



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

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

Avis sur la 1^{ère} révision du PLU d'ESCALQUENS (31)

N°Saisine : 2024-013557

N°MRAe : 2024AO111

Avis émis le 07 octobre 2024

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 18 juillet 2024, l'autorité environnementale a été saisie par la commune d'Escalquens pour avis sur le projet de révision de son PLU.

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 par délégation en date du 07 octobre 2024 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Annie VIU.

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 25 juillet 2024.

Le préfet de département a également été consulté et a répondu en date du 6 septembre 2024.

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

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

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

SYNTHÈSE

La commune d'Escalquens (6 986 habitants, INSEE 2021), porte un projet de révision de son plan local d'urbanisme (PLU) afin de permettre l'accueil d'environ 1800 habitants supplémentaires à l'horizon 2039.

La commune se situe à 15 kilomètres au sud-est de l'agglomération toulousaine. Située dans la seconde couronne périurbaine de Toulouse, la commune connaît une pression foncière importante.

Le taux de croissance démographique retenu est proche de celui observé lors de la dernière décennie. La durée de validité du PLU est portée à 15 ans afin de respecter les dispositions de la loi climat et résilience en matière de réduction de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers.

Le dossier est clairement structuré, globalement bien rédigé. L'évaluation environnementale apparaît globalement proportionnée aux enjeux environnementaux et suffisamment développée pour permettre à l'ensemble des parties prenantes d'apprécier la qualité du projet au regard de l'environnement.

La MRAe relève toutefois une absence de données et d'analyse sur la consommation d'espace envisagée pour le développement des activités économiques.

Par ailleurs, la MRAe relève que l'analyse de la consommation d'espace se limite à l'échelle communale. Aussi, la MRAe recommande de s'assurer que la part projetée de consommation d'espace de la commune est cohérente avec les objectifs fixés par l'intercommunalité dans la perspective d'atteindre l'objectif de réduction par deux de la consommation d'espace dans les dix prochaines années pour l'ensemble du territoire.

L'état initial naturaliste est bien réalisé et donne une image claire des enjeux environnementaux prioritaires. Concernant la traduction réglementaire des enjeux identifiés dans l'état initial, la démarche d'évitement est jugée pertinente. Toutefois, la MRAe recommande d'apporter des précisions sur l'emplacement réservé n°25 à vocation écologique (état initial, choix du site, condition de mobilisation...). En effet, à ce stade, l'objectif de cet emplacement manque de clarté et laisse supposer une absence de maîtrise de la préservation des enjeux écologiques identifiés et évités.

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

AVIS DÉTAILLÉ CIBLÉ

1 Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

La révision du PLU d'Escalquens a fait l'objet d'une évaluation environnementale. Le dossier transmis fait par conséquent l'objet d'un avis de la MRAe de la région Occitanie. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe².

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

- le plan approuvé ;
- une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation du territoire et du projet

La commune d'Escalquens se situe à 15 kilomètres au sud-est de l'agglomération toulousaine. Située dans la seconde couronne périurbaine de Toulouse, la commune connaît une pression foncière importante. Une grande partie du territoire est occupée par des espaces agricoles, même si la pression urbaine de l'aire toulousaine se fait sentir de manière de plus en plus appuyée.

La commune comptait 6 986 habitants en 2021 et a connu une croissance annuelle moyenne de l'ordre de +1,5 % entre 2010 et 2021 (données INSEE) après avoir connu une forte hausse de la population depuis 1975.

Elle est intégrée à la communauté d'agglomération du Sicoval, composée de 36 communes. Elle est couverte par le SCoT Grande agglomération toulousaine (SCoT GAT) , dont la première révision a été approuvée le 27 avril 2017³. Au regard du SCoT, la commune d'Escalquens est identifiée comme un « pôle secondaire ». Les pôles secondaires sont les communes situées le long des axes forts de transports en commun et disposant d'un bon niveau d'équipements (lycées, collèges...). Ils constituent aussi des lieux de mixité et de densification urbaines. Le SCoT GAT identifie la commune dans le périmètre de la ville intense de par sa localisation à proximité des pôles majeurs d'emploi.

La commune est traversée par trois corridors de biodiversité aquatique correspondant au ruisseau de l'Hers mort, au ruisseau du Tricou et au ruisseau du Berjean. Elle ne comprend aucune zone de protection ou d'inventaire attestant d'une sensibilité naturaliste particulière.

