



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l'Autorité environnementale
sur la révision du schéma de cohérence
territoriale (SCoT) de Montpellier Méditerranée
Métropole (34)**

n°Ae : 2018-75

Avis délibéré n° 2018-75 adopté lors de la séance du 24 octobre 2018

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 24 octobre 2018, à La Défense. L'ordre du jour comportait l'avis sur la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Montpellier Méditerranée Métropole.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Marie-Hélène Aubert, Barbara Bour-Desprez, Pascal Douard, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Michel Vuillot, Véronique Wormser

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants 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.

Étaient absents : Marc Clément, Annie Viu, Eric Vindimian

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) d'Occitanie a été saisie pour avis par Montpellier Méditerranée Métropole, le dossier ayant été reçu le 30 juillet 2018.

Par décision motivée du 29 août 2018, l'Ae s'est saisie de cet avis, en vertu des dispositions de l'article R.104-21 précité. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, la DREAL a consulté par courriers en date du 20 septembre 2018 :

- le préfet de département de l'Hérault,*
- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) de la région Occitanie, qui a transmis une contribution en date du 10 octobre 2018.*

Sur le rapport de Philippe Ledenvic et Maya Leroy, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Suite à sa transformation en métropole, l'agglomération de Montpellier a prescrit la révision du SCoT en vigueur depuis 2006, notamment au regard de son bilan (ralentissement de la consommation d'espace, mais recul des activités productives et carence en matière de prise en compte des enjeux environnementaux du territoire) et de la nécessité de prendre en compte l'extension significative des zonages environnementaux.

Le SCoT vise à répondre aux besoins de logement de la métropole, pour faire face à une forte croissance démographique, et de développement d'activités, pour lesquels il estime nécessaire la mobilisation de 1 510 hectares, dans un contexte de forte consommation foncière pour les infrastructures et de cabanisation² au détriment des espaces naturels et agricoles, alors que l'économie agricole est en forte régression. Il propose un ensemble de prescriptions destinées à « activer » les espaces agricoles, pour rendre économiquement plus attractive l'activité agricole. Un seul plan local d'urbanisme intercommunal, celui de Montpellier Méditerranée Métropole, doit être compatible avec le SCoT.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du SCoT sont :

- la réduction de la consommation de l'espace et de l'artificialisation des sols ;
- le maintien d'un réseau fonctionnel et cohérent d'espaces naturels en articulation avec les espaces agricoles, ainsi que la préservation et la reconquête de milieux fragiles d'importance écologique majeure ;
- la prévention des risques naturels, et notamment des risques d'inondation et d'incendie de forêt.
- la valorisation des sites et paysages remarquables de l'amphithéâtre constitué par les reliefs, des lisières des villes et des villages, et du littoral ;
- la réduction du déficit de ressources (eau, énergie, matériaux, prévention et gestion des déchets) à court, moyen et long termes par des orientations ambitieuses de maîtrise de la demande ;
- la réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux changements climatiques ;
- la réduction des nuisances liées aux déplacements (bruit et pollution de l'air) et de l'exposition de la population aux risques sanitaires.

L'ensemble des documents est de bonne qualité³, même si certains volets apparaissent insuffisamment ou imparfaitement traités et si les nombreuses informations sont réparties dans les différents documents selon un plan complexe.

Les deux principales difficultés concernent la rédaction du document d'orientations et d'objectifs (DOO). Ses prescriptions apparaissent imprécises et comportent des dérogations peu ou mal encadrées. La démarche « éviter, réduire, compenser » est en partie inaboutie et débouche rarement sur des mesures précisément définies à l'échelle du SCoT : elle renvoie à l'évaluation environnementale des projets la possibilité de déroger aux prescriptions du SCoT sous réserve d'une démarche spécifique, sans garantie que le résultat permettra d'en respecter les orientations et d'atteindre ses objectifs environnementaux. Par ailleurs, pour de nombreux sujets (justification des besoins de logement et du développement des activités et des infrastructures, continuité écologique, gestion du littoral, Natura 2000), l'analyse ne peut être pertinente qu'en se plaçant en cohérence avec les orientations prises par les territoires voisins.

Ce besoin de démarche globale, à l'échelle du SCoT, concerne notamment le rythme de développement, les hypothèses de densification, le réseau d'infrastructures, les nouvelles « portes métropolitaines », ainsi que l'ensemble des dispositions prévues pour « l'activation des espaces agricoles et naturels », en cohérence avec les SCoT voisins.

L'Ae recommande de :

- préciser les notions mobilisées pour rendre compte de la consommation d'espaces, notamment en utilisant explicitement les termes d'espaces naturels, agricoles et urbanisés, en distinguant ceux qui sont effectivement artificialisés de ceux qui ne le sont pas encore ;

² Voir note 22 de l'avis détaillé

³ Avec néanmoins un excès de néologismes et de terminologies complexes qui en rendent la lecture parfois confuse, ainsi que des cartes qui cumulent souvent trop d'informations pour permettre une lecture synthétique

- définir et cartographier dans le DOO tous les secteurs à protéger, que ce soit au titre de la biodiversité, de la ressource en eau ou de la loi littoral pour préserver les enjeux les plus forts ou de la prévention des risques naturels pour interdire les extensions urbaines dans les secteurs dangereux ou pour préserver les champs d'expansion de crues ;
- préciser, dans le DOO, les conditions impératives que les différents projets devront respecter, ainsi que les conditions d'application de certaines prescriptions (eau, paysage) afin de ne pas remettre en cause, en permettant d'y déroger largement, les orientations du SCoT et mieux justifier les extensions urbaines au regard de la protection de l'environnement ;
- réduire les extensions urbaines à celles strictement compatibles avec la loi littoral et de prendre en compte la vulnérabilité aux changements climatiques de la bande littorale, tout en identifiant les secteurs urbanisés devant faire l'objet d'une réflexion de recomposition spatiale ;
- définir, dans le DOO, des prescriptions à appliquer à tous les nouveaux aménagements visant à économiser tous les types de ressources (en particulier eau, énergie) et à en permettre une gestion plus « circulaire », ainsi que conditionner les extensions urbaines les plus importantes, et notamment celle des portes métropolitaines, à l'effectivité d'une desserte multimodale appropriée ;
- préciser les mesures de protection contre le bruit et la qualité de l'air, notamment afin de mettre la métropole, dans les meilleurs délais, à même de respecter les valeurs limites définies par les directives relatives à la qualité de l'air ;
- de préciser les valeurs des indicateurs de suivi dans l'état initial, ainsi que les cibles visées à l'échéance des premiers bilans (6 et 12 ans) et à celle du SCoT, afin de pouvoir s'assurer que la trajectoire du SCoT est conforme à ses objectifs notamment en matière de protection de l'environnement et, à défaut, de pouvoir prendre toute mesure complémentaire éventuellement nécessaire pour corriger cette trajectoire.
-

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale de la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Montpellier Méditerranée Métropole.

1 Contexte, présentation du SCoT et enjeux environnementaux

1.1 Contexte et procédure

La métropole de Montpellier est située, au sein de la région Occitanie, au croisement de l'arc languedocien avec les grands axes de déplacement nord-sud.

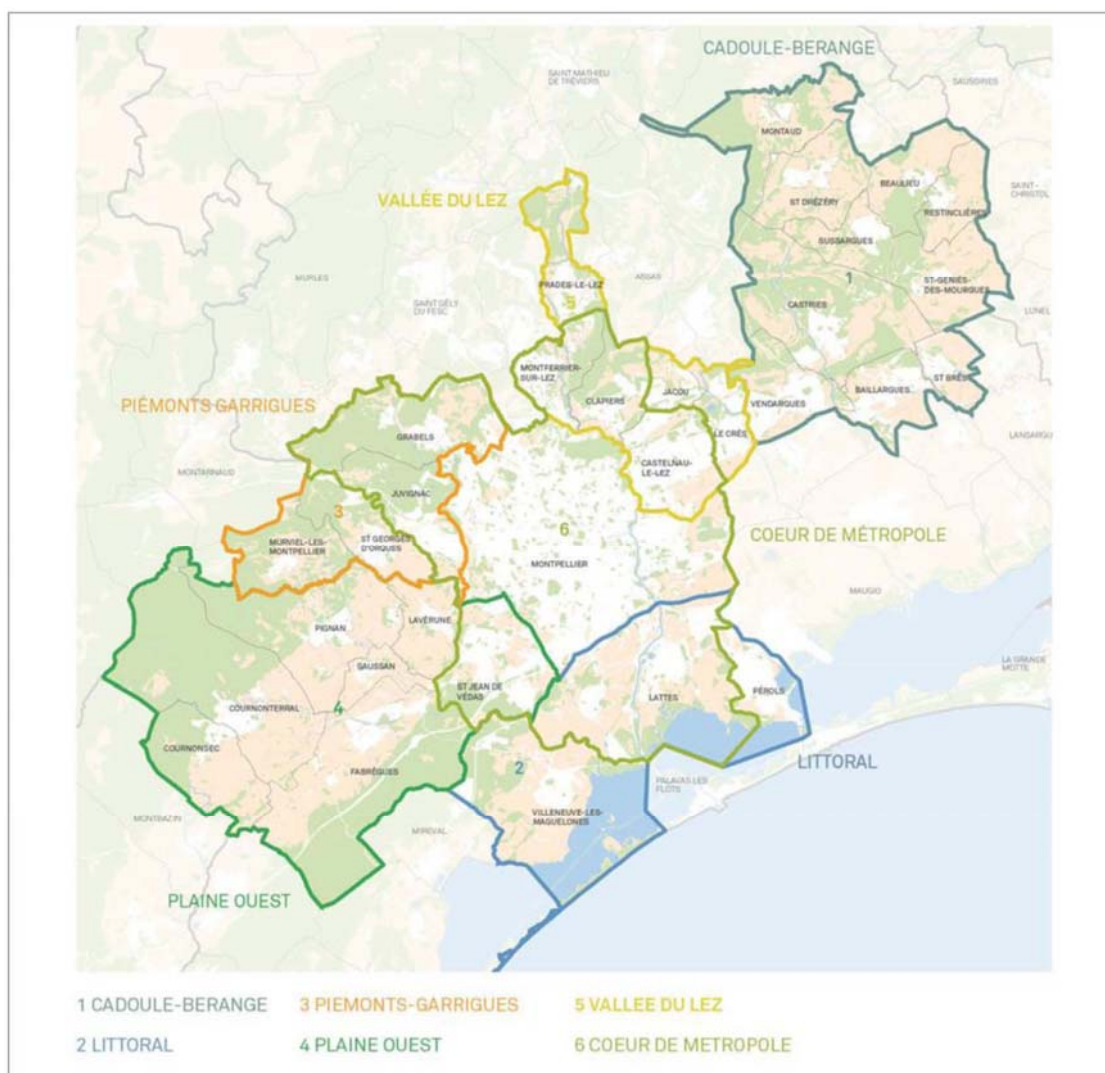


Figure 1 : Présentation de la métropole et ses six secteurs. Source : diagnostic socio-économique et spatial

Le schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Montpellier en vigueur a été adopté le 17 février 2016. Il concerne 31 communes regroupant environ 450 000 habitants (2015) sur un périmètre de 43 900 hectares. Le territoire du SCoT connaît à la fois une forte croissance démographique (en moyenne +1 % par an depuis 2006 selon l'Insee et même +1,85 % par an au cours des années 2010-2015), une activité économique soutenue, mais également un taux de chômage significativement supérieur à celui des métropoles comparables (17,4 % en 2013). Cette croissance démographique s'étend au-delà des limites du SCoT, dans l'aire urbaine de Montpellier, notamment à l'ouest dans l'axe de l'A750, alimentant l'augmentation des déplacements domicile-travail. Le dossier reprend le découpage du SCoT de 2006 en six secteurs (voir figure 1 ci-dessus). La ville de Montpellier comportait plus de 277 000 habitants en 2015 ; la population des autres secteurs est comprise entre 23 000 pour le secteur le moins peuplé (Piémonts – Garrigues) et 50 000 habitants pour le plus peuplé (Vallée du Lez).

La métropole est entourée de cinq territoires voisins avec lesquels elle partage de nombreux enjeux communs : pays de l'Or au sud-est (l'aéroport étant sur ce territoire), pays de Lunel à l'est, Pic Saint-Loup – haute vallée de l'Hérault au nord, pays du cœur d'Hérault à l'ouest, bassin de Thau au sud-ouest.

L'ex-communauté d'agglomération a été transformée en métropole le 1^{er} juillet 2015. Elle est dotée de nombreux équipements d'envergure au moins nationale (universités, équipements hospitaliers, centres de recherches, ...). Elle accueille des événements économiques, culturels, sportifs ou de loisirs qui contribuent à son rayonnement métropolitain. Le dossier relève néanmoins l'absence de tissu industriel.

En 2015, sa surface se décomposait en 16 365 ha de milieux naturels, 13 825 ha de milieux agricoles et 13 710 ha de milieux artificialisés. Du fait de son appartenance au bassin méditerranéen, ce territoire fait partie des 34 points chauds⁴ mondiaux de biodiversité et, à ce titre, a une responsabilité majeure dans la préservation de certains habitats naturels et espèces remarquables.

La métropole est traversée, dans la plaine centrale qui est principalement une zone agricole irriguée, par les axes de communication méditerranéens nord-est – sud-ouest (voies ferrées dont ligne à grande vitesse, autoroutes et autres routes du réseau national structurant), au voisinage d'un aéroport. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT ambitionne de « *valoriser une vitrine urbaine active* » le long de ces axes.

Selon le diagnostic territorial et socioéconomique, l'évolution du SCoT de 2006 est rendue nécessaire pour trois raisons :

- au regard de son évaluation : si celle-ci a mis en évidence que les résultats en termes de maîtrise du développement territorial (frein à l'étalement urbain), de densification des formes urbaines, d'engagement du réinvestissement urbain, de mixité sociale et résidentielle, sont satisfaisants et même parfois supérieurs aux objectifs initialement fixés, en revanche deux enjeux majeurs n'ont pas été assez pris en compte : la carence en foncier pour les activités productives et en matière de prise en compte des enjeux environnementaux du territoire ;
- au regard de la transformation de la communauté d'agglomération en métropole, ainsi que de la création de la région Occitanie ;

⁴ Un point chaud de biodiversité (ou zone critique de biodiversité), est une zone biogéographique, terrestre ou marine, possédant une grande richesse de biodiversité particulièrement menacée par l'activité humaine. Voir https://fr.wikipedia.org/wiki/Point_chaud_de_biodiversité

- au regard de l'évolution des textes législatifs et réglementaires, en particulier ceux pris en application des lois Grenelle, afin de prendre en compte dans le SCoT des zonages environnementaux plus étendus.

Pour toutes ces raisons, le Conseil de Métropole a donc prescrit une révision du SCoT par délibération du 12 novembre 2015.

Procédure

Un SCoT est constitué, conformément aux articles L. 141-1 et suivants du code de l'urbanisme :

- d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) qui fixe les objectifs des politiques publiques de l'aménagement du territoire ;
- d'un document d'orientations et d'objectifs (DOO) assorti de documents cartographiques, qui a pour objet de décliner concrètement les principes énoncés par le PADD, et détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les équilibres entre les espaces urbains, naturels, agricoles et forestiers ainsi que les conditions de la maîtrise du développement urbain et de l'espace rural.
- d'un rapport de présentation, dont l'objet est d'expliquer les choix retenus pour établir le PADD et le DOO, en s'appuyant sur un diagnostic du territoire.

L'évaluation environnementale des SCoT est réalisée en application des articles L. 122-4 et suivants et R. 122-17 du code de l'environnement⁵. En application des articles L. 104-4 et suivants et R. 141-2 et suivants du code de l'urbanisme, l'évaluation environnementale est contenue dans le rapport de présentation, qui comporte une évaluation des incidences du SCoT sur les sites Natura 2000⁶.

Le président de la métropole a adressé à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) d'Occitanie, pour avis de l'autorité environnementale, le projet de révision du SCoT arrêté. En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, eu égard à la complexité du dossier et aux enjeux environnementaux, et par décision du 29 août 2018, l'Ae s'en est saisie. L'enquête publique est prévue à partir de la mi-novembre 2018.

1.2 Présentation du projet de révision du schéma de cohérence territoriale de Montpellier Méditerranée Métropole.

Le PADD propose de « conforter et renforcer les objectifs du SCoT de 2006 » et retient :

➤ 4 objectifs :

- « Préserver et reconquérir l'exceptionnelle richesse environnementale pour mieux la valoriser ;
- Adapter le territoire au changement climatique et en atténuer les effets ;
- Se préparer aux évolutions démographiques prévisibles et aux besoins qu'elles génèrent ;
- Accompagner le développement économique pour qu'il soit créateur de richesses et d'emplois » ;

➤ 4 fondements :

- « Un projet de territoire bâti sur une vision large et partagée ;

⁵ Directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement transposée par ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004.

