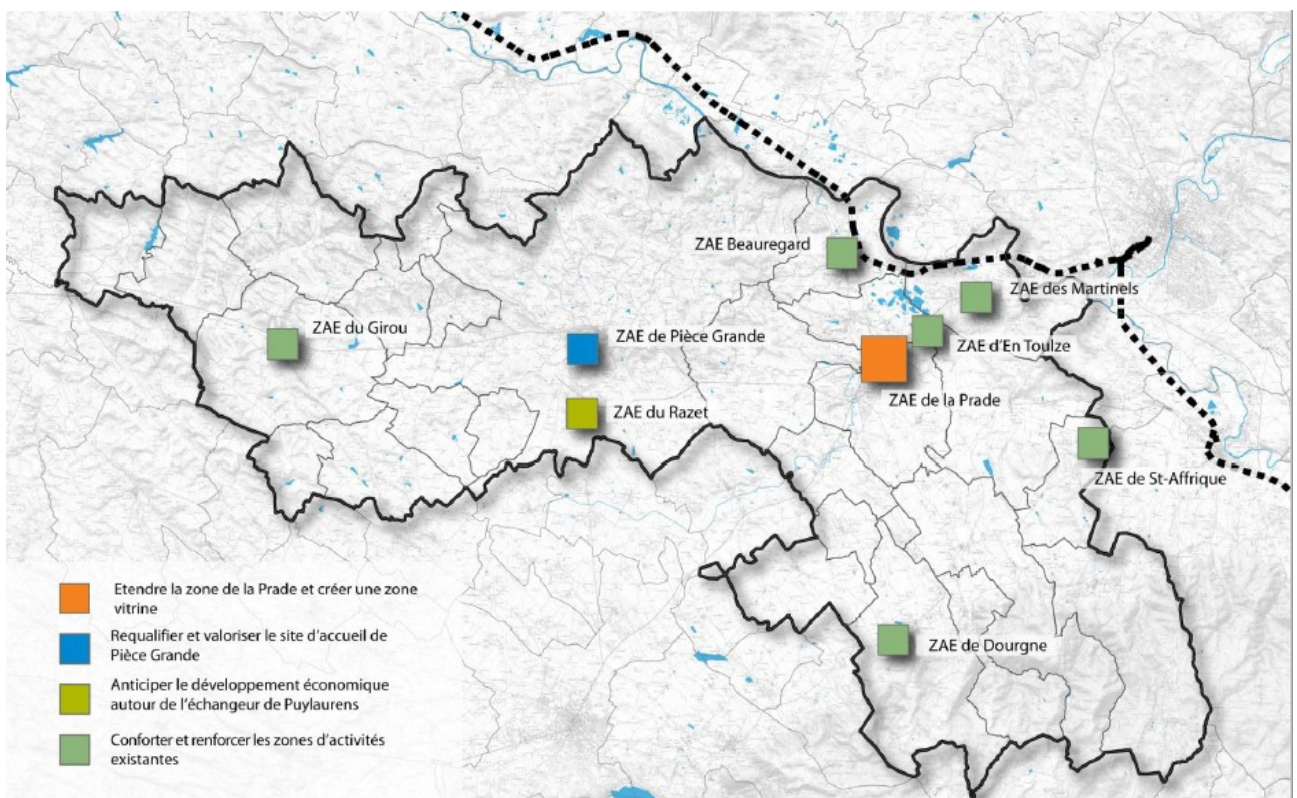
⁵ L'inventaire des ZNIEFF a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I, secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

⁶ Les ENS sont des sites gérés par le conseil départemental, identifiés en raison de leur intérêt écologique (faunistique et floristique), patrimonial et/ou paysager, et sont aménagés lorsque c'est possible pour les ouvrir au public. Certains de ces sites sont également identifiés comme étant des ZNIEFF.

⁷ L'autorité environnementale était alors le préfet de département.



Carte de l'armature territoriale issue du PADD



Carte de localisation des zones d'activités (tirée du PADD)

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux pour ce projet de PLUi 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 prise en compte des risques naturels et la limitation des nuisances ;
- la traduction concrète des ambitions exprimées en matière de transition énergétique.

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 doit être établi conformément à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme, applicable aux PLU faisant l'objet d'une évaluation environnementale.

