



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) valant programme local de l'habitat
de la communauté de communes de la Ténarèze (32)**

n° saisine 2019-7429
n° MRAe 2019AO80

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 de la Ténarèze. L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL.

La délibération collégiale de la MRAe peut avoir lieu à distance, soit avec recours à la téléconférence, soit par échange d'écrits par voie électronique dans le cadre fixé par l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial et par le décret n° 2014-1627 du 26 décembre 2014 pris pour son application.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier. Cet avis a été émis 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 : Christian Dubost, Maya Leroy, Jean-Michel Soubeyroux, Philippe Guillard (président).

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 de la Ténarèze d'un document d'urbanisme commun.

Le territoire de la communauté de communes comporte des sensibilités environnementales et paysagères attestées par la présence de sites et d'espaces naturels et patrimoniaux protégés, mais aucun site Natura 2000. La maîtrise de la consommation d'espace est un enjeu essentiel de ce territoire qui se caractérise par une forte dispersion de l'habitat.

Pourtant, la MRAe constate que le projet de PLUi prévoit un maintien de l'artificialisation dans des proportions importantes. Elle juge nécessaire de justifier le respect l'obligation de modération de la consommation d'espace, au regard de l'ensemble des consommations prévues (habitat, mais aussi activités économiques, activité agricole, équipements, énergies renouvelables...).

S'agissant de l'habitat, elle recommande particulièrement de justifier le projet démographique retenu, de localiser une part plus importante des logements au niveau des principaux pôles urbains, à proximité des services, commerces et emplois, de traduire explicitement les objectifs de densité dans les documents opposables du PLUi (en particulier les OAP), et de revoir très significativement à la baisse le nombre de changements de destination de bâtiments possibles afin de consolider les choix d'armature territoriale du PADD. Par ailleurs, certaines zones à urbaniser apparaissent en discontinuité avec le tissu urbain existant et vont accentuer le mitage des espaces agricoles. La MRAe recommande de les reclasser en zone A ou N.

Concernant les zones d'activités économiques, il apparaît nécessaire de compléter le rapport de présentation par une étude des disponibilités foncières et des besoins de réhabilitation des zones d'activités existantes afin de justifier le besoin foncier nouveau. A défaut, la MRAe recommande reclasser en zone A ou N une partie des zones d'activités prévues, et d'en phaser l'ouverture à l'urbanisation en fonction du rythme effectif de consommation.

S'agissant de l'évaluation environnementale, l'absence d'état initial environnemental des zones vouées à être artificialisées, y compris dans des zones entièrement boisées ou naturelles, ne permet pas d'analyser correctement les enjeux environnementaux. La MRAe considère que l'évaluation environnementale n'est pas aboutie et ne permet pas d'attester que le projet de PLUiH aura des impacts faibles sur l'environnement. Elle recommande que des compléments significatifs y soient apportés.

Par ailleurs, afin de préserver les zones humides et continuités écologiques de tout aménagement, il est nécessaire de prévoir un zonage et un règlement spécifique plus protecteur.

Si la MRAe souligne positivement le volontarisme de la collectivité en matière de développement des énergies renouvelables, et relève le caractère conséquent des secteurs identifiés pour accueillir des EnR (1AUEnr), sans que leur localisation ne repose sur une analyse des enjeux environnementaux (en particulier naturalistes et paysagers) ni sur une justification des choix au regard des alternatives. Elle recommande donc d'éviter tout aménagement dans des secteurs à enjeux forts et de démontrer que les secteurs retenus correspondent aux meilleurs choix possibles après que d'autres alternatives ont été écartées, en s'appuyant sur des études préalables (sites dégradés, vastes surfaces artificialisées...).

La MRAe recommande donc de revoir le projet pour satisfaire aux exigences minimales d'une évaluation environnementale et de recentrer l'urbanisation sur un nombre de secteurs limités choisis pour leur absence de sensibilité environnementale forte.

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

D'une superficie de 498 km², le territoire rural de la communauté de communes de la Ténarèze comptait 14 856 habitants en 2015 (INSEE), soit une densité de 30 habitants/km². Il a enregistré une baisse de sa population depuis 1968 (-12 % en 50 ans, -0,4 % en rythme annuel entre 2010 et 2015) : 12 communes sont concernées par cette baisse mais c'est Condom, principale ville du territoire qui enregistre la diminution la plus importante (-317 habitants entre 2010 et 2015). La population est vieillissante (21 communes ont un solde naturel négatif) avec un taux de 16 % de personnes de plus de 75 ans.

L'essentiel des dynamiques économiques repose sur le secteur tertiaire (34%), le secteur public (29%) et l'agriculture (19%). Les emplois industriels (10%) et de la construction (8%) sont minoritaires.

La vallée de la Baïse, qui constitue la colonne vertébrale d'orientation Sud/Nord, ainsi que les vallées de l'Auzoue et de l'Osse, organisent le paysage intercommunal : le territoire est décomposé en 3 unités paysagères (le Montréalais, le Condomois, le val de Baïse). Il appartient à l'unité de paysage de la Ténarèze et Albret, située à l'interface entre le bas Armagnac (Ouest) et la Lomagne (Est). A l'image du département gersois, la topographie du territoire de la Ténarèze est composée de plateaux, vallées et prairies alluviales ; de collines entrecoupées de vallons où se dissimulent de nombreux lacs artificiels dédiés à l'agriculture. Il est également caractérisé par une urbanisation (résidentielle et commerciale) récente, peu structurée et dispersée le long des axes routiers, mais aussi par des typologies de villages bien marquées (villages de colline, de crêtes, de plateau et de vallées) et un patrimoine bâti remarquable.

