



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale de la région Occitanie
sur le projet de plan de déplacements urbains de Sète
Agglomère Méditerranée (34)**

n°saisine 2019-7413

n° MRAe 2019AO78

AVIS N°2019AO78 adopté le 2 juillet 2019 par
la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie

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 l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 1^{er} avril 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 a été saisie par la collectivité pour avis sur le projet du plan de déplacement urbain (PDU) de Sète Agglopolo Méditerranée, dans le département de l'Hérault (34).

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie, réunie le 2 juillet 2019 formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Cet avis est délibéré collégalement par l'ensemble des membres présents : Phillipe Guillard, Maya Leroy 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. Était également représentée la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) Occitanie.

Conformément à l'article R122-21 du Code de l'environnement (CE), 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, la direction départementale des territoires et de la mer de l'Hérault, ainsi que les directions écologie, transport et aménagement de la DREAL.

Synthèse de l'avis

Le projet de PDU de Sète Agglopolé Méditerranée est le fruit d'une démarche volontaire qui vise à répondre à l'essor démographique du territoire et à la demande en déplacement qu'elle génère. La démarche montre des intentions fortes pour procéder à un report modal vers les modes actifs et les transports en commun et ainsi réduire l'usage de la voiture. Elle vise ainsi à atteindre une réduction significative des émissions de polluants et de gaz à effet de serre par rapport au scénario tendanciel.

Cependant, le dossier présenté appelle des compléments significatifs.

La MRAe recommande de compléter le dossier par un bilan du PDU actuel afin d'évaluer l'efficacité des actions qui y ont été engagées, et le cas échéant justifier leur réorientation. Concernant le diagnostic et l'état initial de l'environnement, la MRAe recommande de hiérarchiser les enjeux environnementaux du territoire et de croiser ces enjeux ainsi hiérarchisés avec les projets prévus dans le PDU. La MRAe recommande par ailleurs de prendre en compte les impacts du transport maritime sur les émissions de polluants atmosphériques et gaz à effet de serre. La MRAe rappelle à ce titre l'obligation de démontrer la compatibilité du PDU avec le plan de protection de l'agglomération montpelliéraine, ce qui n'est pas fait dans le rapport environnemental. La MRAe juge par ailleurs nécessaire de justifier la méthode et les hypothèses sur lesquels repose le calcul des évolutions des émissions de polluants et de GES pour tous les scénarios étudiés.

L'évaluation environnementale montre que la mise en œuvre du PDU est susceptible d'induire des impacts notables sur l'environnement, notamment sur la consommation d'espace, la biodiversité, la ressource en eau, les paysages et les risques, mais elle se contente de reporter la mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire, compenser » aux études d'impact des futurs projets, invitant par là-même à un usage conséquent de la compensation d'effets notables sans réelle démarche itérative. La MRAe rappelle que l'objectif d'une évaluation environnementale stratégique d'un document de planification est justement d'anticiper la prise en compte des impacts en recherchant en priorité l'évitement de tout impact environnemental négatif, notamment au regard de la localisation des infrastructures prévues, et en anticipant la proposition de mesures de réduction de ces impacts. La MRAe recommande par conséquent de mener et de restituer une véritable démarche itérative visant à examiner des alternatives aux projets retenus, et de proposer toutes mesures permettant d'éviter et de réduire les impacts sur l'environnement, dès le stade du PDU.

La MRAe constate que le PDU projette un certain nombre de projets d'infrastructures et des parkings en ouvrages qui semblent contradictoires avec l'objectif affiché de diminution de l'usage de la voiture particulière, d'autant que ces derniers sont programmés sans démontrer leur compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du bassin de Thau.

Elle remarque que le PDU ne comprend aucune action en faveur de la cohérence entre développement de l'urbanisation et modes de transport alternatifs à la voiture, en reportant la prise en compte du sujet au niveau du SCoT en cours de révision. Il s'agit pourtant de pistes d'actions essentielles pour maîtriser la consommation d'espace et le besoin de déplacements routiers et la MRAe recommande que soit démontrée la cohérence des actions engagées avec la planification prévue par le SCoT. La MRAe recommande par ailleurs d'évaluer les incidences chiffrées des projets prévus par PDU sur la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de vérifier leur compatibilité avec les objectifs du SCoT du bassin de Thau.

L'ensemble des recommandations figurent dans l'avis détaillé ci-après.

Avis détaillé

I. Cadre réglementaire

Créé par la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 et renforcé par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) du 30 décembre 1996, le plan de déplacements urbains (PDU) est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants. Il est élaboré par l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) sur la base des dispositions prévues les articles par les articles L. 1214-1 et L. 1214-9 du code des transports qui déterminent les thématiques à aborder et les mesures minimales à mettre en place.

Sète Agglopôle Méditerranée n'est pas soumise à l'obligation¹ de réaliser un PDU. Cependant, la communauté d'agglomération a souhaité s'engager volontairement dans cette démarche de PDU.

Il représente un outil global de planification de la mobilité qui précise les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement. Il porte sur tous les types de transports et tous les modes de déplacement dans le périmètre desservi par les transports urbains.

L'élaboration du PDU doit répondre à 11 objectifs détaillés à l'article L.1214-2 du code des transports, parmi lesquels :

- l'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé d'autre part ;
- l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements ;
- la diminution du trafic automobile ;
- le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche-à-pied ;
- l'amélioration de l'usage du réseau principal de voirie dans l'agglomération ;
- l'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques en incitant ces dernières à prévoir un plan de mobilité et à encourager l'utilisation par leur personnel des transports en commun et le recours au covoiturage ;
- la réalisation, la configuration et la localisation d'infrastructures de charge destinées à favoriser l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables.

Les PDU, visés à l'article R.122-17 alinéa 36 du Code de l'environnement, sont soumis à évaluation environnementale systématique et nécessitent l'établissement d'un rapport environnemental joint au dossier d'enquête publique du PDU. En application de l'article R.122-21, le PDU est soumis à l'avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

Cet avis est élaboré sur la base du dossier composé des pièces suivantes :

- un projet de plan de déplacement urbain et son annexe accessibilité ;
- un rapport environnemental ;
- un bilan de la concertation.

¹ Malgré ses 124 469 habitants (INSEE 2016), Sète Agglopôle Méditerranée ne présente pas d'unité urbaine de plus de 100 000 habitants.

II. Présentation du projet et de ses enjeux

II.1. Contexte institutionnel et historique de l'élaboration du projet

Le territoire de Sète Agglopôle Méditerranée est composé de 14 communes sur lequel vivent 124 469 habitants (INSEE 2016) répartis sur 31 029 hectares.