La MRAe estime que le rapport de présentation n'est pas complet en ce qui concerne l'analyse de l'articulation du projet de PLUi avec les plans et programmes applicables au territoire : la compatibilité du PLUi avec les deux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du territoire, le SAGE Hers Mort et Girou et le SAGE Agout n'est pas démontrée.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par la démonstration de la compatibilité du projet de PLUi avec les SAGE Hers Mort Girou et SAGE Agout, en décrivant non seulement les objectifs et dispositions pertinentes de ces documents, mais aussi la manière dont le projet de PLUi les traduit dans son règlement.

La présentation de l'articulation avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne et avec le plan de gestion des risques inondations (PGRI) mérite d'être complétée sur la préservation des zones humides et sur la préservation des champs d'expansion de crues comme évoqué ci-après.

Par ailleurs, le rapport de présentation analyse l'articulation du projet de PLUi avec le SCoT de l'Autan approuvé en 2011, qui ne couvre pas la totalité du territoire intercommunal. Il serait utile d'évoquer également l'articulation avec les orientations connues du projet de SCoT en révision dans son nouveau périmètre, et sa cohérence avec les orientations des documents-cadre des territoires voisins (SCoT du Vaurais, du Pays Lauragais,...).

L'articulation du projet avec le schéma territorial des infrastructures économiques, validé par la communauté de communes du Sor et de l'Agout, qui n'est pas directement opposable au PLUi, mériterait également d'être présentée.

La MRAe recommande que l'analyse de l'articulation du PLUi avec les autres plans et programmes soit complétée pour justifier de la cohérence du projet avec :

- le projet de SCoT en cours de révision, qui concerne la totalité du territoire ;
- le schéma territorial des infrastructures économiques du Sor et de l'Agout ;
- le SDAGE et le PGRI Adour-Garonne, particulièrement en ce qui concerne la déclinaison des dispositions relatives à la préservation des zones humides et à la préservation des champs d'expansion de crues ;
- les orientations des SCoT des territoires voisins, notamment en matière de continuités écologiques.

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

Le rapport de présentation identifie les principaux enjeux environnementaux du territoire intercommunal et la façon dont le PLUi les a pris en compte, au travers de nombreuses illustrations et cartographies présentées à l'appui de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation des incidences. Cependant les données de l'état initial, incomplètes, ne permettent

pas d'identifier l'ensemble des enjeux environnementaux nécessaires à la construction du projet, ni de poser les bases d'un référentiel nécessaire au suivi du document d'urbanisme.

L'état initial naturaliste s'appuie sur les informations liées aux zonages d'inventaire et issues des données bibliographiques, sans analyse de terrain sur les secteurs amenés à être ouverts à l'urbanisation, alors même que le territoire comporte des secteurs sensibles en termes de biodiversité. L'état des lieux sur la centaine de zones humides recensées sur le territoire à partir des travaux du SCoT en cours est très incomplet, si on le compare avec les données disponibles par ailleurs⁸.

L'état initial paysager s'appuie notamment sur l'atlas cartographique des paysages tarnais de 2004 et fournit une analyse globale de bonne qualité. Cependant, mis à part quelques analyses intéressantes sur les entrées de ville par exemple, aucun focus n'est réalisé sur les zones de projet.

Il en résulte que, sur les zones de projet du PLUi (zones à urbaniser d'urbanisation immédiate et future, zones de loisirs, 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 n'est pas en mesure de s'exprimer sur la bonne prise en compte des sensibilités environnementales du territoire dans le projet de PLUi.

La MRAe recommande :

- de réaliser des inventaires naturalistes ciblés sur les zones identifiées pour l'urbanisation ainsi que sur l'ensemble des secteurs voués à être artificialisés ;
- de compléter l'identification des zones humides en prenant en compte les inventaires disponibles, et de préciser les zones d'alimentation nécessaires à leur bon fonctionnement ;
- de compléter l'évaluation environnementale au vu de ces résultats, en particulier l'analyse des incidences et la définition des mesures « éviter, réduire, compenser » (ERC).

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

Le diagnostic indique qu'entre 2003 et 2013, 266 ha ont été prélevés sur les espaces naturels, agricoles et forestiers, très majoritairement pour l'habitat (84%).

La MRAe rappelle que la lutte contre l'étalement urbain est un des axes majeurs de la planification territoriale. La périurbanisation aboutit à une diminution et un mitage des espaces naturels et agricoles, nuit à la biodiversité et aux fonctionnalités des écosystèmes, éloigne les populations des centralités et rallonge les déplacements, contribuant à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. Elle rend irréversible l'imperméabilisation des sols et peut altérer la qualité des paysages.