⁶ Code de l'environnement, articles L. 414-4 et R. 414-19 à 26.

- Un projet pour développer la Métropole de manière économe de son espace fragile et précieux ;
- Un projet qui intègre les sept piliers stratégiques du développement de la Métropole⁷ ;
- Des axes partagés avec les territoires voisins ».

L'ensemble des orientations est structuré dans trois défis principaux : « protéger et reconquérir les composantes agro-naturelles, structurer une armature urbaine et les déplacements qui y sont associés, répondre aux besoins de logement et de développement économique ».

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) s'appuie sur 4 nouveaux grands concepts pour décliner ces orientations, objectifs et actions :

- l'armature urbaine du SCoT ;

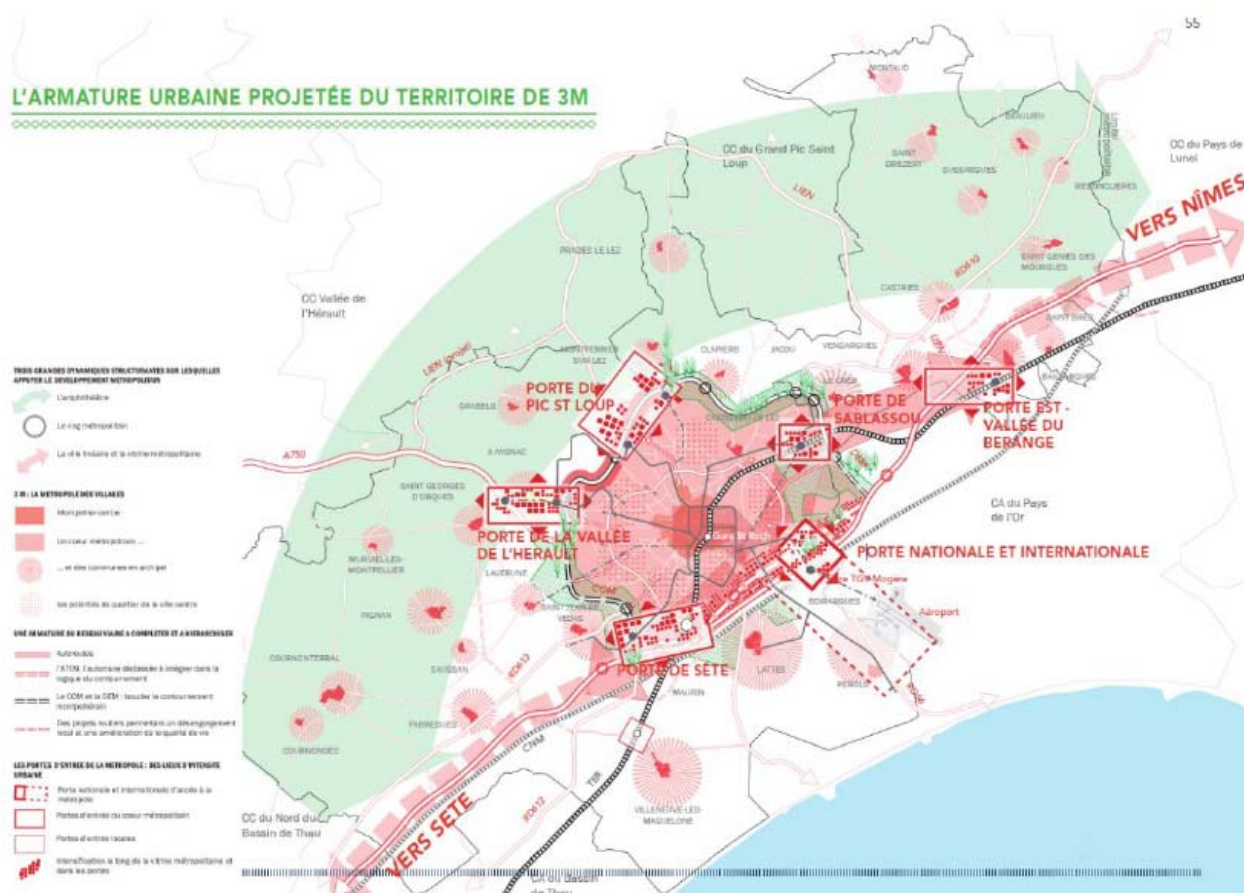


Figure 2 : Armature urbaine projetée. Source : DOO

- les « portes métropolitaines », secteurs charnières autour desquelles s'articulent les relations entre la ville-centre, les communes qui forment le cœur de la métropole et les territoires voisins ». Renouvelant en partie le concept de site stratégique du SCoT de 2006, ces « portes métropolitaines », au nombre de sept⁸, doivent permettre de créer des nouvelles polarités et intensifier l'activité économique entre le grand cœur métropolitain et sa première couronne, afin de mieux articuler le développement de Montpellier avec celui des autres communes de la Métropole ;

⁷ La santé ; le numérique ; la mobilité et les transports ; l'agroécologie et l'alimentation ; la culture, le patrimoine et l'université ; le commerce et l'artisanat

⁸ A : Saint Roch, B : Nationale et internationale Mogère, C : Sète, D : Vallée de l'Hérault, E : Pic Saint Loup, F : Sablassou, G : Vallée du Bérange

- les *arcs* correspondant aux trois grands reliefs du territoire (garrigues et coteaux présentés comme un « *vaste amphithéâtre de grande valeur paysagère* », plaine, littoral) ;
- et les *lisières agro-naturelles* complémentaires des limites définies par le SCoT « *pour concevoir et maîtriser les interfaces entre la ville et les espaces agro-naturels* ». Le DOO fixe en particulier un objectif de « *250 kilomètres d'échange et d'usage* » présentant différentes typologies⁹, sans les définir précisément néanmoins.

Le document « *Montpellier territoires : Une Métropole productive* » (2017), fondement du travail prospectif de la Métropole avec les territoires voisins pour la révision du SCoT, développe une vision pour ce territoire élargi.

La révision du SCoT vise à permettre notamment, à l'horizon 2040 :

- de préserver durablement 2/3 d'espaces naturels et agricoles et de limiter l'urbanisation au tiers du territoire ;
- d'accueillir une population comprise entre 570 000 et 590 000 habitants, nécessitant une production de 4 250 à 4 500 logements par an ;
- de créer entre 630 000 et 750 000 m² par an de surface de plancher d'activités entre 2019 et 2040 et, à cette fin, de programmer environ 830 ha d'aménagements nouveaux pour les activités ;
- de prendre en compte l'élévation du niveau de la mer (+ 40 cm à l'horizon 2100¹⁰, soit un niveau de référence porté à 2,40 m NGF¹¹).

Le dossier traduit l'enjeu de maîtrise de consommation foncière de la façon suivante : sans prendre en compte les emprises des infrastructures, après avoir consommé 1 060 ha d'espaces naturels et agricoles pour des extensions urbaines entre 2006 et 2018 (soit 88 ha/an), le DOO fixe pour objectif une consommation de 72 ha/an sur 21 ans, en partie par poursuite de l'urbanisation des extensions initialement prévues par le SCoT de 2006, mais aussi par abandon de plusieurs d'entre elles, ainsi que par de nouvelles extensions urbaines.

* *

Pour chaque défi et chaque orientation, le DOO définit des prescriptions et des recommandations. De façon générale, le foisonnement et la formulation de ses dispositions présentent plusieurs fragilités majeures : les prescriptions n'apparaissent pas toujours rédigées de façon suffisamment précise, permettant de les distinguer clairement des recommandations ; elles prévoient fréquemment des dérogations insuffisamment encadrées, qui pourraient dans certains cas remettre en cause profondément leur respect ; le respect de certaines dispositions législatives et réglementaires n'est pas garanti. Ainsi, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la métropole, qui doit être compatible avec le SCoT, ainsi que les autorisations des principales infrastructures et extensions urbaines envisagées pourraient être fragilisés juridiquement, s'ils suivaient littéralement les orientations du SCoT.

Cette interrogation est déclinée dans cet avis pour plusieurs exemples, d'une part, dans l'analyse de l'évaluation environnementale (§ 2.4), d'autre part dans l'analyse de la façon dont

⁹ « *irrigation* », « *paysage productif* », « *espace tampon* » ou « *clairières programmées* », « *développement mode doux* », « *observatoire* », « *programmes agricoles* », « *prairie inondable* », « *nouvelles aménités : dock programmé, franchissement*, ... »

¹⁰ La stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte, adoptée récemment par l'État en juillet 2018 – <http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/la-strategie-regionale-de-gestion-integree-du-a24162.html> – fournit plusieurs scénarios : l'élévation retenue correspond au scénario moyen du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, deux autres expertises anticipant un tel niveau dès 2050, les hypothèses les plus pessimistes en 2100 allant jusqu'à 2 mètres d'élévation.

¹¹ Niveau général de la France

l'environnement est pris en compte par le plan (§ 3) dès lors que ces fragilités pourraient même conduire à s'interroger sur l'atteinte de certains objectifs environnementaux du SCoT.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du projet de SCoT de Montpellier Méditerranée Métropole sont :

- la réduction de la consommation de l'espace et de l'artificialisation des sols ;
- le maintien d'un réseau fonctionnel et cohérent d'espaces naturels en articulation avec les espaces agricoles, la préservation et la reconquête de milieux fragiles d'importance écologique majeure, en particulier autour des étangs proches du littoral et dans les autres secteurs présentant les enjeux les plus forts ;
- la prévention des risques naturels, et notamment des risques d'inondation et d'incendie de forêt.
- la valorisation des sites et paysages remarquables de l'amphithéâtre constitué par les reliefs, des lisières des villes et des villages, et du littoral ;
- la réduction du déficit de ressources (eau, énergie, matériaux, prévention et gestion des déchets) à court, moyen et long termes par des orientations ambitieuses de maîtrise de la demande ;
- la réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux changements climatiques ;
- la réduction des nuisances liées aux déplacements (bruit et pollution de l'air) et de l'exposition de la population aux risques sanitaires.

Par ailleurs, les orientations du SCoT ne pourront être pleinement efficaces que si elles sont partagées et mises en cohérence avec celles des SCoT voisins, tout particulièrement ceux du pays de l'Or et du Pic Saint-Loup, dont l'élaboration est concomitante.

2 Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

Le rapport de présentation comprend un diagnostic territorial et socio-économique, un état initial de l'environnement, des cartes de synthèse des enjeux environnementaux et des enjeux agricoles, une explication des choix retenus, une « *évaluation environnementale* », valant analyse des incidences prévisibles et des mesures envisagées pour les éviter, les réduire et si possible les compenser, et un résumé non technique.

L'ensemble de ces documents est globalement de bonne qualité, avec néanmoins un excès de néologismes et de terminologies complexes qui en rendent la lecture parfois confuse, ainsi que des cartes qui cumulent souvent trop d'informations pour permettre une lecture synthétique. En particulier, la méthode utilisée pour l'évaluation environnementale aborde de façon proportionnée la plupart des enjeux. Néanmoins, les nombreuses informations sont réparties dans les différents documents selon un plan complexe, ceci semblant s'expliquer par la volonté du pétitionnaire de respecter rigoureusement les prescriptions du code de l'urbanisme et de l'environnement relatives au contenu de ces différents documents.

2.1 Diagnostic socio-économique et spatial. Hypothèses retenues par le SCoT

La principale difficulté, pour le diagnostic socio-économique et spatial, est liée au périmètre du SCoT qui ne correspond pas à un bassin de vie cohérent. Ainsi, tant l'analyse de la situation actuelle que celle des besoins du territoire sont nécessairement partielles, compte tenu des interactions fortes avec les territoires voisins pour de nombreux enjeux. Le diagnostic territorial devrait ainsi mentionner plus systématiquement, dans le respect des compétences de chaque intercommunalité, les caractéristiques des territoires voisins et mieux faire ressortir leurs évolutions, en cohérence avec celles de la métropole.

Démographie

La métropole constitue le cœur de l'aire urbaine¹² de Montpellier (116 communes, 580 000 habitants) étant donné le nombre d'actifs qui y travaillent, mais qui logent à l'extérieur. Cette dynamique s'accroît en particulier vers l'ouest, avec un solde migratoire négatif entre la métropole et les cinq territoires voisins¹³. De plus, les flux touristiques estivaux sont aujourd'hui compensés par le départ des étudiants durant cette même période, mais rien ne dit que cette compensation restera stable à l'horizon 2040.

Après une période de croissance démographique très soutenue, le SCoT s'appuie sur une hypothèse de croissance de + 1,1 % jusqu'en 2030, puis de + 0,9 % jusqu'en 2040. Il apparaît néanmoins difficile d'apprécier la pertinence de ce scénario à l'échelle de la métropole seule, compte tenu du constat rappelé ci-dessus, d'autant plus que le SCoT se fixe comme objectif de réduire le nombre de départs des moins de 40 ans de la métropole vers les autres territoires du bassin résidentiel.

L'Ae recommande de mettre en perspective les scénarios démographiques du SCoT avec les hypothèses retenues sur les autres territoires de l'aire urbaine, pour s'assurer de leur cohérence.

Logements

Le territoire de la métropole a connu une forte production de logements (4 500 par an) dans le contexte du SCoT de 2006, avec un taux élevé (29 %) de logements locatifs sociaux au cours des dernières années. Pour autant, plusieurs communes restent « carencées »¹⁴, notamment les trois communes du littoral, alors que les loyers dans le parc privé sont élevés. Tout comme ce qui concerne la croissance démographique, le raisonnement sur les besoins de logements à l'échelle de la métropole seule paraît trop limité, même si le souhait affiché d'une densification des zones urbanisées centrales et sa limitation dans la zone littorale semblent *a priori* plus vertueux qu'une urbanisation toujours plus éloignée ou de plus en plus exposée à l'élévation du niveau de la mer.

L'Ae recommande de mettre en perspective les hypothèses de production de logements avec celles retenues sur les autres territoires de l'aire urbaine, pour s'assurer de leur cohérence entre elles ainsi qu'avec l'évolution de la démographie.

¹² L'aire urbaine représente l'ensemble des habitants d'un même bassin d'emploi.

¹³ Avec des flux importants dans les deux sens qui tendent à démontrer qu'il s'agit d'un bassin résidentiel commun.

¹⁴ Une commune est dite « déficitaire » au titre de la loi dite SRU (solidarité et renouvellement urbain) lorsque son taux de logements sociaux par rapport à l'ensemble des logements est inférieur à l'objectif fixé par la loi (25 %). En cas d'efforts insuffisants avérés, les communes déficitaires qui ne remplissent pas leur objectif triennal de rattrapage peuvent faire l'objet d'un arrêté de carence pris par le préfet de département. Ces communes, dites carencées, font l'objet de sanctions : majoration des pénalités financières, possibilité de reprise des permis de construire, etc.

Activités économiques

Le SCoT explicite le contexte économique de la métropole : alors que le marché de l'emploi est présenté comme dynamique, tout particulièrement dans les secteurs tertiaires et marchands (fonctions métropolitaines supérieures et emploi lié à l'économie résidentielle) et dans une moindre mesure dans le secteur de la construction avec un taux élevé de création d'entreprises, le secteur industriel est, lui, peu développé et le secteur agricole est en recul significatif. Le taux de chômage reste élevé par rapport à celui des autres métropoles.

L'analyse des besoins pour l'activité économique, que la métropole a pour objectif de rendre plus diversifiée et plus productive (ex : artisanat de production, industriel-manufacturier, logistique, ...), s'appuie principalement sur le schéma d'accueil des entreprises qu'elle a validé pour la période 2017-2032 et communiqué aux rapporteurs à leur demande. Elle constate l'excédent des capacités disponibles pour l'activité tertiaire (100 000 m² excédentaire). En revanche, elle estime jusqu'à 590 ha les besoins endogènes de surfaces d'activités et jusqu'à 240 ha les besoins d'accueil pour des grands projets externes¹⁵ (5 à 6 implantations sur vingt ans) à l'horizon 2040.

Tout en plaidant pour une meilleure valorisation des potentiels touristique et scientifique, le diagnostic ne relève pas d'évolution majeure nécessaire sur ces volets. Il envisage une réduction des nouvelles surfaces de vente autorisées (7 000 m² par an au lieu de 9 000 au cours des dernières années, en soulignant que ce rythme est plus important sur les territoires voisins), sans scénario de reconquête des surfaces commerciales existantes.

Il prévoit également de déplacer le stade de Montpellier, implanté dans le lit mineur de la Mosson, au sein du secteur d'extension urbaine Cambacérès à proximité de la gare nouvelle.

L'activité agricole est l'un des piliers stratégiques de la métropole. Elle est présentée comme une composante importante de l'activité économique, nécessitant d'assurer la préservation des terres à vocation agricole, tant pour leur potentiel de valorisation que pour la préservation de l'environnement.