Environ 18 % du territoire d'Escalquens est concerné par un aléa inondation, cartographié par le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) de l'Hers mort moyen. L'aléa faible est le plus représenté sur la commune, le projet de PLU ne prévoit aucun secteur de développement en zone inondable.

Le projet de révision du PLU tel que présenté dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) s'articule autour de trois axes déclinés en orientations :

- Une ville équilibrée, vivante et attractive
- Une organisation pour répondre aux enjeux actuels et futurs
- Un environnement considéré et valorisé

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

3 https://www.smeat-agglotoulouse.fr/?page_id=50

La deuxième révision est en cours

Selon le PADD, ces enjeux sont axés autour de la volonté :

- de répondre aux futurs besoins et enjeux d'une commune comme Escalquens, positionnée à proximité d'équipements structurants (gares, projet de métro à Labège) et pouvant participer à l'accueil de population et au développement économique à l'échelle intercommunale ;
- de reconquérir des espaces urbains, pour redonner une cohérence d'ensemble à la commune, autour d'un centre-ville plus structuré et d'un recentrage de l'urbanisation dans les secteurs les plus équipés de la commune ;
- de mieux prendre en compte la biodiversité, dans les choix de développement (secteurs de développement) mais également dans les modalités d'aménagement (conservation et valorisation de l'existant, part d'espaces verts dans les opérations, etc.) ;
- de construire une organisation plus cohérente de l'espace communal avec une meilleure articulation entre espaces de vie, transports, commerces et services, et une ambition de réappropriation de l'espace communal par les modes doux.

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Compte tenu de la qualité du dossier, la MRAe rend un avis ciblé sur les enjeux suivants :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels et paysagers.

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

Le dossier est clairement structuré, globalement bien rédigé. L'évaluation environnementale est didactique, illustrée de photographies aériennes, schémas, photomontages et tableaux. Les enjeux du territoire sont synthétisés par thématique. L'évaluation environnementale apparaît globalement proportionnée aux enjeux environnementaux et suffisamment développée pour permettre à l'ensemble des parties prenantes d'apprécier la qualité du projet au regard de l'environnement.

Le résumé non technique reprend clairement et de manière synthétique les principales caractéristiques du projet dans son ensemble ainsi que les informations développées dans l'évaluation environnementale. Sa lecture ne pose pas de difficultés. En revanche, il manque de documents cartographiques pour permettre au lecteur de localiser les différentes zones de projet du PLU.

La MRAe recommande d'enrichir le résumé non technique de documents cartographiques permettant au lecteur de localiser les différentes zones de projet du PLU.

L'échelle d'analyse intercommunale de la trame verte et bleue est pertinente. Cette échelle d'analyse est également attendue sur le volet consommation d'espace. L'effort de réduction de consommation d'espace demandé à l'échelle intercommunale et communale ne se fera pas obligatoirement à hauteur de 50 % mais selon un objectif territorialisé par le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) puis décliné dans le SCoT. Or, dans l'attente de la déclinaison des objectifs dans le SCoT, la définition au stade du projet des besoins fonciers à l'échelon communal ne permet pas de garantir que l'objectif fixé par la loi climat et résilience pourra être respecté.

Pour garantir le respect de la trajectoire énoncé par la loi climat et résilience, la MRAe recommande de proposer une analyse quantitative de la consommation d'espace pour la décennie passée et prospective pour la décennie à venir, à une échelle plus large que l'échelon communal.

La MRAe relève la qualité du travail réalisé sur les opérations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles et thématiques. Toutefois, elle estime que certains enjeux identifiés dans l'état initial (zone inondable, déficit hydrique, développement des énergies renouvelables...) peuvent trouver une traduction

concrète et garantie dans le règlement écrit (revêtement perméable, récupération des eaux de pluie, panneaux photovoltaïque en toiture...).

5 Prise en compte de l'environnement

5.1 Consommation d'espaces

La méthodologie utilisée pour le calcul du potentiel de densification ainsi que la carte de consommation effective d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) pour la période 2011-2021 sont clairement présentées en annexe du rapport de présentation. De 2011 à 2021, 11,2 ha ont été consommés pour l'habitat, correspondant à la production d'environ 475 logements et 31,4 ha pour les activités et l'équipement, soit 42,6 ha au total.