Les paysages agricoles et naturels sont composés essentiellement de cultures (vignes et polycultures céréalières intensives et maraîchères) et de milieux bocagers dont les arbres et haies sont exposés à des pratiques d'arrachage importantes. Les rares boisements résiduels (12% de la superficie du Gers) sont plus nombreux à l'ouest. Le patrimoine naturel de la communauté de communes est diversifié, ainsi qu'en attestent les dix zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I⁵ comportant des bois, forêt, landes, milieux humides (mares et étangs), grottes et tunnel qui constituent des gîtes majeurs pour les chiroptères. Le territoire comprend également quatre ZNIEFF de type II liées à des bois, milieux humides, etc. et cinq espaces naturels sensibles (ENS)⁶, qui font l'objet de protections et d'une gestion spécifique (tunnel de Pomiro comprenant des effectifs de chiroptères protégées, les bois et landes de Laspeyres, le site paléontologique de Montréal, l'ancienne carrière de Cachique regroupant une faune remarquable, 14 hectares de boisements et prairies regroupant des tulipes des bois).

Parmi ceux-ci (ZNIEFF et ENS) le diagnostic précise que trois de ces espaces naturels sont gérés par le conservatoire d'Espaces Naturels de Midi-Pyrénées (CEN MP).

Sur le plan de l'urbanisme, le territoire est marqué par un mitage important de l'espace agricole et naturel, avec notamment beaucoup d'habitat isolé et de quartiers déconnectés des centres-villes et centres bourgs.

Le territoire n'est couvert par aucun schéma de cohérence territoriale (SCoT), le SCoT Gascogne, qui couvre la majeure partie du département, étant en cours d'élaboration.

II.2. Le projet de PLU

Le projet retenu, traduit dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), s'articule autour de deux axes chacun décliné en six objectifs :

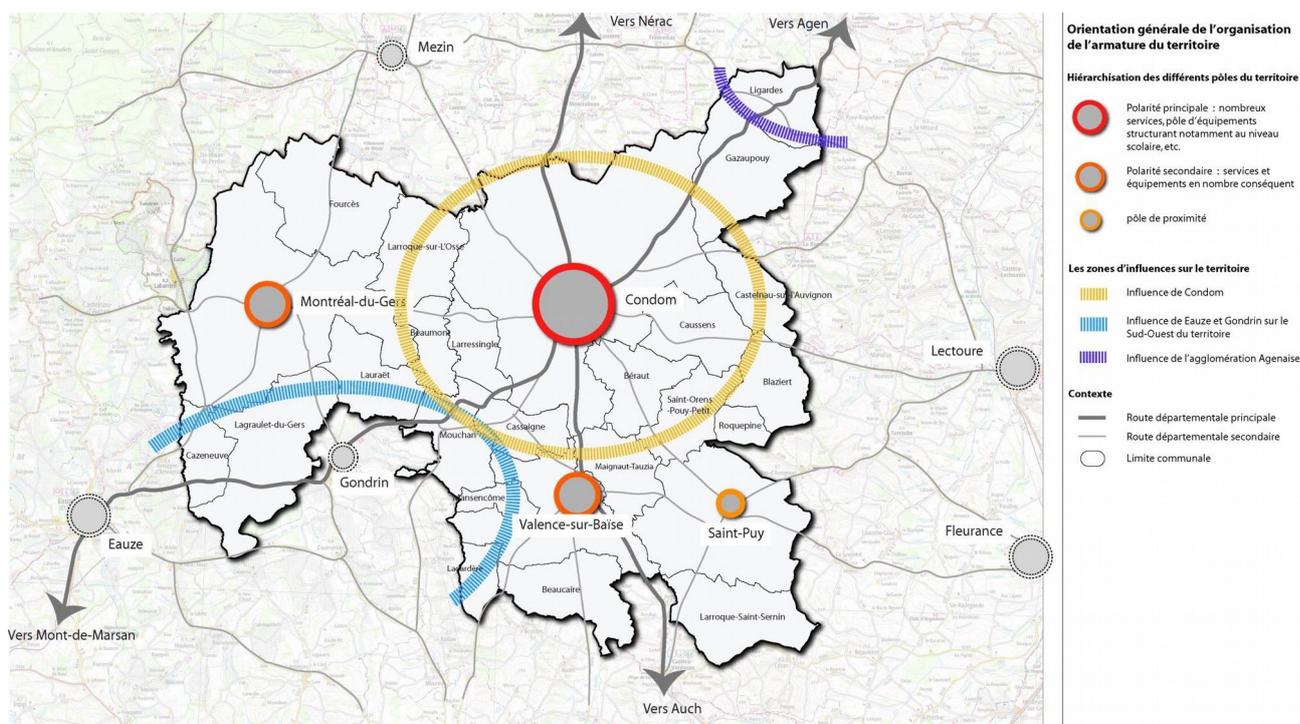
- axe 1 : améliorer l'attractivité, valoriser et consolider les atouts économiques tout en mettant en œuvre un aménagement équilibré et solidaire en adaptant l'offre de logements dans une démarche durable et équilibrée (objectif 1.1) ; mutualisant les équipements et

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.

services par secteurs (objectif 1.2) ; favorisant l'accueil les entreprises et des artisans (objectif 1.3) ; développant l'économie présentielle et touristique (objectif 1.4) ; favorisant la mobilité durable (objectif 1.5) ; confortant l'activité agricole (objectif 1.6) ;

- axe 2 : pérenniser le cadre de vie, faire vivre le patrimoine, préserver les paysages et valoriser les ressources naturelles en organisant les extensions urbaines et garantissant la conservation des espaces naturels et agricoles (objectif 2.1) ; en inventant les paysages de demain et préservant le patrimoine (objectif 2.2) ; conciliant la gestion de la ressource en eau avec le développement urbain (objectif 2.3) ; en intégrant les risques et nuisances (objectif 2.4) ; en préservant les espaces naturels remarquables de la trame verte et bleue (objectif 2.5) ; en favorisant le développement des énergies renouvelables (objectif 2.6).



