



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis sur l'élaboration du PLUi-H de la communauté de communes Terre des Confluences (82) - 2ème arrêt

N°Saisine : 2023-011656

N°MRAe : 2023AO57

Avis émis le 29 juin 2023

PRÉAMBULE

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

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 29 mars 2023, l'autorité environnementale a été saisie par la communauté de communes Terres de Confluences pour avis sur son projet de plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de Plan local de l'habitat (PLUi-H).

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

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

Cet avis a été adopté lors de la réunion du 29 juin 2023 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Stéphane Pelat, Philippe Chamaret, Annie Viu, Yves Gouisset, Marc Tisseire, Jean-Michel Salles et Jean-Michel Soubeyroux.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

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

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 16 mai 2023

Le préfet de département a également été consulté.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

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

SYNTHÈSE

Le projet de révision du plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUi-H) vise à doter les vingt-deux communes de la communauté de communes d'un document d'urbanisme commun afin d'organiser le développement du territoire à horizon 2030.

Le territoire concerné comporte des sensibilités environnementales fortes attestées par la présence de plusieurs sites d'espaces naturels d'intérêt. La consommation d'espace constitue un enjeu essentiel de ce territoire qui se caractérise par une importante dispersion de l'habitat.

Le projet de PLUi-H vise l'accueil d'environ 9 000 à 10 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2030, en rupture avec la dynamique démographique récente et sur la base de documents anciens non remis à jour.

Le scénario retenu de répartition de l'accueil de population traduit une dépoliarisation du territoire, dépoliarisation qui induit de facto un besoin accru de mobilité. Aussi la MRAe recommande d'étudier les incidences sur les consommations énergétiques et les émissions de GES du scénario retenu en matière de répartition des logements, et d'inclure cette analyse dans la justification des choix du territoire au regard des enjeux environnementaux.

L'analyse des possibilités d'urbanisation permises par le PLUi-H est incomplète ; la MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par une analyse des capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces urbains existants et de mettre en place les outils réglementaires à même de garantir la mobilisation prioritaire de ces capacités.

Le PLUi-H prévoit une très faible réduction de l'artificialisation des sols par rapport à la consommation d'espace constatée entre 2011 et 2021. Compte tenu des textes en vigueur (loi climat et résilience de 2021), le projet ne démontre pas l'atteinte attendu des objectifs de réduction de la consommation foncière .

Malgré un travail de hiérarchisation des enjeux naturalistes, la MRAe relève que plusieurs secteurs de projets sont susceptibles d'engendrer des impacts significatifs sur des milieux naturels présentant des sensibilités locales. Sur ces secteurs, la MRAe recommande la recherche d'alternatives de moindre impact environnemental. À défaut d'alternatives, elle recommande de préciser l'évaluation des incidences des zones de projet du PLUi-H qui présentent des enjeux modérés à forts et de déterminer des mesures adaptées pour limiter ces incidences. Concernant la trame verte et bleue, la MRAe recommande de mobiliser plus efficacement les outils de protection disponibles pour garantir la préservation des réservoirs de biodiversité et des continuités écologiques.

Le territoire du PLUi-H est particulièrement exposé au risque inondation. À ce titre, la MRAe recommande de faire évoluer le PLUi-H afin d'assurer la bonne prise en compte du risque inondation, y compris dans les zones constructibles et faiblement inondables du PPRI.

La MRAe rappelle l'objectif de réduction de la vulnérabilité et de non aggravation des risques qui se traduit par l'inconstructibilité stricte des secteurs inondables non urbanisés et des champs d'expansion des crues.

En l'état actuel, la MRAe constate que le projet de PLU apparaît porteur d'incidences significatives sur l'environnement et recommande d'y apporter des évolutions majeures.

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

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet d'élaboration du PLU

L'élaboration du PLUi-H Terres des confluences est soumise à évaluation environnementale systématique en vertu des articles L. 104-2 et R. 104-9 du code de l'urbanisme (CU) applicables aux procédures d'élaboration lancées avant le 8 décembre 2020², en raison de la présence de trois sites Natura 2000 sur le territoire.

Par délibération du 16 février 2023, le conseil communautaire de la communauté de communes Terres des Confluences a arrêté une nouvelle version du projet de plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de Plan local de l'habitat (PLUi-H). La MRAe a émis un avis sur le premier arrêt en date du 23 septembre 2020³.

Il est rappelé qu'en application de l'article L.122-9 du code de l'environnement, l'adoption de l'élaboration du plan PLUi-H devra être accompagnée d'une déclaration indiquant notamment comment il a été tenu compte du présent avis de la MRAe. Le PLUi-H approuvé ainsi que cette déclaration devront être mis à disposition du public et de la MRAe.

