



## **Autorité environnementale**

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale  
sur le plan local d’urbanisme intercommunal  
valant programme local de l’habitat de la  
communauté de communes des Deux Rives  
(32-47-82)**

**n°Ae : 2023-05**

---

Avis délibéré n° 2023-05 adopté lors de la séance du 20 avril 2023

IGEDD / Ae – Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex – tél. +33 (0) 1 40 81 23 14 – [www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html](http://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html)

# Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae<sup>1</sup> s'est réunie le 20 avril en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUI-H) de la communauté de communes des Deux Rives (32-47-82).

*Ont délibéré collégalement : Hugues Ayphassorho, Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt, Éric Vindimian, Véronique Wormser*

*En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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 absent(e)s : Barbara Bour-Desprez, Serge Muller*

\* \*

*L'Ae a été saisie pour avis par le président de la communauté de communes des Deux Rives le 3 janvier 2023, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 24 janvier 2023.*

*Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.*

*Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 1<sup>er</sup> février 2023 :*

- *le ministre chargé de la santé, qui a transmis une contribution datée du 9 mars 2023,*
- *les préfets de département du Gers et du Lot-et-Garonne et la préfète de département du Tarn-et-Garonne, le préfet du Gers ayant transmis une contribution datée du 2 mars 2023,*

*En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courrier en date du 1<sup>er</sup> février 2023 les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie,*

*Sur le rapport de Sylvie Banoun qui s'est rendue sur site le 4 avril 2023, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.*

**Pour chaque plan ou 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 de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, 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.**

**Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.**

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

<sup>1</sup> Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

# Synthèse de l'avis

La communauté de communes des Deux Rives (CC2R), entre Montauban et Agen, comprend 28 communes, implantées dans trois départements (Tarn-et-Garonne (25 communes) et Gers (une commune) en région Occitanie et Lot-et-Garonne (deux communes) en Nouvelle-Aquitaine). Elle compte environ 19 000 habitants, la commune la plus peuplée étant Valence d'Agen avec 5 200 habitants. C'est une communauté de communes rurale dotée de nombreuses compétences optionnelles et facultatives qui a entrepris en 2015 d'élaborer un plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat.

L'objectif poursuivi est celui d'un développement harmonieux et équilibré du territoire pour en préserver l'attractivité et la qualité de vie, le patrimoine naturel étant particulièrement riche, même si la CC2R est surtout connue pour la présence en son sein de la centrale nucléaire de Golfech, qui emploie près de 10 % des actifs.

Le territoire étant marqué par des inégalités sociales, notamment à Valence d'Agen, qui concentre les populations en situation de précarité, le projet associe rééquilibrage territorial, densification dans les espaces déjà urbanisés, résorption d'une partie de la vacance structurelle, changement de destination de bâtiments agricoles intéressants, développement des zones d'activités économiques et préservation du patrimoine naturel et bâti.

Selon l'Ae, outre la bonne information du public par une présentation synthétique des évolutions à venir du fait du PLUI-H, les principaux enjeux environnementaux du PLUI-H de la CC2R sont :

- la consommation d'espaces agricoles du fait des projections démographiques retenues,
- la sobriété énergétique du cadre bâti,
- l'accessibilité des logements et services à tous les publics, y compris non motorisés et démunis,
- un urbanisme favorable à la santé humaine.

Le travail effectué à l'échelle locale pour éviter les secteurs à enjeux et identifier les dents creuses est particulièrement soigné. Le rapport environnemental est cependant moins complet et les données présentées dans l'état initial souvent anciennes. Le dossier présente des incohérences dans les perspectives démographiques affichées, tantôt un accroissement de 1 600 habitants à l'horizon 2030, soit 20 500 habitants, tantôt 21 600 habitants au même horizon. Ces difficultés se retrouvent dans l'addition des orientations d'aménagement et de programmation. En outre, le projet de PLUI-H utilise peu les leviers dont il dispose en matière sanitaire : développement de mobilités non motorisées, prise en compte des problématiques d'assainissement non conforme pour évaluer la capacité d'accueil des communes, difficultés d'alimentation en eau potable, exposition de populations aux pollutions...

L'Ae recommande principalement de reconsidérer les perspectives démographiques et de mettre les documents en cohérence, d'améliorer la lisibilité des documents présentés en faisant figurer les servitudes d'utilité publique dans les règlements graphiques des communes, de réserver les zonages N aux cas appropriés, de prévoir une urbanisation réellement limitée en l'absence de Scot, et de faire pleinement usage des leviers permettant de mettre en œuvre un urbanisme favorable à la santé : déplacements, espaces verts, etc.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae sont présentées dans l'avis détaillé.

# Avis détaillé

## 1 Contexte, présentation du PLUI-H de la Communauté de communes des Deux Rives (CC2R) et enjeux environnementaux

Le territoire des Deux Rives, entre Montauban (50 km) et Agen (30 km), traversé par la ligne du train à grande vitesse Paris-Toulouse et des routes à grande circulation (cf. figure 2), s'est d'abord constitué en district en 1984 et a évolué vers une Communauté de 24 communes en 2002. Depuis 2013, la Communauté de communes des Deux Rives (CC2R) comprend 28 communes, implantées dans trois départements (Tarn-et-Garonne et Gers<sup>2</sup> en région Occitanie et Lot-et-Garonne<sup>3</sup> en Nouvelle-Aquitaine). Elle couvre un territoire d'environ 34 000 ha et compte environ 19 000 habitants.

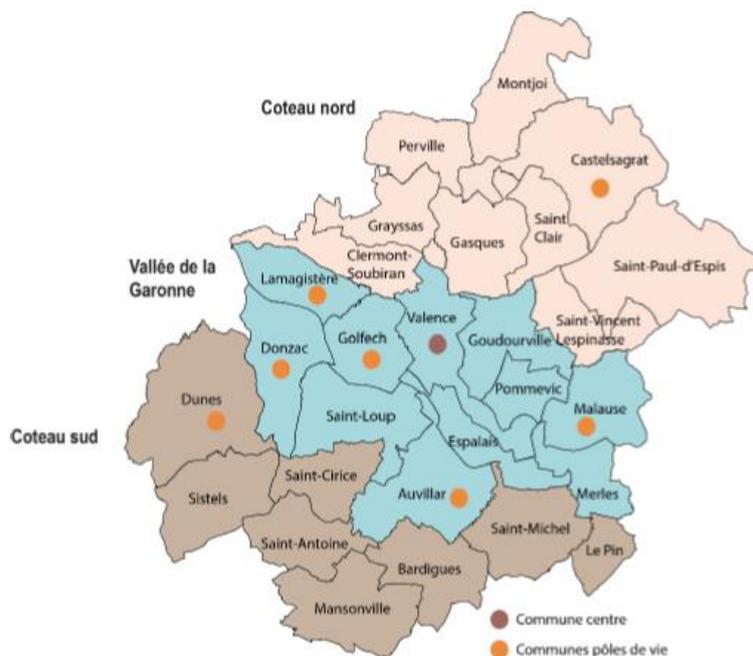


Figure 1 – Territoire de la Communauté de communes des Deux Rives – Source : dossier

La commune la plus peuplée est Valence d'Agen (5 200 habitants- hab.), la plus petite est Le Pin avec 121 hab. (Insee, 2019). Sept communes ont été identifiées comme « pôles de vie », dès lors qu'elles offrent des services à d'autres communes alentour. Valence d'Agen et les trois sous-ensembles Coteau Nord, Vallée de la Garonne et Coteau Sud ont une identité paysagère et une évolution assez différenciée.

Si l'unité s'est faite en lien avec la construction de la centrale nucléaire de Golfech (dont les deux tranches ont été mises en service en 1990 et en 1993), il s'agit d'une Communauté de communes aujourd'hui très intégrée, dotée non seulement des compétences obligatoires d'aménagement de l'espace et de développement économique, mais également de compétences optionnelles importantes (environnement, logement et cadre de vie, voirie communale – création, aménagement, entretien, équipements scolaires, culturels et sportifs – création, construction, entretien et

<sup>2</sup> Saint-Antoine

<sup>3</sup> Clermont-Soubiran et Graysas

fonctionnement) ainsi que de nombreuses compétences facultatives : soutien aux politiques territoriales et dotation de solidarité, transports, social, réseaux de télécommunications, santé, préservation du patrimoine, services à la population, accompagnement du chantier Golfech, incendie et secours. La CC2R est compétente pour l'élaboration des documents d'urbanisme depuis le 4 décembre 2015.