Carte de l'armature du territoire (extrait du PADD, page 7)

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux pour ce projet de PLUi arrêté 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 est établi conformément à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme, applicable aux documents d'urbanisme faisant l'objet d'une évaluation environnementale stratégique.

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, au travers de nombreuses illustrations, cartes de synthèse présentées à l'appui de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation environnementale. La présentation est dans l'ensemble claire.

Cependant les données de l'état initial ne sont pas toujours complètes ni à jour, rendant de fait difficile l'établissement des bases d'un référentiel nécessaires au suivi du document d'urbanisme.

Par exemple, la MRAe constate que :

- l'absence d'inventaire naturaliste ne permet pas d'identifier les enjeux des secteurs prévus pour être urbanisés ou pour le développement d'énergies renouvelables.
- la carte des zones humides ne précise pas ses sources et ne permet pas de les localiser clairement. Il serait nécessaire de fournir pour le territoire du PLUi, et commune par commune, l'inventaire des zones humides existantes, recensées et potentielles, établi par le CD32 et par l'ADASEA32⁷ ;
- l'état initial paysager fournit une analyse générale de bonne qualité mais aucun focus n'est réalisé sur les zones de projet ;
- la liste des communes concernées par un périmètre de protection d'eau potable n'est pas exhaustive. Elle doit être au moins complétée et actualisée du fait de l'abandon prochain de la station de traitement d'eau potable de Beaucaire ;
- l'état initial (p.21) vise le SDAGE 2010-2015 alors que le SDAGE 2016-2021 est adopté depuis le 21 décembre 2015.

Par ailleurs, la lisibilité du rapport souffre d'incohérences dans les périodes de référence choisies, notamment pour les objectifs démographiques (projections à 2025), de construction de logements (données 1999-2007-2012 et projections à 2030) et de consommation d'espace (données 2008-2014 et projections à 2030).

Le résumé non technique est peu lisible, non illustré et peu accessible (en fin de pièce du rapport environnemental – RP 4).

La MRAe recommande de relire attentivement l'ensemble des pièces du rapport, de compléter et d'actualiser les informations qui y figurent. Dans un souci de cohérence, elle recommande d'homogénéiser les périodes de référence sur la base desquelles sont effectués les diagnostics et les projections en matière de démographie, de construction de logement et de consommation d'espace.

Enfin elle recommande de revoir le résumé non technique pour le rendre plus clair et illustré ; elle recommande de le présenter en début de rapport environnemental pour favoriser son accessibilité.

Concernant la démarche d'évaluation environnementale, la pièce relative à l'évaluation environnementale (RP4) indique qu'une démarche itérative de prise en compte des enjeux environnementaux a conduit à analyser 277 secteurs et à en écarter certains en raison de leurs sensibilités environnementales. Mais les résultats et la méthode de cette démarche ne sont pas retranscrites dans le rapport de présentation, de sorte que les choix de la collectivité ne sont pas justifiés au regard des alternatives possibles et du risque d'impact sur l'environnement. L'évaluation environnementale se contente d'évoquer certains secteurs de projets jugés à enjeux forts (par exemple 11 secteurs sur 87 zones à urbaniser qui font l'objet d'une analyse au regard de la trame verte et bleue), sans que la logique de hiérarchisation des enjeux ne soit exposée.

Pour les quelques secteurs analysés, l'évaluation environnementale identifie et conclut parfois à des impacts modérés à forts sur l'environnement sans que ceux-ci ne soient argumentés sur la

⁷ L'inventaire des milieux et prairies humides de l'ADASEA32 a été repris excepté pour les communes de Beaucaire, Valence, Lagardère, Mansencôme, Mouchan, Cassaigne où il devra être pris en compte en totalité ; pour ces 2 dernières communes les milieux humides se localisent en bordure du ruisseau de la Nevère, cours d'eau classé liste 1 en tant que réservoir biologique (arrêtés du 7 octobre 2013) ; le zonage de ces milieux humides participera ainsi au maintien du classement de ce cours d'eau ; à Condom (en bordure de l'Osse), Larressingle (en bordure de l'Osse), Montréal (en bordure de l'Isaute) quelques milieux humides seront à rajouter.

base d'un état initial satisfaisant. Les mesures proposées dans le cadre des 70 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) (préservation de certains éléments, mesures paysagères, mesures de prévention des inondations, etc.) ne permettent pas d'attester d'un niveau d'impact résiduel faible de l'urbanisation de ces secteurs. 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), permettent difficilement d'apprécier la bonne mise en œuvre de la démarche d'évaluation environnementale.

En conséquence, la MRAe considère que l'évaluation environnementale n'est pas aboutie et ne permet pas d'attester que le projet de PLUiH aura des impacts faibles sur l'environnement.

Le dispositif de suivi proposé au titre de l'évaluation environnementale est dans l'ensemble satisfaisant, mais pourrait utilement être complété par des indicateurs relatifs au développement des énergies renouvelables.

La MRAe recommande :

- de compléter l'état initial de l'environnement par des inventaires naturalistes ciblés sur les zones pré-identifiées pour l'ouverture à l'urbanisation ainsi que sur l'ensemble des secteurs voués à être artificialisés ; et notamment 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 proposer une hiérarchisation argumentée de l'ensemble des enjeux environnementaux pour chaque secteur de projet ;
- d'argumenter l'analyse des incidences et la définition des mesures « éviter, réduire, compenser » (ERC) ;
- de justifier les choix opérés au regard des alternatives possibles et des impacts environnementaux potentiels en retranscrivant notamment la démarche itérative évoquée dans le rapport de présentation.