Un travail important a été mené sur la diversité des identités agro-paysagères à partir des données du recensement agricole 2010, les paysages constituant des critères importants de reconnaissance des appellations d'origine protégée¹⁶ et de l'agrotourisme. Si l'image du territoire reste identifiée à la viticulture, l'assolement est à peu près à parts égales entre vignes, cultures annuelles, et prairies et parcours¹⁷, les milieux agricoles se localisant au deux tiers dans les secteurs Plaine ouest et Cadoule et Bérange.

Dans un contexte de recul de l'agriculture, avec une perte de 40 % des exploitations et de 20 % de la surface agricole utile (sur la période 2000-2010) et une population agricole vieillissante dont seulement 16 % des exploitants déclarent avoir un successeur, la métropole souhaite redynamiser ce secteur, accroître la production agricole et soutenir la filière agroalimentaire sur l'ensemble de la chaîne de valeur jusqu'à la distribution, en intégrant les services à l'agriculture et l'appui de la recherche (très présente sur la métropole).

¹⁵ Implantations nouvelles de groupes industriels non présents dans l'agglomération

¹⁶ 5 600 ha désignées comme pouvant justifier d'une telle appellation mais, dont 600 ha sont artificialisés.

¹⁷ Les cultures annuelles (34 % soit 4 672 ha), la vigne (32 % soit 4 387 ha), ainsi que les prairies et les parcours (29 % soit 4 100 ha).

On peut s'interroger sur la cohérence de ces projections avec celles des territoires voisins, notamment à la lumière de certains projets récents (zone logistique aéroportuaire de Mauguio, zone commerciale de Saint-Clément-de-Rivière, ...).

L'Ae recommande d'approfondir l'analyse des besoins pour l'activité économique et de la mettre en perspective avec celle des territoires voisins, pour s'assurer de leur cohérence.

Mobilités

L'analyse de la mobilité sur la métropole est contrastée : la voiture reste le mode de transports dominant dans l'aire urbaine (de façon croissante en fonction de l'éloignement du centre), mais le taux de motorisation est en diminution ; la part modale du vélo est néanmoins très faible (4 % à Montpellier). Sans le démontrer, le diagnostic attribue à « *un réseau viaire insuffisant et insuffisamment dimensionné et surtout, à l'absence d'un véritable contournement* » la congestion routière et conclut derechef à la nécessité d'un contournement efficace de la ville¹⁸. S'appuyant sur une sélection d'autres métropoles (Bordeaux, Nantes, Toulouse)¹⁹, il conclut à une exception montpelliéraine dans l'organisation du réseau routier et à un fort retard en infrastructures routières. En parallèle, la desserte par des transports en commun de forte capacité (nouvelles lignes de tramway, TER) a également été fortement développée ; le rabattement sur les parcs relais affiche une progression forte entre 2015 et 2017. Le diagnostic relève enfin l'effet indirect des infrastructures autoroutières (A9, A 709 et A750) en matière d'éloignement croissant de l'urbanisation et d'usage quasi-exclusif de la voiture, attestant sur cette thématique également des limites d'un raisonnement à la seule échelle de la métropole et selon lequel de nouvelles infrastructures apporteront des améliorations.

Le dossier dresse une liste de projets d'infrastructures nouvelles, à différents stades d'avancement, parfois présentés comme indispensables à la bonne réalisation du projet de territoire porté par le SCoT²⁰.

Consommation d'espace

Le rythme d'artificialisation s'est élevé à 145 ha/an entre 2004 et 2008, puis à 135 ha/an entre 2008 et 2015.

Les données qui présentent la consommation d'espaces sont globalement difficiles à appréhender, faisant référence à des périodes hétérogènes (2004-2008, 2008-2015, 2015-2018) ou à des typologies²¹ qui sont de nature à brouiller la compréhension du bilan. Par ailleurs, le dessin de certaines enveloppes présentées comme urbaines dans le DOO intègre des zones non encore effectivement artificialisées.

L'Ae recommande de préciser les notions mobilisées pour rendre compte de la consommation d'espaces, notamment en utilisant explicitement les termes d'espaces naturels, agricoles et urbanisés, en distinguant ceux qui sont effectivement artificialisés de ceux qui ne le sont pas encore, et de retenir une période de référence cohérente pour l'établissement du bilan et pour son analyse.

¹⁸ Tout en relevant dans le même alinéa que « *les échanges dans la métropole, en dehors des heures de pointe et en situation normale, ne posent pas de problème majeur* ». En outre, l'analyse des déplacements dans chaque secteur démontre le poids prépondérant des déplacements au sein de chaque secteur, voire avec les secteurs immédiatement voisins.

¹⁹ Lyon, Marseille, Lille, Nice et Strasbourg sont néanmoins dans des configurations largement similaires à Montpellier.

²⁰ Voir analyse au § 2.4.2 : Incidences probables du SCoT et mesures pour les éviter, les réduire et les compenser – évaluation environnementale des infrastructures

²¹ Milieux artificialisés, espaces urbanisés, espaces libres urbains, espaces d'urbanisation diffuse, enveloppe urbaine, site d'extension urbaine potentielle, ha artificialisés dans les extensions, ... milieux agri-naturels, agro-naturels, agro-écologiques, armature d'espaces naturels et agricoles, « paysage productif », « espace tampon » « clairières programmées », « développement mode doux », « observatoire », « prairie inondable »,...

En particulier, les espaces d'urbanisation diffuse (mitage urbain, cabanisation²², ...) sont peu décrits et insuffisamment caractérisés, alors qu'ils ne sont pas négligeables dans plusieurs zones de la métropole.

L'Ae recommande de mieux caractériser les espaces d'urbanisation diffuse dans l'ensemble de la métropole (localisation, surfaces concernées), notamment dans le secteur des garrigues et coteaux et en particulier dans la partie ouest et de les comptabiliser dans les espaces urbanisés.

Alors que, selon l'approche retenue par la métropole, l'artificialisation des espaces agricoles et naturels liée aux projets urbains s'est fortement ralentie entre les deux périodes (respectivement de 72 à 46 ha/an (A) et de 62 à 44 ha/an (N)), celle liée aux seules emprises des projets d'infrastructures a connu un bond affectant surtout les espaces agricoles (respectivement de 3 à 35 ha/an (A) et de 8 à 10 ha/an (N)). Les objectifs minimum de densité ont été à peu près atteints dans les secteurs d'intensité d'artificialisation moyenne, dépassés dans les secteurs d'intensité faible, mais restent insuffisants dans les secteurs d'intensité forte (5 500 m² de shon²³/ha au lieu d'un minimum de 8 000 m²), ce que le SCoT explique par le fait que les opérations correspondantes sont en cours d'aménagement. Alors que le SCoT de 2006 ouvrait la possibilité d'urbaniser jusqu'à plus de 2 500 ha, 1 920 ha de surfaces urbanisables du SCoT de 2006 n'ont, à ce stade, pas été urbanisées.

2.2 État initial de l'environnement et caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

L'analyse produite par ce document permet d'appréhender correctement l'importance de chaque enjeu pour le territoire. Certains compléments et précisions apparaissent néanmoins nécessaires, en particulier pour ce qui concerne la portée des protections réglementaires et les interfaces et interactions avec les territoires voisins. L'Ae relève que, dans l'ensemble, cette analyse s'appuie peu sur le bilan du SCoT de 2006, probablement en partie parce que les référentiels environnementaux (continuités écologiques et risques naturels, notamment) ont été profondément complétés.

2.2.1 Territoire physique

Le territoire se décompose en trois bandes parallèles : le littoral formé par un lido²⁴ étroit entre mer Méditerranée et étangs (trois communes : Lattes, Pérols, Villeneuve-lès-Maguelone étant soumises aux dispositions de la loi littoral) ; la plaine rétro-littorale ; les piémonts des causses. Seul le massif de la Gardiole, site classé²⁵, constitue au sud-ouest du territoire une séparation entre le littoral et la plaine.

Le littoral du territoire du SCoT, ainsi que celui des territoires voisins, subissent désormais une érosion régulière, notamment à l'occasion de tempêtes répétées. Selon la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte validée en juillet 2018 (voir note 9), le littoral du SCoT appartient au secteur « Frontignan-plage Ouest – Capelude », qui concerne également les SCoT des deux territoires littoraux voisins (pays de Thau et pays de l'Or), pour lesquelles la dérive littorale²⁶ déplace les sédiments vers l'est jusqu'au Grau-du-Roi.

²² La cabanisation est la construction sans permis et avec des moyens de fortune, d'habitations permanentes ou provisoires — dites « cabanes » ou « cabanons ». Elle comprend aussi l'utilisation, comme logements, de caravanes et de véhicules utilitaires restant au même emplacement pour une longue durée. Source : wikipédia

²³ Surface hors d'œuvre nette

²⁴ Cordon littoral fermant une lagune

²⁵ Cf. L. 341-1 du code de l'environnement.

²⁶ La dérive littorale est le déplacement le long d'un littoral de matières (sédiments, sable) déposées par les vagues, le vent et/ou les courants longitudinaux.

2.2.2 Biodiversité et milieux naturels

Les milieux naturels sont d'une richesse exceptionnelle et d'une grande diversité, à l'image de la diversité des milieux répartis sur le territoire. Ils constituent des habitats pour de nombreuses espèces (dont 153 protégées), notamment :

- 250 espèces d'oiseaux, dont au moins 31 espèces d'intérêt communautaire : le département de l'Hérault abrite 65 % des oiseaux nicheurs de France métropolitaine ; les étangs palavasiens accueillent respectivement 50 %, 40 % et 30 % des effectifs régionaux de Sternes naines, de Cigognes blanches et de Blongios nains ; l'étang de Mauguio voisin abrite la quasi-totalité des effectifs nationaux de la Sterne Hansel, qui se reproduit dans les salines de Villeneuve-lès-Maguelone ; l'étang de l'Estagnol est un site majeur pour la Foulque macroule, le Fuligule milouin, la Sarcelle d'hiver, le Canard colvert, le Canard souchet, ainsi que pour le Butor étoilé ; la plaine de Fabrègues-Poussan accueille un des deux noyaux de population française de Pie grièche à poitrine rose, espèce en danger critique d'extinction en France ; les reliefs de la métropole sont des domaines vitaux de l'Aigle de Bonelli, qui fait l'objet d'un plan national d'actions pour la période 2014-2023 ;
- 40 espèces de mammifères, dont 22 espèces de chauves-souris, ainsi que la Genette, protégées ;
- 26 espèces de reptiles, dont plusieurs sont protégées ;
- 14 espèces d'amphibiens, toutes protégées ;
- 78 espèces de papillons et 46 espèces d'odonates ;
- 38 espèces de poissons, notamment dans la partie amont du Lez.

Outre l'Aigle de Bonelli, dix espèces font l'objet de plans nationaux d'action, au regard de leur statut de conservation défavorable : le Faucon crécerellette, le Butor étoilé, l'Outarde canepetière, la Pie-grièche à tête rousse, la Pie-grièche méridionale, la Pie-grièche à poitrine rose, l'Émyde lépreuse, la Cistude d'Europe, les chiroptères et les odonates.

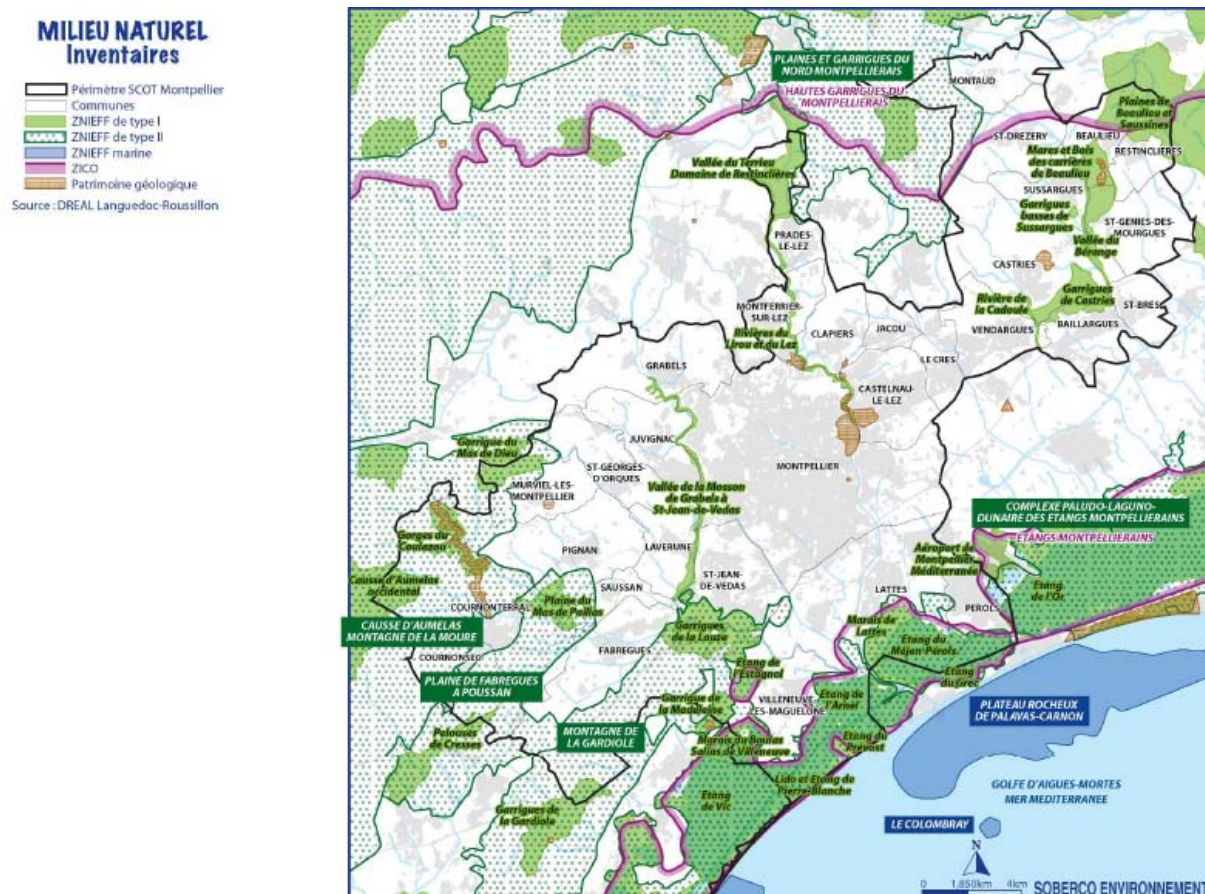
Le dossier signale également plus de 1 770 espèces végétales, avec une diversité moyenne par communes de 370 espèces. 37 espèces sont protégées au niveau national (sans être listées). Quatre espèces sont inscrites aux annexes de la directive Habitats Faune Flore : la Fougère d'eau à quatre feuilles, le Fragon petit houx, l'Alpiste bleuâtre, le Narcisse à feuille de joncs.

L'ensemble des protections et zonages d'inventaires existants est rappelé, sans être délimités précisément dans les cartes de synthèses : réserve naturelle nationale de l'Estagnol, arrêtés de protection de biotope dans le pays de l'Or (étang du Grec, marais de la Castillone), sites classés (massif de la Gardiole, étangs littoraux, « *berges du Lez, paysages de Frédéric Bazille* » et nombreux mas, domaines et châteaux constituent également des sites classés), espaces remarquables de la loi littoral, sites Natura 2000²⁷ la plupart littoraux sauf les sites de la montagne de la Moure et du causse d'Aumelas, des plaines de Fabrègues-Poussan et du Lez. L'ensemble des ZNIEFF²⁸ sont également rappelées (voir figure 3 page suivante).

²⁷ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

²⁸ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (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.

L'Ae souligne la qualité de cette démarche qui marque un progrès significatif par rapport au SCoT de 2006. En particulier, le SCoT recense une surface supplémentaire de 3 700 ha de réservoirs. Cette présentation permet notamment de faire ressortir l'importance des réservoirs de biodiversité du SCoT dans leurs interrelations.



Néanmoins, on attendrait que la présentation des différents réservoirs de biodiversité soit mieux hiérarchisée et que leurs niveaux de protection en fonction de leur sensibilité (milieux/habitats/espèces) soient mieux présentés dans toutes les cartes. Par ailleurs, ces cartes n'incluent ni les ZNIEFF de type II, ni les parcelles compensatoires des grands projets d'infrastructures – dont aucune carte n'est fournie.

L'Ae recommande de présenter l'ensemble des inventaires et protections des milieux naturels de façon très lisible, aussi bien sur les cartes que dans le DOO, en veillant à rappeler les secteurs présentant les enjeux de biodiversité les plus forts et leur statut, y compris les parcelles compensatoires des grands projets d'infrastructures.

²⁹ Ce concept, introduit par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée, correspond à des « *espaces proches de la zone humide ayant une dépendance directe et des liens fonctionnels évidents avec la zone humide, à l'intérieur duquel certaines activités peuvent avoir une incidence directe, forte et rapide sur le milieu et conditionner sérieusement sa pérennité* ». Dans le schéma d'aménagement et de gestion des eaux du Lez et de la Mosson, « *sauf contrainte technique dûment justifiée, la limite inférieure de l'espace minimum de bon fonctionnement, de part et d'autre du lit mineur, est fixée à 2 mètres et la limite supérieure est fixée à 50 mètres* ».