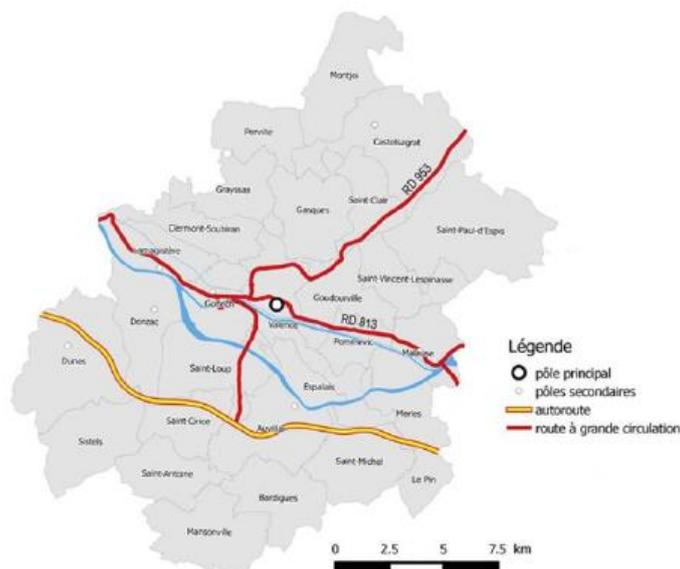


Figure 2 – Trame viaire : autoroute, RD 953, RD 813 – Source : dossier

Pour l'exercice des compétences en matière de déchets, d'assainissement, d'alimentation en eau potable, de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, elle appartient à huit syndicats mixtes (bassins versants, ordures ménagères, numérique, aménagement, eau potable), à six syndicats intercommunaux ou départementaux (énergie, eaux pluviales, eaux usées, eau potable). Elle est également membre du pôle d'équilibre territorial et rural Garonne Quercy Gascogne, qui compte sept communautés de communes, et à l'échelle duquel un schéma de cohérence territoriale devrait être élaboré, selon une information donnée à la rapporteure et qui ne figure pas au dossier. La démarche de création d'un schéma de cohérence territoriale à l'échelle de la CC2R n'a pas abouti. Il n'existe pas non plus de plan de déplacements urbains ni de programme local de l'habitat.

### 1.1 Contexte dans lequel s'inscrit le projet de PLUI-H

Prescrit en conseil communautaire le 4 décembre 2015, le PLUI-H aurait dû être achevé avant fin 2019. Un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) a été approuvé le 23 mars 2018 et complété en juin 2019. Un premier projet de PLUI-H a été arrêté le 20 décembre 2019, qui a fait l'objet d'un [avis conjoint des missions régionales d'autorité environnementale de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie](#) en avril 2020, suite auquel le projet a été repris.

Le PADD prévoit un plan local d'urbanisme intercommunal et un programme local de l'habitat avec deux horizons distincts, le PLUI s'inscrivant dans un développement à 2030 tandis que le volet habitat fixe des objectifs pour 2026. Les perspectives démographiques du PADD ne sont d'ailleurs que partiellement cohérentes avec celles du PLUI-H ; selon le PADD : « *Le scénario retenu sur cette période est d'accueillir 1 600 habitants supplémentaires, soit une population totale de 21 600*

habitants d'ici à 2030» ; une note précise « 21 000 habitants pour 2026. Le PADD se décline sur deux temporalités : horizon 2026 (6 ans) pour le volet habitat et horizon 2030 (10 ans) pour l'urbanisme ». En réponse à cette incohérence arithmétique, il a été indiqué à la rapporteure que seul l'objectif de 1 600 habitants supplémentaires (pour une population actuelle d'environ 19 000 habitants) était visé par le PLUI-H soit 20 500 en 2030. Il conviendra d'amender le PADD en conséquence, d'autant que les tableaux déclinant ces objectifs au sein du PADD comme du projet de PLUI-H sont cohérents avec la valeur cible de 21 600 habitants à l'horizon 2030 et 21 000 à l'horizon 2026 (cf. figures 4 et 6 par exemple).

## 1.2 Présentation du projet de PLUI-H

Le PADD comprend quatre orientations :

- « Construire un projet de territoire cohérent et solidaire en renforçant l'armature des pôles de vie et en répondant aux besoins des ménages ;
- Proposer une offre résidentielle cohérente et de qualité sur le territoire ;
- Renforcer l'attractivité du territoire en préservant et mettant en valeur la qualité de son cadre de vie ;
- Positionner l'économie du territoire intercommunal vis-à-vis de sa situation géographique entre plusieurs aires d'influences. »

Les objectifs fixés au PLUI-H dans ce cadre en découlent : répondre aux besoins des ménages ; renforcer l'attractivité économique et touristique ; renforcer l'armature des pôles de vie ; continuer à offrir un cadre de vie de qualité.

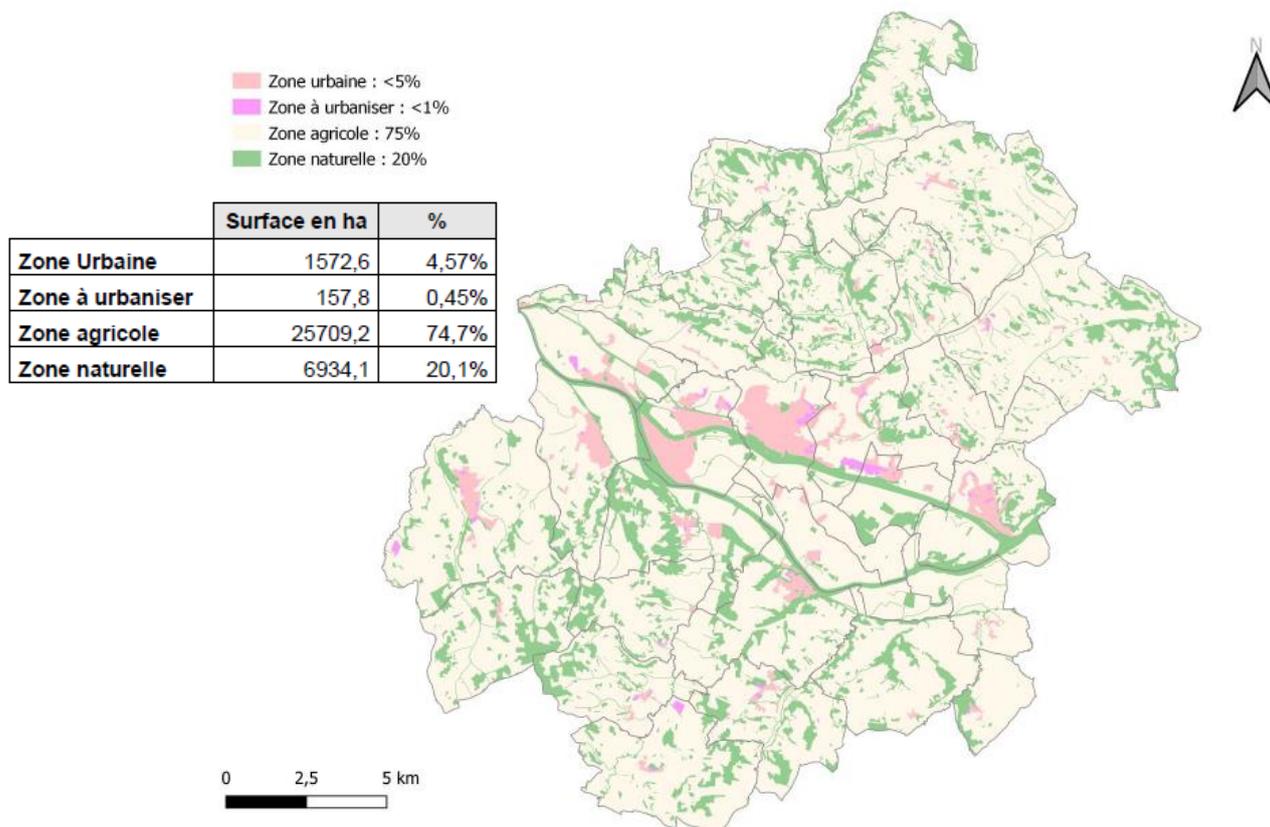


Figure 3 – Zonages du PLUI-H – Source : dossier

La déclinaison proposée par le PLUI-H est territorialisée à l'échelle des quatre entités du territoire, la Vallée de la Garonne se voyant allouer 45 % du gain de population escompté, Valence d'Agen croissant deux fois moins vite que cet ensemble et trois fois moins que le Coteau Sud. Les conséquences en termes de production de logements sont évaluées au sein de chaque commune dans le cadre du programme d'orientations et d'actions, y compris en termes de production de logements sociaux (75 en six ans) et de résorption de la vacance<sup>4</sup> (environ 13 logements par an, pour partie des logements structurellement vacants, c'est-à-dire vacants depuis au moins trois ans).