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 diagnostic⁸ indique qu'entre 2004 et 2018, 333 hectares (22 hectares/an) ont été prélevés sur les espaces naturels, agricoles et forestiers, et notamment 159 hectares pour l'habitat, 50 hectares pour les activités industrielles et commerciales (dont 41 pour le photovoltaïque), près de 47 hectares pour les bâtiments liés à l'activité agricole et plus de 38 hectares pour les équipements publics et voiries. **Il s'agit d'un rythme d'artificialisation considérable pour une collectivité qui connaît une décroissance démographique marquée (-0,4 % en rythme annuel entre 2010 et 2015).**

La MRAe rappelle que la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des espaces agricoles et naturels est un des axes majeurs de la planification territoriale, et constitue un enjeu crucial pour ce territoire.

Pour répondre à l'ensemble des besoins en cours et à venir, le projet de PLUiH prévoit l'extension de l'urbanisation sur 237 hectares (en zone AU) d'ici 2030 (soit le même rythme de 21,5 hectares/an pendant 11 ans). Ces espaces nouvellement urbanisés sont répartis comme suit :

- environ 103 ha ouverts à l'urbanisation immédiate (zones AU et AUh) et 20 ha d'urbanisation future (zones 2AU) pour l'habitat ;
- environ 28,5 ha ouverts à l'urbanisation immédiate (zones AUx et 1AUX) et 9,5 ha d'urbanisation future (2AUX) pour l'activité économique;

⁸(RP 1 – page 110)

- 3,6 ha ouverts à l'urbanisation pour des équipements publics (zones AUe) ;
- 8,73 ha de zone ouverte à l'urbanisation de loisirs (1AUL), 6,12 pour le patrimoine et 12 ha pour le tourisme ;
- 52 ha ouverts au développement d'énergies renouvelables (1AUenr).

S'y ajoutent 64 hectares de potentiel urbanisables en zone urbaine (RP 3 page 127), 31 secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL) en zone agricole et naturelle pour plus de 50 ha, dont une partie au moins impliquera une artificialisation d'espaces agricoles et naturels, et enfin la consommation d'espace diffuse en zone agricole, dont le diagnostic montre qu'elle est particulièrement importante sur ce territoire.

Bien que le projet affiche rendre 316 hectares au profit des espaces naturels et agricoles au regard des documents d'urbanismes opposables (PLU, cartes communales), la MRAe constate que le respect de l'obligation de modération de consommation d'espace⁹ n'est pas démontré par rapport à la période 2004-2018. Au regard de la faible attractivité démographique du territoire, des efforts beaucoup plus significatifs doivent être fournis pour maîtriser le rythme et le niveau d'artificialisation des espaces.

La MRAe constate que le projet de PLUi prévoit un maintien de l'artificialisation dans des proportions importantes et rappelle l'objectif assigné par le législateur de modérer cette consommation d'espace. Elle juge nécessaire de justifier le respect de cette obligation au regard de l'ensemble des consommations prévues (habitat, mais aussi activités économiques, activité agricole, équipements, énergies renouvelables...).

V.1.b) Consommation d'espace pour l'habitat

Le projet de PLUi est bâti sur une hypothèse de croissance démographique allant de +0,3 %/an (scénario « croissance douce ») à +0,64 %/an (scénario « optimiste et engagé »), ce qui correspond à l'accueil de 279 à 613 nouveaux habitants entre 2020 et 2025. La MRAe souligne qu'au regard de l'évolution démographique récente du territoire, ces scénarios supposent une augmentation forte de l'attractivité du territoire, mais le rapport de présentation n'expose pas quel pourrait en être le ressort.

À l'échéance 2030, ces scénarios impliquent, d'après le rapport de présentation, un besoin de production de 717 à 890 logements, compte tenu de l'accueil de population espéré, du desserrement des ménages et d'un besoin de renouvellement et de fluidité du parc. Les hypothèses sur lesquelles reposent ces projections mériteraient d'être explicitées.

Le pôle central de Condom a vocation à accueillir 35 % des logements, les pôles secondaires (Valence-sur-Baise, Montréal-du-Gers, Saint-Puy) 25 % et les communes rurales 40 %. Sur la base d'un objectif de densité de 14 logements/ha à Condom, 12 logements/ha dans les pôles secondaires et 7 logements/ha dans les communes rurales, et considérant un coefficient de rétention foncière estimé à 50 %, le PADD considère un besoin de 110 à 137,5 ha de foncier à destination d'habitat.

Or, le règlement graphique du PLUi prévoit 123,8 ha de zones à urbaniser à des fins de logements (1AU, 1AUh et 2AU), auxquels s'ajoute le potentiel densifiable en zone urbaine, estimé à 64 ha, soit un total de 187,8 ha assez nettement supérieur aux besoins identifiés dans le PADD¹⁰, même en prenant en compte 20 % de voiries et réseaux divers.

Le règlement graphique ne semble donc pas compatible avec le PADD. Par ailleurs, la MRAe observe que le coefficient de rétention foncière de 50 % est particulièrement important. Il induit une forte augmentation des surfaces à ouvrir pour l'habitat, sans pour autant être justifié dans le rapport de présentation sur la base d'une analyse argumentée des pratiques observées sur le territoire.

⁹ Article L151-4 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 compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques. »

¹⁰ Le tableau de la justification des choix (p. 127 RP3) aboutit à une conclusion différente, mais il comporte manifestement des erreurs et il est bâti sur un « pré-zonage » qui ne correspond pas au zonage arrêté.