Il s'agit d'un territoire qui présente une façade maritime importante d'environ 35 kilomètres et dont la ville principale, Sète, se situe à une trentaine de kilomètres au sud-est de Montpellier. La côte est caractérisée par des lidos étroits à l'interface entre la mer et les étangs et l'occupation des sols représente une proportion importante de surfaces en eau et de zones humides sur près de 12 000 hectares.

Le périmètre du PDU couvre l'ensemble des communes du territoire de Sète Agglopôle Méditerranée. Le document actuellement en vigueur avait été approuvé le 14 novembre 2012 et avait été élaboré de manière volontaire.

Le territoire est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du bassin de Thau approuvé le 4 février 2014. La population pourrait atteindre 145 000 habitants en 2030, soit environ 20 000 habitants supplémentaires. Ce territoire a connu un essor démographique très important sur les 30 dernières années. La population s'est accrue de 40 %, ce qui représente l'une des expansions les plus fortes sur le littoral méditerranéen français. Ce territoire est sensible aux fluctuations saisonnières de populations puisqu'il est fréquenté par 1,5 million de touristes chaque année et qu'il accueille la première station thermale de France à Balaruc-les-Bains avec 53 000 curistes. La ville de Sète comprend 43 609 (INSEE, 2016) habitants, soit 35 % de la population du bassin de Thau. La ville de Frontignan quant à elle accueille 22 512 habitants (INSEE, 2016) soit 18 % de la population du bassin.

Plusieurs infrastructures traversent la communauté d'agglomération dont l'autoroute A9, la RD600 qui relie Sète à l'A9, les routes littorales RD612 la RD2 qui relie Montpellier à Sète et Sète à Agde, et enfin les routes départementales RD613 et RD51 au nord du bassin qui relie Montpellier à Pézènas et Mèze à Marseillan. Le port de Sète – Sud de France est le deuxième port de pêche français en Méditerranée et il est également port de commerce et de croisière. Le trafic ferroviaire représente 55 TER quotidiens sur la gare de Sète et 13 TGV. On dénombre 5 500 voyages au quotidien sur les quatre gares² du bassin.

De nombreux sites présentent une qualité environnementale, agronomique ou paysagère reconnue. En effet, 2 700 hectares de vignes soit 25 % du territoire couvrent le territoire dont 1 600 hectares sont en appellation d'origine protégée³ (AOP) qui représentent 16 % des volumes produits : Muscat de Frontignan, Coteaux du Languedoc et Picpoul de Pinet.

La communauté d'agglomération est concernée par 11 sites Natura 2000⁴ situés sur le littoral, les étangs, la plaine et les garrigues⁵, un arrêté de protection du biotope « Creux de Miège », par 25

² Sète, Frontignan, Marseillan et Vic-Mireval.

³ L'Appellation d'origine protégée (AOP) désigne un produit dont toutes les étapes de production sont réalisées selon un savoir-faire reconnu dans une même aire géographique, qui donne ses caractéristiques au produit. C'est un signe européen qui protège le nom du produit dans toute l'Union européenne.

⁴ La constitution du réseau Natura 2000 repose sur la mise en œuvre de deux directives européennes : les directives « oiseaux » et « habitats ». Son objectif est la conservation, voire la restauration d'habitats naturels et d'habitats d'espèces de la flore et de la faune sauvage, et d'une façon générale, la préservation de la diversité biologique. Ce réseau est constitué de zones de protection spéciales (ZPS) désignées au titre de la [directive « Oiseaux »](#) du 2 avril 1979 ainsi que de zones spéciales de conservation (ZSC) désignées au titre de la [directive « Habitats »](#) du 21 mai 1992.

⁵ Directive Habitats : « Montagne de la Moure et Causse d'Aumelas », « Étang palavasiens », « Étang du Bagnas », « Herbiers de l'étang de Thau », « Corniche de Sète »

Directive Oiseaux : « Étang de Thau et lido de Sète à Agde », « Étangs palavasiens et étangs de l'Estagnol », « Étang du Bagnas », « Garrigues de la Moure et d'Aumelas », « Plaine de Villeveyrac-Montagnac », « Plaine de Fabrègues-Poussan ».

zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1⁶, 6 ZNIEFF de type 2⁷ et une zone humide d'importance internationale⁸ « Étangs palavasiens ». Le territoire présente 5 sites classés « Fort Saint-Pierre et ses abords », « Massif de la Gardiole », « Les étangs et le bois des Aresquiers », « Canal du midi », « Les paysages du canal du Midi ».

Les principaux enjeux de mobilité ainsi que les objectifs du PDU sont présentés dans la suite de l'avis.

II.2. Constat et principaux enjeux de mobilité

Au sein de la communauté d'agglomération, la part de la voiture particulière dans les déplacements est d'environ 60 % contre 65 % au niveau départemental et dont 30 % font moins de 2 kilomètres. Les transports en commun représentent 5 % des déplacements contre 13 % pour le département de l'Hérault.

Le territoire doit s'adapter à une augmentation de population qui sera accompagnée par une hausse de la fréquentation du réseau routier dont l'enjeu principal est la gestion du trafic (générateur par essence de nuisances sonores, d'émission de polluants atmosphériques) et la prise en compte de la saisonnalité avec un afflux touristique très important en période estivale. Cette augmentation de population induira également une nouvelle demande sociale en faveur des de l'utilisation des modes actifs et des transports en commun dont les enjeux sont l'accessibilité, notamment en cœur d'agglomération, et ses performances commerciales.

Dans le contexte de l'accroissement démographique, le projet de PDU doit particulièrement veiller à ce que le développement des infrastructures ne se traduisent pas par une accentuation de l'étalement urbain. L'artificialisation des sols induite est susceptible d'impacts forts sur les espaces naturels, la biodiversité, les risques et la ressource en eau.

Les données indiquent un volume de 434 485 déplacements quotidiens soit une moyenne de 3,9 déplacements par habitant. La ville centre, Sète, supporte 42 % des déplacements quotidiens à l'échelle du bassin de Thau. Les prévisions montrent une stabilité tendancielle à l'horizon 2030 du nombre de déplacements par jour par habitant.

Les projections en matière de trafic maritime destiné aux croisiéristes montrent une très forte progression de fréquentation qui passerait de 120 000 passagers par an à 600 000 passagers par an. Le potentiel du transport en commun par voie maritime est estimé à 75 000 voyageurs en période estivale.