Communes	Population 2026	Gain de population 2020-2026	Taux d'évolution annuel 2020-2026	Besoins en Résidences Principales	Nb de logements à produire sur la période 2020-2026	soit nb de lgts/an	répartition gain population
Castelsagrat	602	20	0,6%	16	23	4	2%
Clermont-Soubiran	397	8	0,4%	8	11	2	1%
Gasques	502	29	1,0%	20	26	4	3%
Grayssas	150	10	1,2%	7	9	2	1%
Montjoi	191	5	0,4%	6	11	2	0%
Perville	196	20	1,8%	12	19	3	2%
Saint-Clair	323	22	1,2%	12	15	3	2%
Saint-Paul-d'Espis	602	11	0,3%	12	16	3	1%
Saint-Vincent-Lespinnasse	299	24	1,4%	13	18	3	2%
<b>Coteau Nord</b>	<b>3262</b>	<b>149</b>	<b>0,8%</b>	<b>106</b>	<b>148</b>	<b>25</b>	<b>14,4%</b>
Bardigues	355	36	1,8%	19	26	4	3%
Dunes	1507	121	1,4%	72	91	15	12%
Le Pin	148	15	1,8%	8	10	2	1%
Mansonville	372	22	1,0%	14	20	3	2%
Saint-Antoine	247	14	1,0%	9	11	2	1%
Saint-Cirice	172	2	0,2%	3	4	-	0%
Saint-Michel	247	3	0,2%	4	7	-	0%
Sistels	266	23	1,5%	13	15	3	2%
<b>Coteau Sud</b>	<b>3314</b>	<b>236</b>	<b>1,2%</b>	<b>142</b>	<b>184</b>	<b>31</b>	<b>22,8%</b>
Valence	5 493	143	0,4%	130	168	28	14%
<b>Valence d'Agen</b>	<b>5493</b>	<b>143</b>	<b>0,4%</b>	<b>130</b>	<b>168</b>	<b>28</b>	<b>13,8%</b>
Auvillar	1009	59	1,0%	42	57	10	6%
Donzac	1146	77	1,2%	43	53	9	7%
Espalais	460	30	1,1%	17	22	4	3%
Golfech	1234	105	1,5%	59	69	12	10%
Goudourville	1002	47	0,8%	29	36	6	5%
Lamagistère	1220	20	0,3%	25	36	6	2%
Malause	1289	75	1,0%	49	61	10	7%
Merles	239	19	1,4%	10	14	-	2%
Pommevic	858	40	0,8%	27	32	5	4%
Saint-Loup	563	33	1,0%	19	24	4	3%
<b>Vallée de la Garonne</b>	<b>9020</b>	<b>505</b>	<b>1,0%</b>	<b>320</b>	<b>404</b>	<b>67</b>	<b>48,9%</b>
<b>CC des Deux Rives</b>	<b>21089</b>	<b>1033</b>	<b>0,8%</b>	<b>698</b>	<b>904</b>	<b>151</b>	

Figure 4 – Projection des besoins de production de logements déclinés par commune – Source : dossier

Les effets sur l'urbanisme sont également analysés au travers non seulement de zonages réglementaires avec des sous-secteurs parfois uniques (Nc pour la carrière de Pommevic et son extension prévue, Aic pour un établissement éducatif fermé à Saint-Paul d'Espis, etc.) mais également, le plus souvent par 74 orientations d'aménagement et de programmation (OAP), pour la plupart communales (tous les sites en 1AU (cf. note 4) relèvent, selon le dossier, d'une OAP). Il est à noter que la surface de la zone à urbaniser (1 AU) est affichée tantôt à 91,7 ha (cf. figure 5), tantôt à 93,1 ha (fascicule justification des choix retenus), tantôt à 157,8 ha (cf. figure 3). Il conviendra de mettre en cohérence ces données tout en prenant en compte les objectifs régionaux (compris dans

<sup>4</sup> Le taux de vacance est de 11,10 % en 2019. La part des logements structurellement vacants est estimée à 38 % en 2013.

les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires<sup>5</sup>) et nationaux de maîtrise de l'urbanisation.

Zonage	Nombre	Surface en ha
UB	16	14,5
1AU	50	91,7
UC	1	0,9
1AUXi	3	48
NL	2	3,1
1AUXa	1	1,2
1AUT	1	1,6
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>161</b>

Figure 5 – Répartition des OAP par zones<sup>6</sup> et surfaces concernées – Source : dossier

Les règles génériques portent tant sur des principes (raccordement au réseau d'assainissement collectif quand il existe, aux réseaux d'eau potable et d'électricité, infiltration des eaux pluviales à la parcelle, le cas échéant limitation du débit de rejet, etc.) et sur des prescriptions architecturales (matériaux, palette de couleurs, menuiseries, pentes des toitures, etc.).

Les zones humides et zones naturelles à enjeu particulier font l'objet d'une identification. Le patrimoine architectural est également recensé : 336 éléments bâtis dont 216 sont susceptibles de changer de destination, pour la plupart en vue de logements. Un fascicule leur est consacré.

### 1.3 Procédures relatives au PLUI-H de la CC2R

Du fait de sa compétence en matière d'urbanisme, il appartient à la CC2R d'élaborer le plan local d'urbanisme et un programme local de l'habitat, dont l'article L. 302-1 du code de l'urbanisme définit précisément les objectifs.

« II. – Le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. »

Un bilan de la concertation déjà intervenue dans le cadre du premier projet de PLUI-H est joint au dossier. Les comptes rendus des deux réunions publiques des 14 mai 2018 et 21 novembre 2022 et le registre des remarques y sont annexés. Le bilan reproduit les supports d'information et de communication utilisés mais ne propose aucune synthèse des réactions ou des évolutions qui en ont découlé. Il conviendra d'y joindre une synthèse.

À ce stade, parmi les 28 communes, treize sont pour l'instant dotées d'un plan local d'urbanisme, neuf de cartes communales, une d'un plan d'occupation des sols, cinq sont au règlement national d'urbanisme. Le PLUI-H se substituera de plein droit à ces documents.

<sup>5</sup> Celui de Nouvelle-Aquitaine prévoit une réduction de moitié de la consommation d'espace à l'horizon 2030, celui d'Occitanie une absence d'artificialisation nette à l'horizon 2040.

<sup>6</sup> UB : zone urbaine récente et dense, 1AU : zone ouverte à l'urbanisation à dominante d'habitat, UC : zone urbaine pavillonnaire moins dense, 1AUX : zone à urbaniser pour des activités économiques (i) industrielles, (a) artisanales, (T) touristiques, N : naturelle mais NL : projet d'activités de loisirs

En l'absence de Scot, les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec les documents énumérés aux 2° à 16° du L 131-2 du code de l'urbanisme (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et schémas d'aménagement et de gestion des eaux, schémas régionaux des carrières, schéma régional de cohérence écologique, schéma régional de l'habitat et de l'hébergement). En outre, ils doivent être compatibles avec les plans de mobilité, les programmes locaux de l'habitat et le plan climat air énergie territorial. La rapporteure a appris lors de sa visite que le projet de PLUI-H avait fait l'objet d'un avis favorable du comité régional de l'habitat et de l'hébergement d'Occitanie en avril 2023. Cette mention pourra être introduite dans le dossier.

En l'absence de Scot, les secteurs non constructibles, même dotés d'un document d'urbanisme (PLU ou carte communale) ne peuvent être urbanisés et les communes doivent solliciter de l'État, après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, une demande de dérogation au principe d'urbanisation limitée<sup>7</sup>. En l'espèce, 161 demandes de dérogation ont été effectuées depuis 2020, qui portaient sur 181 ha (un récapitulatif de ces dérogations figure en annexe). Les dérogations ont permis l'ouverture de 125 ha à l'urbanisation, dont 53 en extension urbaine, ce qui paraît très élevé au regard des principes d'encadrement posés par le code de l'urbanisme. Plusieurs de ces demandes dépassaient 10 ha (Auvillar, Espalais, Golfech, Merles, Sistels, Saint-Antoine et Valence d'Agen).