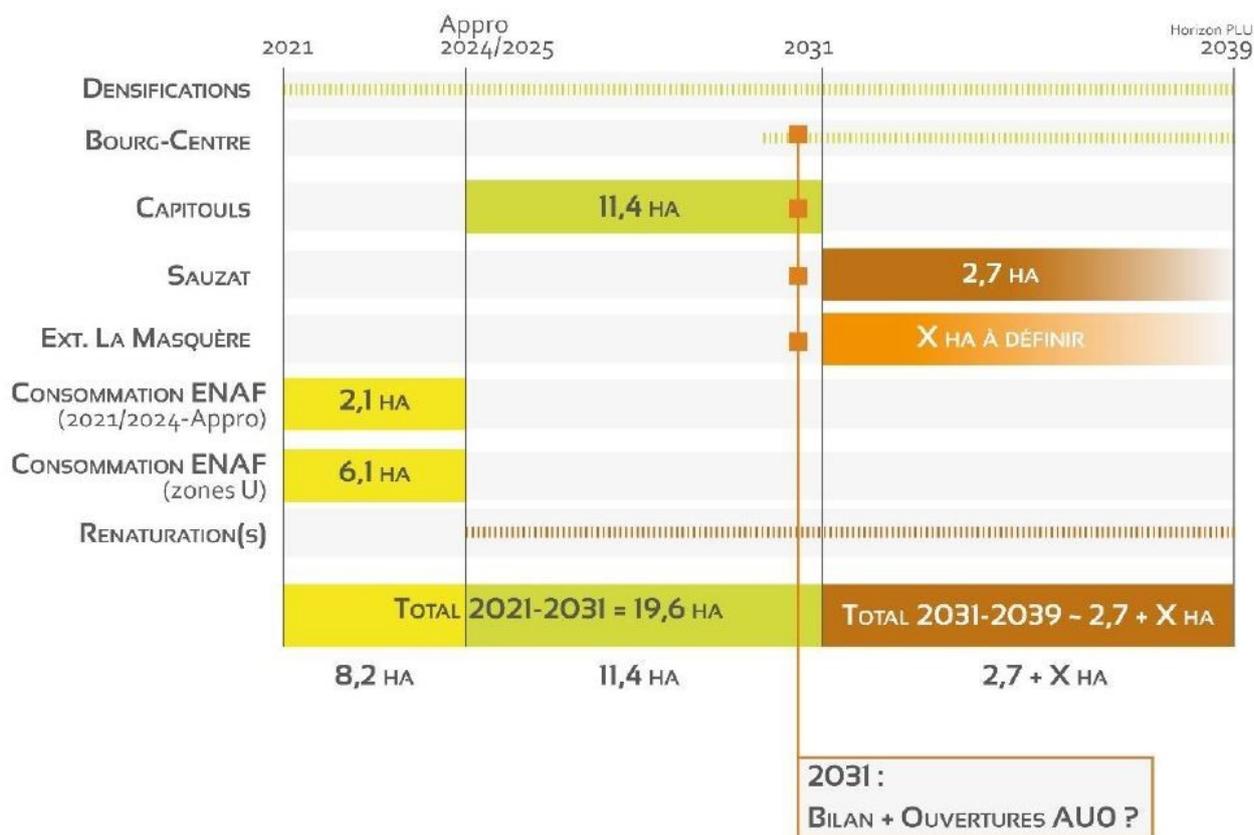
Le scénario démographique retenu s'étale sur 15 ans avec un T0 à 2024 et une échéance en 2039. La commune souhaite fixer le taux de croissance annuel aux alentours de +1,5 %. Au vu des données démographiques récentes, cette modération semble être un choix réaliste.

Le projet de PLU vise une inversion des proportions entre la production de logements en extension et la production de logements en densification : alors que les proportions constatées entre 2011 et 2021 étaient de 65 % en extension et de 35 % en densification/renouvellement, le projet oriente vers une production de logements de 65 % dans le tissu urbain existant (densification et renouvellement urbain, pour 785 logements prévus) contre 35 % en extension (425 logements prévus sur les deux secteurs du Sauzat et des Capitouls).