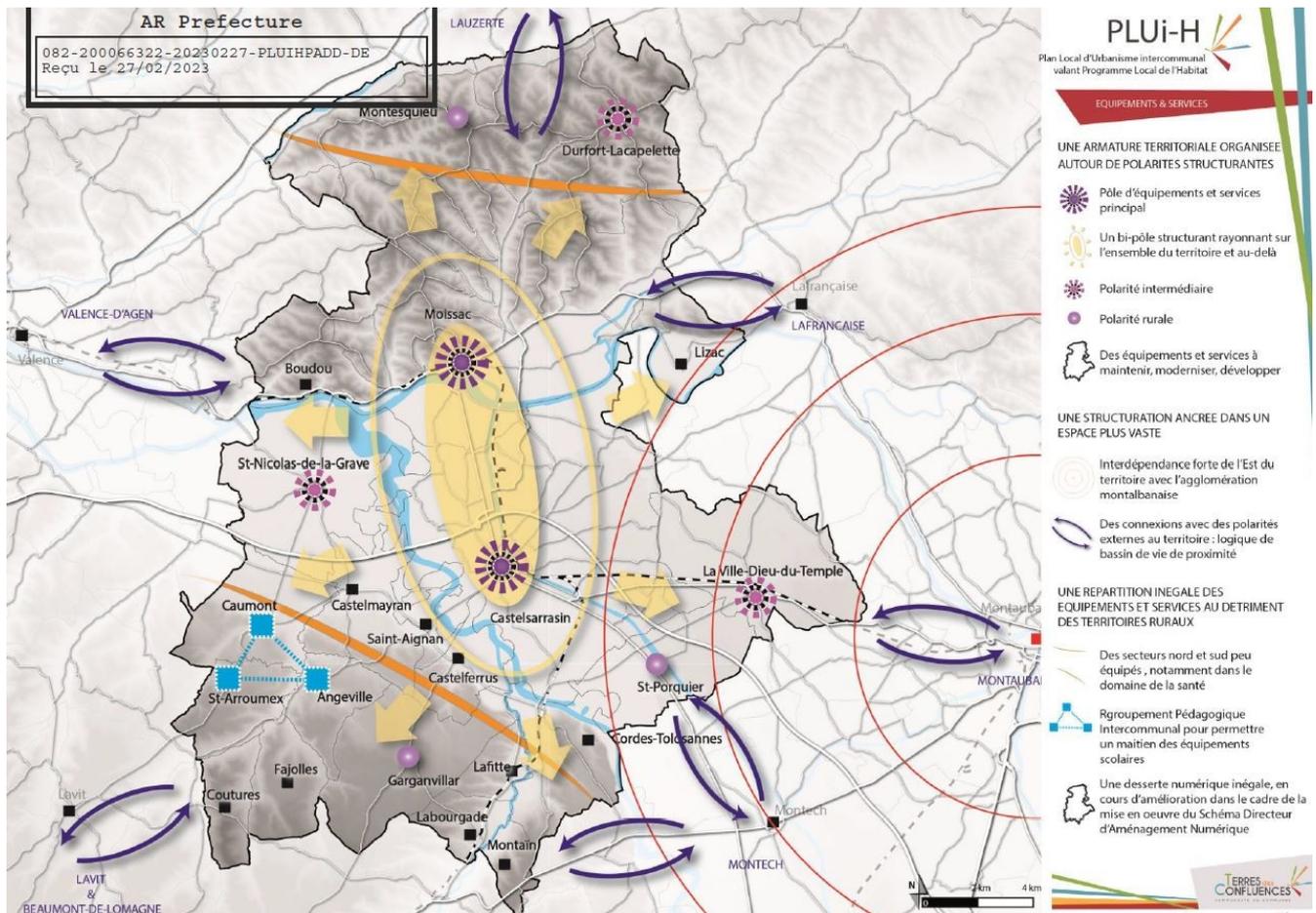
2 Présentation du projet

La communauté de communes Terres des Confluences (CCTC) se situe dans le sud-ouest de la France, dans le département de Tarn-et-Garonne, entre la communauté d'agglomération d'Agen et la communauté d'agglomération de Montauban et à moins d'une heure de Toulouse Métropole.

En 2019, l'intercommunalité comptait 41 834 habitants dont 14 114 à Castelsarrasin et 13 378 à Moissac. La population se concentre majoritairement sur ces deux communes, polarités économiques principales du territoire, qui comptent chacune un tiers des habitants de l'intercommunalité. Les communes du sud-est du territoire connaissent une dynamique démographique positive en tirant profit de la proximité de l'agglomération de Montauban et de la présence d'axes de transports structurants (D958, A62, ligne ferroviaire Bordeaux-Sète, gare de Castelsarrasin, Moissac, La-Ville-Dieu-du-Temple) pour se développer. Le reste du territoire est majoritairement composé de communes à faible densité de population.

2 Les procédures d'élaboration de PLU lancées à compter du 8 décembre 2020 sont soumises à évaluation environnementale systématique (art. L. 104-1 du code de l'urbanisme), qu'il y ait ou non présence d'un site Natura 2000.