II.3. Objectifs du projet de PDU

Les objectifs chiffrés du PDU à l'horizon 2030 sont clairement exposés et l'on peut noter une volonté de diminuer la part modale des véhicules particuliers motorisés (VP) reportée vers les transports en commun, la marche et encore le vélo. Le projet de PDU propose ainsi de faire passer l'usage :

- des voitures particulières de 60 à 51 %;
- de la marche de 30 à 33 %;

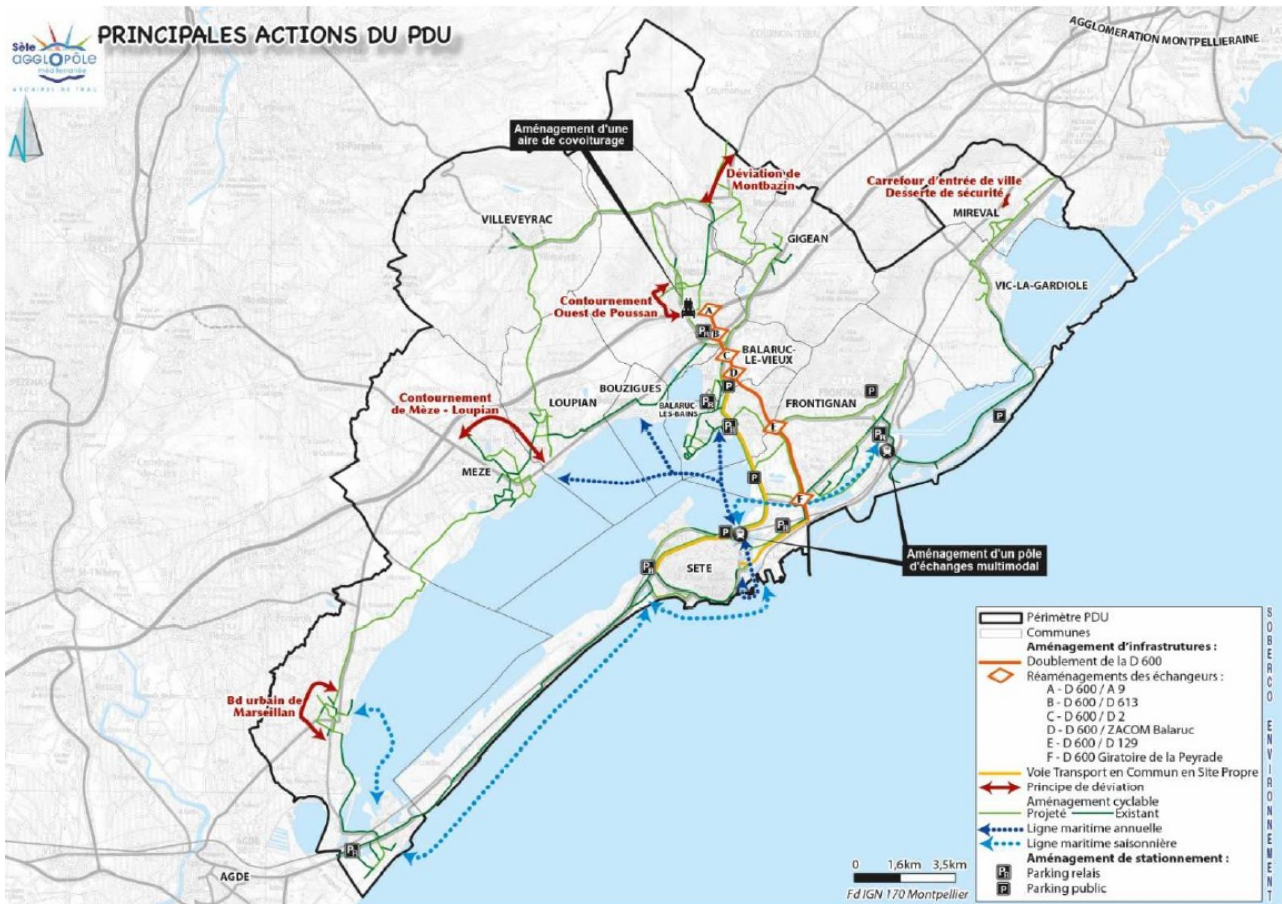
⁶ Les ZNIEFF de type 1 sont des secteurs de superficie en général limitée, définis par la présence d'espèces, d'associations d'espèces ou de milieux rares, remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel national ou régional. Une ZNIEFF de type 1 peut être incluse dans le périmètre d'une ZNIEFF de type 2.

⁷ Les ZNIEFF de type 2 sont de grands ensembles naturels riches ou peu modifiés, ou offrant des potentialités biologiques importantes.

⁸ Ces zones humides ont été identifiées par la convention Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale notamment comme habitats des oiseaux d'eau. Cette convention a été adoptée le 2 février 1971 à Ramsar, Iran. Elle engage les États membres à la conservation et à l'utilisation durable de leurs milieux humides, et prévoit la création d'un réseau mondial de zones humides d'importance internationale.

- du vélo de 2 à 5 %;
- des transports en commun (bus et train) de 5 à 8 %.

La MRAe souligne le caractère volontaire de la démarche de la communauté d'agglomération qui élabore ici son second PDU alors qu'elle n'y est pas tenue réglementairement. La démarche a fait l'objet d'une concertation large ponctuée par des journées organisées autour d'ateliers à thèmes auxquels les partenaires ont été invités. Il est prévu de mettre en place un comité de suivi qui sera notamment chargé de faire un point régulier sur l'avancement de la mise en œuvre du plan d'actions.



Le budget prévisionnel détaillé fourni⁹ dans le projet présente un ensemble d'action dont le montant s'élève à 287 millions d'euros répartis en 15 millions d'euros de 272 millions d'euros d'investissement. Le projet prévoit la réalisation d'actions « déjà engagées » pour un montant de 154 millions d'euros et une dépense de 133 millions d'euros pour réaliser des projets jusqu'à l'horizon du PDU fixé à 2030.

Le projet de PDU, décliné en 4 objectifs vise à :

- apaiser les mobilités sur les courtes et moyennes distances ;
- rendre performants et attractifs les transports en commun ;
- mieux partager l'espace dans les centres des communes ;
- innover en matière de pratiques de mobilité.

⁹ Page 164 du rapport de projet.

III. Principaux enjeux environnementaux du PDU identifiés par la MRAe

Les principaux enjeux environnementaux directement liés aux transports recouvrent des enjeux globaux sur lesquels le PDU doit avoir un effet positif :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la maîtrise de la consommation d'énergie ;
- la préservation et l'amélioration de la qualité de l'air, en lien avec la santé ;
- la maîtrise de la consommation d'espace ;
- la préservation des enjeux environnementaux.