Par nature, les corridors écologiques ne devraient pas se limiter aux continuités à l'intérieur du territoire de la métropole. Or, l'état initial de l'environnement ne représente que quelques continuités avec les territoires voisins alors que certaines sont majeures, notamment en cohérence avec les zonages environnementaux (dont ZNIEFF et Natura 2000)³⁰. Par ailleurs, si les cartes identifient bien les corridors à préserver et quelques corridors à restaurer, l'analyse de l'état initial ne recense pas tous les obstacles existants au bon fonctionnement de certains corridors. C'est notamment le cas de plusieurs infrastructures ou zones urbaines existantes, car on ne peut pas considérer qu'un corridor en pas japonais³¹ suffise à prendre en compte les continuités pour toutes les espèces. Par nature, ce type de corridor ne devrait apparaître que dans des secteurs déjà urbanisés et pour des fonctionnalités écologiques soit avérées soit à restaurer.

L'Ae recommande :

- de compléter la trame verte et bleue par un rappel des réservoirs de biodiversité et des continuités écologiques des territoires voisins en représentant les corridors à cheval sur deux SCoT voisins et les réservoirs qu'ils relient,***
- de représenter précisément sur les cartes les obstacles présents dans les réservoirs et coupant les corridors ou fragilisant leur fonctionnalité (notamment ceux constitués par les infrastructures).***

2.2.3 Risques naturels

Le territoire de la métropole est significativement exposé aux risques naturels, notamment d'inondation et d'incendie de forêt.

Le dossier évalue à environ 14 000 hectares, sur lesquels sont présents 110 000 habitants, les zones potentiellement inondables sur le territoire. La vulnérabilité du territoire est accentuée par l'imperméabilisation, les remblais des infrastructures, la chenalisation des cours d'eau et la mise en place de digues. Les interrelations hydrauliques avec les étangs d'une part, et les karsts du nord de Montpellier d'autre part sont susceptibles d'atténuer ou d'aggraver ces phénomènes.

La cartographie des risques s'appuie sur celle des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI), sauf pour les communes de Baillargues et Saint-Brès qui n'en sont pas dotées. Le dossier présente en complément une carte des risques d'inondation hors PPRI – intégrant notamment les cartes les plus récentes des aléas élaborées pour le territoire à risque d'inondation de Montpellier –, une carte des zones d'expansion des crues établie par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux Lez-Mosson-étangs palavasiens et une carte de l'aléa « remontée de nappe ».

Le territoire comprend également environ 14 600 hectares d'espaces présentant un risque d'incendie dont 5 240 hectares présentent un risque fort à très fort. Neuf communes disposent d'un plan de prévention du risque incendie de forêt (PPRIF).

Quelques secteurs sont également en aléa « mouvement de terrain » fort, notamment sur les communes de Montpellier, Grabels, Jacou et Juvignac.

Comme pour la biodiversité, les cartes ne reprennent qu'une partie des zonages, alors qu'elles devraient reprendre tous les zonages contraignants vis-à-vis de l'urbanisation³² et leur niveau de contrainte, ainsi que l'aléa de référence le plus à jour pour le risque d'inondation³³.

³⁰ Ou encore, en étendant la logique retenue par le SCoT aux enclaves des territoires voisins (Cf corridors transversaux dans les vallées amont Mosson – Lironde – Lez – Salaison – Cadoule)

³¹ Désigne une succession de secteurs naturels ou semi-naturels, de surfaces généralement réduites, distants les uns des autres mais s'intercalant entre deux réservoirs de biodiversité, permettant ainsi à certaines espèces de passer de l'un à l'autre. On parle également de corridor discontinu.

³² En particulier, dans la carte de synthèse des enjeux environnementaux, la représentation des zones d'expansion de crues est peu lisible car sa couleur est similaire à celle de la trame urbaine.

L'Ae recommande de faire figurer dans l'état initial de l'environnement les zonages des risques naturels les plus à jour et de rappeler, dans les différentes cartes, tous les zonages de chaque aléa et les contraintes associées.

2.2.4 Paysages

Le dossier reprend l'atlas régional du paysage, sans le décliner plus précisément au territoire de la métropole.

Même si la façade littorale du SCoT est moins large que celle des SCoT voisins, elle constitue un atout du territoire de la métropole, « *espace de nature riche et diversifié, très attractif, en grande partie protégé et géré, notamment par le Conservatoire du littoral* ». L'urbanisation, le morcellement de l'espace, la cabanisation et l'enfrichement des terres agricoles sont les principaux facteurs de dégradation ; la fréquentation de loisir de masse est une source potentielle de banalisation, d'érosion et de pollution des espaces.

La plaine centrale présente la caractéristique d'être à la fois cultivée, habitée et traversée. Selon le dossier, « *ce fuseau est à la fois une vitrine ouverte sur le territoire et une coupure physique majeure, nécessitant un travail de qualification et de valorisation* ». Le dossier insiste en particulier sur le défaut d'intégration paysagère de la plupart des infrastructures qui la traversent, mais présente également le couloir central d'infrastructures (A9, contournement ferroviaire) comme un support linéaire pour l'urbanisation, qui doit concentrer une part importante du développement des agglomérations. Le dossier ne précise pas de quelle façon l'enjeu de reconquête des abords des voies structurantes est compatible avec les développements urbains envisagés dans ce couloir, sinon en « *conservant des marges de recul végétalisées, si possibles arborées* ».

La métropole affiche, par ailleurs, la priorité de maîtriser globalement les espaces d'interface entre la ville-centre et les communes périphériques ; elle souhaite également contenir les développements urbains pour « *préserver les équilibres, parfois fragiles, régissant le rapport harmonieux existant entre les silhouettes urbaines et le paysage agro-naturel* » par une meilleure définition des limites urbaines, en particulier en ce qui concerne les villages, et s'appuyer sur le réseau hydrographique pour structurer la trame paysagère. L'état initial identifie à juste titre le risque de conurbation urbaine intégrale de Montpellier jusqu'à Saint-Brès, à l'est, et sur la plaine de l'ouest, de Pignan à Fabrègues.

Les garrigues et coteaux sont répartis en trois grands ensembles : massif de la Gardiole, montagne de la Moure et Causse d'Aumelas, collines du Montpelliérais. Les enjeux paysagers principaux sont l'impact sur le grand paysage des urbanisations éventuelles, ainsi que le maintien et le développement d'une agriculture et d'un pastoralisme qui préservent les caractéristiques des paysages et la maîtrise voire la résorption de la cabanisation.

2.2.5 Ressources

Le territoire de la métropole est quasi-totalement dépendant des territoires voisins (voire au-delà) pour l'eau, l'énergie et la gestion des déchets.

Eau

Le territoire est principalement concerné par deux grands bassins versants (Lez, Mosson, étangs palavasiens, couverts par un même schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) ; étang de l'Or). Les bassins versants du Lez, de la Mosson et des étangs palavasiens sont en mauvais état

³³ L'Ae avait notamment relevé, dans son avis n°2014-28, que le PPRI de Montpellier ne prenait pas en compte la valeur de 900 m³/s pour l'aléa de référence sur le Lez : cette valeur est bien rappelée dans le dossier, mais celui-ci reprend toujours le zonage du PPRI en vigueur.

quantitatif selon le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée 2010-2015³⁴. L'approvisionnement en eau de la métropole – mais aussi des zones humides – repose principalement sur trois sources d'alimentation en eau qui lui sont extérieures :

- la source du Lez (entre 30 et 35 millions de m³ par an), qui dispose d'une ressource souterraine abondante, au sein du pays du Pic Saint-Loup ;
- la Mosson, qui trouve également sa source au nord de l'agglomération, apporte 2,5 millions de m³ par an ;
- la nappe phréatique de l'Hérault qui alimente le captage de Florensac, lequel fournit 23 millions de m³ à l'ouest de la métropole ;
- l'approvisionnement en eau du territoire est complété par le canal du Bas-Rhône Languedoc (BRL), amenant l'eau du Rhône, jusqu'à 38 millions de m³.

La période d'étiage s'accompagne d'un assèchement d'une grande partie du réseau hydrographique. Ces bassins font l'objet de plans de gestion de la ressource en eau³⁵. L'eau du canal BRL est principalement utilisée pour l'irrigation, le projet Aqua Domitia ayant conduit à étendre les réseaux d'irrigation et les surfaces irriguées³⁶. Elle est également utilisée pour la sécurisation de l'alimentation en eau potable (après traitement) et pour soutenir les étiages du Salaison et du Lez. Le dossier représente correctement les périmètres de protection des captages d'eau potable, ainsi que les zones de sauvegarde ; les cartes ne reprennent qu'une partie de ces informations.

L'état écologique des cours d'eau est globalement médiocre, alors qu'il était estimé moyen lors de l'évaluation de 2009 du Sdage Rhône-Méditerranée. Les étangs palavasiens sont les exutoires naturels de tous les bassins versants de la métropole ; leur état écologique est médiocre, voire mauvais (étang de l'Or). La mise en conformité avec la directive eaux résiduaires urbaines a cependant réduit significativement les risques d'eutrophisation auxquels ils étaient exposés.

Aujourd'hui, 85 % des rejets de la métropole sont désormais traités par la station MAERA en cours d'extension et d'amélioration de ses performances ; les effluents en sont rejetés en mer. Les autres stations d'épuration rejettent leurs effluents dans des cours d'eau qui présentent des débits très limités, voire nuls, en période d'étiage. Le taux de conformité des dispositifs d'assainissement non collectif est faible (36 %). L'assainissement des eaux pluviales reste également à prendre en compte.

L'Ae recommande de compléter la présentation des consommations, des besoins et de l'accès à la ressource en eau avec ceux des territoires voisins, en tenant compte de leur saisonnalité.

Énergie

La consommation énergétique moyenne (1,47 tep³⁷ par habitant) est inférieure à la moyenne nationale (2,6), principalement du fait de l'absence d'industrie, d'un territoire resserré sur une métropole dense et de la douceur du climat. 20 % des ménages de l'agglomération sont néanmoins en situation de précarité énergétique. La production d'énergie est très limitée, ne représentant que 2 % de ses consommations énergétiques (environ 2 600 GWh). Parmi les énergies

³⁴ Du fait que les eaux superficielles alimentées par les masses d'eau souterraines sont en mauvais état quantitatif.

³⁵ En vigueur pour les « Calcaires, marnes et molasses du bassin de Castries-Sommières » et en cours d'approbation pour le Lez et la Mosson.

³⁶ En dépit du déséquilibre d'ores et déjà constatable entre les besoins de la métropole et les ressources disponibles sur son territoire, le dossier présente la plaine de l'Ouest comme une zone de développement de l'irrigation

³⁷ Tonne équivalent pétrole

renouvelables, seule la production de chaleur renouvelable est valorisée dans quelques quartiers. Le potentiel éolien est fortement limité par les enjeux de préservation de la faune. Le solaire photovoltaïque est privilégié hors des zones naturelles et agricoles non artificialisées, sans être pour autant totalement exclus des espaces agro-naturels. La métropole dispose depuis 2008 d'une usine de méthanisation qui produit du biogaz à partir de déchets organiques (depuis 2015, environ 23 GWh par an).

L'Ae recommande de recenser les secteurs potentiellement favorables au développement des projets d'énergies renouvelables, ainsi que les secteurs peu compatibles.

Matériaux

Les besoins annuels du territoire s'élèvent à environ 3,3 millions de tonnes. Ces besoins sont couverts principalement par deux exploitations : « Les Plaines » à Villeneuve-lès-Maguelone (Lafarge Granulats) pour 2,7 millions de tonnes jusqu'en 2034 et « Arboussier Ouest » à Castries (GSM) pour 600 000 tonnes jusqu'en 2026. La métropole projette de transformer la carrière de Pignan, récemment fermée, en extension urbaine.

Déchets

Les modalités de collecte et de valorisation sont correctement décrites. En dépit d'une production importante de déchets du BTP (380 000 tonnes par an en 2010) et des besoins recensés en matériaux, aucune action de prévention ou de valorisation n'est mentionnée³⁸.

Malgré les informations qu'il contient, ce volet ne permet pas d'appréhender complètement les enjeux et les perspectives prévisibles, même à court et moyen terme : il ressort en effet qu'à l'exception de l'usine de méthanisation, qui ne traite que les déchets organiques, la plupart des installations d'élimination de déchets sont soit fermées (décharge du Thôt à Lattes) ou en voie de fermeture (décharge de Castries), soit à l'extérieur du territoire (incinérateur Ocreal à Lunel-Viel). Il a été précisé aux rapporteurs lors de leur visite que, dans le cadre du plan régional d'élimination des déchets en cours d'élaboration – mais auquel le dossier ne fait aucune référence –, aucune nouvelle installation d'élimination ne serait nécessaire dans l'ensemble de la région ; la métropole aurait donc vocation à éliminer ses déchets principalement en dehors de son territoire.

L'Ae recommande d'évoquer les orientations connues du projet de plan régional d'élimination des déchets et des perspectives nécessaires à court, moyen et long termes pour les différents flux de déchets de la métropole.

2.2.6 Émissions de gaz à effet de serre

Les émissions de la métropole en 2010 s'élevaient environ à 1 560 kilotonnes (kt) équivalent CO₂. Le transport routier constitue le principal secteur émetteur de gaz à effet de serre (50 % des émissions), suivi par les bâtiments (32 %). Le dossier fournit également une estimation des émissions indirectes : aliments consommés produits à l'extérieur (540 kt), déplacement des visiteurs séjournant sur le territoire (137 kt).

Par délibération du 20 juin 2018, la métropole a décidé de prescrire la révision du plan climat énergie territorial existant et sa transformation en plan climat air énergie territorial.

³⁸ « Au regard du rythme de développement de l'aire urbaine de Montpellier et de l'évolution significative des centres de collecte et de traitement, une mise à jour du plan départemental de gestion des déchets du BTP (de 2005) serait nécessaire ».

2.2.7 Santé environnement

Les transports constituent la principale cause de nuisances sonores et de pollution atmosphérique. Par conséquent, les secteurs les plus exposés sont ceux situés à proximité des infrastructures de transport.

Selon Atmo Occitanie, citée par le dossier, 2 700 habitants de l'unité urbaine de Montpellier seraient exposés à un dépassement de valeur limite en oxydes d'azote ; la valeur limite annuelle est dépassée à proximité des principales infrastructures. L'exposition aux particules fines y est également la plus importante. Le dossier omet de rappeler que Montpellier est une des agglomérations visées par le contentieux de la Commission européenne à l'encontre de l'État français pour non-conformité vis-à-vis des directives sur la qualité de l'air³⁹ et fait l'objet d'un plan de protection de l'atmosphère élaboré en 2006 et révisé en 2014. L'État a adopté le 19 mars 2018 une feuille de route pour la zone de Montpellier, qui comporte 18 actions auxquelles la métropole contribue⁴⁰.

L'Ae recommande de présenter les principaux constats et mesures de la « feuille de route qualité de l'air pour la zone de Montpellier » applicables à la métropole.

De façon plus globale, la valeur cible et les objectifs de qualité pour la protection de la santé humaine pour l'ozone ne sont pas respectés en zone périurbaine.

Les nuisances sonores sont également les plus importantes à proximité des voies ferrées et des principales voiries routières. Le dossier mentionne respectivement 151 et 204 points noirs de bruit, dans l'ensemble du département de l'Hérault, imputables aux infrastructures de l'État et du Département. Le plan de prévention du bruit dans l'environnement de la métropole cartographie 10 zones à enjeux. Il comporte des mesures de prévention et de réduction du bruit, mais n'est pas opposable.

Le sud-est de l'agglomération (communes de Montpellier, Lattes et Pérols) est également concerné par le plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Montpellier, qui contraint l'urbanisation sur le quartier de la gare nouvelle (hauteur des bâtiments, notamment).

2.3 Explication des choix retenus au regard des objectifs de préservation de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables

Ce volet répond aux dispositions de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme. Volumineux – il comporte approximativement autant de pages que le DOO –, il analyse d'abord le DOO en suivant sa structure, comporte une analyse approfondie des modalités d'application de la loi littoral (§ 3), justifie les objectifs de limitation de la consommation foncière et de l'étalement urbain⁴¹.

³⁹ Ayant fait l'objet le 12 juillet 2017 d'une injonction du Conseil d'État à l'État français

⁴⁰ Renouvellement des flottes publiques par des véhicules propres, réduction des vitesses sur les axes concernés par les dépassements de valeurs limites en dioxyde d'azote, développement des mobilités actives, optimisation de la distribution des marchandises en ville, etc...

⁴¹ « Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs ».