Entre 2004 et 2018, la superficie moyenne de terrain consommée par logement supplémentaire (tout type confondu : construction, réhabilitation ...) était de l'ordre de 1380 m², mais s'élevait à environ 2400m² pour les logements neufs – ce qui est considérable. Le PLUi ambitionne de la diminuer à environ 1235 m² en moyenne (en tenant compte des effets de la rétention foncière), ce qui, pour la MRAe, demeure important en considérant qu'une partie du total des logements doit être produite en reconquête de logements vacants (environ 20 % sur Condom et les pôles secondaires, 10 % sur les communes rurales).

De plus, la MRAe relève que les objectifs de densité pour les nouveaux logements, qui varient entre 14 et 7 logements/ha en fonction des communes, ne sont pas traduits dans les pièces opposables du PLU (règlement, OAP), ce qui présente un risque qu'ils ne soient pas appliqués. Les OAP en particulier devraient préciser la densité ou le nombre de logements à construire en fonction de la superficie des terrains.

L'armature territoriale retenue organise le territoire autour de la polarité principale de Condom et de trois pôles secondaires (Valence-sur-Baïse, Montréal-du-Gers, Saint-Puy) et de communes rurales. La construction de près de 40 % des logements dans les communes rurales qui ne disposent pas de commerces et services de proximité, avec une densité beaucoup plus faible que sur le principal pôle urbain, aboutit à une consommation importante d'espace et à un éloignement des habitants par rapport aux emplois et services, avec un besoin important de déplacements. Ce choix n'apparaît pas aller dans le sens d'une baisse de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre liées aux transports.

La MRAe constate que le projet de PLUi arrêté demeure fortement consommateur d'espace et recommande que des objectifs plus ambitieux soient adoptés en la matière. Elle recommande notamment :

- de justifier les éléments qui conduiraient à une attractivité démographique soudainement accrue du territoire, au regard de son évolution passée
- de justifier le coefficient de rétention foncière de 50 %
- de localiser une part plus importante des logements au niveau des principaux pôles urbains, à proximité des services, commerces et emplois
- d'adopter un objectif de densité plus important pour les communes rurales
- de traduire explicitement les objectifs de densité dans les documents opposables du PLUi (en particulier les OAP)
- de justifier le respect de l'objectif de consommation d'espace à destination de logements affichés dans le PADD.

Par ailleurs, le nombre de logements à produire ne tient pas compte du nombre très important de changement de destination prévus dans le PLUIH : pratiquement 7000 bâtiments dont environ 5000 pour l'habitat et 2000 pour les bâtiments d'activités. Ces changements de destination interrogent :

- leur nombre contribue à diminuer les besoins en logements neufs et ils doivent être décomptés des besoins en production de logements nouveaux ;
- leur dissémination sur l'ensemble du territoire peut remettre en cause l'armature territoriale présentée dans le PADD et avoir des incidences négatives importantes en matière de déplacements notamment.

La MRAe recommande de revoir très significativement à la baisse le nombre de changements de destination de bâtiments possibles afin de consolider les choix d'armature territoriale du PADD, et d'en tenir compte dans le calcul des besoins en nouveaux logements – ce qui doit conduire à réduire l'ouverture à l'urbanisation à destination d'habitat.

La MRAe constate que projet présenté s'avère parfois très consommateur d'espaces en poursuivant une urbanisation linéaire ou déconnectée des centres bourgs (par exemple les zones AU de Saint-Justin, aux lieux-dit Guiroué, Bousquet, au Village, A Bounet, etc), en contradiction

avec le PADD qui affiche que l'extension des zones d'habitat doit s'inscrire en continuité des espaces bâtis et formes urbaines existantes.

La MRAe note que plusieurs secteurs sont concernés mais relève plus particulièrement les 7 cas indiqués par la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) qui s'est tenue le 2 mai 2019¹¹, avec selon les cas une déconnexion des secteurs urbains existants et des impacts paysagers potentiellement importants.

La MRAe recommande de conforter le projet de limitation de la consommation d'espace en recherchant une plus grande compacité de la forme urbaine, se traduisant notamment par l'ouverture de secteurs à l'urbanisation en priorité à proximité des centre-bourgs.

Elle recommande de reclasser en zone A ou N les secteurs ayant fait l'objet d'un avis défavorable de la CDPENAF.

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

Le projet de développement économique prévoit une ouverture à l'urbanisation de 30 à 40 hectares pour le développement économique auquel il convient d'ajouter 50 ha pour le développement des énergies renouvelables.

Ces besoins sont affichés sans détermination préalable des besoins en foncier économique, ni étude des disponibilités résiduelles ou besoin de réhabilitation des zones existantes. En effet entre 2004 et 2018 seuls 8 hectares ont été réellement artificialisés.

Aucune justification des besoins, choix de leur localisation (sur les communes de Condom, Valence-sur-Baise, Saint-Puy Montréal-du-Gers et Fourcès) et de leur mutualisation éventuelle de ces zones ne figure dans le dossier.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par une étude des disponibilités foncières et des besoins de réhabilitation des zones d'activités existantes afin de justifier le besoin foncier nouveau.

A défaut de justification, elle recommande reclasser en zone A ou N une partie des zones d'activités prévues, et d'en phaser l'ouverture à l'urbanisation en fonction du rythme effectif de consommation.

V.2. Préservation du patrimoine naturel

Le territoire est concerné par dix zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I et quatre ZNIEFF de type II liées à des bois, milieux humides et par cinq espaces naturels sensibles (ENS).

La trame végétale des espaces est fragmentée (bosquets, arbres isolés, cultures et prairies, linéaires de cours d'eaux, alignements de route...). Les cours d'eau et ruisseaux sont nombreux et les zones humides jouent également un rôle essentiel pour les continuités écologiques.