3 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2020ao55.pdf>



Armature territoriale extraite du PADD

Le territoire s’organise selon trois grandes entités paysagères : Coteaux du Bas Quercy, Plaine et terrasses du Tarn et de la Garonne, Plateau de Lomagne. Il est dominé par l’agriculture, essentiellement représentée par les grandes cultures dans les vallées et orientée sur la production fruitière et les cultures permanentes sur les coteaux du bas-Quercy.

Les boisements naturels couvrent moins de 10 % de la surface et occupent une place modérée du territoire de la CCTC. Sur les coteaux du Bas Quercy, les boisements naturels se démarquent toutefois par une grande diversité de faciès forestiers. Dans la plaine alluviale de la Garonne, les boisements naturels sont souvent limités aux bords des cours d’eau (ripisylves).

La communauté de communes compte trois sites Natura 2000 : les zones spéciales de conservation « *Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste* », « *Coteaux du ruisseau des Gascons* », « *Vallées du Tarn, de l’Aveyron, du Viaur, de l’Agout et du Gijou* » et la zone de protection spéciale « *Vallée de la Garonne de Muret à Moissac* ». Elle compte également huit zones naturelles d’intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), trois arrêtés préfectoraux de protection de biotope, ainsi que de nombreuses zones humides.

Un plan climat air énergie territorial (PCAET) a été arrêté le 14 décembre 2021 sur lequel la MRAe a rendu un avis le 17 mars 2022⁴

Le projet de PLUi-H est bâti sur un scénario d’accueil de l’ordre de 9 000 à 10 000 nouveaux habitants à l’horizon 2030. Le projet retenu, traduit dans le projet d’aménagement et de développement durables (PADD), s’articule autour de trois axes :

- rééquilibrer le modèle de développement du territoire en augmentant la part des activités productives et du tourisme dans son revenu ;
- offrir des services adaptés aux parcours de vie des habitants, comme aux attentes des touristes et des nouveaux arrivants ;

4 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022ao26.pdf>

- améliorer le cadre de vie de qualité par un aménagement durable du territoire et une mobilité facilitée.

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

La MRAe identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales du territoire. Cette appréciation est aussi fonction des leviers potentiels et des marges de manœuvre que le document d'urbanisme offre pour influencer sur ces enjeux.

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

- la modération de la consommation d'espaces ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- la prise en compte des risques naturels ;
- la réduction des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre ;
- la préservation de la ressource en eau.

4 Qualité et pertinence des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

La MRAe relève que les données chiffrées et les dates de projection du scénario démographique présenté dans le PADD (p.12) et dans la partie justification et explication des choix sont différentes (p.47). Ces incohérences, qui portent sur les données d'entrée du projet de PLUi-H, ne permettent pas de comprendre quel est le taux de croissance démographique finalement retenu, ni sa cohérence avec les surfaces ouvertes à l'urbanisation.

La MRAe recommande de clarifier, mettre à jour et en cohérence toutes les données chiffrées relatives au scénario de croissance démographique retenu.

La MRAe rappelle que le rapport de présentation doit analyser la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales et exposer les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces (article L151-4 du code de l'urbanisme). Ce travail n'a pas été réalisé sur le tissu urbain existant à vocation économique. La MRAe estime que cette analyse est essentielle sur un territoire qui présente une forte attractivité économique.

Conformément au code de l'urbanisme, la MRAe recommande d'analyser la capacité de densification et de mutation du tissu urbain à vocation économique, en tenant compte des formes urbaines et architecturales et exposer les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces.

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1 Limitation de la consommation d'espace

Le projet est basé sur un scénario de croissance démographique de l'ordre de 1,3 % par an et vise l'accueil d'environ 9 000 à 10 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2030. Le PADD précise que le scénario démographique retenu pour le territoire s'appuie sur la projection démographique du Plan Départemental de l'Habitat de Tarn-et-Garonne 2017-2022 qui envisage un taux de croissance annuel moyen de 1,3 % par an. Ce taux de croissance retenu s'appuie sur des données anciennes, il ne prend pas en compte la dynamique démographique récente. En effet, le taux de croissance annuel constaté entre 2014 et 2020 est de 0,75 % par an.

Par ailleurs, les données n'ayant pas été actualisées, et étant en 2023, pour accroître la population de 9 000 à 10 000 habitant à l'horizon 2030, il faudrait atteindre un taux de croissance de l'ordre de 2 % par an.

Le projet du PLUi-H tel que présenté actuellement compte plus de zone de développement (zones AU et STECAL) que le projet présenté lors de l'arrêt n°1. Or, le bilan de la consommation d'espace manque de clarté du fait de l'éparpillement des données et de l'absence de synthèse claire comparant la consommation d'espace effective des dix dernières années au projet de PLUi-H pour chaque vocation des sols (habitation, activités économiques, équipement, énergies renouvelables...).