IV. Analyse de la qualité du rapport environnemental

IV.1. Caractère complet et qualité formelle du rapport environnemental

Au regard des exigences définies par l'article R.122-20 du Code de l'environnement, le rapport environnemental apparaît dans l'ensemble complet.

Le rapport environnemental présente des points d'attention pour éviter ou réduire les incidences négatives du plan sur l'environnement et la santé humaine tout en reportant l'évaluation environnementale détaillée sur les études d'impact des projets. Ces éléments ne sont pas rapportés dans les fiches actions du PDU.

Par ailleurs, la qualité dégradée des cartographies fournies dans les documents ne permet pas une bonne compréhension des informations qu'elles contiennent¹⁰. Par exemple, à la page 49 du rapport environnemental, il est présenté une carte de l'occupation des sols. Cependant sa légende ne permet pas de distinguer clairement l'emprise des surfaces artificialisées par rapport aux surfaces agricoles.

Le document présente un résumé non technique¹¹ qui reprend les éléments du dossier avec une cartographie des principales actions du PDU. Cependant il convient de le compléter avec les éléments attendus de l'article R.122-20 du code de l'environnement afin qu'il puisse restituer le bénéfice de la démarche d'évaluation environnementale.

La MRAe recommande :

- **de préciser dans les fiches actions du PDU les mesures tirées du rapport environnemental**
- **de fournir des cartes d'une qualité suffisante pour qu'elles soient lisibles et compréhensibles lors de l'enquête publique ;**
- **mettre à jour le résumé non technique afin qu'il puisse restituer la démarche d'évaluation environnementale.**

Le PDU, dans sa structure, énonce 4 objectifs, établi sur les résultats du diagnostic, 15 actions complémentaires ainsi que 19 idées-forces issues de la phase de concertation, elles-mêmes réparties en 4 objectifs (qui ne correspondent pas aux 4 objectifs établis sur les résultats du diagnostic). Cette organisation n'est pas évidente à aborder et risque de diluer l'information et d'éroder la force des idées porteuses du projet. Le PDU gagnerait en efficacité en clarifiant cette organisation.

¹⁰ Par exemple les cartes des pages 137 et 138 du rapport d'incidences environnementales.

¹¹ Page 161 du rapport environnemental - « résumé non technique »

Par ailleurs, pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé, le projet de PDU se décline en 15 actions et 50 mesures¹². De la même manière, la démultiplication des actions risquent de faire perdre le projet en efficacité. Cette forme d'éparpillement pourrait être difficile à maîtriser et le bilan en sera d'autant plus compliqué à réaliser.

La MRAe recommande de simplifier l'organisation du PDU dans la structure de ses objectifs et de regrouper les actions afin que le document gagne en lisibilité et en efficacité.

IV.2. Qualité et lisibilité de la démarche d'évaluation environnementale

Ce projet de PDU succède à un premier PDU, toujours en vigueur mais dont le bilan n'a pas été restitué. Cette étape fondamentale permettrait d'évaluer l'efficacité des actions engagées.

La MRAe recommande de compléter le dossier par un bilan du PDU en vigueur, afin d'évaluer l'efficacité des actions qui y ont été engagées

L'analyse de l'état initial de l'environnement a permis de dégager les atouts et faiblesses du territoire. Sur cette base, le rapport environnemental présente les enjeux du territoire dans un tableau exposant les « constats », les « enjeux » et les « actions ». Ces éléments sont tout à fait à propos mais ne sont pas hiérarchisés. Or, cette hiérarchisation permettrait de mieux comprendre les volets environnementaux sur lesquels les actions du PDU pourraient avoir des impacts. Ce tableau pourrait être complété, idéalement au sein du résumé non technique, afin de présenter les impacts de la mise en œuvre de ses actions et les mesures afin de les éviter et les réduire.

Le rapport environnemental présente les incidences des actions du PDU sur l'environnement. Les incidences sont clairement identifiées. Afin de compléter la hiérarchisation des enjeux, il conviendrait de produire une carte permettant de croiser les projets et les sensibilités, hiérarchisées, du territoire.

La MRAe recommande de :

- **hiérarchiser les enjeux du territoire, de mettre en perspective constats-enjeux-actions-impacts et mesures afin de mettre en évidence le bénéfice de la démarche d'évaluation environnementale ;**
- **de réaliser une carte permettant de confronter la localisation des projets avec les sensibilités environnementales hiérarchisées.**

La MRAe relève que toutes les composantes des moyens de déplacements sont abordées dans le dossier avec une préoccupation marquée pour le report modal de l'utilisation de la voiture vers les transports en commun et les modes actifs.

La structure des réseaux sur ce territoire montre un fonctionnement en réseau des transports en commun avec le réseau ferroviaire comme armature principale. Ce dernier présente 4 gares et qui peuvent, en effet, constituer un outil de mobilité permettant d'irriguer l'intérieur de la communauté d'agglomération. La création des pôles d'échanges multimodaux (PEM) de Sète et de Frontignan doit donc constituer des enjeux prioritaires.

Les aménagements permettant de favoriser l'accès des transports en commun et des modes actifs ne sont, cependant, pas suffisamment décrits. Or, la réussite du report modal dépendra de la qualité de ces aménagements de rabattement vers les gares. Par ailleurs, la MRAe note la volonté de la communauté d'agglomération de généraliser les plans locaux de déplacement qui permettent de planifier le report modal et d'assurer la sécurité des déplacements.