⁸ En comparaison avec les données disponibles compilées par le pôle tarnais des zones humides, on constate d'une part, l'absence des données récentes mises à jour en novembre 2018 par la cellule d'assistance technique à la gestion des zones humides (CATZH) portée par la chambre d'agriculture du Tarn (a priori prairies humides identifiées selon le critère végétation) et d'autre part, l'absence de nombreuses données recensées par Rhizobiome datant de 2016 (a priori prairies humides identifiées selon le critère pédologique). Rhizobiome est une société coopérative qui dépend du réseau SAGNE, programme régional financé par l'Agence de l'Eau Adour-Garonne, la Région Midi-Pyrénées, l'Europe, et le Département du Tarn, qui a pour objectif de contribuer à la conservation des zones humides du Tarn, patrimoine d'intérêt collectif. Ces manques concernent notamment les communes suivantes : Cambounet-sur-le-Sor, Escoussens, Saint-Affrique-les-Montagnes, Saint-Germain-des-Prés, Saïx, Semalens, Soual, Verdalle et Viviers-les-Montagnes.

Le projet de PLUi comporte 145,8 ha de potentiel constructible en zone urbaine (sur des parcelles disponibles et des possibilités de densification), et prévoit d'ouvrir 251,3 ha en extension de l'urbanisation répartis comme suit :

- 128 ha ouverts à l'urbanisation immédiate (zones AU) et 23 ha d'urbanisation future (zones AU0) pour l'habitat ;
- 25,1 ha ouverts à l'urbanisation immédiate (zones AUX) et 43,2 ha d'urbanisation future (AUXO) pour l'activité économique;
- 8,4 ha ouverts à l'urbanisation pour des équipements publics (zones AUE) ;
- 11,1 ha de zone ouverte à l'urbanisation de loisirs (AUL) ;
- 12,3 ha ouverts au développement d'énergies renouvelables (AUER).

En totalisant le potentiel constructible existant et les extensions de l'urbanisation pour toutes les destinations, le projet prévoit donc une augmentation de la consommation d'espace, et non une modération de la consommation d'espace comme prévue à l'article L.151-4 du code de l'urbanisme⁹.

L'artificialisation prévue est en réalité bien plus importante encore, si l'on prend en compte les 78 secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL) en zones agricole et naturelle couvrant 698 ha, comprenant notamment :

- 428,5 ha destinés à l'énergie renouvelable en zones agricole (Aer) et naturelle (Ner) ;
- 157 ha pour le tourisme en zones agricole (AT) et naturelle (NT) ;
- 43,6 ha de carrières en zone naturelle (NC).

Toutefois sur les carrières, comme sur d'autres types de STECAL de superficie plus limitée, le rapport de présentation n'indique pas s'il s'agit seulement d'existant (deux carrières existent sur le territoire à Dourgne) ou de projets. Ces espaces voués à être artificialisés en zones agricole et naturelle et prévus en principe comme étant exceptionnels et de capacité limitée¹⁰, représentent près de 600 ha.

La MRAe constate que le projet de PLUi prévoit une augmentation de l'artificialisation dans des proportions inquiétantes et rappelle l'objectif assigné par le législateur de modérer cette consommation d'espace. Elle recommande de reclasser en zone agricole et naturelle tous les projets de STECAL ainsi que les secteurs à urbaniser qui ne sont pas justifiés. En l'état, le projet ne respecte manifestement pas le code de l'urbanisme.

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

Le projet de PLUi est bâti sur un scénario d'accueil de 3 700 à 3 800 nouveaux habitants entre 2019 et 2030, avec un scénario plus ambitieux à partir de 2024, qui correspond à la date de mise en service possible de la future autoroute. Le scénario démographique serait celui d'une progression de la démographie de 1,2 % sur le secteur ouest sous influence toulousaine jusqu'en 2024, et de 2 % entre 2024 et 2030 ; et sur le secteur est, d'une progression de 0,9 % passant à 1,2 % après 2024.

Le scénario apparaît ambitieux y compris avant 2024 et donc indépendamment de l'effet potentiel lié à l'autoroute, en comparaison avec la progression moyenne constatée par l'INSEE de + 0,8 % par an en moyenne entre 2011 et 2016.

Pour l'accueil de ces nouveaux habitants, le PADD fixe un objectif de production de 2 576 logements dont 2095 neufs et 481 existants, traduit dans le projet de PLUi par un potentiel

⁹ Art. L.151-4 du code de l'urbanisme: « Le rapport de présentation (...) justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain (...) ».

¹⁰ Art. L.151-13 du code de l'urbanisme : « Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (...) ».

constructible de 2744 à 3298 logements. Ce différentiel doit être expliqué, ou une mise en cohérence de ces informations est attendue.