Les consommations d'ENAF relevées et envisagées sont les suivantes :

- entre 2021 et 2024, les espaces ENAF consommés s'élèvent à 2,1 ha
- les zones U définies vont générer une consommation de 6,1 ha
- le projet Capitouls/plaine des sports consommera 11,4 ha d'ENAF
- le secteur du Sauzat consommera 2,7 ha d'ENAF

Le projet consomme donc 22,3 ha d'ENAF. Ce total de consommation excède le potentiel de la commune pour la période 2021-2031 au regard des dispositions de la loi climat et résilience. Selon le rapport de présentation, la consommation d'espace pour les extensions en habitat et en activités économiques a été adaptée aux différents projets en cours et phasée de manière d'une part à limiter la consommation à 20 ha jusqu'en 2031 et d'autre part à permettre la réalisation de la suite du projet en s'inscrivant dans la trajectoire ZAN à partir de 2031 jusqu'en 2039 (p.237 RP). La commune a identifié deux secteurs d'extension (Capitouls et Sauzat pour l'habitat). Les densités ciblées par les opérations d'extension sont de l'ordre de 50 logements/ha pour rester dans les enveloppes du SCOT.



Phasage de la consommation d'espace agricole naturel et forestier

Escalquens compte quatre zones d'activité. Selon le rapport de présentation, la zone d'activités de Masquère est entièrement commercialisée, la zone de bogue est quasi-intégralement urbanisée. Aucune précision n'est apportée sur les deux autres zones activités. Les enjeux identifiés (« répondre aux besoins de développement des entreprises de la commune », « maintien du dynamisme économique », « emploi à créer »...p.161 du RP) soulignent pourtant les besoins importants en matière de développement économique.

La MRAe relève que l'analyse des capacités de densification ne porte que sur la production de logements (p. 211 du RP). Elle n'intègre pas le potentiel foncier mobilisable pour le développement des activités économiques. Pourtant le rapport de présentation souligne à plusieurs reprises l'attractivité économique de la commune et précise, comme le PADD, la nécessité de développer les possibilités d'accueil. Le rapport de présentation précise que, dans un premier temps, il est envisagé de densifier les parcelles déjà construites avant l'extension de la zone de la Masquère (p.224 du RP).

La MRAe recommande de préciser les disponibilités foncières à vocation économique.

Le rapport de présentation précise que la stratégie d'extension de la zone de la Masquère, dont la gestion est de la compétence du SICOVAL, est intégrée dans la stratégie de développement économique de la communauté d'agglomération et portée par ses élus.

Le volet concernant les besoins économiques n'est pas traité dans le dossier. Il est pourtant nécessaire que le rapport de présentation du PLU justifie la consommation foncière dédiée à l'activité économique par l'étude des besoins des acteurs économiques.

La MRAe recommande de préciser les besoins fonciers pour le développement des activités économiques au moyen d'une analyse approfondie intégrant une réflexion prospective à l'échelle intercommunale afin de garantir les objectifs poursuivis en matière de maîtrise de la consommation d'espace.

5.2 Préservation des milieux naturels et paysagers

Les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLU ont fait l'objet de cinq journées de terrain le 15 avril, 2 mai, 31 mai, 25 août et le 7 novembre 2022 et une journée de terrain le 8 février 2024 par des écologues. Un inventaire des zones humides a été réalisé sur les différentes parcelles concernées par la révision du PLU. Une carte de hiérarchisation des enjeux écologiques lisible est présentée en page 98 du rapport de présentation. L'état initial naturaliste est bien réalisé et donne une image claire des enjeux environnementaux prioritaires.

Concernant la traduction réglementaire des enjeux identifiés dans l'état initial, la démarche d'évitement est jugée pertinente. En plus d'un zonage N peu permissif, les principaux enjeux sont identifiés au plan de zonage comme éléments du patrimoine naturel et paysager à préserver au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme ou au titre des EBC.

Le rapport de présentation indique que « *l'emplacement réservé n°25 à vocation écologique doit permettre à la commune de mettre en œuvre des mesures de compensation (pour l'atteinte aux éléments de paysage identifiés au titre du L151-23 ou dans le cadre de l'atteinte du CBS par exemple)* ». Cet emplacement réservé s'étend sur 5 ha. L'intention est louable et permet d'anticiper d'éventuels impacts. Néanmoins, les objectifs de cet emplacement réservé doivent être justifiés, ainsi que sa localisation. En l'état, cet extrait du rapport de présentation laisse supposer que la démarche d'évitement appliquée est susceptible d'être contournée. La MRAe rappelle que l'évitement est la seule phase qui garantit l'absence d'atteinte à l'environnement. Aussi, il apparaît nécessaire d'encadrer et de conditionner la mobilisation de cette zone.

La MRAe recommande d'apporter des précisions sur l'emplacement réservé n°25 à vocation écologique (état initial, choix du site, conditions de mobilisation...)