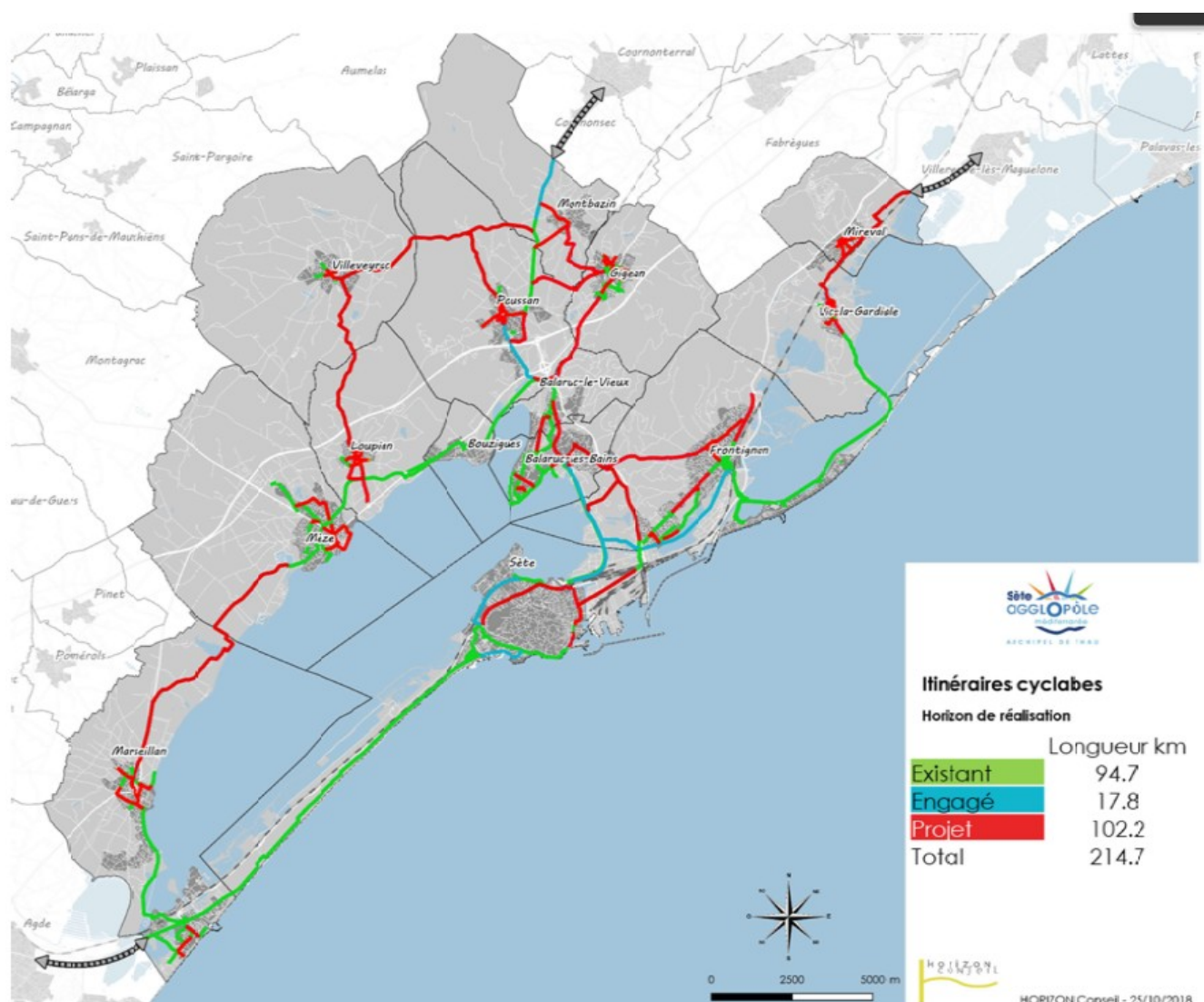
¹² Objectif 1 = 3 actions et 14 mesures – objectif 2 = actions 4 à 8 et mesures 15 à 29 – objectif 3 = actions 9 et 10 et mesures 30 à 36 – objectif 4 = actions 11 à 15 et mesures 37 à 50.

La MRAe recommande de préciser les aménagements de rabattement permettant de favoriser l'accès des transports en commun et des modes actifs vers les pôles d'échanges multimodaux (PEM).

Concernant le fret, la mesure 49 prévoit la mise en place d'un groupe de réflexion sur la logistique et la livraison urbaine alors que la mesure 50 : « accompagner la mutation de la flotte poids lourds » vient en contradiction avec le projet de doublement de la RD600 vers le port de Sète qui pourrait inciter et favoriser la poursuite du développement du transport par poids lourds.

La MRAe recommande à la communauté d'agglomération de mettre en cohérence les intentions en matière de réduction du transport des marchandises par poids lourds et les incitations possibles que pourrait générer le doublement de la RD600.

S'agissant du réseau de pistes cyclables, le projet présente¹³ une carte avec les pistes existantes, les pistes en cours de réalisation ainsi que les pistes projetées.



Elle montre la volonté de réaliser une continuité sur le long du littoral, de boucler le tour de l'étang et relier le triangle Sète-Frontignan-Balaruc. Cependant l'intérêt de cette représentation est limité en ce que l'échelle ne permet pas de comprendre la hiérarchie des pistes et comment ce réseau s'inscrit dans le réseau régional, national et européen. Cela permet de comprendre la priorisation

¹³ Carte page 72 du rapport de projet.

nécessaire afin de boucler certains itinéraires et comment le PDU participe à la continuité des itinéraires supra-communautaire.

La MRAe recommande de préciser la manière dont le réseau communautaire de pistes cyclables s'intègre aux différents itinéraires régionaux ainsi que d'en proposer une représentation cartographique à l'échelle appropriée.

IV.3. Articulation avec les documents d'orientation et de planification

Une partie du territoire de la communauté d'agglomération, est concernée par le plan de protection de l'atmosphère¹⁴ (PPA) de Montpellier. Les communes en question sont Mireval et Vic-la-Gardiole. Le PDU indique « le *plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération montpelliéraine est entré en vigueur en novembre 2006 suivant un arrêté préfectoral. Il prescrit une série de mesures pérennes en faveur de la réduction des émissions liées aux sources mobiles de pollutions. Le présent projet de PDU n'a pas de contrainte de compatibilité avec ce plan* ». Or la MRAe rappelle l'obligation de compatibilité d'un PDU avec un PPA. Le projet de PDU doit a minima extraire les éléments du PPA utile à l'élaboration du PDU de Sète Agglopol Méditerranée dans une démarche volontaire de compatibilité et indiquer comment il participe aux objectifs généraux de ce PPA.

Par ailleurs le PPA a été révisé en 2014, le PDU doit donc en tenir compte.

La MRAe rappelle l'obligation de démontrer la compatibilité du PDU avec le PPA de l'agglomération montpelliéraine et d'extraire les éléments du PPA utile à la réalisation du PDU.

Le SCoT du bassin de Thau a été approuvé le 4 février 2014. Il s'agit donc d'un document récent qui fixe des orientations et des objectifs pour l'aménagement de ce territoire pour les 20 ans à venir. En ce qui concerne la structure des déplacements en voiture, le SCoT propose une carte¹⁵ où sont localisés les projets de parkings relais structurants.