Le besoin en logements est réparti par secteurs et pôles de proximité, offrant des potentiels de constructibilité sans rapport avec les constructions réalisées sur la période passée. Ainsi, selon les chiffres indiqués par le préfet de département, la production de logements neufs était par exemple de 68 logements à Sémalens entre 2008 et 2017, pour 336 à 397 projetés pour les 12 ans à venir ; pour la commune de Dourgne, 58 logements auraient été construits en 10 ans, à comparer aux 168 à 197 projetés.

Le PADD indique vouloir réduire la superficie moyenne des terrains, passant de 1 150 m² sur les dix dernières années à une taille moyenne de parcelle de l'ordre de 750 à 850 m² entre 2019 et 2030. Le projet applique un coefficient moyen de rétention foncière de 33 % issu du SCoT applicable dans les parcelles libres des zones urbaines et de 90 % dans les parcelles potentiellement divisibles en zone constructible. Un coefficient de 27 % est appliqué pour les voies et espaces libres des secteurs d'OAP (les zones AU), alors même que certaines OAP ne comportent pas d'« espaces libres ». Ce coefficient est porté sans explication à 30 % dans les zones d'urbanisation future (AUO). Après la prise en compte de ces coefficients, le PLUi prévoit 97 ha urbanisables en zone U et près de 120 ha en zone AU d'urbanisation immédiate et future à des fins d'habitat.

La MRAe recommande de revoir le scénario démographique, qui justifie le besoin de foncier à destination de logements, en cohérence avec la croissance démographique constatée par l'INSEE, au moins pour la phase antérieure à la mise en service de l'autoroute. Elle recommande également :

- de revoir les coefficients liés aux voiries et équipements publics pour les zones qui ne comprennent pas de tels espaces ;
- de justifier l'application de coefficients plus importants appliqués aux zones d'urbanisation future ;
- de diminuer la consommation foncière prévue pour l'habitat en reclassant des zones AU en espaces naturels ou agricoles dans les communes à faible pression démographique, ou, dans les communes potentiellement impactées par l'ouverture de l'autoroute, de les reclasser en zone AU d'urbanisation future ;
- de conditionner l'ouverture à l'urbanisation des zones d'urbanisation future à la consommation effective des espaces disponibles, afin de permettre une meilleure maîtrise de la dynamique d'artificialisation, adaptable à l'évolution du besoin futur.

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

Le projet de développement économique s'appuie sur le schéma territorial des infrastructures économiques (STIE) intercommunal et sur l'essor permis par la future autoroute, sans détermination préalable des besoins en foncier économique, ni étude des disponibilités ou besoin de réhabilitation des zones existantes.

Le PLUi ouvre 25 ha à l'urbanisation immédiate pour l'activité économique (AUX) et définit 43,2 ha d'urbanisation future (AUXO), à partir d'une armature économique définie dans le PADD:

- la zone d'activité économique (ZAE) de La Prade, à Soual, destinée à devenir une « zone vitrine » ;
- la ZAE de Pierre Grande, à Puylaurens, à valoriser et requalifier ;
- la ZAE du Razet, à Puylaurens, à créer à proximité du futur échangeur autoroutier ;
- des ZAE existantes à conforter et à renforcer : Le Girou à Cuq-Toulza, En Toulze à Cambounet-sur-le-Sor, Les Martinels à Saïx, Beaugard à Sémalens, Sainte-Affrique et Dourgne.

Aucun élément de justification du besoin ni du projet n'est apporté au sujet de la création d'une zone d'activités à Maurens-Scopont, déconnectée du tissu urbain, qui n'est pas prévue dans l'armature territoriale du PADD ni dans celle du STIE.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par une étude des disponibilités foncières et des besoins de réhabilitation dans les zones d'activité existantes afin de justifier le besoin de foncier à destination d'activités économiques. Elle recommande de rendre aux espaces naturels la zone d'activité de Maurens-Scopont, et, à défaut de justification plus précises, la nouvelle zone d'activités à Puylaurens.

V.2. Préservation du patrimoine naturel

Le territoire du Sor et Agout est concerné par deux sites Natura 2000, quatorze ZNIEFF, des espaces naturels sensibles, et une partie du parc naturel régional du Haut-Languedoc. La trame végétale comporte cinq forêts domaniales mais aussi des espaces plus fragmentés (bosquets, arbres isolés, cultures et prairies, linéaires de cours d'eaux, alignements de route,...). Les cours d'eau et ruisseaux, abondants sur le territoire, et les nombreuses zones humides jouent également un rôle essentiel pour les continuités écologiques.