La MRAe estime que les principales données d'entrée, sur lesquelles s'appuie le projet de PLUi-H, ne sont pas clairement définies et justifiées. Le rapport de justification des choix (p.196) précise que « *pour accueillir la population envisagée par le PADD, la production de 300 logements en moyenne par an est nécessaire, soit 3000 sur la durée envisagée (10 ans)* » et que « *sur le total, 1750 logements sont envisagés au sein des OAP, dont la majorité est située en zone AU. Cela signifie que plus de 40% de la production de logement est prévue en densification des tissus existants (dents creuses, divisions parcellaires)* ». La MRAe estime que ce raisonnement est inexact : compte tenu de la prise en compte d'un scénario démographique en rupture franche avec les tendances passées, sans justification probante, qui se traduit par un besoin très important de logements mais sans modalités contraignantes visant à l'usage préférentiel des espaces urbains interstitiels, il est probable que la production de logement à venir, inférieure aux prévisions, s'effectuera essentiellement en extension. Or la MRAe rappelle que la lutte contre l'étalement urbain et la maîtrise de la consommation d'espace constituent les premières mesures d'évitement des enjeux environnementaux les plus importants. L'artificialisation des sols aboutit à une diminution des espaces naturels, agricoles et forestiers, et engendre notamment une perte de biodiversité, une banalisation des paysages, aggrave les risques de ruissellement. Par ailleurs, elle augmente les besoins de déplacements, rendant plus complexe une réduction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre qui s'ajoute à l'effet direct de l'artificialisation (perte de capacité de stockage de carbone).

L'analyse des gisements fonciers relève pourtant un potentiel important. Cette analyse aurait dû être approfondie en intégrant le potentiel en mutation, ainsi que les leviers d'action pour concrétiser l'exploitation du gisement foncier dans l'existant. Le but étant d'identifier finement le potentiel foncier exploitable, et d'aboutir à une programmation de la production de logement en densification, mais également à l'identification de secteurs d'intérêt pouvant faire l'objet d'OAP sectorielles.

Le projet prévoit de réduire la superficie moyenne des parcelles par logements de 20 à 35 %, correspondant à des surfaces de parcelles en moyenne de l'ordre de 800 à 1 000 m² par logement. Des opérations de logement avec des formes urbaines plus denses et variées permettraient de répondre non seulement à l'enjeu de diversification du parc de logements, identifié dans le diagnostic⁵, mais également à celui de la modération de consommation d'espaces.

La MRAe recommande de justifier le scénario démographique retenu en rupture avec la tendance actuellement observée, en explicitant les facteurs qui pourraient expliquer un surcroît d'attractivité.

À défaut, compte tenu des incidences que ce scénario implique sur la consommation d'espace, elle recommande de retenir un scénario démographique en lien avec l'évolution constatée les dix dernières années.

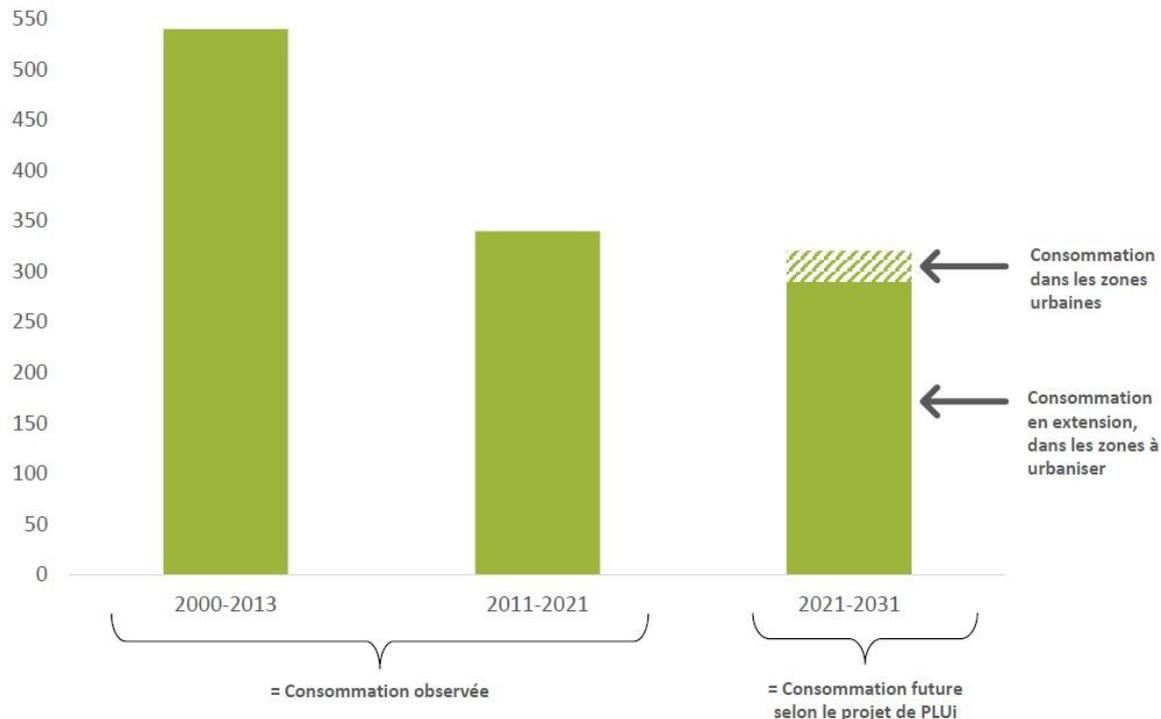
Elle recommande ensuite d'approfondir l'analyse du potentiel en mutation urbaine sur le territoire et de mettre en place tout outil réglementaire pour prioriser l'usage des espaces en densification et mutation pour les constructions, avant d'envisager toute extension. Enfin, elle recommande de viser des densités plus adaptées à une gestion économe de la consommation d'espace.