Le territoire de la CC2R est concerné, en tout ou partie, par quatre sites Natura 2000<sup>8</sup> et le PLUI-H peut avoir un impact notamment sur ces sites. De ce fait, son plan local d'urbanisme nécessite une évaluation environnementale à l'occasion de son élaboration, de sa révision ou de sa mise en compatibilité (article R 104-9 du code de l'urbanisme). La CC2R comprenant 28 communes appartenant à deux régions, l'Ae est compétente pour émettre un avis sur cette évaluation environnementale.

#### ***1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae***

Selon l'Ae, outre la bonne information du public nécessitant une présentation synthétique et cohérente des évolutions à venir du fait du PLUI-H, les principaux enjeux environnementaux du PLUI-H de la CC2R sont :

- la consommation d'espaces agricoles du fait des projections démographiques retenues,
- la sobriété énergétique du cadre bâti,

---

<sup>7</sup> En vertu de l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme qui permet de déroger à l'article L. 142-4. L'article L. 142-4, dans sa version en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2021 est assez restrictif sur les possibilités de dérogation : « *Dans les communes où un schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable : 1° Les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme ; 2° Les secteurs non constructibles des cartes communales ne peuvent être ouverts à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution de la carte communale ; 3° Les secteurs situés en dehors des parties urbanisées des communes non couvertes par un document d'urbanisme ne peuvent être ouverts à l'urbanisation pour autoriser les projets mentionnés aux 3° et 4° de l'article L. 111-4 ; 4° À l'intérieur d'une zone ou d'un secteur rendu constructible après la date du 4 juillet 2003, il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale en application de l'article L. 752-1 du code de commerce, ou d'autorisation en application des articles L. 212-7 et L. 212-8 du code du cinéma et de l'image animée.* »

<sup>8</sup> 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 zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

- l'accessibilité des logements et services à tous les publics, y compris non motorisés et démunis,
- un urbanisme favorable à la santé humaine.

## 2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est précise et détaillée mais les synthèses proposées en encadré sont parfois partielles. Certains éléments devraient être mis en cohérence ou explicités. La partie relative aux déplacements, centrée sur les seuls déplacements entre le domicile et le travail, est très incomplète. En outre, les dates des données produites sont disparates, certaines étant anciennes (2012, 2014...) et n'ayant pas été réactualisées<sup>9</sup>.

### 2.1 Présentation de l'articulation du PLUI-H avec d'autres plans ou programmes, perspectives d'évolution en l'absence de PLUI-H

L'analyse de l'articulation avec les autres documents de planification est assez rapide et parfois elliptique ; à titre d'exemple, l'assertion « *Le règlement écrit ne va pas à l'encontre de constructions bioclimatiques ou d'installations de panneaux photovoltaïques en toiture par exemple* » n'atteste pas de la mise en œuvre d'une démarche de transition énergétique. De même, l'analyse de l'articulation avec le Sradet Nouvelle-Aquitaine est succincte ; ainsi de la règle 19 « *Les stratégies locales de mobilité développent les zones de circulation apaisée pour faciliter l'accès aux pôles d'échanges multimodaux (PEM) et aux équipements publics par les modes actifs* », le règlement ne prévoyant pas de zones apaisées en dehors parfois des cœurs de secteurs d'OAP.

Un fascicule entier est consacré à la justification des choix effectués. La démarche qui conduit à retenir le scénario démographique du PADD plutôt que le scénario au fil de l'eau (poursuite des tendances 2008–2018) ou celui du programme départemental de l'habitat du Tarn-et-Garonne (+0,6 % par an) témoigne des modalités de recherche d'un consensus au sein de la CC2R. L'évolution démographique de la CC2R entre 2012 et 2019 (+0,2 % par an), précisément retracée dans le rapport de présentation, représente un quart de l'hypothèse de croissance retenue (0,8 % par an). Le rapprochement avec la figure 6 met en évidence des choix de développement très décalés avec l'évolution démographique récente pour des communes qui ont perdu des habitants pendant cette période (partie bleue du tableau), telles Auvillar ou Dunes.

Le réalisme des perspectives démographiques n'est pas interrogé malgré son décalage manifeste avec les évolutions constatées depuis 2012. Il conviendrait de les reconsidérer et d'en tirer des conséquences sur la production de logements et la consommation d'espace, en cohérence avec les objectifs régionaux et nationaux.

***L'Ae recommande de reconsidérer les perspectives démographiques en cohérence avec les évolutions constatées depuis 2012.***

<sup>9</sup> À titre d'illustration les schémas régionaux climat air énergie visés, de Midi-Pyrénées et d'Aquitaine, datent de 2012. L'analyse de leurs résultats, prévus à l'horizon 2020, au regard de leurs objectifs, ne figure pas dans le document alors qu'ils ont été intégrés aux Sradet d'Occitanie et de Nouvelle-Aquitaine.

	2012	2019	Evol. abs	Part Com	Taux	Tx Annuel
Pommevic	609	546	-63	-28,3 %	-10,3 %	-1,5 %
Saint-Paul d'Espis	607	566	-41	-18,4 %	-6,8 %	-1,0 %
Auvillar	949	914	-35	-15,7 %	-3,7 %	-0,5 %
Espalès	407	382	-25	-11,2 %	-6,1 %	-0,9 %
Gasques	431	409	-22	-9,9 %	-5,1 %	-0,7 %
Saint-Cirice	164	147	-17	-7,6 %	-10,4 %	-1,6 %
Saint-Antoine	206	190	-16	-7,2 %	-7,8 %	-1,1 %
Merles	216	201	-15	-6,7 %	-6,9 %	-1,0 %
Castelsagrat	556	542	-14	-6,3 %	-2,5 %	-0,4 %
Montjoi	177	166	-11	-4,9 %	-6,9 %	-1,0 %
Dunes	1216	1208	-8	-3,6 %	-0,7 %	-0,1 %
Saint-Clair	272	264	-8	-3,6 %	-2,9 %	-0,4 %
Le Pin	126	121	-5	-2,2 %	-4,0 %	-0,6 %
Bardigues	264	260	-4	-1,8 %	-1,5 %	-0,2 %
Sistels	209	207	-2	-0,9 %	-1,0 %	-0,1 %
Grayssas	129	141	12	5,4 %	9,3 %	1,3 %
Mansonville	279	294	15	6,7 %	5,4 %	0,8 %
Donzac	1013	1034	21	9,4 %	2,1 %	0,3 %
Goudourville	915	937	22	9,9 %	2,4 %	0,3 %
Clermont-Soubiran	369	393	24	10,8 %	6,5 %	0,9 %
Saint-Loup	502	531	29	13,0 %	5,8 %	0,8 %
Saint-Michel	237	276	39	17,5 %	16,5 %	2,2 %
Perville	123	162	39	17,5 %	31,7 %	4,0 %
Saint-Vincent Lespinasse	231	277	46	20,6 %	19,9 %	2,6 %
Lamagistère	1120	1167	47	21,1 %	4,2 %	0,6 %
Valence d'Agen	5155	5205	50	22,4 %	1,0 %	0,1 %
Golfèch	959	1014	55	24,7 %	5,7 %	0,8 %
Malause	1089	1199	110	49,3 %	10,1 %	1,4 %
CC 2 Rives	18530	18753	223	100 %	1,2 %	0,2 %

Figure 6 – Évolution démographique des communes de la CC2R entre 2012 et 2019 – Source : dossier

Le scénario retenu a été établi sur la base du scénario du programme départemental de l'habitat du Tarn-et-Garonne « ajusté » pour prendre en compte les souhaits de chacune des communes et à nouveau ajusté ensuite avec une hypothèse de maintien du taux de vacance et de la part de résidences secondaires à un niveau constant et un desserrement des ménages générant une demande supplémentaire de 230 logements. Il en résulte qu'il conviendrait selon le dossier de produire 1 440 logements. Le choix de ne pas prendre en compte une baisse du taux de vacance, alors même qu'un objectif de mobilisation des logements est affiché, n'est pas expliqué.

Bilan intercommunal	Nombre de logements	%
Changement de destination	52	3,6
Reconquête logements vacants	130	9,0
Dents creuses au sein de la tâche urbaine	84	5,8
Zone U sans OAP, espaces résiduels et extensions	242	16,8
Zones U avec OAP et zones 1AU	860	59,8
Zone 2AU	69	4,8
<b>Total</b>	<b>1437</b>	<b>100,0</b>

Figure 7 – Répartition des logements à créer – Source : dossier

## 2.2 État initial de l'environnement

### 2.2.1 Patrimoine naturel

Le patrimoine naturel du territoire de la CC2R est très riche : quatre sites Natura 2000, douze Znieff<sup>10</sup> de type I et quatre de type II (cf. carte ci-dessous), trois arrêtés préfectoraux de protection de biotope et de vastes zones humides en lien avec la Garonne et sa nappe. L'analyse de l'état initial met en évidence de nombreuses discontinuités écologiques du fait d'obstacles à l'écoulement des eaux et de l'autoroute A62.