La trame verte et bleue (TVB) définie à l'échelle intercommunale s'appuie sur celle définie par le SRCE et sur les travaux du projet de SCoT, ainsi que sur une étude de terrain (écologie paysagère). Le rapport de présentation indique que les zones humides répertoriées, les linéaires situés le long des cours d'eau et les réservoirs de biodiversité, et les éléments de paysage (haies, alignements,...) sont protégés par un zonage strict et/ou par une trame de préservation des continuités écologiques (art. L.151-23 du code de l'urbanisme).

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 protection de la TVB assurée par le règlement graphique, qui classe en zone naturelle N les réservoirs et les corridors de biodiversité qui ont été identifiés, pourrait être renforcée par un sous-zonage spécifique, car dans les zones N du projet sont autorisées notamment les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou les constructions et installations nécessaires à l'exploitation forestière, sans aucune limite de superficie.

La MRAe recommande, après avoir complété l'état initial notamment au moyen d'un inventaire naturaliste, de :

- préserver les réservoirs et corridors écologiques par un zonage spécifique protecteur et inconstructible ;**
- préserver les zones humides avec un zonage spécifique et des règles d'utilisation des sols compatibles avec leur préservation (obligation de maintien des flux d'eau, interdiction d'affouillements et d'exhaussements, ...).**

Malgré le caractère entièrement naturel de certains sites, certains secteurs sont proposés à l'urbanisation ou l'aménagement malgré de forts enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement, ou malgré leur situation en zones naturelle, agricole ou forestière, parfois en ZNIEFF, sans étude particulière des sensibilités environnementales et sans justification relative à leur localisation. Il en est notamment ainsi des secteurs suivants :

- zone AU au lieu-dit la Rive à Dourgne, sur un corridor écologique du SRCE ;
- extensions, en zone urbaine U et en zone AU, du hameau La Balancarié à Escoussens ;
- projet d'éco-village le long du cours d'eau d'En Bouet, à Maurens-Scopont ;
- extension de la zone U du hameau de La Borie Haute à Lescout, sur un terrain séparé du hameau par une voie, et identifié comme sensible dans le diagnostic agricole ;
- zone AUO au lieu-dit Peyrebrune à Puylaurens, sur un réservoir de biodiversité du SRCE ;
- extension de la zone U au sud-est du hameau du Beral d'Ardialle à Puylaurens, en discontinuité de l'urbanisation existante et à proximité d'une TVB à préserver ;
- classement en U d'une parcelle du hameau Donnadiou Haut à Soual, dont les vues aériennes montrent un lieu isolé et champêtre et la poursuite d'une urbanisation linéaire décrite comme non qualitative dans l'état initial ;

- zone AU à Massaguel, dans un secteur identifié comme présentant de forts enjeux agricoles et écologiques dans l'état initial de l'environnement ;
- plusieurs centaines d'hectares de zone Ner, dédiées à la réalisation de projets photovoltaïques et incluse dans des espaces naturels, des espaces boisés, des ZNIEFF (cf ci-dessous).

Les enjeux environnementaux de l'ensemble des zones d'urbanisation future (AUO) notamment économiques ne sont pas étudiés. Par ailleurs, le projet de PLUi comporte plus de 200 emplacements réservés, parfois le long de cours d'eau, dans des zones naturelles potentiellement sensibles, comme les cheminements cycles, sans aucune analyse naturaliste. L'office national de la chasse et de la faune sauvage a par exemple alerté les services de l'État sur la situation de l'emplacement réservé VIV5, relatif à l'élargissement d'une voie, sur la commune de Viviers-les-Montagnes, sur une parcelle où 120 pieds de tulipe des bois, espèce protégée, ont été recensés en avril 2018, risquant d'être entièrement détruits par le projet de travaux.

La MRAe rappelle que seul un évitement strict de toute urbanisation dans les secteurs à enjeux écologiques permet de préserver les espèces et habitats. En l'état, le PLUi demeure susceptible de nombreux impacts significatifs sur des milieux naturels présentant de fortes sensibilités locales qui n'ont pas été identifiées.

La MRAe recommande, après avoir délimité plus précisément les enjeux écologiques des zones de projet, de justifier la localisation de l'ensemble des secteurs voués à être artificialisés par l'étude de solutions alternatives pour éviter les enjeux environnementaux identifiés. Elle recommande d'éviter strictement toute artificialisation des secteurs les plus sensibles sur la base des compléments d'étude apportés. Elle recommande de manière générale de recentrer l'urbanisation sur un nombre de secteurs limités choisis pour leur faible sensibilité environnementale.