Concernant le développement des activités économiques, la part de développement urbain en extension et en intensification n'est pas précisée. Pourtant, le PADD entend mettre en œuvre une stratégie économique alliant ambition économique, qualité d'accueil et gestion économe de l'espace.

5 « *La CC Terres des Confluences compte plus de 60% de déménagements constitués d'une ou deux personnes. Dans le même temps, ce sont plus de 75% des logements qui comptent 4 pièces ou plus. Cette situation révèle une forte inadéquation du parc de logements avec le profil des ménages locaux. En effet, 63% des logements font l'objet d'une sous-occupation. Avec un niveau encore plus élevé à l'échelle de la commune de Castelsarrasin qui atteint les 76%. Au vu des dynamiques démographiques à l'œuvre sur le territoire et qui tendent à une diminution de la taille des ménages, ces situations pourraient s'accroître.* » (p.32 du diagnostic).

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par la présentation de la stratégie économique envisagée, et de limiter l'ouverture à l'urbanisation aux seuls besoins définis tout en prenant en compte le foncier mobilisable dans les zones d'activités existantes.

Le graphique ci-dessous, extrait du rapport de présentation (Justification et explication des choix du PLUi-H, p.189), présente la consommation d'espace en hectare observée lors des décennies précédentes et la consommation future envisagée par le projet de PLUi-H.



La MRAe rappelle que la Loi « climat et résilience » du 22 août 2021 prévoit de diviser par deux sur les dix prochaines années la consommation d'espace naturel agricole et forestier par rapport à la précédente décennie (article 191). Le rapport de présentation doit donc présenter la consommation d'espace naturel agricole et forestier précisément afin que le lecteur puisse apprécier la pertinence du projet au regard de l'objectif fixé par la loi. À titre de justification, le dossier précise que les efforts en matière de consommation d'espace ont déjà été consentis sur la période 2011-2021. Cette appréciation n'est pas conforme au texte de la loi et la MRAe considère qu'en l'état, le projet de PLUiH ne démontre pas que la trajectoire de diminution de la consommation foncière envisagée est en accord avec les objectifs fixés dans le cadre de la loi climat et résilience.

La MRAe recommande de présenter clairement la consommation d'espace naturel agricole et forestier envisagée par le projet de PLUi-H.

Elle recommande de démontrer comment la communauté de communes répond à la trajectoire de modération foncière défini par la loi « climat et résilience » ou à défaut de réduire les consommations d'espace autorisées par le projet.

5.2 Préservation des milieux naturels et de la biodiversité

Il est indiqué que des visites de terrain ont été effectuées le 29 et le 30 avril 2019 (p.24 de l'évaluation environnementale). Les visites de terrains constituent une approche de pré-diagnostic visant à caractériser les sensibilités naturalistes potentielles. Cette démarche est pertinente, néanmoins, il est rappelé, conformément à l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme que le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale doit être proportionné aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone

considérée. Une telle analyse n'est pas transcrite dans l'évaluation environnementale. À ce titre, l'expertise naturaliste manque de rigueur. En effet, le PLUi-H envisage plusieurs zones d'aménagement qui présentent des sensibilités naturalistes et pour lesquelles les incidences résiduelles sont potentiellement modérées à très fortes. Sur ces secteurs l'absence de recherche d'alternatives et les lacunes de prospection montrent que l'évaluation environnementale n'a pas été menée à son terme. Ces zones identifiées à enjeux modérés à forts sur le plan naturaliste devraient faire l'objet d'une recherche de solutions de substitutions raisonnables et à défaut d'alternative, de prospections complémentaires, en période favorable, pour préciser les impacts de l'urbanisation et définir des mesures de réduction voire de compensation. Il est également indispensable que le rapport de présentation qualifie et quantifie les effets cumulés. En l'état, le projet de PLU apparaît porteur d'incidences significatives sur l'environnement.