Bien que fondée sur des données souvent anciennes, l'analyse de l'état initial des milieux naturels est soignée.

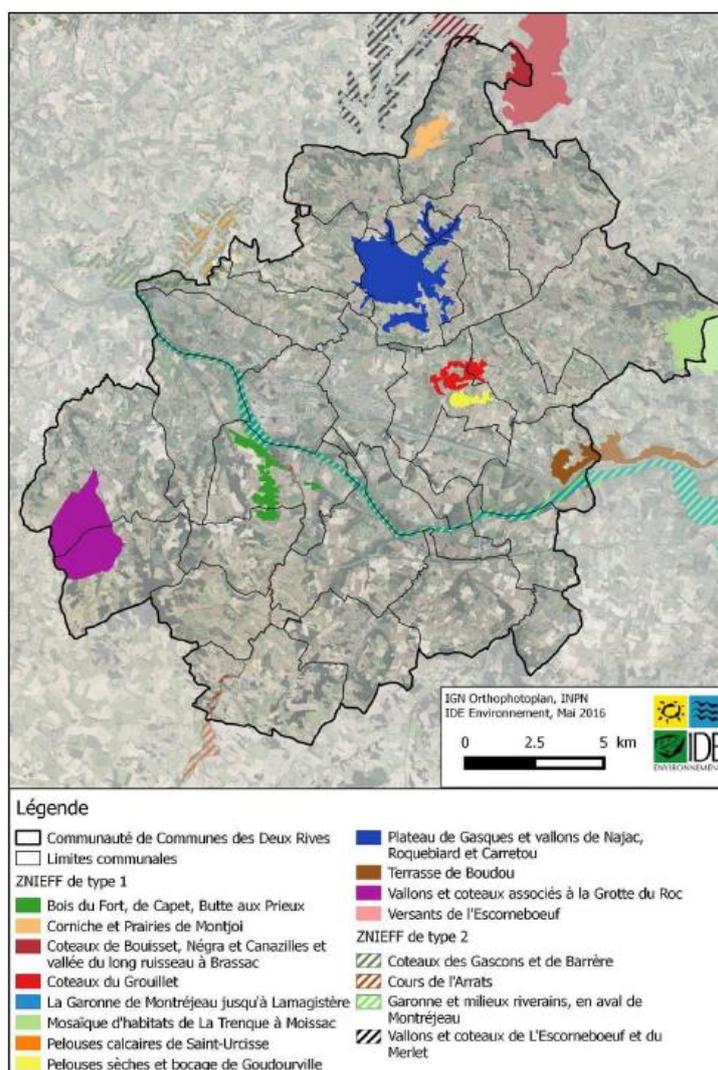


Figure 8 – Les seize Znieff intéressantes la CC2R – Source : dossier

<sup>10</sup> 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.

## 2.2.2 Risques naturels et technologiques

### Risques naturels

La CC2R est exposée à de nombreux risques naturels : inondations par débordement de rivière et remontée de nappe, mouvements de terrain, affaissement ou effondrement de cavités souterraines. À titre d'illustration, toutes les communes hormis Grayssas sont exposées au risque d'inondation par débordement de cours d'eau. Pourtant, la représentation des zones rouges (interdiction de nouvelles constructions) et bleues (prescriptions constructives) des plans de prévention des risques apparaît dans les OAP mais non dans les plans d'urbanisation par commune ni dans ceux du programme d'orientation et d'action en lien avec la dimension habitat. Les servitudes associées aux risques figurent en annexes du dossier.

### Risques technologiques

Du fait de la présence dans la commune de Golfech de deux réacteurs nucléaires, un plan particulier d'intervention y est associé ; d'un rayon de 20 km autour de la centrale, il concerne trois départements et 106 communes (environ 146 000 habitants, dont 10 000 situés dans un rayon de 5 km). La carte fournie ne précise pas les douze communes de la CC2R les plus concernées.

Treize installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) se trouvent sur le territoire de la CC2R dont au moins neuf soumises à autorisation, à Golfech, Goudourville, Pommevic, Saint-Loup et Valence d'Agen. S'y ajoute un risque de transport de matières dangereuses du fait des infrastructures routières et ferrées mais également d'une canalisation de transport et de stockage de gaz, en rouge sur la figure ci-dessous. Les servitudes d'utilité publique font l'objet d'une annexe au dossier. Il conviendra de les reporter sur le règlement graphique des communes concernées.

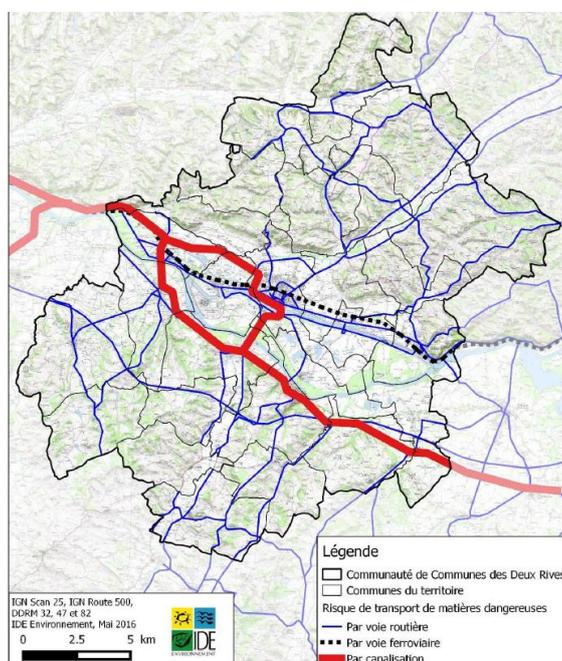


Figure 9- Risque de transport de matières dangereuses (en bleu la trame viaire) – Source : dossier

**L'Ae recommande de reporter sur les plans communaux les servitudes d'utilité publique.**

### 2.2.3 Contexte humain

La présentation de l'état initial est très précise sur certains aspects. Cet avis ne relève que certains éléments saillants qui éclairent les choix intervenus et donc leurs incidences.

#### Précarité sociale, vacance de logements

Plus d'un tiers des ménages de la CC2R seraient éligibles à un logement très social<sup>11</sup> et 1 200 ménages (soit 16 %) ont des revenus situés sous le seuil de pauvreté, la proportion étant encore plus élevée à Valence d'Agen (19 %), du fait de la présence de ménages en situation de précarité accrue, plus âgés, et plus souvent composés d'une personne seule. Seuls 7 % des ménages de la CC2R éligibles à un logement très social habitent dans le parc social, celui-ci étant limité (330 logements sociaux gérés par un bailleur public, auxquels s'ajoutent 140 logements communaux, pour partie conventionnés (40) et 42 logements privés conventionnés). Le tiers des ménages éligibles à un logement très social vit dans le parc locatif privé, la moitié des ménages éligibles à un logement très social est constituée de propriétaires occupants. Ce taux indique une forte précarité chez certains propriétaires, ce qui constitue une particularité du territoire.

Le parc de la CC2R comprend 10 150 logements en 2019 (les trois quarts sont des maisons individuelles) dont 11 % sont vacants, soit selon le dossier près de 900, parmi lesquels 440 sont structurellement vacants<sup>12</sup>. Le parc est ancien ; il date pour moitié d'avant 1949, notamment sur les coteaux, et la part de logements sans confort est de 15 % dans plusieurs communes. Le parc indigne concerne plus de 900 habitants.

Entre 2000 et 2004, la CC2R a fait l'objet d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat qui a bénéficié à 420 logements, dont deux tiers à des propriétaires occupants.

#### Emploi

En 2020, la CC2R compte 437 exploitations agricoles (722 en 2000), la surface agricole utile étant en faible augmentation. L'activité y est peu spécialisée : grandes cultures (deux tiers des surfaces : blé, tournesol, maïs...), polyculture, poly-élevage (les prairies représentent 18 % des surfaces agricoles).