Des stations de flore protégée ont été identifiées par le conservatoire botanique national des Pyrénées et de Midi-Pyrénées :

- au nord-est du bourg de Puylaurens¹¹, sur une parcelle située en zone agricole protégée (Ap), qui autorise diverses utilisations et occupations du sol;
- au nord du bourg de Saïx, au lieu-dit Le Fraysse concerné par un projet de STECAL¹² ;
- au sud-est du bourg de Saïx, au lieu-dit La Serre¹³, dans une zone urbaine (U) apparemment peu urbanisée et jouxtant le faisceau de la future autoroute.

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

Le rapport de présentation indique une absence d'incidences négatives des projets d'urbanisation, notamment en raison des mesures prises dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Cependant, comme déjà évoqué, à défaut d'informations de terrain précises et en l'absence d'identification correcte des zones humides, la pertinence des mesures n'est pas démontrée. Pour les zones dont l'ouverture à l'urbanisation est maintenue, ces mesures doivent être renforcées après une identification précise des enjeux écologiques par des inventaires adaptés du point de vue de l'effort de prospection et des périodes d'observation.

Ainsi par exemple sur la commune de Viviers-les-Montagnes, la zone AU du chemin de Nore jouxte un corridor écologique. L'OAP, très sommaire, prévoit 20 à 26 logements le long d'une voie centrale

¹¹ Pied d'alouette – Delphinium ajacis, plante inscrite sur la Liste rouge Midi-Pyrénées (catégorie quasi-menacée).

¹² Orchis à fleurs lâches – Anacamptis laxiflora, plante inscrite dans la Liste rouge Midi-Pyrénées (catégorie quasi menacée).

¹³ Deux stations floristiques ont été identifiées :

- Mousse fleurie- Crassula tillaea, plante protégée en Midi-Pyrénées ;

- Renoncule à feuilles d'ophioglosse - Ranunculus ophioglossifolius, plante protégée en France et inscrite dans la Liste rouge Midi-Pyrénées (catégorie vulnérable).

végétalisée simplement longée par un espace de nature à créer le long du corridor ; mais les spécificités de ce corridor, les besoins de déplacements des espèces par exemple, ne sont pas connues, rendant difficile l'appréciation des mesures de l'OAP.

La MRAe recommande, après avoir complété le diagnostic naturaliste et révisé le choix des secteurs à urbaniser, de renforcer la prise en compte des sensibilités naturalistes dans les OAP.

V.3. Préservation du patrimoine paysager naturel et bâti

L'analyse paysagère se fonde notamment sur l'atlas des paysages tarnais et fait ressortir les principales caractéristiques du territoire. La préservation de la richesse des paysages et du patrimoine constitue un axe important du projet de PLUi en tant que socle d'identité et facteur d'attractivité du territoire. Les extensions récentes de bourgs en rupture avec les formes urbaines traditionnelles et les entrées de ville de qualité variable (les plus dégradées sont aux abords de la RN126) font ressortir une problématique de lisibilité liée à la qualité du traitement des espaces publics, aux implantations et à la densité du bâti.

Le projet de PLUi s'est emparé de ces problématiques, en définissant par exemple dans les zones de projet situées en entrée de ville des OAP qualitatives, comme à Cuq-Toulza où une transition paysagère est affirmée sur la zone La Peyrade. L'étude manque toutefois de précision sur le secteur lui-même, n'ayant pas identifié, par exemple, la forte pente située en amont de la voie intérieure, susceptible d'impacts environnementaux comme de gêne pour les futurs habitants.

Pour une amélioration significative de l'existant, des OAP auraient pu être définies pour l'ensemble des entrées de ville identifiées comme dégradées afin de guider d'éventuels réaménagements d'espaces publics ou restructurations. Par ailleurs, les franges urbaines, et l'interface entre la campagne et les nouvelles zones à urbaniser ne sont pas traitées.

La MRAe recommande de prévoir des OAP paysagères pour l'ensemble des entrées de ville identifiées comme peu qualitatives, indépendamment des zones de projets ouvertes à l'urbanisation. Elle recommande d'intégrer aux OAP le traitement des franges urbaines et l'interface entre les zones à urbaniser et le reste du territoire.