Pour la « mise en œuvre des objectifs 2-4 et 2-5 du PADD qui prévoient de protéger strictement les zones humides » il est écrit que « la réglementation associée permet de rendre inconstructible ces zones mais aussi de les préserver de toute atteinte à leur fonctionnalité (remblaiement, affouillement...) ».

Le rapport de présentation indique que les zones humides répertoriées, les linéaires situés le long des cours d'eau, les réservoirs de biodiversité et les éléments de paysage (haies, alignements...) sont protégés par le zonage N et/ou par une trame de préservation des continuités écologiques au titre de l'article. L.151-23 du code de l'urbanisme.

Or les dispositions du zonage Nzh dans le règlement écrit autorisent certains aménagements (extensions de constructions existantes, constructions nouvelles dédiées aux équipements ou services publics, etc.). Par ailleurs, un certain nombre de parcelles comprenant des zones humides n'ont pas été classées en Nzh¹². Les dispositions du PADD ne sont donc pas suffisamment traduites dans le règlement.

¹¹ Sur les communes de Béraut, Blaziert, Cassaigne, Cazeneuve, Condom

¹² Condom : parcelles OC 239, OC 751 et OC 016 en bordure de la Gèle-, Beaumont : parcelles OA 118, OA 119 et OA 120.

De même le zonage N autorise des aménagements potentiellement impactant dans les continuités écologiques.

La MRAe recommande de :

**- préserver les réservoirs et corridors écologiques par un zonage spécifique protecteur en encadrant de manière plus stricte dans le règlement les aménagements possibles ;
- de classer l'ensemble des parcelles comprenant des zones humides en zonage Nzh et de rendre le règlement plus protecteur en interdisant les affouillements et 'exhaussements, les constructions, etc...).**

Le rapport de présentation ne se prononce pas sur les incidences négatives des projets d'urbanisation, notamment en raison des mesures prises dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Une analyse des impacts et des mesures est proposée mais uniquement sur 11 secteurs d'OAP sur 277, sans que les conclusions qui ont conduit à déterminer le niveau d'enjeux ne soient étayées par une présentation détaillée et localisée des milieux et des espèces inventoriées.

A défaut d'informations de terrain précises la pertinence des mesures n'est pas démontrée. Pour les zones dont l'ouverture à l'urbanisation est maintenue, ces mesures méritent d'être renforcées après une identification précise des enjeux.

La MRAe recommande de justifier et compléter les mesures d'évitement et de réduction prises dans l'ensemble des OAP.

V.3. Préservation du patrimoine paysager naturel et bâti

V.3.a) Le traitement paysager

L'analyse paysagère fait ressortir les principales caractéristiques du territoire et présente d'une manière très pédagogique la typologie des différents villages rencontrés (villages de crête, de colline, de plateau et de vallée)¹³. La préservation de la richesse des paysages et du patrimoine constitue un axe important du projet de PLUi en tant que facteur d'attractivité du territoire. La qualité des entrées de villes et les extensions récentes de bourgs en rupture avec les formes urbaines traditionnelles font ressortir une problématique de lisibilité liée au mitage, à l'étalement linéaire et extensions de bourgs en rupture avec les structures originelles des villages. Par ailleurs, la mécanisation agricole entraîne des changements paysagers importants avec la suppression de haies et d'arbres qui modifient la mosaïque paysagère. Le projet de PLUi traite de ces problématiques, en identifiant les éléments de paysages et de bâtis vernaculaires à protéger (EBC, éléments à protéger au titre de l'article L.151-19 et L121-23).

Dans les OAP, il est prévu d'implanter ou préserver quelques arbres ou haies en limites extérieures des périmètres pour limiter les impacts visuels ; parfois des principes d'aménagement ont été déclinés, mais ces principes restent succincts avec des précisions très hétérogènes d'une OAP à l'autre. Par ailleurs les franges urbaines et interfaces entre la campagne et les zones à urbaniser ne sont qu'esquissées.

Enfin, la MRAe note l'absence d'analyse des entrées de ville. Pour une amélioration significative de l'existant, des OAP auraient pu être définies pour l'ensemble des entrées de ville identifiées comme sensibles dégradées afin de guider d'éventuels réaménagements d'espaces publics ou restructurations.

La MRAe recommande d'intégrer aux OAP le traitement des franges urbaines et l'interface entre les zones à urbaniser et le reste du territoire.

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.

¹³ Carte du rapport de l'état initial de l'environnement (RP 2 – page 15)

V.3.b) Patrimoine

L'Abbaye de Flaran à Valence sur Baïse est classée et contribue à l'économie touristique du secteur. La volonté des collectivités de lui redonner une place dans le territoire nécessite d'en respecter l'esprit et donc d'en préserver l'intimité. Or, sur le hameau ouest de Maignaut-Tauzia, la MRAe constate que zone urbaine permet des constructions de plus en plus proches de la RD 930 et de l'abbaye.

La MRAe recommande de supprimer les parcelles 357, 370,371 et 372 des secteurs urbanisables afin de limiter le développement de l'urbanisation du hameau et ne pas dégrader l'environnement paysager de l'abbaye de Flaran à Valence sur Baïse.

V.4. Prise en compte des risques naturels

V.4.a) Risque inondation

Le rapport de présentation explique éviter l'urbanisation des zones inconstructibles des PPRI (zone rouge d'aléa fort) et des secteurs de risque inondation par remontées de nappes. Seules quelques zones U (déjà existantes) et AU sont concernées (5 zones AU sont partiellement en zone rouge des cours d'eau et 8 recoupent potentiellement des secteurs sujets au débordement de nappe). Certains secteurs, objets d'OAP, sont ainsi concernés par le risque inondation¹⁴

Le report du contour des zones inondables et bandes tampon sur les plans des OAP, et l'adaptation de ces dernières aux contraintes d'inondabilité potentielle, rendraient le document plus lisible.