S'agissant de la stratégie en matière de stationnement, matérialisée par le développement des parkings relais (P+R), elle apparaît clairement et on peut noter l'intention de créer ce type de stationnement en périphérie des villages et à proximité des grands axes de déplacements. Cependant, la MRAe s'interroge sur la volonté de créer de nouveaux stationnements en ouvrages dans le centre-ville de Sète (places Stalingrad et Briand, promenade Marty) et de Balaruc-les-bains. Par ailleurs, ce type d'ouvrage n'est pas de nature à répondre aux quatre objectifs énoncés par le PDU et retenus à l'issue de la phase de concertation du public. Cette stratégie de développement de ce type de stationnement est contradictoire avec l'objectif de délestage des centres urbains des véhicules particuliers. De tels projets pourraient être éventuellement proposés au regard d'une analyse de la capacité actuelle de stationnement et de son taux de remplissage dans la perspective de libérer de l'espace public en surface.

La MRAe recommande de démontrer la compatibilité au SCoT sur le volet stationnement et la nécessité de produire des stationnements en ouvrage notamment au regard d'une analyse de la capacité de stationnement en surface et de son taux de remplissage.

¹⁴ Au niveau local, les plans de protection de l'atmosphère (PPA) définissent les objectifs et les mesures, permettant de ramener, à l'intérieur des agglomérations de plus de 250 000 habitants et des zones où les valeurs limites réglementaires sont dépassées ou risquent de l'être, les concentrations en polluants atmosphériques à un niveau inférieur aux valeurs limites réglementaires (source DREAL Occitanie).

¹⁵ Page 61 du document d'orientations et d'objectifs du SCoT du bassin de Thau.

IV.4. Justification des choix

Les « scénarios » du PDU sont, quant à eux, basés sur 3 axes¹⁶. Ils permettent de décrire un projet pour les dix prochaines années pour réduire l'usage de la voiture, améliorer la qualité de l'air, l'accessibilité et la performance des transports en commun. Trois « scénarios » sont proposés :

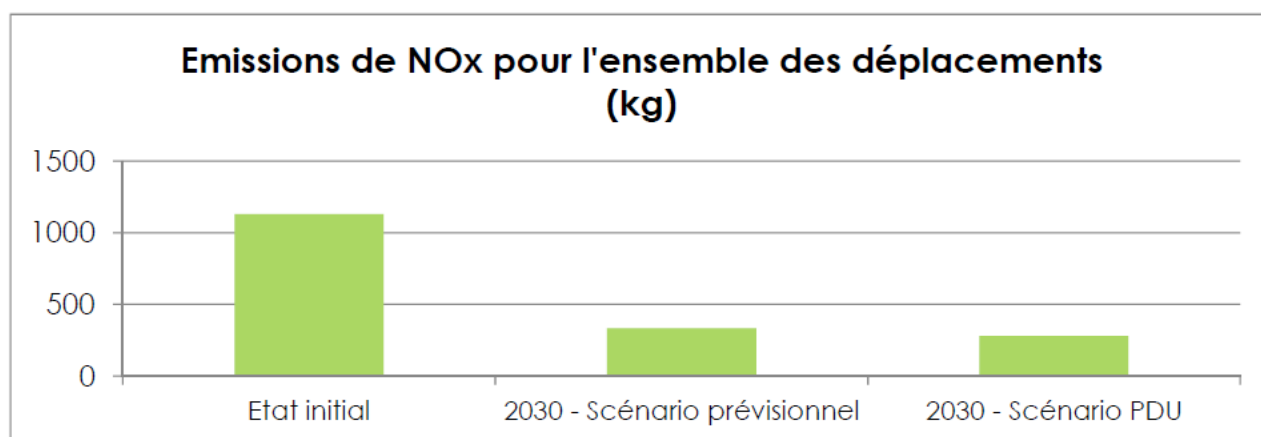
- un premier scénario concerne les « projets engagés » correspondant à une vision à court terme ;
- un deuxième scénario vise les « projets prioritaires » à moyen terme et correspondant à l'échéance du PDU, 2030 ;
- et un troisième et dernier scénario correspondant aux « projets à développer » à long terme, au-delà de l'échéance du PDU.

L'évaluation des incidences présente¹⁷, par thématiques, les impacts du projet sur l'environnement qu'il compare à un scénario de référence « scénario prévisionnel » qui correspond à l'état du territoire en 2030 sans mise en œuvre du PDU. Il s'agit donc d'un scénario sans planification qui considère que les parts modales en 2030 seront identiques à la situation actuelle en prenant en compte l'évolution du nombre de déplacements quotidiens estimé à 478 125 déplacements par jour.

Le scénario prévisionnel tient compte des évolutions comportementales, sociétales et technologiques en partant des hypothèses suivantes :

- réduction du nombre de déplacements quotidiens par habitant ;
- augmentation du prix du carburant qui va générer une hausse du coût des déplacements favorisant le report modal vers des moyens de déplacements moins émetteurs ;
- évolution des motorisations vers des déplacements plus propres.

S'agissant de la qualité de l'air, l'analyse montre la réduction attendue d'émissions d'oxydes d'azote (NOx), de particules fines (PM), d'hydrocarbures (HC), de monoxyde de carbone (CO), de gaz à effet de serre (GES).



¹⁶ Axe 1 : Favoriser l'écomobilité : Accompagner et amplifier les changements de comportements et d'usages en faveur de la « Slow città » - Axe 2 : Promouvoir l'intermodalité autour d'une offre de transports publics performante et accessible - Axe 3 : Garantir l'accessibilité du cœur de l'agglomération, l'attractivité des centres villes et la sécurité des déplacements.

¹⁷ Page 87 et suivantes du rapport environnemental - « Analyse des effets de la mise en œuvre du PDU sur l'environnement, mesures à mettre en œuvre et indicateurs de suivi ».

| Types d'émissions | NOx | PM | HC | CO | GES |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| Par rapport à la situation actuelle (2018) | -75,3% | -87,1% | -59,5% | -39% | -34% |
| Par rapport au scénario tendanciel (2030 sans PDU) | -16,7% | -18,9% | -9,5% | -13,8% | -16,5% |

Cependant, le rapport environnemental n'explique pas de quelle manière ces données sont calculées et comment les tendances comportementales, sociétales et technologiques sont prises en compte. Il conviendrait d'indiquer de quelle manière les tendances sont évaluées et de citer toutes sources bibliographiques prospectives utiles pour ce type de données.

En l'état, l'analyse montre que le scénario prévisionnel présente des perspectives très intéressantes. Elle fait également apparaître que le PDU devrait avoir un effet positif sur les réductions d'émissions de polluants et de gaz à effets de serre par rapport à la situation actuelle. Elle indique des améliorations par rapport au scénario de référence mais dans une mesure qui peut sembler relative.