La MRAe recommande la recherche d'alternatives de moindre impact environnemental à l'ouverture des secteurs qui présentent des enjeux modérés à forts.

À défaut d'alternative, elle recommande de préciser l'évaluation des incidences des zones de projet du PLUi-H qui présentent des enjeux modérés à forts sur la base d'un état initial naturaliste complété par des inventaires ciblés en période favorable, et de restituer clairement la démarche menée sur la base notamment de cartes figurant les enjeux identifiés, les mesures d'évitement et de réductions prises, les impacts résiduels et les effets cumulés, voire les pistes de compensation envisagées.

Il est par ailleurs indiqué que certaines zones AU ont été créées au sein d'un périmètre ZNIEFF. Ce choix s'observe sur les communes de Saint Aignan et Castelferrus. L'ouverture à l'urbanisation de ces secteurs entraîne une consommation d'espaces naturels au sein de zones reconnues comme des réservoirs écologiques secondaires et donc implique des incidences négatives potentielles sur les milieux présents et la biodiversité qu'ils abritent (évaluation environnementale p. 67).

Quatre secteurs de STECAL chevauchent un périmètre ZNIEFF. Il s'agit de sites à vocation de loisirs ou touristique, déjà existants. Il est précisé que ce zonage a pour objectif d'acter une situation existante ou de valoriser le site. Bien que le règlement limite l'emprise au sol à 30 % de l'unité foncière des effets notables restent potentiels localement.

La MRAe relève également que le règlement ne fixe pas d'emprise au sol maximale pour les nouvelles constructions au sein des zonages N, A et ceux indicés « tvb » (trame verte et bleue) ; ce qui est susceptible d'aggraver les effets négatifs sur les milieux naturels présents localement.

Par ailleurs, la zone Ntvb, qui délimite notamment les réservoirs de biodiversité, autorise les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, les installations de production d'énergie renouvelable, les affouillements et exhaussements du sol, le changement de destination des bâtiments, l'extension de constructions existantes notamment agritouristiques, les piscines, les constructions agricoles en bâti léger (sans fondation) pour l'accueil d'animaux ou de denrées destinées à leur alimentation ou abreuvement, les installations et les constructions d'emprise réduite nécessaire au pompage de l'eau pour l'activité agricole. Les zones Atvb, Ap et Np sont également très permissives, traduisant une quasi absence de protection des enjeux environnementaux de ces secteurs.

La transcription des zonages agricoles et naturels à enjeux écologiques et paysagers dans le règlement du PLUi-H doit être renforcée au regard de leur objectif de conservation. Le règlement écrit doit donc limiter, voire interdire les constructions et aménagements qui pourraient avoir des incidences notables.

Afin de limiter les risques de dégradation des espaces paysagers et naturels sensibles, la MRAe recommande de renforcer l'inconstructibilité réglementaire des zones Ntvb, Atvb, Ap et Np.

5.3 Prise en compte du risque d'inondation

Le territoire de la communauté de communes est particulièrement exposé au risque inondation. Il est entièrement couvert par trois Plans de Prévention des Risques Inondation (PPRI) :

- Le PPRI du bassin de la Garonne Amont approuvé par arrêté préfectoral n°AP 00-1618 du 06/11/2000 (modification du règlement le 27/09/2014)

- Le PPRI du bassin de la Garonne Aval approuvé le octobre 2000 (modification du règlement le 27/09/2014)
- Le PPRI du bassin du Tarn approuvé le 22/12/1999 (modification du règlement le 27/09/2014)

Il convient en premier lieu de produire une carte à une échelle adaptée superposant le zonage des plans de prévention du risque inondation (PPRI) au règlement graphique du PLUi-H. Pour la bonne information du public, cette carte doit permettre à toute personne consultant le dossier de PLUi-H de visualiser la localisation des zones d'aménagement prévues par le PLUi par rapport à celle des zones à risque définies par les PPRI.

Le préfet coordonnateur de bassin a approuvé par arrêté du 11 janvier 2013 le territoire à risque important d'inondation (TRI)⁶ de Montauban-Moissac au titre de l'aléa de débordement du Tarn et de la Garonne. La confluence Tarn-Garonne est identifiée comme un Territoire à Risque Important d'inondation (TRI) où les mesures de gestion des risques sont renforcées suite à l'application d'un arrêté préfectoral de 2013. Les communes de Moissac, Lizac et Castelsarrasin sont concernées.