En dehors de ce travail sur certaines entrées de ville, la MRAe constate que la préservation du patrimoine et des paysages ne retrouvent pas toujours leur traduction directe dans le projet, parfois très consommateur d'espaces ou poursuivant une urbanisation linéaire, par exemple :

- la zone AU, prévue pour un équipement public au lieu-dit « Les Badenques » à Viviers-les-Montagnes, poursuit une urbanisation linéaire pourtant identifiée comme problématique en entrée de bourg. Aucune autre possibilité de localisation n'est présentée pour ce projet d'équipement pour lequel aucune justification n'est apportée ;
- le projet de classement en U d'une parcelle le long de la RD14 à Cambounet-sur-le-Sor, en entrée de bourg, se situe dans un secteur mentionné dans l'état initial comme présentant des enjeux paysagers et agricoles ;
- toujours à Cambounet-sur-le-Sor, le projet d'ouverture à l'urbanisation d'un secteur de près d'un ha au lieu-dit Saint-Jean ouvre une nouvelle zone située d'un côté de la route présentant un caractère naturel et poursuit une urbanisation linéaire, tout comme le nouveau secteur de La Mouline qui prévoit une urbanisation immédiate dans une zone agricole coupée de l'urbanisation par une route ;
- à Cuq-Toulza, l'OAP comporte deux secteurs, A et B, dont un seul se situe dans l'urbanisation existante ;
- à Saint-Germain-des-Prés, deux secteurs sont ouverts à l'urbanisation dans le village ; le secteur le plus au sud prévoit une urbanisation en bande, qui ne semble pas qualitative en abord du bourg.

La MRAe recommande de conforter le projet de préservation du patrimoine par la recherche et l'approfondissement des options d'aménagement offrant une plus grande compacité de la forme urbaine, se traduisant notamment par l'ouverture de secteurs à

l'urbanisation exclusivement proches du centre. Elle recommande, à défaut, de prévoir des ouvertures à l'urbanisation différées. Elle recommande de renforcer la qualité des OAP situés dans des secteurs centraux des bourgs.

Le sous-secteur agricole Ap, protégé pour des raisons paysagères, autorise les bâtiments agricoles jusqu'à 500 m² de surface de plancher et sans aucune limite d'emprise au sol¹⁴, sous réserve d'une bonne intégration laissée à l'appréciation de l'autorité compétente. Cette règle semble en contradiction avec la vocation de protection de ce zonage.

La MRAe recommande de modifier le règlement de la zone Ap pour réduire les impacts possibles sur le paysage en encadrant davantage les possibilités de construction.

V.4. Prise en compte des risques naturels et limitation des nuisances

Le rapport de présentation explique avoir évité l'urbanisation des zones inconstructibles des PPRI (aléa fort). En outre, le SAGE Agout prévoit de préserver au maximum les zones de débordement sans risque notamment dans les plaines pour pouvoir amortir le pic de crue par effet de stockage temporaire¹⁵. Le PLUi, en indiquant simplement éviter les zones déjà inconstructibles du fait de la servitude, ne démontre pas la prise en compte de cet objectif.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en démontrant la bonne prise en compte du risque inondation y compris dans les zones constructibles et faiblement inondables des PPRI, ainsi que dans les zones inondables non couvertes par un PPRI.

Les nuisances sonores liées au trafic routier concernent un grand nombre de communes du territoire, le long de la RN126, des axes de la RD622 et RD621, de la voie ferrée notamment à Sémalen et Saïx, ainsi que du fuseau du projet de liaison autoroutière.

Comme mentionné dans l'avis de l'Autorité environnementale sur la liaison autoroutière Castres-Toulouse¹⁶, le projet d'autoroute devrait supprimer les déviations d'au moins deux agglomérations (Soual et Puylaurens), qui seront intégrées à l'ouvrage concédé. L'itinéraire de substitution pour les usagers qui ne souhaitent pas s'acquitter du péage ou pour ceux qui ne sont pas autorisés à emprunter l'autoroute va traverser les deux centre-villes. Les augmentations de trafic dans ces agglomérations et les incidences potentielles sur l'urbanisation pourraient être étudiées.

Ces nuisances ne semblent pas appréhendées de manière générale dans le projet de PLUi, qui ne limite pas la constructibilité aux abords des axes les plus circulants au regard des publics les plus sensibles par exemple.

La MRAe recommande de compléter les dispositions réglementaires du PLUi par des mesures destinées à éviter l'implantation d'habitat ou de public sensible aux abords des axes routiers les plus circulants ou amenés à le devenir du fait de la future liaison autoroutière.

V.5. Traduction concrète des ambitions exprimées en matière de transition énergétique.