Si en 2019 le nombre d'emplois (6 400) dans la CC2R est assez proche de celui des actifs (7 000), seuls un tiers des habitants travaillent dans leur commune de résidence, Golfech<sup>13</sup> et Valence d'Agen concentrant plus des deux-tiers des emplois. Les trois quarts des entreprises sont unipersonnelles. Le taux de chômage est très différencié selon les territoires, l'âge, le genre et le secteur d'activité, l'emploi présentiel (commerces et services de proximité) représentant 60 %.

Le dossier présente cinq zones d'activités économiques existantes, dont deux à Valence d'Agen. Il est difficile de savoir si les surfaces encore disponibles sont importantes en dehors de celle de Goudourville-Pommevic qui affiche potentiellement 17 ha « à l'étude ».

---

<sup>11</sup> Revenus inférieurs à 60 % des plafonds d'éligibilité à un logement social

<sup>12</sup> Trois communes (Masonville, Perville et Montjoi) ont voté la mise en place d'une taxe sur les logements vacants.

<sup>13</sup> Selon le dossier, la centrale compterait à elle seule environ 770 salariés et 250 sous-traitants.

***L'Ae recommande de présenter une analyse précise du taux d'occupation des zones d'activités économiques et des surfaces mobilisables ou réaménageables.***

### Mobilité

Bien que la présentation parte des pôles générateurs de déplacements et note le caractère central de Valence d'Agen et de Golfech, de part et d'autre de la D 813, de la voie verte et de la ligne ferroviaire, elle ne détaille ensuite que les déplacements entre le domicile et le travail au motif que « *Les déplacements domicile-travail, bien que non majoritaires dans l'ensemble des déplacements, sont les plus importants.* » S'agissant d'un projet de plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat, cette restriction est problématique : elle ne s'intéresse qu'à une partie des déplacements des 7 000 actifs du territoire et se focalise sur un segment qui représente moins d'un quart des déplacements, surévaluant la part des déplacements motorisés et par conséquent les aménagements à prévoir en termes de stationnement automobile. Au contraire, elle sous-évalue l'importance de l'aménagement des trottoirs et les besoins de stationnement vélo. En la matière, le projet ne va pas au-delà des obligations réglementaires.



Figure 10 - Pôles générateurs de déplacement - Source : dossier

Le dossier note pourtant que les distances parcourues au sein de la commune de Valence excèdent rarement plus de 3 km, que la moitié de la population et plus des deux tiers des emplois sont peu distants de la voie verte mais il n'en est pas tiré de conséquence sur les choix d'aménagement des plus de 600 km de voiries communales, alors qu'il s'agit d'une compétence communautaire.

***L'Ae recommande d'annexer au dossier d'enquête publique une étude de mobilité portant sur tous les types et motifs de déplacements en vue de pouvoir répondre à l'objectif de l'accessibilité du cadre bâti à tous les publics.***

#### 2.2.4 Habitat et paysage

La description du territoire est précise et distingue différents tissus bâtis : bourgs structurants historiques (Valence d'Agen, autour de sa bastide, Lamagistère et Auvillar), communes associées au développement de la vallée de la Garonne (Golfech, Goudourville, Pommevic et Malause, voire

Espalais), les bastides<sup>14</sup> des coteaux, au nord (Castelsagrat et Montjoi) comme au sud (Donzac et Dunes), les villages dotés de centres anciens constitués (Mansonville, Saint-Antoine, Bardigues, Saint-Michel, Clermont-Soubiran, Le Pin, Perville, Sistels, Saint-Loup et Saint-Paul-d'Espis) et ceux qui ne possèdent presque pas de centre ancien, hormis une église et quelques maisons (Gasques, Grayssas, Merles, Saint-Cirice, Saint-Clair, Saint-Vincent-Lespinasse).

L'urbanisation intervenue dans la plaine de la Garonne avec des extensions récentes et des zones d'activités économiques lâches et diffuses a généré un continuum urbain de part et d'autre de la RD 813 qui laisse peu de vues sur l'espace rural. Les importants moyens mobilisables du fait de la présence de la centrale de Golfech<sup>15</sup> ont permis la requalification des espaces publics majeurs et la réalisation, l'extension et l'entretien de nombreux équipements : salles des fêtes, équipements sportifs, espaces verts publics, écoles... dans la continuité des bâtis existants malgré une urbanisation pavillonnaire forte même si Valence d'Agen a construit plusieurs équipements en retrait du centre-bourg (lycée et collège au nord, équipements sportifs au sud du canal.).

Entre 2005 et 2021, 1 258 permis de construire ont été accordés et 215,5 ha ont été consommés pour l'habitat. Les zones d'activités économiques intercommunales ont contribué à la banalisation du paysage avec des bâtiments clairs souvent imposants, disgracieux et peu intégrés, sans accompagnement végétal et avec un traitement des limites négligé, au fil de l'installation d'activités artisanales et industrielles sans souci d'intégration paysagère. Il en résulte une perception peu accueillante des zones d'activités, un manque de lisibilité des limites urbaines et des conflits de voisinage vis-à-vis des habitations situées à proximité et des activités agricoles.

### **2.2.5 Caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées**

Le rapport environnemental choisit de focaliser l'analyse des incidences sur trois aspects principaux : la biodiversité, le paysage et les risques naturels. S'agissant d'un document d'urbanisme valant programmation de l'habitat, il paraît inapproprié de négliger les aspects de ressource en eau, de pollutions et nuisances, d'énergie ou de climat.

Sur le papier, les zones à urbaniser ont diminué par rapport au précédent projet de PLUI-H tandis que les zones agricoles et naturelles ont progressé. Cette évolution est manifeste par rapport aux espaces constructibles avant l'élaboration du projet de PLUI-H (le total des taches urbaines, zones constructibles des cartes communales et des zones urbanisées ou à urbaniser était de 2 348 ha pour 1 730 ha dans le projet de PLUI-H). Le choix de la densification au sein du tissu urbain et de l'urbanisation au sein de la tache urbaine se traduit donc directement. Un travail très fin a été effectué pour identifier les dents creuses et au sein des OAP pour éviter les espaces à enjeux environnementaux ou patrimoniaux – arbres remarquables, haies, lisières, corridors écologiques, zones humides, boisements linéaires, etc. De même que pour le traitement paysager et les entrées de ville et de bourg, le projet représente une plus-value indéniable sur ces aspects.

La diminution ainsi affichée de près de 600 ha de l'ouverture à l'urbanisation est cependant surestimée du fait de la destination donnée à certaines zones dites N : l'exploitation forestière y est toujours autorisée, malgré les identifiés pour les zones humides liés à la populiculture ; la zone Nc

---

<sup>14</sup> Petite ville fortifiée et à plan régulier, créée au Moyen Âge dans le sud-ouest de la France (source : Larousse)

<sup>15</sup> Sa contribution au budget communautaire est de 20 millions d'euros annuels, pour un budget de 70 (source : entretiens sur site).

à Pommevic est dédiée aux carrières et gravières (94 ha avec une extension prévue d'emblée de 30 ha) ; des zones NL ou NT, représentant un total approximatif de 23 ha, sont destinées pour l'une au stationnement de camping-cars (Donzac), pour l'autre à une piste de motocross (Saint-Vincent-Lespinasse), pour une troisième à une piste d'ULM à Malause... Au total, la vocation naturelle de plus d'une centaine d'hectares est discutable. En zone N<sup>16</sup>, la norme est le principe d'inconstructibilité dans un but de sauvegarde du territoire. Toutefois, bien que réservée à des espaces naturels, la zone N n'est pas incompatible avec la possibilité de construire. Toutes les installations ne peuvent pas y être implantées.

***L'Ae recommande de mieux encadrer dans son règlement les exploitations rendues possibles par le PLUI en zone N, notamment forestières et de carrières, afin d'assurer la préservation à long terme de ces zones à protéger.***

### ***2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de PLUI-H a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement***

La justification des choix retenus retrace la démarche de concertation entre les communes. Celle-ci repose sur une volonté politique de développement s'inscrivant dans une démarche générale de moindre consommation foncière, mais pas de préservation de l'environnement, même si des ajustements de détail de toutes les OAP ont permis de préserver les éléments de patrimoine naturel ou architectural. L'utilisation de secteurs de taille et de capacité limitées (Stecal), qui dans les faits ont une surface parfois de plusieurs hectares, pour un certain nombre d'aménagements (centre éducatif fermé, activités artisanales...) devrait être justifiée. Les incidences en termes de mitage doivent également en être précisément appréciées.