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. Compte tenu du faible nombre de secteurs concernés, une présentation plus précise de chaque secteur pourrait être réalisée.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en démontrant la bonne prise en compte du risque inondation et du risque de remontée de nappes.

V.4.b) Eau potable

L'adéquation entre le développement urbain envisagé et la capacité des différentes stations de traitement du territoire à produire de l'eau potable est un élément déterminant dans la faisabilité du projet de développement. La MRAe constate que cette analyse n'est pas menée notamment à Eauze et Montréal où 2 captages devront être fermés.

La MRAe recommande de préciser si les usines de production d'eau potable permettent d'assurer les besoins actuels et à venir avec les nouvelles ouvertures à l'urbanisation sur le territoire.

¹⁴ BCR1 est en grande partie en zone inondable, la limite Nord de CDM2 est concernée par une bande tampon en zone rouge du PPRI de Condom, la zone Ouest de CDM3, dont une desserte, est située en zone rouge du PPRI ; - CDM4 est située en limite de la zone rouge, le secteur à dominante d'habitat est séparé de cette zone par une zone « espace de nature à préserver » ; les observations de CDM5 sont identiques aux observations de CDM3. la limite Sud de CDM10 est concernée par une bande tampon en zone rouge du PPRI de Condom ; FOU3 est implantée en limite d'une bande tampon de 10 mètres de part et d'autres d'un ruisseau, de protection du cours d'eau, de la ripisylve et des milieux. À noter que les constructions y sont interdites, les plantations d'arbres et de haies sont réglementées en zone inondable, tout comme la mise en place de clôtures ; L'angle Ouest de MAI2 et l'accès prévu sont en partie dans la zone inondable du PSS de la Baïse : les haies et clôtures réglementées en zone inondable ; MTL4 est implantée en limite d'une bande tampon de 50 mètres de part et d'autres d'un ruisseau, de protection du cours d'eau, de la ripisylve et des milieux. À noter que les plantations d'arbres et de haies sont réglementées en zone inondable, tout comme la mise en place de clôtures ; MOU1 est implantée en limite d'une bande tampon de 10 mètres de part et d'autres d'un ruisseau, de protection du cours d'eau, de la ripisylve et des milieux. À noter que les constructions y sont interdites, les plantations d'arbres et de haies sont réglementées en zone inondable, tout comme la mise en place de clôtures. L'accès prévu se trouve dans la zone tampon.

V.4.c) Assainissement collectif et non collectif

Le territoire est équipé de 20 stations de traitement des eaux usées. Le rapport indique en page 57 que « toutes les installations étaient conformes en équipement et en performance au 14/11/2018 ». La MRAe note que ce constat est erroné, les dernières conformités conformément à la directive ERU¹⁵ sont effectives au 31/12/2017. De plus, la station d'épuration de Saint-Puy a été jugée non conforme pour mauvaises performances. Cependant, il convient de rappeler qu'un projet de réhabilitation de cette station de traitement est en cours.

Les objectifs d'urbanisation proposés à l'horizon 2025, répartis en trois pôles du territoire, sont à priori compatibles avec la capacité résiduelle de traitement des stations concernées. Cependant, il aurait été souhaitable que le dossier mentionne le nombre de nouvelles habitations potentielles par communes du territoire raccordées aux systèmes d'assainissement et de justifier de la compatibilité des raccordements avec la capacité résiduelle de traitement.

Concernant l'assainissement non collectif, il serait nécessaire de s'assurer qu'elles disposent toutes d'un exutoire pour le rejet éventuel. En cas de sol défavorable à l'infiltration, l'impossibilité d'évacuer les eaux usées traitées pourrait aboutir à une impossibilité de construire. De plus, pour ces parcelles, le dossier doit apporter la preuve du caractère exceptionnel de l'urbanisation (habitat très diffus – nombre, parcelles constructibles de grande taille – densité, nombre de permis par an...) et les éléments permettant de démontrer que le niveau d'atteinte sur l'environnement reste acceptable.

La MRAe recommande de mettre à jour les informations concernant l'assainissement collectif et de justifier de la compatibilité des raccordements des nouvelles habitations potentielles avec la capacité résiduelle de traitement des stations.

Concernant l'assainissement non collectif, elle recommande de justifier l'aptitude des sols à l'installation de dispositifs performants d'assainissement individuel et d'écarter les secteurs qui présenteraient des contraintes en la matière.

V.4.d) Eaux pluviales

La MRAe note l'absence de référence à un zonage des eaux pluviales et l'absence du plan du réseau d'eaux pluviales dans les annexes du PLUi. Elle note que quatre emplacements réservés sont identifiés pour cette gestion des eaux pluviales (trois à Mouchan, un à Lagardère), mais s'interroge sur leur faible nombre.

La MRAe recommande d'annexer au PLUIH le zonage des eaux pluviales et le plan du réseau.

Elle recommande également d'ajouter les emplacements réservés à la gestion des eaux pluviales pour toutes les communes du territoire concernées et pas uniquement pour trois d'entre elles.

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

Le PLUi annonce des mesures classiques afin de limiter les déplacements. Le PADD pose un principe d'organisation du développement en maîtrisant les besoins de déplacement (augmentation de la densité, maîtrise de la consommation d'espace, cheminements doux notamment dans certaines OAP, réorganisation des déplacements notamment des poids lourds, gestion du stationnement, développement de la mobilité partagée et active – transports en commun, à la demande et co-voiturage).