2.3.1 Analyse des solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du schéma

Le rapport environnemental assume l'absence de solutions de substitution raisonnables pour la révision du SCoT. Indépendamment de ce que prévoit l'article R. 141-2 du code de l'urbanisme⁴², cette analyse devrait être au moins conduite sur les choix structurants tracés dans le PADD et le DOO, en comparant les effets environnementaux de différentes options. Ainsi, si l'explication des choix retenus permet d'apprécier la cohérence interne du document, l'analyse du rapport de présentation a vocation à compléter la justification de ces choix par une dimension environnementale et de santé humaine.

Cette présentation est d'autant plus surprenante qu'une telle analyse semble bien avoir été réalisée pour les extensions urbaines du SCoT de 2006. Ceci ne met que plus en lumière l'absence d'analyse pour d'autres choix structurants du SCoT (rythme de développement⁴³ et densification, « portes métropolitaines », infrastructures, ...), même si certaines orientations apparaissent *a priori* vertueuses (notamment maîtrise de la consommation d'espace, dispositions en faveur des continuités écologiques, ...).

Conformément à l'article R. 141-2 du code de l'urbanisme, l'Ae recommande de présenter des solutions de substitution raisonnables pour les principaux choix structurants du SCoT, notamment en ce qui concerne la densification des espaces urbanisés, la programmation et la densification des urbanisations retenues, le choix des secteurs stratégiques (portes métropolitaines) et le réseau d'infrastructures de transport.

Dans l'ensemble, l'analyse du DOO est qualitative, impliquant des prescriptions et recommandations imprécises et insuffisamment différenciées, malgré l'explication des choix retenus (cf. §1.2).

2.3.2 Questions transversales

À titre d'exemple, la première prescription du DOO est de « *préserver et conforter les outils de production liés à l'activité agricole en permettant au sein des espaces agro-naturels les constructions et extensions des constructions nécessaires à l'installation, l'exploitation ou au stockage agricole ou forestier, les coopératives d'utilisation du matériel agricole, les outils et aménagements nécessaires à l'activité agricole, pastorale ou forestière (chemin d'accès, irrigation, fossés d'écoulement, murets et éléments végétaux,...), ainsi que les nouveaux aménagements liés à l'activité agricole, pastorale et forestière* ». S'ensuit une liste de possibilités que le SCoT englobe dans la notion d'« activation de l'armature des espaces agro-naturels »⁴⁴, après avoir rappelé la nécessité de prendre en compte les différentes exigences environnementales. On s'attendrait à une formulation plus ramassée et précise de la prescription et une explicitation de ses motivations et de ses limites, rappelant qu'elle se place dans le cadre d'une orientation visant à maintenir ou recréer des terres agricoles, notamment du fait de la disparition de celles qui ont été artificialisées.

⁴² Le rapport de présentation « explique les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du schéma au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national ».

⁴³ On pourrait en particulier s'interroger sur l'absence de recyclage de tertiaire de bureaux, pourtant durablement excédentaire.

⁴⁴ Par exemple, « à titre exceptionnel, des constructions, aménagement et installations pourront être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité limitées, notamment pour l'implantation de fermes ressources et pour l'extension d'ensembles patrimoniaux pouvant accueillir des activités économiques adaptées à l'environnement agro-naturel, des activités ludiques, l'agrotourisme, des équipements collectifs, les aires d'accueil des gens du voyage, l'hébergement de plein air ou de loisirs... Le positionnement de ces constructions nouvelles est de manière préférentielle à proximité de l'urbanisation existante et engagée et des extensions urbaines dans les lisières agro-naturelles, ou le cas échéant, appuyé notamment sur des ensembles vernaculaires, des mas et domaines existants »

Cette question concerne tout particulièrement les notions d'« emprise limitée »⁴⁵, de « lisière agro-naturelle »⁴⁶, en cohérence avec celles de « frange urbaine » ou de « limite urbaine déterminée » ou de « limite urbaine à formaliser », ces deux dernières étant beaucoup plus précisément définies dans le DOO que les deux autres. Les formulations actuellement retenues ne garantissent pas que les espaces de ces limites et lisières soient correctement décomptés comme espaces agricoles, naturels ou forestiers.

Au-delà de cet exemple, cette recommandation de méthode s'applique à l'ensemble des orientations.

L'Ae recommande de reprendre le DOO et le livre 3 du rapport de présentation :

- en distinguant clairement les prescriptions et les recommandations,***
- en clarifiant systématiquement la terminologie utilisée afin d'assurer un renvoi précis au code de l'urbanisme (N, A, U), en conformité avec la réglementation applicable aux zones agricoles et naturelles et aux réglementations environnementales,***
- et en assurant, pour chaque orientation, la complémentarité entre les différentes dispositions du DOO, les explications des choix retenus ayant vocation à mieux expliciter la portée et les limites de ses prescriptions et recommandations.***

L'analyse de la consommation foncière et de l'étalement urbain répond incomplètement aux dispositions de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme. En particulier, l'analyse de la limitation de la consommation au cours des dernières années se limite à un rappel des chiffres globaux des consommations d'espace initialement prévues et effectivement réalisées à l'échelle de la métropole. Plusieurs passages du dossier attestent que plusieurs extensions envisagées dans le SCoT de 2006 n'ont finalement pas été urbanisées – et ne sont pas maintenues dans le SCoT révisé.

Un tableau récapitulatif de toutes les extensions urbaines prévues par le SCoT 2006 et des surfaces agricoles naturelles et artificialisées a été communiqué aux rapporteurs à leur demande. Ce tableau très utile permet de prendre pleinement conscience du bilan du SCoT de 2006 et de la consommation d'espaces depuis son approbation, ainsi que des choix de la métropole soit de poursuivre l'urbanisation engagée, soit de remettre en cause les projets antérieurement prévus. Des explications sont apportées pour certaines extensions, mais les informations correspondantes sont réparties à plusieurs endroits dans le dossier. Il serait en particulier intéressant de préciser les différentes extensions prévues dans le SCoT, réduites ou abandonnées du fait de la prise en compte d'exigences environnementales, et les surfaces correspondantes. En revanche, aucune explication n'est donnée sur le processus qui a conduit, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement⁴⁷ à identifier de nouveaux secteurs d'extension dans l'ensemble du territoire de la métropole.

Pour la complète information du public, l'Ae recommande de présenter le bilan détaillé de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers pour chacune des extensions prévues par le SCoT de 2006, de rappeler les raisons pour lesquelles ces extensions sont maintenues ou

⁴⁵ Critère conditionnant la constructibilité dans des réservoirs de biodiversité

⁴⁶ Prenant place au sein de l'armature des espaces naturels et agricoles, les différents types de lisières envisagées ne semblent pas toutes compatibles avec les règles de constructibilité qui y sont applicables, y compris à la lumière des évolutions législatives éventuelles que pourraient apporter la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) – voir article 12 ter du texte de la commission mixte paritaire à l'adresse <http://www.assemblee-nationale.fr/15/ta-commission/r1253-a0.asp>.

⁴⁷ R. 122-20 4° du code de l'environnement

abandonnées et de justifier le choix des secteurs des nouvelles extensions urbaines, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement.

Les deux derniers volets (« *articulation avec les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et services publics* », « *articulation avec les SCoT voisins* ») apparaissent à la fois superfétatoires et superficiels. L'analyse de l'Ae sur « *l'articulation du schéma avec les documents mentionnés aux articles L. 131-1 et L. 131-2, avec lesquels il est compatible ou qu'il prend en compte* » et sur « *l'articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale* » est par conséquent regroupée dans le paragraphe suivant de l'avis.

2.4 Incidences probables notables du SCoT et mesures pour les éviter, les réduire voire les compenser

Cette analyse est présentée au sein du volet « Évaluation environnementale » ; plusieurs compléments de l'analyse figurent dans d'autres volets. Elle constitue une partie clé du dossier, dans la mesure où elle a vocation à permettre notamment de présenter la démarche « éviter, réduire, compenser » à l'échelle du plan, d'évaluer les impacts environnementaux, de concrétiser les principales mesures d'évitement, de réduction et de compensation à la même échelle et de définir le cadre de la mise en œuvre des projets.

S'appuyant sur l'analyse de l'état initial de l'environnement, elle indique les perspectives de l'évolution probable du territoire si le SCoT n'était pas révisé. S'appuyant sur les hypothèses des extensions urbaines du SCoT de 2006, il évalue à :

- 58 hectares les surfaces de Znieff de type I qui seraient artificialisées ;
- 3 ha les espaces fonctionnels de zones humides détruits ;
- respectivement à 7 ha, 77 ha et 166 ha les emprises sur les domaines vitaux de l'Outarde canepetière, du Faucon crécerellette et de l'Aigle de Bonelli ;
- 4 les secteurs d'extension dans des corridors écologiques ou des réservoirs de biodiversité ;
- 50 hectares les secteurs qui empiètent sur des zones rouges de PPRI. Le cumul des surfaces empiétant sur des champs d'expansions de crues actuellement non urbanisés n'est en revanche pas fourni ;
- 30 hectares les secteurs qui sont également en zone de danger des PPRIF.

2.4.1 Démarche « éviter, réduire, compenser »

En cohérence avec le paragraphe § 2.3.1, la démarche d'évaluation apparaît en partie inaboutie, dans la mesure où elle se limite à l'analyse des incidences de chaque composante du projet sur l'environnement, puis des incidences cumulées par thématique, mais sans adopter au niveau du SCoT les principes de la séquence ERC et donc sans aboutir à l'identification précise des impacts résiduels et des compensations alors éventuellement nécessaires.

En outre, le DOO prévoit des dérogations à plusieurs prescriptions importantes pour certains projets, renvoyant à leurs évaluations environnementales la responsabilité de démontrer leur compatibilité sous réserve d'une démarche « éviter, réduire, compenser » à l'échelle de chaque

projet⁴⁸. Pour l'Ae, cette approche dénature la démarche d'évaluation environnementale stratégique, dans la mesure où, compte tenu de la définition très large de ces dérogations, la réalisation de quelques projets pourrait fragiliser, voire remettre en cause certains objectifs importants du PADD, alors que leur conformité avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur peut être problématique⁴⁹. Faute d'identifier les sites d'éventuelles mesures de compensation, les effets de certains projets pourraient ne pouvoir être compensés qu'en dehors du territoire de la métropole – ce qui semble être d'ores et déjà le cas pour la destruction d'habitats d'Outarde canepetière.

L'Ae recommande de définir à l'échelle du SCoT les dispositions générales encadrant les mesures de réduction et de compensation des projets qui seront réalisés.

2.4.2 Évaluation environnementale des portes métropolitaines

Le SCoT fait le choix de polariser des développements importants sur les portes métropolitaines. L'exposé des choix de ces portes est présenté dans le volet 3 du rapport de présentation⁵⁰.

L'Ae souligne l'intérêt de cette démarche pour mieux concentrer les efforts d'urbanisation et la structuration des déplacements, contribuer à la densification des espaces urbanisés, conduisant également à la remise en cause de sites stratégiques du SCoT de 2006 positionnés sur des secteurs environnementaux sensibles.

L'Ae observe néanmoins que ces portes constituent ainsi le lieu de convergence de nombreux aménagements, dans des sites qui présentent eux aussi plusieurs sensibilités environnementales. Anticipant les difficultés prévisibles de l'évaluation environnementale de chaque aménagement, elle considère que chaque porte devrait, en tant que projet d'ensemble, faire l'objet d'une évaluation environnementale dans une étude d'impact unique, en cohérence avec le cadre fixé par le SCoT et le futur PLUi⁵¹. Sans attendre, le SCoT devrait conduire cette évaluation à son échelle.

Au regard de l'importance stratégique des « portes métropolitaines » et de la complexité des aménagements qui y sont prévus, l'Ae recommande de prévoir l'évaluation environnementale de chaque porte métropolitaine, en tant que projet d'ensemble avec une étude d'impact unique, et de conduire leur évaluation stratégique dans le cadre de l'élaboration du SCoT, à son échelle.

⁴⁸ Par exemple, la réalisation de projets, travaux, installations d'intérêt général dans les réservoirs de biodiversité est laissée ouverte « à titre exceptionnel, lorsqu'ils ne peuvent être évités dans ces espaces, mais dont la réalisation est alors conditionnée à la mise en place de mesures d'évitement, de réduction et de compensation résiduelle adéquates » (formulations légèrement différentes pour les réservoirs de trame verte et de trame bleue).

⁴⁹ Par exemple, tout projet empiétant sur un site Natura 2000 doit justifier de « raisons impératives d'intérêt public » majeur, ce qui est beaucoup plus exigeant que la notion d'intérêt général.

⁵⁰ En particulier, leurs caractéristiques communes sont les suivantes : «
– ces sites sont les lieux privilégiés de rabattement des flux automobiles d'échanges et de destination, matérialisés notamment par des pôles d'échanges multimodaux à conforter ou à créer ;
– leur bonne accessibilité multimodale doit leur permettre de devenir de véritables lieux d'urbanité avec un espace public qualifié et des intensités d'usage marquées ;
– au regard de leur positionnement géographique et fonctionnel stratégique, les portes ont vocation à constituer à terme des polarités du cœur de Montpellier, permettant de redimensionner l'échelle de la centralité métropolitaine et notamment, de rapprocher l'emploi qualifié des quartiers résidentiels ;
– les portes doivent permettre d'irriguer les territoires environnants ;
– certaines d'entre elles concernent des sites où se posent des problématiques de réinvestissement urbain, correspondant à des évolutions sur le long terme ».

⁵¹ Ce raisonnement pourrait être transposé aux zones d'aménagement concerté ou aux orientations d'aménagement et de programmation du PLUi qui en découleront, à condition que l'évaluation environnementale porte bien sur un ensemble fonctionnel.

2.4.3 Évaluation environnementale du réseau d'infrastructures

C'est dans le rapport environnemental que le réseau d'infrastructures existantes et projetées est décrit de la façon la plus complète. Il passe en revue une liste impressionnante de projets sous maîtrise d'ouvrage de l'État, du département ou de la métropole. À l'exception du projet de ligne nouvelle (à grande vitesse) Montpellier – Perpignan (LNMP), il s'agit uniquement de projets routiers.

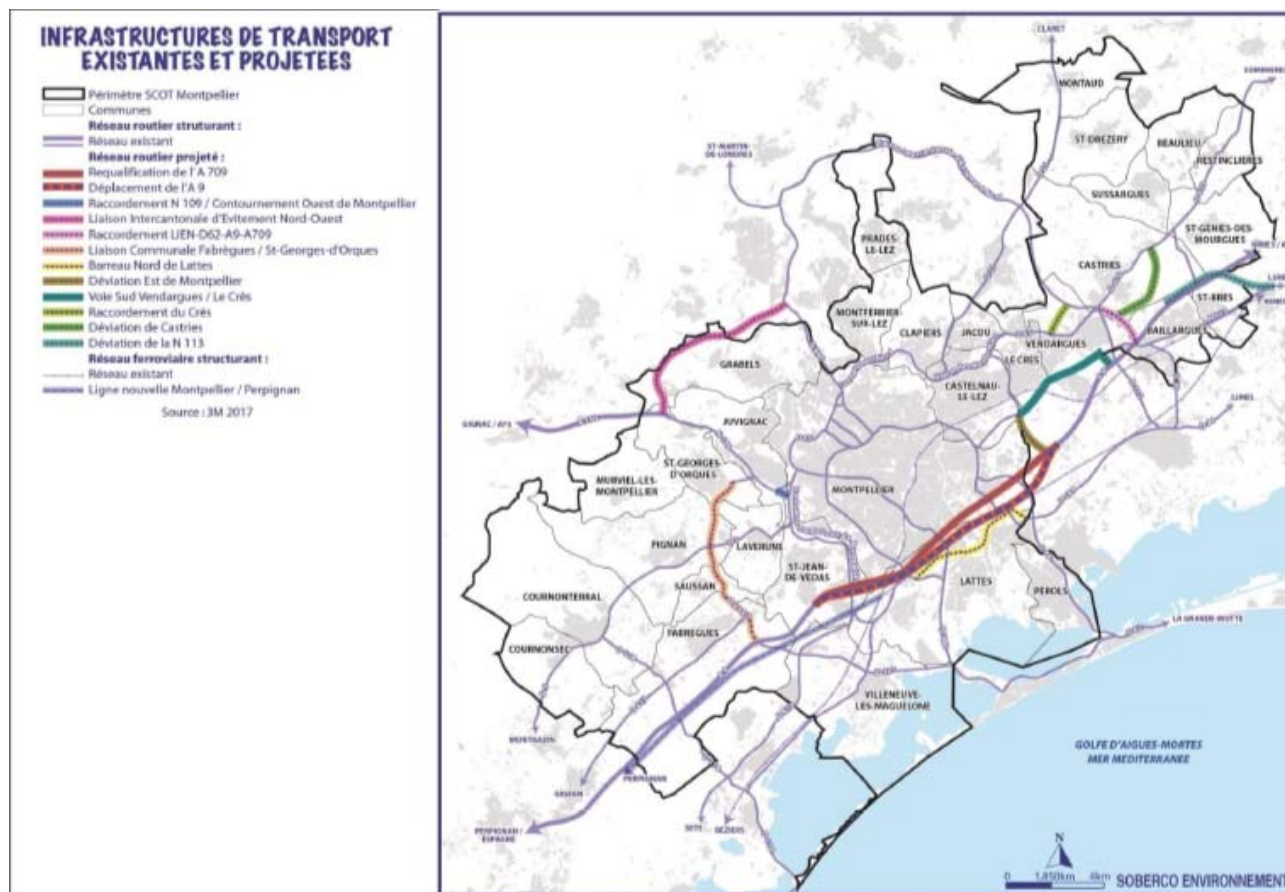


Figure 4 : Infrastructures de transport existantes ou projetées. Source : rapport environnemental.