Le choix de mettre en place une nouvelle opération d'amélioration de l'habitat à l'échelle intercommunale est en revanche parfaitement retracé.

Au surplus, l'incertitude sur les projections démographiques à prendre en compte et la cible de population visée à l'horizon 2030 (21 600 ou 20 500 hab.), soit une progression de 1 600 ou de 2 500 habitants, se traduit dans certains des cartouches associés aux communes dans le programme d'orientation et d'action : les changements de destination ne sont pris en compte que partiellement, la réhabilitation de logements vacants n'est pas décomptée des totaux, le total prévu dans le cadre des OAP est variable, la densité cible affichée ne correspond pas toujours à ce que prévoit l'OAP. À titre d'illustration, pour Dunes, 8 changements de destination sont envisagés, 2 comptabilisés, le total des constructions prévues dans les OAP varie (74 ou 76), la densité cible affichée est de 15 logements à l'hectare mais 20 logements sont prévus sur une parcelle de 2 ha<sup>17</sup>. Le décalage est parfois très important ; ainsi pour Valence d'Agen, le total affiché est de 328 logements supplémentaires en six ans alors que le total attendu en dix ans est de 280. En outre, ces projections ne rappellent pas l'évolution démographique récente ni le nombre de logements vacants dans la

<sup>16</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031211167/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031211167/)

<sup>17</sup> Dans le détail, de nombreuses valeurs sont fluctuantes : ainsi, pour Pommevic, Saint-Paul d'Espis, Saint-Cirice, Saint-Antoine, Merles, Montjoi, Sistels, Saint-Loup, Saint-Michel, Perville, Saint-Vincent-Lespinasse et Valence d'Agen, le total de nouveaux logements prévu pour la durée du PLUI-H est différent dans le cartouche et la décomposition. Le résultat de ces écarts aboutit à des nombres de créations totales hors mobilisation des logements vacants (qui n'est pas ventilée par commune) qui vont de 1 361 à 2 244, ce qui n'est pas compréhensible et nuit à la complète information du public.

commune, ce qui serait utile à une complète information du public. La justification d'une accélération importante par rapport à la production constatée sur la période 2013–2021, rappelée sur la fiche, serait également nécessaire à la bonne compréhension des choix.

*Pour la complète information du public, l'Ae recommande de rappeler dans les fiches communales figurant dans le programme d'orientation et d'action, l'évolution démographique récente et le nombre de logements vacants, notamment ceux vacants depuis plus de trois ans, d'y préciser les objectifs de mobilisation des logements vacants dans la commune, de mettre en cohérence les chiffres utilisés pour chacune des communes ainsi que pour la communauté de communes.*

## **2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre du PLUI–H**

### **2.4.1 Eau**

Un recensement précis est effectué dans le dossier des dispositifs d'assainissement, collectifs (le plus souvent dans les bourgs centres et en périphérie immédiate) et non collectifs. La description ne comprend pas les non conformités observées, non plus que les éventuelles perspectives de saturation des installations existantes, notamment au regard des nouvelles populations projetées. Le zonage et le règlement ne précisent pas les secteurs non raccordables au réseau public d'assainissement, l'aptitude des sols à l'assainissement non collectif ou l'obligation d'étudier la possibilité de traiter, d'infiltrer et d'évacuer les eaux usées.

Concernant plus particulièrement le réseau des eaux usées, quatre communes prévoient d'ouvrir des surfaces significatives à l'urbanisation (Dunes 8,3 ha, Malause 9,2 ha, Goudourville<sup>18</sup> 5,7 ha et Saint–Loup 5 ha) alors que leur station d'épuration est en saturation organique et/ou hydraulique, sans mention d'un risque d'atteinte à la salubrité publique et à l'environnement. Celle de Valence d'Agen est déjà saturée. L'Ae rappelle que deux décisions de la MRAe Nouvelle–Aquitaine rendues en 2019 sur les zonages d'assainissement de Grayssas et de Clermont–Soubiran relevaient le fort taux de non–conformité des dispositifs d'assainissement autonome (plus de 60 % à Clermont–Soubiran, 47 % à Grayssas).

Le ministère de la santé attire l'attention sur la situation de la commune de Saint–Antoine, 190 hab. en 2019, dans laquelle six changements de destination sont envisagés (à usage de cinq logements et un hébergement touristique) et la production d'une vingtaine de logements dans les dix ans (ou 23 en six ans selon le cartouche). Elle est alimentée en eau potable « *par le captage d'eau superficielle de l'Isle Bouzon. L'eau est pompée sur la rivière Arrats, très chargée en micropolluants, puis traitée à partir d'une station de traitement d'eau potable vétuste. Cette station est en fonctionnement depuis 1988, et ne dispose pas d'autorisation administrative (ni au titre du code de la santé publique ni au titre du code de l'environnement). (...) Par ailleurs, l'eau (...) présente des non–conformités récurrentes sur les paramètres chimiques de l'eau avec la présence régulière de pesticides et métabolites de pesticides pertinents comme les métaldéhydes.* » Le règlement écrit se borne à indiquer : « *Toute construction ou installation nouvelle doit être raccordée au réseau public de distribution d'eau potable par un réseau aux caractéristiques suffisantes.* » et l'OAP correspondante n'en fait pas mention. Les perspectives d'interconnexion ne sont pas décrites.

---

<sup>18</sup> Maluse et Goudourville étaient non conformes en équipement et en performances en 2021, Auville en performances la même année. <https://www.assainissement.developpement-durable.gouv.fr/PortailAC/data.php#!>

***L'Ae recommande de fournir une analyse précise des raccordements possibles aux réseaux d'assainissement et d'eau potable existants ou à créer, et d'indiquer les non conformités constatées dans les fiches d'OAP en vue de leur résolution avant tout accueil de nouvelles populations.***

#### **2.4.2 Milieux naturels**

Si les zones N représentent un peu moins de 7 000 ha, soit 20 % du territoire, elles permettent une constructibilité limitée (les extensions d'habitations limitées à 30 % de l'emprise au sol existante) sauf pour celles à destination d'exploitation forestière ou d'équipements collectifs. Le présent avis a déjà abordé plus haut les zones NL, NT et Nc, qui devraient selon l'Ae être requalifiées ou dont la destination serait à réviser.

Environ 800 ha ont été identifiés en espaces boisés classés, 249 zones humides ont été répertoriées pour un total de 357 ha ainsi qu'un réseau hydrographique de 160 km de linéaire de cours d'eau. L'ensemble permet selon le rapport environnemental le classement en zones naturelles et agricoles de près de 2 900 ha supplémentaires (8,3 % du territoire) ainsi que de réservoirs biologiques et corridors écologiques au sens de la trame verte et bleue.

Le règlement fait référence, pour les zones à aménager, à l'utilisation selon les cas d'*essences locales* ou d'*essences variées* sans détailler. Figure au dossier un document 4.B intitulé « *Annexe végétale* », dont le statut est incertain et qui donne une liste mêlant des essences locales et des espèces exotiques envahissantes. Il conviendra de faire référence spécifiquement à des listes d'essences recommandées en fonction des usages, avec un potentiel allergisant faible ou négligeable et peu consommatrices d'eau et d'en exclure clairement l'ambroisie et autres espèces exotiques envahissantes.

#### **2.4.3 Climat, énergie, déplacements**

Si le projet vise à centrer le développement sur les zones déjà urbanisées ou en lien avec ces zones, la prise en compte des déplacements est seulement esquissée, alors que, selon le dossier, la majorité de la population se trouve à moins de cinq kilomètres des principaux équipements, services et zones d'emplois, une distance adaptée à la pratique du vélo à condition de l'organiser par un aménagement approprié des voiries (limitation de vitesse, trottoirs généreux, itinéraires continus...) en s'appuyant sur la voie verte du canal de Garonne. Celle-ci traverse les communes de Clermont-Soubiran, Lamagistère, Golfech, Valence d'Agen, Gourdouville, Pommevic et Malause. Même si sa vocation affichée est touristique, elle pourrait avoir un usage quotidien pour les déplacements, puisque les des deux tiers des emplois sont situés à moins de deux km. La sécurisation des cheminements vélo entre la voie verte et les zones d'habitat, d'emploi, de commerces ainsi que les établissements scolaires est donc un enjeu. Or, le PLUI-H ne l'aborde pas et la présentation faite à la rapporteure, qui évoque 70 itinéraires à créer ou préserver à destination des modes actifs pour un total de 256 km ne précise pas si le souci de leur maillage et de leur continuité est intervenu dans le projet. Les obligations de stationnement vélo devraient être adaptées aux usages projetés, tant dans les constructions que dans les espaces publics.