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 d'un recours très

¹⁵ La directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires (Directive 91/271/CEE) fait obligation aux agglomérations de l'Union européenne de collecter et de traiter leurs eaux urbaines résiduaires.

majoritaire sur le territoire à la voiture individuelle, et de la poursuite d'un accueil significatif de population à l'écart des services, commerces et emplois.

Elle note que des efforts sont faits en matière de stationnement, le règlement encourageant la mutualisation des parkings commerciaux et la mise à disposition de bornes véhicules électriques et de bornes de recharges.

Mais elle s'interroge sur la mise en œuvre effective de cette mesure ainsi que des autres mesures (développement des modes doux, du transport en commun et à la demande et du co-voiturage), les emplacements réservés associés n'apparaissant pas clairement listés ni inscrits dans les règlements écrits et graphiques du PLUi.

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

Elle recommande d'inscrire en emplacement réservé les infrastructures nécessaires au développement des modes de transport alternatifs à la voiture individuelle.

Elle recommande également de réaliser un bilan précis des voies dédiées aux déplacements en modes doux sur l'ensemble des communes, afin d'identifier les continuités et discontinuités, les secteurs à relier ou améliorer, notamment dans les centres bourgs et lotissements existants, les nouveaux projets inscrits dans les schémas des OAP semblant ne se raccrocher à aucune voie cyclable ou piétonnière existante.

V.5.b) Développement des énergies renouvelables

La MRAe relève favorablement la volonté affichée par le PADD de la communauté de communes de contribuer à la transition énergétique en agissant sur les économies d'énergie des logements¹⁶. Par ailleurs dans la partie justification des choix (p.21), le rapport indique que l'un des enjeux du projet habitations neuves sobres en énergie vise à « *favoriser les formes urbaines plus compactes et le recours au bioclimatisme, à accompagner la mise en œuvre de performances énergétiques élevées (RT 2012 - RT 2020 : BEPOS) et à encourager le développement des énergies renouvelables dans le mix énergétique pour moins dépendre de l'électrique*¹⁷... tout en maîtrisant l'impact visuel de ces constructions (p.41) ».

Toutefois ce choix de développement est très peu traduit dans le rapport présentation comme dans le règlement écrit.

Dans les dispositions générales, le règlement écrit permet la mise en œuvre de solutions bioclimatiques¹⁸. Mais la portée de cette mesure est limitée par l'absence d'obligations contraignantes. En effet, le règlement encourage cette solution « *dans la mesure du possible* » et s'engage peu en demandant d'appliquer « *a minima la réglementation en vigueur* ». Ces dispositions n'imposent donc aucune exigence particulière contributive à la transition énergétique, y compris pour les bâtiments et équipements publics nouveaux. Des zones de performances énergétiques renforcées auraient pu utilement figurer dans les règlements et dans les OAP.

Le rapport identifie à juste titre les zones futures zones de production d'énergies renouvelables (1 Auenr), avec une superficie importante : plus de 52 hectares pour le seul photovoltaïque sur 4 sites (Condom, Beaucaire, Lagraulet-du-Gers et Cazeneuve), le projet de Beaucaire ayant fait l'objet de la délivrance d'un permis de construire.

La MRAe rappelle par ailleurs que ce développement ne doit pas se réaliser au détriment de la prise en compte d'autres sensibilités environnementales (notamment biodiversité et paysage). Les superficies sont conséquentes et touchent des secteurs qui n'ont pas été au préalable identifiés comme dégradés ou propices à accueillir des EnR. Le rapport de présentation ne comporte

¹⁶réhabilitations thermiques de l'existant, encouragement à la construction bioclimatique, maîtrise des mobilités avec l'implantation des nouvelles constructions à proximité des centres bourgs, développement des énergies renouvelables (EnR) (solaire thermique et photovoltaïque, biomasse, bois, hydraulique, etc.

¹⁷bois, biomasse, solaire, géothermie, éolien...

¹⁸orientation du bâti, plantations, protections, ventilations naturelles, etc.

aucune information sur leurs sensibilités naturalistes ou paysagères. Pourtant, ces secteurs sont situés en zones agricoles, dont certaines parcelles sont encore déclarées à de la PAC, et intersectent en tout ou partie des corridors écologiques, des boisements classés en EBC (Condom) et/ou une zone humide (Nzh à Cazeneuve).

Par ailleurs, aucun indicateur de suivi n'est prévu pour le suivi du développement des énergies renouvelables.

La MRAe relève le caractère conséquent des secteurs identifiés pour accueillir des EnR (1AUEnr), sans que leur localisation ne repose sur une analyse des enjeux environnementaux (en particulier naturalistes et paysagers) ni sur une justification des choix au regard des alternatives. Elle relève que le projet de développement des EnR comporte, en l'état, des incidences potentiellement importantes sur l'environnement, qui n'ont pas été analysées.

La MRAe recommande donc de démontrer que les secteurs retenus n'impactent pas des milieux à enjeux forts, correspondent aux meilleurs choix possibles après que d'autres alternatives pertinentes ont été écartées, en s'appuyant sur des études préalables (sites dégradés, vastes surfaces artificialisées,...).

Elle recommande également de supprimer les secteurs présentant les enjeux environnementaux les plus forts notamment ceux comportant des boisements de qualité et des zones humides.

Concernant l'implantation d'énergies renouvelables sur les bâtiments, la MRAe recommande d'étudier la possibilité d'introduire des zones de performances énergétiques renforcées afin de favoriser et soutenir activement la transition énergétique.

Enfin elle recommande de rajouter des indicateurs de suivi permettent de mesurer les efforts consentis par la collectivité dans ce domaine.