Les lignes de tramway existantes et les projets d'extension ne sont pas mentionnées de façon cohérente dans tout le dossier⁵², alors que le SCoT repose sur l'idée d'un maillage de tous les modes d'infrastructures, proposant des extensions urbaines autour des principaux nœuds multimodaux⁵³.

L'Ae recommande de faire figurer les lignes de tramway existantes et leurs extensions dans la cartographie du réseau d'infrastructures, de façon cohérente dans l'ensemble du dossier, et de les analyser comme les autres projets d'infrastructures.

⁵² L'évaluation environnementale ne les mentionne pas et les informations dans le diagnostic et dans les cartes par secteur ne sont pas cohérentes :

- le prolongement de la ligne 1 au sud s'arrête à la gare nouvelle dans le diagnostic, mais se prolonge au-delà dans la carte du secteur du « cœur de Montpellier » ;
- dans la carte du secteur « Littoral », un prolongement de la ligne 3 vers Palavas et Carnon est représenté, mais pas dans le diagnostic ;
- le prolongement de la ligne 5 apparaît en pointillé jusqu'à Lavérune dans le diagnostic, mais jusqu'à Courdonterral dans la carte du secteur « Plaine Ouest ».

⁵³ C'était d'ailleurs sur la base de ce postulat qu'avait été retenue la variante pour la gare nouvelle. La porte de Sète semble également envisager une nouvelle gare TER à Saint-Jean-de-Védas, à proximité du contournement Nîmes Montpellier, autre variante alors analysée par ce dossier-là.

Alors que ces projets sont à des états d'avancement très différents, l'évaluation environnementale les considère comme des acquis⁵⁴ : certains sont déclarés d'utilité publique (DUP) – ou leur procédure est engagée (Liaison intercantonale d'évitement nord-ouest (LIEN)) ; pour d'autres, les demandes de DUP n'ont pas encore été déposées (contournement ouest de Montpellier (COM), déviation est de Montpellier (DEM), déviation N113 Baillargues/Saint-Brès, LICOM Fabrègues / Saint-Georges d'Orques, raccordement du LIEN à l'A750) ; pour les dernières, les concertations préalables n'ont pas été conduites (contournement nord de Lattes, déviation de Castries), voire le maître d'ouvrage n'est pas encore définitivement identifié (voie sud Vendargues / Le Crès, raccordement du Crès ; la requalification de l'A709 (ex-A9) incombe toujours à l'État à ce jour). Le dossier évoque incidemment d'autres aménagements (nouvel échangeur de Fabrègues sur l'autoroute A9).

L'analyse produite soulève plusieurs difficultés :

- la présentation de chaque projet est parfois imprécise : par exemple, le tracé du COM correspond en grande partie à la D132 existante. Seul un tronçon limité serait en tracé neuf ;
- il n'est pas indiqué si la réalisation de chaque projet est nécessaire à la bonne réalisation du SCoT. Il s'agit d'une précision importante pour l'évaluation de ses impacts. Par ailleurs, l'analyse des impacts du SCoT ne retient pas une approche homogène pour tous les enjeux, certains impacts étant analysés en tenant compte de la réalisation des infrastructures, d'autres impacts n'étant abordés globalement que par l'appréciation des impacts cumulés sans être intégrés dans la démarche « éviter, réduire, compenser » du dossier ;
- de façon plus fondamentale, certains projets semblent *a priori* contradictoires avec les orientations du SCoT et ne sembleraient réalisables que du fait que le DOO prévoit des dérogations indiscriminées. Les formulations du DOO semblent ainsi préparer une compatibilité *a priori* sans nécessité de mise en compatibilité du SCoT. Une telle approche apparaît néanmoins discutable, lorsque ces projets pourraient affecter significativement certains enjeux importants :
 - o l'emprise de la LNMP (et accessoirement l'échangeur autoroutier de Fabrègues) est en grande partie dans le site classé du massif de la Gardiole et en ZNIEFF de Type I, et en partie dans la ZPS de Fabrègues-Poussan. Il serait prudent de rappeler le calendrier et les emprises de ce projet⁵⁵, susceptible d'affecter significativement l'intégrité du site ;
 - o alors qu'elle est déjà autorisée, il serait opportun de préciser si la liaison intercantonale d'évitement nord-ouest, qui intersecte un corridor écologique de principe de la trame verte⁵⁶, et en zone de danger du PPRIF est cohérente avec le projet de SCoT révisé⁵⁷ ;
 - o pour les projets non encore autorisés, la même question nécessite d'être soulevée *a priori* : le tracé de la déviation de Castries divise le réservoir de biodiversité « les Garrigues basses » en deux, ce qui risque de remettre en cause le statut même et la fonctionnalité de ce réservoir ; le tracé d'autres projets est en grande partie dans des zones rouges de PPRI ou dans des champs d'expansion de crues (contournement nord de Lattes notamment) ce qui, indépendamment de la question de leur compatibilité avec le Sdage soulève plus profondément la question de la cohérence du maillage d'infrastructures avec le projet de SCoT révisé.

⁵⁴ Au début du § 4.2.13, il est indiqué que « le grand nombre d'infrastructures ferroviaires et routières envisagé sur le territoire aura des conséquences sur l'environnement ».

⁵⁵ Pour lequel la ministre déléguée en charge des transports a récemment demandé au préfet de déclarer le projet d'intérêt général afin de pouvoir réserver les emprises dans les documents d'urbanisme.

⁵⁶ Qui détruira 2,5 ha d'habitats d'intérêt communautaire, 29 ha de milieux forestiers et 3,9 ha de zones humides aux abords de la Mosson

⁵⁷ Cette interrogation peut d'ailleurs concerner également le SCoT du Pic Saint-Loup voisin, en cours d'enquête publique.

Le dossier devrait également expliciter les impacts de ce réseau cible en termes d'émissions de gaz à effet de serre, de pollutions et de nuisances, et de présenter les alternatives et leurs impacts comparés.

L'Ae recommande de procéder à une analyse plus développée des alternatives possibles pour le réseau de transport, d'en comparer les impacts pour les émissions de gaz à effet serre, les pollutions et les nuisances, et de justifier les infrastructures qui sont nécessaires.

L'Ae recommande de préciser dans le DOO les conditions impératives que les différents projets d'infrastructures devront respecter afin de ne pas remettre en cause les orientations du SCoT, notamment en matière de biodiversité, de risques naturels et de paysage, et de prendre en compte dans la démarche « éviter, réduire, compenser » du SCoT les impacts des infrastructures considérées comme nécessaires à sa réalisation.

2.4.4 Analyse des incidences par thématique

Consommation d'espace

L'évaluation environnementale prévoit la consommation de 870 hectares à vocation mixte (logement + activités) et 640 ha à vocation économique d'ici à 2040, soit au total 1 510 ha. 1 040 hectares correspondent à des extensions programmées par le SCoT de 2006, maintenus dans le SCoT révisé, le complément (470 hectares) correspondant à des extensions urbaines nouvelles (840 hectares initialement prévu par le SCoT de 2006 étant « restitués » à l'armature des espaces à vocation naturelle (N)). Le rythme programmé de consommation d'espace apparaît inférieur au rythme effectivement constaté depuis 2006. 320 hectares sont dans des espaces déjà artificialisés, 950 ha dans des espaces à vocation agricole (A), 70 hectares dans des espaces boisés et 170 hectares dans des espaces naturels non boisés. Néanmoins, selon le document, les prescriptions du DOO qui prévoient l'« activation de l'armature des espaces agricoles et naturels » (dont les fermes ressources) représenteraient 30 à 50 ha, « la prise en compte des impacts sur l'agriculture dans le projet de SCoT constitu[ant] le socle de l'évitement pour le PLUi et les projets d'aménagement et pour l'analyse des impacts sur l'économie agricole ». Les espaces agricoles font ainsi l'objet de mesures d'évitement (Cf extensions urbaines évitées) et même de mesures de compensation au travers de cette activation.

L'Ae recommande de préciser comment sont comptabilisés (A, N ou U) les espaces consommés pour l'« activation de l'armature des espaces agricoles et naturels », ainsi que les autres surfaces correspondant à des lisières, franges et limites urbaines.

Biodiversité

L'évaluation des impacts sur la biodiversité semble se focaliser sur les emprises d'espaces naturels (N) (243 ha), soit 65 hectares de garrigues, 70 hectares de forêts, 106 hectares de landes et de fourrés et 2 hectares d'alignement d'arbres et de haies.

L'Ae recommande de préciser en complément les surfaces des emprises à vocation agricole, incluses dans des zonages naturels, concernées par des extensions urbaines existantes ou nouvelles et par des projets d'infrastructures, et de prendre en compte les impacts sur la biodiversité de ces emprises.

Les impacts résiduels du SCoT sont évalués à :

- 39 hectares de ZNIEFF de type I, principalement de garrigues, dont 24 ha des garrigues de la Lauze à Saint-Jean-de-Védas et 12 ha des garrigues de Castries à Baillargues nord. Les garrigues de la Lauze seraient également affectées par la LNMP et les garrigues de Castries seraient fortement affectées par la déviation de Castries. Dans les deux cas, le rapport environnemental mentionne également un impact induit d'« enclavement écologique » de parcelles de garrigues ainsi fragmentées ;
- 22 hectares de la ZPS « Plaine de Fabrègues-Poussan » pour un seul projet (Cournonterral Équipement ou Lycée) pouvant entraîner des impacts sur des espèces d'oiseaux à enjeu très fort. L'impact correspondant a vocation à être pris en compte dans l'analyse des incidences sur les sites Natura 2000 (voir plus loin).

Les extensions urbaines ne sont pas considérées comme susceptibles d'affecter significativement les continuités écologiques. En revanche, certaines infrastructures sont bien identifiées comme susceptibles d'engendrer les principaux effets de coupure.

Le dossier présente les 3 700 ha supplémentaires de réservoirs de biodiversité recensés dans le SCoT, ainsi que les dispositions permettant de mieux délimiter les limites urbaines, comme les principales mesures de préservation vis-à-vis des espaces naturels, certains aménagements ou constructions étant admis de façon dérogatoire que sur des « *emprises limitées* ». De fait l'abandon de certaines extensions urbaines correspond aussi à une mesure d'évitement. Le SCoT définit également des « corridors écologiques déterminés », correspondant à des continuités à préserver strictement (sauf dérogation selon le même format que celles mentionnées plus haut), ainsi que la restauration de quelques continuités et la création de corridors au sein de zones urbaines ou de sites d'extension urbaine. De façon originale, la restauration d'un corridor écologique déterminé est en cours de réalisation en lieu et places d'espaces urbanisés, sur la route de la mer à Pérols (Le Fenouillet), mais d'autres extensions urbaines sont envisagées à son voisinage.

L'Ae salue l'originalité de la démarche, abordant cette question de façon globale, même s'il est en conséquence difficile d'apprécier correctement le gain « net » de biodiversité du SCoT en dépit de l'importance des surfaces désormais définies comme réservoirs de biodiversité. Le rapport environnemental reconnaît ne pas cibler les secteurs qui seront supports de cette compensation ; il conviendrait pourtant d'indiquer de quelle façon les mesures de compensation des projets pourront apporter la démonstration de leur additionnalité et du gain net qu'ils apporteront.

Il n'en reste pas moins que :

- certains des milieux détruits présentent une grande valeur écologique que cette approche ne permet pas de prendre en compte en tant que telle (garrigues de la Lauze, notamment) ;
- la pérennité de ces réservoirs n'est pas toujours garantie et l'approche retenue n'analyse pas suffisamment les impacts vis-à-vis des espèces, notamment celles présentant les enjeux les plus forts. Faute de prendre en compte le statut de protection de certaines zones, certains habitats ou certaines espèces, il reste incertain que les aires protégées restent préservées et que les impacts résiduels sur les différentes espèces sont maîtrisés ou, le cas échéant, compensés. Il conviendrait également de ne retenir que des « limites urbaines déterminées »⁵⁸ pour les extensions urbaines qui seraient envisagées à leur proximité ;

⁵⁸ Leur objectif est de définir de manière précise les enveloppes urbaines concernées.

– cette « compensation globale » peut ne pas répondre aux besoins de compensation pour certaines espèces (cf. plus haut)

En ce qui concerne les continuités écologiques, l'Ae rappelle également la possibilité de classer en espaces de continuité écologique des éléments de trame verte et bleue dans les PLU⁵⁹. Le DOO pourrait ainsi cartographier les espaces ayant vocation à figurer comme tels dans le PLUi.

Afin de garantir la pérennité des dispositions du SCoT présentées comme des mesures de compensation des impacts sur la biodiversité, l'Ae recommande, dans le DOO, de :

- *déterminer les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, ainsi que les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques, comme le requiert l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme ;*
- *préciser les prescriptions pour la protection des autres réservoirs de biodiversité, afin de garantir durablement leur fonctionnalité, en définissant des « limites urbaines déterminées » à proximité des secteurs à enjeux les plus forts et en conditionnant plus strictement les dérogations prévues, ainsi que les modalités de mise en œuvre des mesures de compensation des projets qui les affecteraient afin de garantir leur additionnalité.*

L'Ae recommande d'analyser plus précisément les impacts de l'ensemble des projets du SCoT (extensions urbaines et infrastructures) sur les secteurs présentant les enjeux les plus forts pour les habitats et les espèces (protégés, d'intérêt communautaire), de déterminer s'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'état de conservation de certains d'entre eux et de prévoir, si nécessaire, des mesures de compensation spécifiques.

L'Ae recommande enfin de définir les principaux obstacles aux continuités écologiques, supports potentiels de mesures de restauration ou de compensation.

Risques naturels

L'évaluation environnementale estime que le développement projeté du SCoT est soumis « *de manière marginale* » à des risques naturels. Pourtant, elle chiffre à :

- 26 ha les surfaces des extensions d'urbanisation prévues en zone rouge des PPRI, par nature inconstructibles⁶⁰ ;
- 29 ha les surfaces des extensions d'urbanisation prévues dans des secteurs exposés à des risques de débordement de cours d'eau ou de ruissellement.

Elle ne fournit pas d'information concernant les surfaces des extensions envisagées dans des espaces non effectivement urbanisés inondables, qui de fait ont vocation à constituer des zones d'expansion de crues.

- 10,6 ha en zone de danger et 58,9 ha en zone de précaution forte, par nature également inconstructibles, vis-à-vis des risques d'incendie de forêt.
- 17 ha les surfaces des extensions concernées par un aléa retrait / gonflement des argiles fort.

Le DOO définit huit secteurs « *avec un enjeu de protection globale au sein d'un bassin versant* » dans lesquels, par dérogation à ses prescriptions générales, « *la réalisation de l'aménagement pourra être programmée en améliorant la gestion du risque à l'échelle du site ou du bassin et en rendant l'aléa compatible avec l'urbanisation, sous conditions* ». Il définit plusieurs autres secteurs

⁵⁹ L. 151-41 3° et R. 151-43 du code de l'urbanisme

⁶⁰ Le dossier qualifie les impacts de « *non marginaux* » pour 10 hectares, sans définir ces termes.

d'« enjeu hydraulique localisé », dans lesquels l'urbanisation serait possible dans les zones d'aléa modéré compatible avec une urbanisation sous conditions.

Dans le même esprit, pour les zones exposées à un aléa incendie fort, le DOO « *proscrit dans l'immédiat toute urbanisation compte tenu de l'aléa et conditionne l'ouverture à l'urbanisation à la réalisation préalable des aménagements permettant de supprimer cet aléa élevé* ». C'est notamment le cas dans les secteurs de Bel-Air et de Juvignac dans lesquels sont maintenues trois extensions urbaines, dont une au débouché du LIEN et une autre à enjeu hydraulique localisé, dans le voisinage immédiat de zones de danger et pourtant à « limites urbaines à formaliser »⁶¹.

Outre que le DOO introduit ici des concepts insuffisamment définis, sans référence aux réglementations applicables dans ces différents domaines, le principe même de ces extensions urbaines est incompatible avec les principes édictés par la réglementation générale en vigueur, en particulier en matière de préservation stricte des zones d'expansion de crue⁶², telle que prévue dans la stratégie nationale de gestion du risque d'inondation⁶³ et dans le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Rhône-Méditerranée. Au regard du régime cévenol des précipitations et dans la perspective de l'élévation du niveau de la mer liée au changement climatique, toute dérogation à ces règles paraît dangereuse.