Afin de maîtriser le risque d'inondation le règlement prévoit :

- la mise en place de clôtures perméables dans les zones concernées par un risque inondation ;
- la protection de la trame de haies existantes pour limiter les ruissellements ;
- la mise en place d'une zone tampon réglementaire au titre de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme pour la majorité des cours d'eau ;

L'évaluation environnementale précise que bien qu'un travail itératif visant à limiter la définition de zones de projet dans les secteurs concernés par des inondations, ait été mené, il subsiste un nombre non négligeable de secteurs de développement exposés au risque :

- 32 zones de développement (17 zones AU et 16 STECAL) sont concernées par un risque inondation identifié par les différents PPRI en vigueur. Parmi elles, 14 zones AU et tous les STECAL sont concernées par la zone rouge inconstructible ;
- 8 zones de développement (8 zones AU et 3 STECAL) sont concernées par un risque inondation identifié par le TRI. Celles-ci sont également concernées par les différents PPRI.

Il est par exemple indiqué des incidences résiduelles négatives sur plusieurs OAP (OAP MSC 01 et OAP MSC 21 sur la commune de Moissac, OAP SPQ-03 sur la commune de SAINT-PORQUIER).

De manière plus générale, l'analyse reste sommaire et ne permet qu'assez rarement de conclure réellement à une absence d'incidence.

Par ailleurs, dans le règlement du PLUi-H, comme indiqué plus haut, les secteurs Ntvb et Atvb sont largement ouverts à des possibilités de constructions alors qu'une partie importante de ces secteurs constituent des champs d'expansion des crues qui ne sont dès lors pas protégés.

En l'état, le PLUi-H ne répond pas à l'objectif n°3 du PADD qui vise à maîtriser le développement en prenant en compte la vulnérabilité du territoire et des personnes face aux risques.

Le PLUi-H doit démontrer l'absence d'incidences notables sur la vulnérabilité des biens et des personnes. La MRAe rappelle que pour préserver les champs d'expansion des crues, le principe général qui s'applique en zone inondable est l'inconstructibilité. A ce titre, la MRAe rappelle que les dispositions 4.3 et 4.7 du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) prévoient que les documents d'urbanisme doivent contribuer à la préservation des champs d'expansion des crues.

Le principe d'inconstructibilité répond à l'objectif de protection des personnes et des biens. Or, le PLUi-H envisage plusieurs zones d'aménagement en zone sensible au risque d'inondation.

La MRAe recommande de faire évoluer le PLUi-H afin d'assurer la bonne prise en compte du risque inondation, y compris dans les zones constructibles et faiblement inondables du PPRI. La MRAe rappelle l'objectif de réduction de la vulnérabilité et de non aggravation des risques qui se traduit par l'inconstructibilité stricte des secteurs inondables non urbanisés et des champs d'expansion des crues. , Cette exigence doit conduire à réexaminer plusieurs secteurs de développement prévus au projet.

6 Issue de la directive inondation, ces territoires correspondent à des zones dans lesquelles les enjeux potentiellement exposés aux inondations sont les plus importants (notamment les enjeux humains et économiques).

5.4 Transition énergétique

Un plan climat air énergie territorial (PCAET) a été réalisé sur le territoire de la communauté de commune⁷.

Le rapport de présentation indique une forte dépendance à la voiture individuelle notamment pour les déplacements pendulaires (p.128 EIE). Le diagnostic territorial fait état :

- d'une absence d'offre de transport en commun à l'échelle intercommunale, seule la commune de Castelsarrasin possède un réseau de bus ;
- d'une pratique du co-voiturage peu développée avec des parkings de covoiturage sous-utilisés.

Le PADD entend développer les possibilités de recours à des alternatives à une utilisation individuelle de la voiture (Axe 3 objectif 1) en :

- créant les conditions au développement d'une offre de transports en commun adaptée selon les secteurs du territoire ;
- favorisant le maintien et le renforcement de pratiques alternatives et solidaires (Rézo Pouce⁸, covoiturage)...
- développant les mobilités douces (piétons, vélos) et les liens entre les communes
- renforçant l'intermodalité à l'échelle du territoire en affirmant les liens entre alternatives à l'usage individuel de la voiture et choix d'urbanisation : aménagements des abords des gares, transports en commun, covoiturage, modes doux ...

La traduction de ces objectifs n'apparaît pas clairement dans le rapport de présentation qui traite la thématique des déplacements de manière sommaire. Pourtant, dans un secteur majoritairement rural, le traitement des déplacements requiert une attention particulière.

Il est indiqué que le projet prévoit de favoriser la répartition spatiale des logements à produire en s'appuyant sur l'armature territoriale en vue de renforcer les polarités d'équipements et de services principales et de consolider les polarités d'équipements et services secondaires. Cet objectif contribue à la réduction des obligations de déplacement motorisé et par voie de conséquence à une limitation des pollutions et des émissions de gaz à effet de serre (GES). Néanmoins, la MRAe relève que le potentiel d'accueil en logements (Zone U, AU, AU0), envisagé entre 2020 et 2030, sur les communes et les polarités rurales est supérieur au rythme de consommation passé de l'ordre de 30 % et que les deux communes pôles regroupent seulement 51 % du potentiel foncier alors qu'elles comptent près des deux tiers de la population du territoire, marquant une « dépoliarisation » de celui-ci. Le choix de la communauté de communes apparaît porteur d'incidences sur le climat, incidences qui ne sont pas étudiées.