La MRAe recommande de :

- justifier la méthode et les hypothèses sur lesquels reposent le calcul des évolutions des émissions de polluants et de GES pour tous les scénarios ;
- comparer chaque scénario à la situation actuelle ;
- démontrer *in fine* l'efficacité attendue du PDU par rapport au scénario prévisionnel.

IV.5. Indicateurs de suivi

Les indicateurs sont présentés¹⁸ selon les 4 objectifs¹⁹ structurants du PDU. Les indicateurs de référence ne sont pas complets et ne précisent pas la date qui fera office d'état zéro de la connaissance.

Les indicateurs couvrent un spectre large des performances attendus du PDU et concernent plutôt des linéaires d'ouvrages et des indices de fréquentation. Cependant, les indicateurs ne couvrent pas les thématiques environnementales et le suivi d'impacts environnementaux : qualité de l'air, biodiversité, nuisances, satisfaction des usagers, pollutions accidentelles maritimes et terrestres,...

La MRAe recommande :

- de compléter les indicateurs de référence et de préciser l'année de référence constituant l'état zéro de la connaissance
- de compléter les indicateurs avec des indicateurs environnementaux pertinents au regard des enjeux du territoire de la communauté d'agglomération.

IV.6. Méthodologie de l'évaluation environnementale

S'agissant de la démarche éviter-réduire-compenser (ERC), le rapport indique²⁰ que « l'évaluation environnementale du PDU ne peut se substituer aux études d'impact qui s'imposeront aux projets. C'est d'autant plus le cas qu'à ce stade, le PDU n'en prescrit que les études d'opportunité

¹⁸ Page 172 et suivantes du rapport de projet - « Indicateurs de suivi du PDU » .

¹⁹ Objectif 1 : « Une mobilité apaisée sur les courtes et moyennes distances » - Objectif 2 : « Des transports en communs plus performants et attractifs » - Objectif 3 : « Un meilleur partage de l'espace public dans les centres des communes » - Objectif 4 : « De nouvelles pratiques pour des déplacements harmonieux »

²⁰ Page 160 du rapport environnemental - « synthèse des principales mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser les impacts du PDU sur l'environnement ».

ou de faisabilité pour certains projets ». La MRAe rappelle que par essence, un document de planification, doit permettre de proposer toutes mesures pour éviter ou réduire les impacts identifiés sur l'environnement, et de surcroît quand ceux-ci sont potentiellement forts. La démarche ERC vise ici essentiellement à renvoyer la démarche d'évaluation sur les projets qu'elle propose, invitant par là-même à un usage conséquent de la compensation d'effets notables sans réelle démarche itérative. La MRAe s'interroge donc sur le bénéfice de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre et présentée dans le projet de PLU qui ne semble pas apporté de réelle plus-value. Pour rappel, la planification spatiale permet d'éviter les aménagements et infrastructures dans les secteurs présentant les enjeux les plus forts.

La MRAe recommande de mener et de restituer une démarche itérative visant à proposer toutes mesures permettant d'éviter et de réduire les impacts sur l'environnement dans les zones identifiées à enjeux élevés ainsi que de mettre en évidence le bénéfice de la démarche d'évaluation environnementale

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

Le projet de PDU affiche une ambition en matière de multimodalité et de réduction de l'usage de la voiture individuelle, au profit notamment des modes « actifs » (vélo, marche) et du développement des transports en commun y compris par voie maritime. Cependant, un certain nombre d'infrastructures et de parkings en ouvrage sont programmés apparaissant en contradiction avec les ambitions affichées et présentant des risques d'impact notables sur l'environnement.

V.1. La qualité de l'air et la réduction des émissions de gaz à effet de serre

Le rapport environnemental propose²¹ une large analyse de l'état initial de la qualité de l'air sur le territoire du PDU. Les principaux polluants sont évoqués.

Le diagnostic met par ailleurs en exergue que les émissions des gaz à effets de serre (GES) sont principalement liées au secteur routier (voitures particulières notamment) et au secteur industriel. Cependant, il est étonnant que le secteur maritime ne soit pas pris en compte vu l'importance de cette activité sur le territoire. Par ailleurs, concernant la qualité de l'air, le rapport indique²² que « les transports maritimes sont habituellement de gros émetteur de dioxyde de soufre, mais les données concernant ce secteur n'ont pas encore pu être traitées actuellement ». Il conviendrait donc de traiter ces données et de dégager la part du trafic maritime dans les émissions de GES et de la qualité de l'air. Le trafic maritime concerne bien entendu les déplacements intracommunautaire et extracommunautaire. Le projet de PDU pourrait utilement distinguer les deux dans son analyse.

La carte des actions principales du PDU²³ présente la localisation des gares maritimes. Il conviendrait de préciser si ces gares sont en correspondance avec d'autres moyens de transports en commun.

La MRAe recommande :

- de prendre en compte les émissions liées au transport maritime (pêche, plaisance, transport de marchandises et voyageurs...) ;
- d'en évaluer l'impact et de réévaluer la part relative pour chaque type de transport émetteur de GES et de polluants atmosphériques (trafic routier, industriel...) ;
- de proposer des mesures d'évitement et de réduction de la pollution de l'air liée au

²¹ Pages 10 à 27 du rapport environnemental - « Analyse de l'état initial de l'environnement ».

²² Page 25 du rapport environnemental - « Dioxyde de soufre SO₂ »

²³ Résumé non technique.

transport maritime ;

- **de présenter les correspondances entre les transports maritimes et terrestres.**

V.2. La consommation d'espace

Le développement des infrastructures peut favoriser le développement urbain et par voie de conséquence la consommation et l'artificialisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers. Les projections démographiques permettent en effet d'estimer que 20 000 habitants supplémentaires seront accueillis sur le territoire. Par ailleurs, les infrastructures elles-mêmes sont fortement consommatrices d'espace car elles induisent des effets d'emprise notables. Le PDU envisage²⁴ notamment de créer de nouveaux stationnements (en ouvrage et P+R) et de créer de nouveaux boulevards d'évitement et de contournements des principaux centres urbains du territoire. Cependant, aucun récapitulatif des surfaces qui seront potentiellement artificialisées n'est fourni au regard de l'ensemble des projets prévus dans le PDU.