Dès lors que les plans de prévention des risques constituent des servitudes opposables à annexer aux documents d'urbanisme, le SCoT court en outre le risque de fixer des objectifs d'urbanisation qui ne pourront être autorisés par le règlement du PLUi. L'Ae relève par ailleurs que l'évaluation environnementale ne résout pas la contradiction entre les possibilités ouvertes par le DOO et certains principes du PADD (préserver la fonctionnalité des zones d'expansion de crues, notamment). La réalisation d'aménagements de « maîtrise des risques », tels qu'ils sont actuellement définis par le DOO, ne peut pas être considérée comme une mesure de réduction. Le dossier envisage, de façon générale, la désimperméabilisation comme mesure de compensation. Néanmoins, cette mesure qui mériterait d'être précisée à l'échelle du SCoT est décrite de façon qualitative et non localisée.

L'Ae recommande :

- ***d'intégrer dans le DOO une cartographie précise des espaces à préserver, intégrant a minima les zones à aléa fort et les secteurs inconstructibles des PPR (inondation, incendie de forêt) et les espaces non urbanisés inondables correspondant au lit majeur des cours d'eau ou à l'enveloppe de la crue de référence, y compris les zones soustraites à la crue par des ouvrages de protection,***
- ***de présenter, dans l'évaluation environnementale, les zones correspondantes pour les extensions urbaines concernées,***
- ***d'encadrer strictement les dérogations pour l'instant permises par le DOO.***

⁶¹ L'évaluation environnementale ajoute qu'« au-delà de ces secteurs parfaitement circonscrits, l'aménagement des autres parties du site de Naussargues – Bel Air restent dépendantes d'investigations complémentaires avant toute inscription d'extension d'urbanisation dans le SCoT (sensibilités écologiques, desserte par les transports collectifs et les réseaux humides...) pour définir son contour. Son développement au-delà des sites définis par le SCoT révisé reste donc une potentialité et sa réalisation nécessitera, le cas échéant, une adaptation du SCoT par une procédure spécifique [déclaration de projet], suivant les conclusions des études à mener ultérieurement », alors que les trois premières extensions apparaissent déjà problématiques.

⁶² C'est notamment le cas de l'extension urbaine de la plaine agricole du Colombier à Baillargues.

⁶³ La SNGRI précise également que « les démarches de prévention des risques d'inondation ont vocation à augmenter la sécurité des enjeux déjà implantés en zone inondable. Elles n'ont pas vocation à permettre le développement de l'urbanisation dans des zones qui, bien que protégées pour certains aléas, restent inondables ». Selon le guide général relatif aux plans de prévention des risques naturels du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer de 2016 (http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/DEFAULT/doc/IFD/IFD_REFDOC_0535712/plans-de-prevention-des-risques-naturels-previsibles-pprn-guide-general), « Aucun espace exposé à un aléa et non urbanisé ne pourra être ouvert à l'urbanisation, quel que soit l'aléa et même s'il est protégé par un ouvrage ».

Paysages et patrimoine

Le SCoT affiche des ambitions fortes sur ce volet, que la métropole indique mettre d'ores et déjà en pratique sur la route de la mer et par la requalification de plusieurs secteurs urbains. Tant le DOO que l'évaluation environnementale affirment la volonté claire de préserver et protéger les patrimoines bâtis et naturels, de valoriser la trame paysagère existante, de requalifier des secteurs existants dégradés, et de profiter des extensions d'urbanisation pour améliorer l'intégration paysagère de tous les aménagements – et notamment les infrastructures – dans leur ensemble selon les principes affichés par le PADD⁶⁴.

L'Ae recommande une meilleure transcription dans le DOO des qualités paysagères du territoire en identifiant précisément des secteurs à enjeux paysagers sur lesquels une préservation, voire une requalification est nécessaire.

Cette ambition semble devoir être portée également à l'échelle de « projets d'ensemble » (Cf § évaluations environnementales des portes métropolitaines), l'argumentation du dossier démontrant de façon particulièrement convaincante que la réalisation d'aménagements isolés a conduit au résultat inverse. Cette approche semble d'ailleurs envisagée pour des secteurs autres que ceux des portes : Vendargues, Baillargues et Saint-Brès. À l'inverse, le DOO semble conditionner cette reconquête paysagère à la réalisation de certaines infrastructures (Baillargues Saint-Brès, Castries, Villeneuve-lès-Maguelone notamment). L'Ae s'interroge par conséquent sur la façon dont la métropole prévoit d'appliquer une telle prescription pour des infrastructures dont elle n'est pas maître d'ouvrage ou pour le cas où ces infrastructures ne se feraient pas⁶⁵.

L'Ae recommande de préciser les dispositions prévues par la métropole à prévoir dans une charte paysagère annexée au DOO pour garantir la mise en œuvre effective des orientations paysagères du SCoT, dans le cas d'aménagements portés par d'autres maîtres d'ouvrage.

Ressources (eau, énergie, matériaux, prévention et gestion des déchets)

Le SCoT vise à assurer la protection des captages d'eau potable, prévoit de reconquérir les aires d'alimentation de certains captages et préserve des zones de sauvegarde pour l'alimentation en eau potable actuelle et future⁶⁶. Il vise également à préserver les cours d'eau, leurs espaces minimaux de bon fonctionnement, ainsi que les espaces de fonctionnalités des zones humides. L'évaluation environnementale identifie deux grandes infrastructures susceptibles d'affecter des zones de sauvegarde (LNMP, contournement nord de Lattes).

Toutefois, compte tenu de l'évolution démographique, le SCoT ne peut faire face à ses besoins croissants en eau, estimés par l'évaluation environnementale à l'horizon 2040 à 9,3 millions de m³ supplémentaires par an (soit + 30 % par rapport à 2014), que par un accroissement de l'approvisionnement à partir du Rhône par le canal bas Rhône-Languedoc. Selon les informations communiquées à l'Ae par la délégation de bassin Rhône-Méditerranée, les autorisations de prélèvement actuellement accordées sont largement supérieures aux besoins de l'agglomération, y compris à l'horizon 2040, sans préjuger pour autant des évolutions éventuellement nécessaires de cette autorisation, à court terme pour que la modulation du débit maximal dérivable tienne

⁶⁴ La R613 entre la porte de Sablassou et la porte du Bérange ; le contournement nord de Montpellier entre la porte de la vallée de l'Hérault et la porte du pic Saint-Loup ; la R612 et la RN 113 à la porte de Sète ; l'A709 entre la porte de Sète et la Porte internationale.

⁶⁵ Dans l'avis Ae n°2018-64 relatif à la déviation de Lunel et de Lunel-Viel sur un territoire mitoyen, l'Ae a par exemple constaté que l'aménagement serait réalisé en remblai dans un secteur agricole très ouvert créant une nouvelle fragmentation du paysage, risque auquel est exposé l'ensemble de la plaine centrale.

⁶⁶ Toutefois, une extension urbaine au nord-est de Castries ne semble pas compatible avec le périmètre de protection immédiat d'un captage d'eau potable, alors qu'aucune extension urbaine ne peut être prévue dans un tel périmètre.

compte des variations réelles du niveau d'eau du Rhône et, à moyen terme pour tenir compte de l'évolution des débits induite par les changements climatiques sur le bassin du Rhône. D'autres projets de mobilisation de ressources nouvelles sont également évoqués (étude des réserves du karst au nord de Montpellier, recherche de nouvelles ressources souterraines dans le bassin de Thau, usine de désalinisation d'eau de mer sur Marseillan, ...) ainsi qu'un programme d'aménagements de renforcement et de sécurisation des infrastructures).

L'Ae recommande d'estimer l'évolution de la disponibilité des eaux du Rhône, tenant compte de leurs variations réelles, à court terme et à l'horizon 2040.

Les besoins d'assainissement nécessiteront également des augmentations de capacité, en veillant au respect de la qualité des eaux de baignade.

Le DOO conditionne le développement urbain et l'accueil de nouvelles populations en cohérence avec l'alimentation en eau potable « *par une ressource autorisée* » et avec la capacité de traitement et de collecte des eaux usées « *du secteur* ». L'Ae s'interroge sur l'interprétation et la portée de cette condition, dans un contexte où l'intégralité de la ressource provient d'ores et déjà de ressources qui lui sont extérieures.

L'Ae recommande de préciser la prescription du DOO conditionnant les développements urbains et l'accueil de nouvelles populations à la disponibilité de la ressource en eau, et aux capacités d'assainissement, puis d'en analyser les conséquences et les limites dans l'évaluation environnementale, en tenant compte des variations saisonnières et des besoins des territoires voisins.

Pour ce qui concerne les consommations d'énergie liées aux transports, l'affirmation de la réduction du nombre de trajets et de leur distance n'est pas démontrée, compte tenu du développement des nombreux projets d'infrastructures sur lesquels le SCoT repose. Cette question est traitée de façon plus générale dans la partie § 3 de l'avis.

Santé environnement (qualité de l'air, bruit)

L'évaluation environnementale conclut que, compte tenu des progrès techniques sur les véhicules, la situation devrait faiblement s'améliorer (environ - 5 %) pour les oxydes d'azote et les particules en suspension. En revanche, aucune estimation n'est fournie pour les concentrations en ozone. À l'échelle du SCoT, les effets bénéfiques du développement des transports en commun semblent donc largement contrebalancés par l'augmentation des déplacements routiers, puisque les progrès techniques des véhicules permettront des réductions d'émissions très largement supérieures à la baisse estimée ci-dessus.

L'évaluation environnementale se focalise alors, pour la qualité de l'air comme pour le bruit, sur les secteurs proches des infrastructures de transport et les zones à enjeu bruit. Sans que le résultat soit directement attribuable au SCoT, elle conclut que les déviations permettront de délester les traversées urbaines actuelles (Castries, Lattes, Grabels, Baillargues, Saint-Brès, Castelnau-le-Lez, Vendargues). Elle indique que des mesures de réduction de la vitesse de circulation pourraient être étudiées sur l'A9⁶⁷.

Elle constate que certains sites d'extension à vocation mixte (principalement autour de la gare nouvelle et de part et d'autre de l'A9) sont localisés à proximité d'infrastructures structurantes et seront alors exposés à ces émissions si aucune mesure n'est prise pour les protéger. Elle ne

⁶⁷ La vitesse y est actuellement limitée à 110 km/h.

prévoit que des extensions urbaines à vocation économique à proximité de ces infrastructures, ainsi que des prescriptions principalement incitatives non quantifiées dans le DOO (organisation de la logistique urbaine). Cette question est discutée dans la partie § 3.

Pour ce qui concerne le bruit, alors que le DOO fait référence à plusieurs mesures et notamment au plan d'action du plan de prévention du bruit de la métropole, il est dommage que l'analyse n'ait pas été plus détaillée et précisée sur les 10 secteurs à enjeux prioritaires, en rappelant les aménagements prévus par le SCoT. En particulier, l'évaluation environnementale indique que *« plusieurs sites localisés en bordure d'axes structurants devront faire l'objet de traitement »*, sans plus de précision.

L'Ae recommande d'affiner l'analyse des impacts du SCoT en matière de bruit sur chacun des dix secteurs à enjeu prioritaire, en précisant les aménagements qu'il y prévoit, le cas échéant les mesures d'ores et déjà prévues ou à prévoir pour réduire les niveaux de bruit, résorber les points noirs existants et éviter l'émergence de nouveaux points noirs.

Le dossier n'évoque pas les risques de prolifération des vecteurs d'arboviroses (maladies virales transmises par des arthropodes, par exemple le chikungunya), alors que cette thématique présente un enjeu de santé publique important. Des arrêtés préfectoraux sont pris chaque année dans le département de l'Hérault pour lutter contre le développement des moustiques vecteurs de ces maladies. Des principes et techniques de construction et d'aménagement devraient être au moins recommandés pour le prévenir dans les opérations d'aménagement.

L'Ae recommande de prévoir a minima des recommandations de prévention des arboviroses dans le DOO.

Évaluation des incidences Natura 2000

L'emprise d'une extension urbaine sur Cournonterral (Cournonterral Équipement ou Lycée) de 22 ha est intégralement positionnée dans la zone de protection spéciale « Plaine de Fabrègues-Poussan »⁶⁸. Il s'agit d'un site Natura 2000 très sensible, qui accueille l'une des dernières populations languedociennes de la Pie-grièche à poitrine rose (observée en 2011), le Rollier d'Europe et l'Outarde canepetière. Cette emprise représente 0,7 % de la superficie totale du site (3 288 ha). L'évaluation environnementale analyse que le projet d'extension pourrait présenter un impact sur l'avifaune d'intérêt patrimonial et communautaire si des secteurs de nidification sont localisés au sein de l'emprise, mais considère que, compte tenu de la proximité avec la zone urbaine de Cournonterral et de la proximité avec la RD5, *« il est probable que la localisation du projet ne soit pas la zone de nidification préférentielle de l'Outarde canepetière, au regard des dérangements anthropiques »*⁶⁹. L'explication des choix retenus se fonde sur le besoin d'un lycée dans ce secteur, par le fait que le secteur est déjà en partie artificialisé et qu'il a vocation à être desservi par le tramway en dépit de son isolement.

Ce raisonnement ne peut valoir démonstration de l'absence d'incidences significatives vis-à-vis de l'état de conservation des espèces qui ont conduit à la désignation du site. En particulier, l'impact vis-à-vis de la Pie-grièche à poitrine rose reste pour l'instant indéterminé. L'argument selon lequel la zone concernée est en bordure de l'urbanisation n'est pas recevable, en admettant que les oiseaux n'y nichent pas : l'urbanisation de cette frange repoussera d'autant leur zone de nidification. Au regard de la grande vulnérabilité de cette espèce dans ce site, la démonstration

⁶⁸ Aucune autre extension n'est envisagée à l'intérieur d'un autre site Natura 2000.

⁶⁹ L'urbanisation de l'emprise consisterait indirectement à déplacer le même type de dérangement à sa périphérie.

pourrait alors devoir être apportée que le projet présente des raisons impératives d'intérêt public majeur et qu'il n'existe aucune alternative satisfaisante. L'évaluation environnementale du SCoT est insuffisante pour apprécier réellement si une telle démonstration pourra être apportée. C'est notamment sur ce type de situation qu'une analyse des solutions de substitution raisonnables devrait être faite.

L'Ae recommande de démontrer l'absence de solution de substitution raisonnable et d'évaluer plus précisément les incidences de l'extension urbaine Cournonterral Lycée pour les différentes espèces d'oiseaux ayant justifié la désignation de la zone de protection spéciale « Plaine de Fabrègues – Poussan », en prévoyant si nécessaire des mesures de compensation, afin de garantir le bon état de conservation des espèces concernées.

Pour les autres sites, les formulations de l'évaluation environnementale ne concluent pas toujours à l'absence d'incidences significatives du SCoT, certaines pouvant même laisser des incertitudes sur ce point.

Articulation avec les autres plans et programmes

Le code de l'urbanisme précise les plans avec lesquels le SCoT doit être compatible (L. 131-1) ou qu'il doit prendre en compte (L. 131-2).

Faute de procéder à une analyse des principales interactions du SCoT avec d'autres plans ou programmes, l'analyse ne porte que sur un nombre de plans très limité.

L'Ae recommande de recenser de façon plus méthodique les autres plans qui présentent de fortes interactions avec le SCoT. Elle recommande notamment d'exposer les orientations des SCoT (ou projets de SCoT) voisins et d'analyser leur cohérence, tout particulièrement en matière de consommation d'espaces, de continuité écologique et de gestion du littoral, ainsi que vis-à-vis des sites Natura 2000 communs.

L'analyse de la compatibilité avec la loi littoral est discutée dans la partie § 3.2. L'évaluation environnementale évoque les dispositions prises pour les sites d'extension urbaine potentiellement concernées par le plan d'exposition au bruit de l'aéroport voisin.

L'évaluation environnementale conduit également une analyse développée de la compatibilité du SCoT avec le Sdage Rhône-Méditerranée, du PGRI du même bassin, ainsi que de plusieurs documents relatifs aux mêmes sujets, pris pour leur application (Sage Lez-Mosson-étangs palavasiens, notamment). Ce volet devrait également prendre en compte les orientations des PGRE de la nappe de Castries et du Lez-Mosson-étangs palavasiens. Le schéma régional de cohérence écologique de la région ex-Languedoc-Roussillon et le plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération de Montpellier sont les deux plans pour lesquels la prise en compte par le SCoT est analysée. Dans tous les cas, l'analyse de compatibilité apparaît trop rapide, au regard de la formulation du DOO et du défaut d'encadrement des dérogations qu'il prévoit.

L'Ae recommande de préciser les prescriptions du DOO, afin d'éviter des risques d'incompatibilité avec les textes et plans ou programmes de portée supérieure.