Le potentiel de développement des mobilités alternatives sur le territoire est mis en avant dans le rapport de présentation. Pour autant, de manière générale, le manque de précision du dossier sur la thématique et l'éparpillement des informations ne permet pas d'apprécier les réflexions menées sur le sujet, ainsi que les dispositions et aménagements introduits à cet effet. Ainsi, par exemple, concernant la cohérence urbanisme transport, il conviendrait de préciser quelle est la stratégie territoriale visée pour bâtir un territoire organisé en lien avec les axes structurants de transport collectif. En l'état, l'éparpillement des OAP résidentielles sur le territoire des deux pôles du territoire pose question. A ce titre, la prise en compte de l'axe 3 du programme d'action du PCAET qui a notamment pour objectifs de rapprocher l'habitat des lieux d'emploi et de service et de faciliter les déplacements doux, reste à démontrer.

7 Le PCAET de la communauté de communes Terres des Confluences (82) a fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 17 mars 2022 - <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022ao26.pdf>

8 Rézo Pouce est un réseau organisé et sécurisé destiné à favoriser la pratique du covoiturage en zone rurale ou périurbaine.



Développement urbain dispersé sur la commune de Castelsarrasin (OAP en rouge)

La MRAe recommande d'expliciter et de justifier les choix retenus, dans une partie dédiée, en matière de prise en compte des principes de mobilité durable et de la nécessaire articulation urbanisme-transport en appui au scénario de développement retenu.

Elle recommande d'étudier les incidences sur les consommations énergétiques et les émissions de GES du scénario retenu en matière de répartition des logements, et d'inclure cette analyse dans la justification des choix du territoire au regard des enjeux environnementaux.

La MRAe recommande de justifier la localisation des zones ouvertes à l'urbanisation au regard de la cohérence urbanisme-transport (mobilité douce, gare, transport collectif) en cohérence avec l'axe 3 du programme d'action du PCAET.

Le rapport de présentation précise que les énergies renouvelables sont de manière générale peu développées, alors que le territoire dispose d'un fort potentiel de développement (énergies éolienne et solaire, géothermique et biomasse). Le PADD affirme sa volonté de développer les énergies renouvelables sur son territoire. La MRAe soutient cet objectif en précisant toutefois que ce développement doit se réaliser en prenant en compte l'ensemble des enjeux environnementaux.

La MRAe rappelle que les installations de productions d'énergie renouvelable peuvent avoir des effets défavorables sur certains aspects de l'environnement, en particulier le milieu naturel et le paysage. Or, le périmètre destiné au développement de la production d'énergie renouvelable comprend l'ensemble des zonages N et A, tous confondus, y compris A et N indicés « tvb ».

Le développement des EnR doit s'appuyer sur une étude préalable visant à localiser des secteurs favorables à leur développement. À ce titre, la MRAe rappelle que le projet de SRADDET⁹ arrêté et soumis à consultation, contient une règle (n°20) qui requiert d'« identifier les espaces susceptibles d'accueillir des installations ENR en priorisant les toitures de bâtiments, les espaces artificialisés (notamment les parkings) et les milieux dégradés (friches industrielles et anciennes décharges par exemple), et les inscrire dans les documents de planification ».

La MRAe recommande de localiser les zones favorables au développement des énergies renouvelables, selon les règles définies dans les documents supérieurs, prenant préalablement en compte les enjeux environnementaux et paysagers et en traduisant les résultats de cette analyse dans le règlement graphique afin d'orienter les porteurs de projet, ou d'encadrer de tels développements sur les sites à enjeux environnementaux.

5.5 Préservation de la ressource en eau

Le rapport de présentation précise que le secteur de l'embouchure Garonne-Gimone est confronté régulièrement à des problèmes de disponibilité de la ressource en eau en période d'étiage et que l'eau est déjà venue à manquer ponctuellement pour quelques communes au sud du territoire (p.87 de l'état initial de l'environnement).

Cette problématique est amenée à s'amplifier du fait des effets du changement climatique. L'approvisionnement en eau potable gagnerait à être davantage sécurisé. Le rapport précise qu'une interconnexion entre les réseaux de Castelsarrasin et celui de Moissac est à envisager à terme. Il est attendu des précisions sur l'origine des problèmes de disponibilité en eau et sur le calendrier de réalisation des travaux.

La MRAe recommande d'apporter des précisions sur les problèmes de disponibilité en eau évoqués dans le rapport de présentation.

Elle recommande que toute nouvelle ouverture à l'urbanisation soit conditionnée à la mise en œuvre d'un approvisionnement sécurisé en eau potable pour répondre aux futurs besoins.