A ce titre, le rapport mentionne²⁵ que « *plusieurs projets du PDU induisent des effets d'emprise supplémentaires et une consommation de l'espace, ce qui ne répond pas à la logique de protection du territoire impulsée par le SCOT qui cherche, au contraire, à réduire l'urbanisation* ».

Il conviendrait d'analyser plus finement les incidences directes du PDU sur la consommation d'espace et de les mettre en cohérence avec les objectifs du ScoT.

La MRAe constate que le PDU ne comprend aucune action en faveur de la cohérence entre développement de l'urbanisation et modes de transport alternatifs à la voiture. Le rapport indique que ces enjeux ont vocation à être portés par le ScoT en cours de révision. Il s'agit pourtant de pistes d'actions essentielles pour maîtriser la consommation d'espace et il conviendrait que le PDU démontre un lien plus fort avec le ScoT et la planification qu'il prévoit.

La MRAe recommande d'évaluer les incidences chiffrées du PDU sur la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de les mettre en cohérence avec les objectifs du SCOT du bassin de Thau.

Elle recommande d'afficher de réelles ambitions en matière de cohérence entre urbanisme et mobilités alternatives à la voiture et de démontrer la cohérence des actions engagées avec la planification prévue par le ScoT.

V.3. Autres enjeux environnementaux

La MRAe note que le PDU dans son action 6²⁶ « *mettre en œuvre un réseau de lignes maritimes* » - mesure 22 : « *renforcer les dessertes actuelles* » et mesure 23 : « *expérimenter les lignes inter-bassin* » vise à utiliser le potentiel des surfaces maritimes très importantes du territoire et permettrait de désengorger le trafic routier par un réseau original de transport en commun naviguant. Si ces actions sont louables par leur caractère incitatif et approprié à la géographie des lieux, elles n'en demeurent pas moins susceptibles de forts impacts, notamment sur la qualité de la ressource en eau et sur la quiétude de la faune des étangs et du littoral. A ce sujet, le rapport estime, à juste titre que ces actions présentent dans l'ensemble des « *incidences négatives* » malgré les impacts positifs sur le développement des transports en commun et la réduction de l'usage de la voiture particulière. De plus, le rapport estime que « *l'utilisation d'un réseau maritime annuel est susceptible d'induire cependant des incidences notables sur le paysage et les écosystèmes littoraux.* »²⁷ et précise²⁸ sur les impacts Natura 2000 que « *la création de navettes maritimes concerne directement la ZPS « Étang de Thau et lido de Sète à Agde » et la ZPS*

²⁴ Page 112 et suivantes du rapport environnement - « Effets de la mise en œuvre du PDU sur la consommation d'espace ».

²⁵ Page 158 du rapport environnemental - « compatibilité avec le schéma de cohérence territorial (SCoT) »

²⁶ Page 84 du rapport environnemental - « Présentation du plan d'actions du PDU »

« Côte languedocienne » et qu'aucune destruction d'habitat par effet d'emprise n'est à envisager. Cependant une perturbation du milieu (pollution sonores, vibratoires et chimiques,...), un dérangement d'espèces et une altération des fonctionnalités écologiques pourraient être induits selon les services qui seraient mis en œuvre ». De plus, le volet « ressource en eau », quant à lui, prévoit²⁹ une augmentation du trafic maritime qui pourrait être génératrice d'une augmentation des pollutions accidentelles potentielles. Il conviendrait de préciser les conditions de fonctionnement des services susceptibles d'être mis en œuvre et les mesures pour éviter et réduire les impacts potentiels déjà identifiés à ce stade.

Le rapport présente une partie dédiée à l'évaluation des incidences du plan sur les sites Natura2000 . Cette évaluation conclut en particulier à des incidences potentiellement fortes sur ces milieux qui se caractérisent par le dérangement d'espèces, la destruction d'individus en période de reproduction, la destruction d'habitat ou encore l'altération des continuités écologiques.

La mise en œuvre du PDU est donc susceptible d'avoir des incidences négatives sur la biodiversité, notamment par les effets d'emprises ou les effets de coupures et de fractionnement des espaces naturels à enjeux ou remarquables. L'évaluation environnementale du PDU est tenue de prendre en compte la fonctionnalité de la trame verte et bleue du territoire et pour limiter les impacts, prendre toutes mesures visant à les éviter ou les réduire.

La MRAe rappelle qu'au stade de la planification, l'évitement est à privilégier, elle recommande donc de proposer toutes mesures pour éviter ou réduire significativement les impacts sur la biodiversité, la ressource en eau et les sites Natura 2000.

Concernant les risques, le PDU expose³⁰ ce volet de manière assez générale sans préciser les modalités de leur prise en compte dans le domaine des déplacements. Or ces thématiques sont potentiellement fortement liées selon les actions envisagées dans le PDU notamment pour celles qui se traduisent par le développement d'infrastructures et d'aménagement. Il conviendrait de proposer une carte permettant de superposer les projets envisagés dans le PDU et les zonages connus de risques naturels et technologiques.

Concernant le risque inondation, il conviendrait de détailler par secteur le type d'aléa à considérer : débordement, submersion, érosion et ruissellement.

Cette étape permettrait d'identifier les zones à enjeux, d'évaluer les impacts induits (augmentation des risques générés par les infrastructures) et de proposer des mesures d'évitement et de réduction appropriées que la phase projet ne saurait prendre en charge.

Il conviendrait également de rappeler la réglementation qui s'applique pour chaque type de risque selon leur nature et leur intensité.

La MRAe recommande :

- **de rappeler les mesures d'ordre réglementaire à chaque type de risques ;**
- **de superposer le projet de PLU avec les zones à risques naturels différenciés et technologiques ;**
- **d'évaluer les impacts des actions du PDU sur les risques.**

Concernant la qualité agronomique des sols, le PDU fait l'impasse sur ce volet environnemental qui présente pourtant un enjeu pour ce territoire. Compte tenu de l'importance de l'artificialisation des sols générés par les infrastructures et aménagements prévus dans le PDU, les impacts sur ce volet sont à évaluer notamment sur les AOP Muscat de Frontignan, Coteaux du Languedoc et Picpoul de Pinet.

²⁷ Page 81 du rapport environnemental - « Évaluation environnementale des scénarios »

²⁸ Page 136 du rapport environnemental

²⁹ Page 82 du rapport environnemental - « Évaluation environnementale des scénarios »

³⁰ Page 67 et suivantes du rapport environnemental - « les risques naturels et technologiques ».

La MRAe recommande de prendre en compte la préservation de la qualité agronomique des sols dans les enjeux du territoire, d'en évaluer les impacts et de proposer des mesures d'évitement et de réduction appropriées.