2.5 Dispositif et indicateurs de suivi des mesures du SCoT et de leurs effets

Le dispositif de suivi présente des indicateurs pour chaque défi et chaque action, selon la structure du DOO. Il ne fournit que certaines valeurs de l'état initial, mais précise la fréquence de recueil de chaque indicateur. En revanche, aucun objectif cible n'est fourni.

Le défi de « *protéger et reconquérir les composantes agro naturelles, les paysages et la biodiversité pour mieux les valoriser* » ne donne pas lieu à des objectifs quantifiés. Les indicateurs proposés sont essentiellement des indicateurs de suivis et de moyens (artificialisation dans les réservoirs de biodiversité, suivi de l'évolution du nombre d'exploitations agricoles, ...) mais pas d'indicateurs de résultats (surfaces couvertes par une mesure de protection biodiversité, surfaces de compensation strictes, surface répondant à des caractéristiques agro écologiques spécifiques, etc.)

L'Ae recommande de cibler le dispositif de suivi sur les principaux enjeux environnementaux et mesures ERC du SCoT, en privilégiant les indicateurs de résultats, et de préciser leurs valeurs dans l'état initial, ainsi que les cibles qualitatives et quantitatives visées à l'échéance des premiers bilans (6 et 12 ans) et à celle du SCoT.

Par ailleurs, le SCoT ne prévoit pas, pour l'instant, d'échéance intermédiaire, qui serait pourtant utile pour s'assurer que ses objectifs sont en voie d'être atteints ou pour prendre d'éventuelles nouvelles mesures si la métropole devait constater un risque de non atteinte de certains objectifs clés – comme elle l'a d'ailleurs constaté pour le SCoT de 2006.

L'Ae recommande de définir une première échéance de bilan et de révision afin de suivre la trajectoire du SCoT, de s'assurer qu'elle est conforme à ses objectifs notamment en matière de protection de l'environnement et, à défaut, de pouvoir prendre toute mesure complémentaire éventuellement nécessaire pour corriger cette trajectoire.

2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique reflète plutôt fidèlement et de façon efficace (42 pages) un projet particulièrement complexe. On s'attendrait à ce que l'analyse environnementale du SCoT, plutôt de bonne qualité, y soit plus développée et que certains enjeux et mesures y soient plus précisément repris.

L'Ae recommande de préciser l'analyse du SCoT pour les principaux enjeux environnementaux et de prendre en compte les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT

Le principal défi du SCoT consiste à concilier les différents types d'activité humaine avec une multiplicité d'enjeux naturels. L'atteinte des objectifs environnementaux en est rendue d'autant plus difficile et complexe, ceux-ci pouvant être contradictoires entre eux sur certains secteurs⁷⁰.

Outre les thématiques traitées dans la partie précédente ayant justifié des recommandations que l'Ae estime minimales, l'Ae se focalise dans cette partie sur les grands équilibres du SCoT, pour des enjeux qu'elle estime stratégiques pour le territoire de la métropole.

3.1 La maîtrise de l'artificialisation des espaces agro-naturels et de la consommation d'espaces

Le SCoT de 2006 avait été salué pour son « inversion du regard »⁷¹. Si son bilan atteste d'un

⁷⁰ Certaines déviations en zone naturelle ou inondable pouvant réduire l'exposition des zones urbanisées au bruit ou à la pollution atmosphérique

ralentissement de la consommation d'espaces naturels et agricoles selon leur définition usuelle, il ne permet pas totalement d'appréhender ni, en conséquence, de maîtriser l'urbanisation diffuse et le mitage de ces espaces et il ne peut que constater, en revanche, l'augmentation très forte des emprises des nouvelles infrastructures (multiplication par dix de la consommation des espaces agricoles). Il est donc compréhensible, dans un contexte de déprise agricole accentuée, défavorable à la fois pour l'activité agricole et pour la protection de l'environnement, les friches pouvant laisser la place à une urbanisation diffuse faute de limites urbaines clairement identifiées, que le SCoT essaie d'apporter des réponses aux évolutions constatées⁷² et de proposer une redynamisation de l'activité agricole.

Il a été indiqué aux rapporteurs lors de leur visite que l'équilibre proposé par le SCoT entre les aménagements initialement proposés et la préservation des terres agricoles avait fait l'objet de concertations étroites avec la chambre départementale d'agriculture. Il ressort alors implicitement que l'ampleur du développement des infrastructures ne semble pas avoir fait l'objet d'arbitrages de même nature, l'ensemble des projets d'infrastructures et d'équipements identifiés depuis de nombreuses années semblant considérés comme constituant l'armature de base du futur SCoT. Pourtant, le dossier constate une fragmentation croissante du territoire, la dégradation des milieux traversés et l'exposition significative de plusieurs secteurs aux différentes nuisances (air, bruit).

La promotion par le SCoT d'une politique agro-écologique et alimentaire de proximité, prenant de multiples formes d'« activation » des espaces agricoles et naturels, rend néanmoins d'autant plus important un bilan plus précis des effets du SCoT 2006 sur l'armature agro-naturelle, en termes de surfaces et de types d'artificialisation. L'évaluation environnementale du SCoT devrait par ailleurs préciser les caractéristiques des exploitations agricoles et des systèmes de cultures envisagés, susceptibles d'articuler les fonctions agricoles, économiques, et écologiques ambitionnées, et apprécier les effets probables sur les milieux naturels. Par exemple, à ce stade, le dossier ne prend pas en compte le potentiel agronomique des sols et l'intensification éventuelle des secteurs agricoles, en particulier du fait des extensions d'irrigation envisagées, notamment par le réseau Aqua Domitia (voir § 2.2.5), ou encore les risques de pollution par les intrants agricoles, en particulier par les pesticides à proximité de secteurs urbanisés. De même, il est difficile d'anticiper l'impact global des 13 fermes ressources envisagées. Enfin, cette stratégie implique une plus grande lisibilité de cette approche agro-écologique en relation avec celle des territoires voisins.

L'Ae recommande de préciser :

- les conditions de redynamisation du secteur agricole, en particulier au regard des enjeux fonciers, des espaces naturels, du potentiel agronomique des sols et des conséquences de l'activité agricole pour l'environnement, et de le mettre en perspective avec celui des territoires voisins ;***
- la consommation d'espaces liée à « l'activation de l'armature des espaces agricoles et naturels » et de conduire à son sujet une démarche « éviter, réduire, compenser » spécifique, devant conduire à des mesures adaptées aux développements envisagés.***

⁷¹ « Par inversion du regard (« faire parler la géographie »), les auteurs du SCoT proposent donc que les espaces de nature ne soient plus considérés comme des réservoirs potentiels d'urbanisation, mais affichés comme « acteurs du projet », permettant de façonner à partir des vides (sens habituels de la lecture de l'espace non urbanisé) la composition du projet », in « Montpellier, la ville inventée. SCoT », par Jean-Paul Volle, Catherine Bernie-Boissard. Février 2008

⁷² Comme par exemple une prise en compte améliorée, par rapport au SCoT de 2006, de la biodiversité et des risques naturels dans le diagnostic environnemental du territoire et une meilleure définition des limites urbaines

3.2 La lutte contre les changements climatiques et l'évolution du littoral

De façon vertueuse, « *gérer les risques et nuisances et anticiper leurs évolutions face au climat* » est un des défis au cœur du PADD, faisant l'objet d'un objectif particulier : bâtir un modèle de développement durable du littoral qui anticipe et s'adapte aux risques. Ceci conduit notamment la métropole à restreindre l'urbanisation dans le secteur littoral, en tenant compte de l'élévation du niveau de la mer attendu en 2100.

L'explication des choix retenus produit une analyse très argumentée des modalités d'application de la loi littoral. Cette analyse prend en compte à la fois les jurisprudences les plus récentes, mais aussi une vision à long terme de l'évolution inéluctable de ces secteurs. En particulier, c'est ce qui conduit le SCoT à programmer une extension d'urbanisation de 25 ha (Pérols Méjean), principalement sur des espaces agricoles en continuité de l'urbanisation existante, prévue notamment afin de réduire la carence de la commune en logements sociaux, mais à la limiter à un secteur au-dessus de la cote + 2,40 NGF.

Pour autant, certains points de l'analyse ou options proposées n'apparaissent pas spontanément compréhensibles :

- alors que l'analyse conduisant à l'interprétation des « espaces proches du littoral » est particulièrement fouillée et permet de comprendre les conclusions retenues, le déclassement du « triangle de l'Avranche », alors que le SCoT de 2006 l'avait classé comme espace remarquable du littoral, paraît peu compréhensible, voire peu cohérente avec sa représentation cartographique qui le définit comme une coupure d'urbanisation au titre de la loi littoral, constituant paradoxalement à la fois un corridor continu à préserver entre les étangs de l'Or et du Méjean au cœur des espaces naturels les mieux protégés du SCoT, et une continuité écologique en pas japonais, par définition discontinue.

Compte tenu de l'importance de cette continuité écologique entre les étangs de l'Or et du Méjean, l'Ae recommande de maintenir le classement du triangle de l'Avranche en espace remarquable.

- pour certaines extensions d'urbanisation, l'interprétation de la notion de continuité avec l'urbanisation existante paraît extensive, voire peu convaincante. C'est notamment le cas pour la délimitation au nord du « quartier gare » de Villeneuve-lès-Maguelone, alors que seule la partie la plus au sud le long de la R185 présente des signes manifestes de cabanisation, que l'extension envisagée vise à requalifier.

Par ailleurs, le rivage des étangs accueille de nombreux campings, dont certains sont en partis durcis (mobile-home) ou fermés dès la fin de l'été, et pour lesquels la question devra être inéluctablement posée de leur devenir et du retour à l'état naturel des espaces qu'ils occupent, compte tenu de l'élévation du niveau de la mer.

Les urbanisations envisagées autour de la gare nouvelle de Montpellier, sur l'est de la commune de Lattes (Boirargues), s'appuient sur l'analyse du dossier que le contournement ferroviaire Nîmes Montpellier (CNM) constitue une nouvelle limite d'urbanisation, alors même qu'au stade actuel, l'A9 et le CNM traversent des espaces agricoles : on peut éventuellement imaginer que ces nouvelles infrastructures contribuent à la définition d'une nouvelle limite urbaine en continuité des quartiers situés au nord, sauf en cas d'inondabilité ; cette interprétation apparaît plus discutable pour les territoires situés au sud, auxquels la loi littoral est applicable⁷³, et ne

⁷³ D'autant plus que les urbanisations du pays de l'Or, et leur délimitation, ne sont pas clairement représentées ni explicitement évoquées.

ferait que concrétiser le risque de conurbation continue de la plaine relevé par l'état initial de l'environnement.

L'Ae recommande de produire une analyse plus précise des continuités d'urbanisation sur le quartier de la gare de Villeneuve-lès-Maguelone et au sud du couloir d'infrastructures, à partir de Boirargues et de Mauguio, et de réduire les surfaces de ces extensions urbaines à celles strictement compatibles avec la « loi littoral ».

L'Ae recommande également de prendre en compte la vulnérabilité aux changements climatiques de la bande littorale afin d'identifier les secteurs urbanisés devant faire l'objet d'une réflexion de recomposition spatiale, en coordination avec les territoires voisins du SCoT du Pays de l'Or et de l'étang de Thau.

3.3 La réduction du déficit de ressources (eau, énergie, ...)

L'approche des questions de ressources reste largement embryonnaire. Le scénario du SCoT conduit à l'accroissement des déficits constatés, sans que le SCoT apporte beaucoup de réponses sous forme de maîtrise des consommations, qui auraient valeur prescriptive dans le DOO.

Cette évolution apparaît inéluctable pour la gestion des déchets, compte tenu des orientations des planifications existantes et en cours de révision. L'évaluation environnementale n'en a néanmoins pas estimé les impacts – notamment en termes de transport compte tenu de l'éloignement des installations d'élimination. Pour autant, ceci ne rendrait que plus impératif des mesures de prévention, de recyclage ou de valorisation.

Le volet énergétique est essentiellement qualitatif. La prescription récente d'un plan climat air énergie territorial est probablement une opportunité pour apporter des réponses à la hauteur des enjeux sur cette question. Néanmoins, le dimensionnement du précédent plan climat énergie territorial était probablement insuffisant au regard des objectifs ambitieux à atteindre pour contribuer à l'objectif de la France de division par 4 de ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050. Le SCoT envisage très peu de développement des énergies renouvelables⁷⁴. L'absence de référence à des « territoires à énergie positive », y compris sur des extensions nouvelles, ne permet pas de comprendre de quelle façon des progrès pourront être concrètement mis en œuvre à l'horizon 2040. Pour l'Ae, cette révision du SCoT est l'opportunité, à ne pas manquer, de prévoir des prescriptions pour les aménagements nouveaux, notamment à l'échelle de projets d'ensemble pour lesquels ces prescriptions pourront être mises en œuvre globalement de façon optimisée.

L'Ae recommande de définir, dans le DOO, des prescriptions à appliquer à tous les nouveaux aménagements visant à y intégrer de la production d'énergie renouvelable, à économiser tous les types de ressources (eau, énergie notamment) et à en permettre une gestion plus « circulaire ».

Selon la définition retenue par le dossier, les « portes métropolitaines », ainsi que plusieurs autres secteurs d'extension urbaine sont justifiés par les modalités multimodales de leur desserte. C'est par exemple le cas du pôle d'échanges de Villeneuve-lès-Maguelone ou encore de plusieurs secteurs desservis par les extensions des lignes de tramway (par exemple dans la vallée du Lez ou jusqu'à Castries). Pour l'Ae, les effets bénéfiques du SCoT en matière d'optimisation des déplacements, de maîtrise des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de

⁷⁴ Les projets éoliens sont fortement contraints par l'impératif de protection de la biodiversité, compte tenu de l'importance du territoire pour les oiseaux. Compte tenu de la pression foncière très forte, les centrales photovoltaïques sont à éviter sur des espaces agricoles ou naturels. C'est la raison pour laquelle, dans un guide de la direction départementale des territoires et de la mer de l'Hérault de mai 2014, il est plutôt recommandé de recouvrir plus largement le bâti de panneaux photovoltaïques.

serre liées aux transports sont dépendants du phasage de la desserte de ces extensions urbaines. Si un décalage paraît soutenable pour les extensions urbaines ponctuelles, il pourrait en revanche entraîner un déséquilibre entre le mode routier et les modes de déplacement les moins émissifs pour les aménagements les plus lourds.

Afin de maîtriser les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre liées au transport, l'Ae recommande de conditionner dans le DOO les extensions urbaines les plus importantes, et notamment celle des portes métropolitaines, à l'effectivité d'une desserte multimodale appropriée.

3.4 La protection de la santé

L'analyse de l'évaluation environnementale ne conduit pas à une amélioration significative de l'exposition des habitants aux nuisances. En matière de qualité de l'air, en particulier, ceci conduirait à un statu quo sur l'ensemble de la période à l'horizon 2040.

Ainsi, les mesures de nature à permettre à la France, dans les meilleurs délais, de se mettre en conformité avec la directive européenne relative à la qualité de l'air, vis-à-vis des oxydes d'azote, font défaut. Par ailleurs, le dossier ne fait pas référence aux articles L. 111-6⁷⁵ du code de l'urbanisme relatifs à la « *constructibilité interdite le long des grands axes routiers* », ni ne précise comment il l'applique aux extensions urbaines potentiellement concernées. Les mesures prévues par le DOO pour pallier une telle proximité⁷⁶, outre qu'elles apparaissent peu réalistes dès lors qu'elles devraient être mises en œuvre sur l'ensemble des linéaires et qu'elles n'apporteraient qu'une réduction marginale des concentrations dans l'air, semblent renvoyer aux dérogations permises par les articles L.111-8 et suivants, sous réserve d'une démonstration de compatibilité dans le PLUi. Pour l'Ae, elles ne sauraient être contraires au respect de la directive « qualité de l'air ». La question pourrait également se poser de zones à restriction de circulation de certains véhicules ou des prescriptions du DOO pour favoriser la mobilité électrique.

L'Ae recommande d'encadrer la dérogation envisagée concernant la règle de recul vis-à-vis des grandes infrastructures par la nécessité de démontrer que les concentrations auxquelles les occupants des bâtiments des extensions urbaines concernées seront exposés, notamment pour les oxydes d'azote, respecteront les valeurs limites définies par la directive relative à la qualité de l'air.

⁷⁵ « En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation ». Il y aurait en effet une contradiction à considérer que les espaces traversés par l'A9, notamment, sont déjà urbanisés alors que le dossier propose des extensions d'urbanisation de part et d'autre.

⁷⁶ Privilégier des espaces végétalisés le long des infrastructures de façon à ce qu'ils contribuent à limiter la pollution de l'air pour les secteurs situés à l'arrière ; positionner préférentiellement des dispositifs physiques le long des voies, au plus près des sources de pollution, de manière à localiser les usages d'habitation et les établissements accueillant une population sensible en arrière de ceux-ci en faisant obstacle à la pollution l'air.

Le même type de mesures est proposé pour réduire l'exposition au bruit.