V.5.a) Réduction des émissions de gaz à effet de serre et réduction de la consommation d'énergie

¹⁴ L'art. R. 112-2 du code de l'urbanisme définit la surface de plancher comme « la somme des surfaces de planchers de chaque niveau clos et couvert (...) » d'une construction. L'art. R. 420-1 du même code définit l'emprise au sol comme « la projection verticale du volume de la construction, tous débords et surplombs inclus. » Les surfaces non closes, constitutives d'emprise au sol mais non de surface de plancher, ne sont donc pas limitées pour les bâtiments agricoles de cette zone.

¹⁵ Par exemple, plan d'aménagement et de gestion durable du SAGE Agout disposition B2 : l'urbanisation et l'aménagement de ces zones doit être évité.

¹⁶ Avis du 5 octobre 2016, site du conseil général de l'environnement et du développement durable : www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Le PLUi prévoit des mesures classiques afin de favoriser l'efficacité énergétique et limiter les déplacements (augmentation de la densité, maîtrise de la consommation d'espace, cheminements doux notamment dans certaines OAP).

Contrairement à ce qu'indique le rapport de présentation, 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 de la forte croissance de la population envisagée et d'un recours très majoritaire sur le territoire à la voiture individuelle.

Le SCoT d'Autan, qui couvre une partie du territoire, pose un principe d'organisation du développement en maîtrisant les besoins de déplacements automobiles (orientation 1B). Ce principe n'apparaît pas décliné dans le règlement et le zonage du PLUi.

La MRAe recommande de traduire concrètement dans le PLUi le principe de cohérence entre urbanisme et mobilité prescrit par le SCoT, qui doit se traduire par une urbanisation en priorité sur les axes les mieux desservis par les transports, les plus adaptés au covoiturage et aux modes doux de déplacements.

V.5.b) Développement des énergies renouvelables

La MRAe relève favorablement la volonté de la communauté de communes Sor et Agout de tendre vers un territoire à énergie positive notamment en développant les énergies renouvelables (EnR) et de récupération et le développement d'éco-quartiers. Toutefois ce développement ne doit pas se réaliser au détriment des autres enjeux environnementaux.

Le rapport de présentation mentionne, dans le tableau récapitulatif des surfaces (tome 3 p.66), plusieurs types de zones d'accueil de projets d'EnR :

- 12,3 ha de zones d'urbanisation future à vocation de production d'EnR (AUER) sur les communes de Sémalens, Puylaurens, Cambounet-sur-le-Sor et Saïx ;
- des STECAL en zone naturelle et agricole, pouvant accueillir immédiatement des projets en lien avec la production d'EnR:
 - 3,5 ha de secteur agricole (Aer) sur les communes de Saint-Sernin les Lavaur, Maurens-Scopont et Lacroisille ;
 - 425 ha en secteur naturel (Ner) sur les communes d'Escoussens (347,9 ha), Dourgne (59,5 ha), Puylaurens (10 ha) et Bertre (7,7 ha).

Ces superficies sont particulièrement conséquentes et touchent des secteurs qui n'ont pas été au préalable identifiés comme dégradés ou propices à accueillir des EnR. Alors même qu'ils se situent dans des zones naturelles ou agricoles, et pour certains, dans ou à proximité de ZNIEFF et de sites Natura 2000, le projet de PLUi ne comporte aucune information sur leurs sensibilités naturalistes ou paysagères.

Des informations complémentaires sur la mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire, compenser » pour le choix des sites destinés au développement des EnR, notamment en favorisant les sites d'implantation sur des secteurs déjà artificialisés (sites dégradés, toitures, parkings, etc.), permettrait un développement des ENR qui ne se fasse pas aux dépens des milieux naturels et agricoles sensibles.

La MRAe relève le caractère extrêmement conséquent des secteurs identifiés pour accueillir des EnR, sans que leur localisation ne repose sur une analyse des enjeux environnementaux (en particulier naturalistes et paysagers) ni une justification des choix. Elle relève que le projet de développement des EnR comporte, en l'état, des risques potentiellement importants d'incidences négatives sur l'environnement, et sur lesquels la MRAe ne peut pas se prononcer faute d'informations complémentaires

La MRAe recommande de supprimer les projets d'ouverture à l'urbanisation présentant les enjeux environnementaux les plus forts, et de supprimer les STECAL dédiés aux EnR. Elle recommande également de concrétiser le souhait de développer des EnR en l'appuyant sur une étude préalable de ses potentialités de développement sur le territoire Sor et Agout (sites dégradés, vastes surfaces artificialisées,...).