La création de nouvelles voiries, constamment prévue dans les OAP, n'est pas comptabilisée au-delà des 634 km existants de voiries communales, indépendamment du réseau départemental ou national existant. Les incidences n'en sont donc pas mesurées en termes de consommation d'espaces, ni de matériaux, ni d'émissions de gaz à effet de serre. De même l'incidence de la

destruction de parcelles boisées pour l'implantation de constructions dans le cadre de certaines OAP sur les communes de Castelsagrat, Donzac, Golfech, Lamagistère et Montjoi n'est pas évaluée à cet égard, non plus que celle de l'étalement urbain sur des parcelles actuellement cultivées et isolées pour les communes qui ne possèdent pas un centre de village marqué (OAP Montjoi Brezegues, Grayssas Rodes, Saint-Cirice La Garde).

Dans un contexte de changement climatique, les documents présentés prennent bien en compte l'augmentation de température ou les excès pluviométriques pouvant générer des inondations, mais n'intègrent pas les risques de déficit pluviométrique au regard des derniers épisodes de sécheresse, ni le bilan des émissions de GES liées aux aménagements et à leur exploitation ou leur fonctionnement. De ce fait, aucune mesure n'est prévue en cas de réalisation de ce risque.

***L'Ae recommande :***

- ***de présenter à l'enquête publique un schéma de déplacements en modes actifs complet et cohérent, permettant de valoriser effectivement les possibilités de transfert modal vers la marche et le vélo,***
- ***d'évaluer le linéaire de voiries créées ou réaménagées, notamment dans le cadre des orientations d'aménagement et de programmation et d'en évaluer les incidences ainsi que celles de la destruction de parcelles boisées et d'étalement urbain sur des parcelles cultivées,***
- ***d'évaluer les risques de déficit pluviométrique aggravé dans un contexte de changement climatique et le cas échéant de prévoir des mesures appropriées si les risques sont établis,***
- ***de présenter un bilan des émissions de gaz à effet de serre liées aux aménagements prévus.***

#### **2.4.4 Santé humaine**

Les choix d'aménagement du territoire constituent des leviers majeurs pour promouvoir la santé des populations, lutter contre les inégalités environnementales et limiter les nuisances environnementales susceptibles d'induire ou de renforcer des inégalités de santé. Au titre de sa compétence d'aménagement du territoire et d'urbanisme, la CC2R peut prendre en considération le risque d'exposition des riverains de zones agricoles, en imposant au sein des zones ouvertes à la construction un éloignement des implantations par rapport aux zones agricoles existantes et en prévoyant l'implantation de haies. En effet, certains projets d'extension vont aboutir à ceinturer totalement le siège d'exploitations (OAP Malause Les Moles) ou augmentent significativement les interfaces avec les parcelles cultivées (Auvillar Embatlaregues, Castelsagrat Alcatet, Golfech Begous). La prévention des risques de maladies vectorielles liées au moustique tigre devrait être également intégrée en facilitant l'écoulement des eaux de pluie pour en éviter toute stagnation.

Par ailleurs, le développement des mobilités actives contribue à la pratique d'activité physique, qui participe de la prévention et du traitement de nombreuses affections chroniques. À ce titre l'aménagement d'espaces urbains de qualité, favorables à la détente et à la mixité sociale, contribue également à la santé des populations.

Enfin les projets de densification des centres bourgs par l'urbanisation des dents creuses sont à accompagner de l'aménagement d'espaces publics, notamment d'espaces verts ou de détente, qui peuvent en outre être bénéfiques à la biodiversité.

Certains risques sont à prendre en compte : ainsi l'urbanisation du secteur de la Coustalettes à Golfech, traversé par une ligne électrique aérienne à très haute tension, est à éviter, sauf à vérifier au préalable l'absence de risque sanitaire. Une instruction du ministère chargé de l'environnement du 15 avril 2013 recommande en effet aux collectivités territoriales « *d'éviter d'autoriser l'implantation de nouveaux établissements sensibles dans les zones situées à proximité d'ouvrages T HT, HT, lignes aériennes, câbles sous terrains et postes de transformation* ».

La création d'une opération d'amélioration de l'habitat est tout à fait pertinente pour lutter contre l'indignité des logements, améliorer d'une façon générale la qualité des logements existants et accorder une attention particulière aux populations défavorisées, l'insalubrité ou la précarité énergétique aggravant très fortement les problématiques de santé dans l'habitat.

***L'Ae recommande d'évaluer les incidences sanitaires de l'ensemble des aspects du PLUI-H (assainissement, eau potable, cadre de vie, exposition aux pollutions, mobilité...).***

## ***2.5 Évaluation des incidences Natura 2000***

Quatre sites inscrits au réseau Natura 2000 concernent environ 1 600 ha du territoire soit 4,6 % ; il s'agit de quatre zones spéciales de conservation : « La Garonne », vaste site du lit mineur de la Garonne, axe de migration et de reproduction des espèces piscicoles amphihalines ; « Coteaux du ruisseau des Gascons » localisé pour la CC2R au niveau de la commune de Clermont-Soubiran, coteaux calcaires avec des pelouses à orchidées, menacés par les ligneux et la mise en culture ; « Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste », au niveau du cours de la Garonne et de ses principaux affluents, d'un grand intérêt pour les poissons migrateurs (zones de frayères potentielles importantes à l'amont pour le Saumon atlantique en particulier) et présentant une diversité biologique remarquable, menacée par les gravières et la culture des peupliers ; et enfin « Cavités et coteaux associés en Quercy-Gascogne », qui intéresse dans la CC2R Castelsagrat, Dunes, Gasques, Perville et Sistels ; il s'agit de deux zones de coteaux sillonnés par de petits cours d'eau et présentant des cavités en bon état de conservation hébergeant régulièrement des chauves-souris (Minoptère de Schreibers en transit automnal, Petit murin, Grand murin en période de reproduction).

La part des surfaces Natura 2000 déjà classées en zones urbaines est de 4,13 hectares (le zonage 1AU ne concerne pas de sites Natura 2000). Au total, 773 hectares des sites Natura 2000 présents sur le territoire sont classés en zones N et Ne, soit 2,2 % du territoire. Avec environ 820 hectares, la part des sites Natura 2000 implantés sur le territoire et classés en zone agricole A, Ae et AX représente 2,4% de la surface globale du territoire. Ils correspondent à des cavités souterraines accueillant des espèces de chauves-souris patrimoniales. Selon le dossier, les autorisations d'aménagements en lien avec l'activité agricole n'auront pas d'impacts directs sur ces cavités.

L'appréciation du dossier selon laquelle le projet n'emporte pas d'incidences négatives sur les sites Natura 2000 n'appelle pas d'observation de l'Ae.

## ***2.6 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets et incidences du PLUI-H***

L'évaluation environnementale considérant qu'aucune des dispositions n'emporte d'incidences négatives significatives, elle ne propose aucune mesure complémentaire à celles qui ont déjà été intégrées au projet.

## ***2.7 Dispositif de suivi***

Le dispositif de suivi porte sur dix thématiques : démographie, logement, eau potable, assainissement, agriculture, gestion économe de l'espace, mobilités, climat et risques, économie, milieux naturels et paysages, chacune étant dotée de deux à quatre indicateurs, assorti d'une fiche. La cible, la source et le mode de recueil sont précisés, pas la valeur de référence. L'ambiguïté sur les objectifs démographiques se retrouve dans les cibles indiquées. Dans la fiche assainissement les non conformités en 2020 ont été renseignées. Il conviendrait de préciser les valeurs de référence.

## ***2.8 Résumé non technique***

Le résumé non technique est concis et bien illustré. Il présente les mêmes manques que le dossier.

*L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.*

# **3 Prise en compte de l'environnement par le PLUI-H**

La plupart des recommandations ont été faites dans la seconde partie. L'analyse ci-dessous met en perspective les points principaux.

## ***3.1 Les objectifs***

Les objectifs démographiques sont d'une part insuffisamment justifiés au regard des évolutions intervenues depuis 2012, d'autre part flous : ils considèrent que le nombre d'habitants en 2020 est de 20 000 tout en indiquant que la population est de 19 000 habitants. Cette variation induit des difficultés de compréhension des perspectives démographiques alors que ces perspectives multiplient déjà par quatre la progression observée depuis 2012. Outre les incohérences au sein du dossier, ces surestimations induisent des biais dans le calcul des besoins en logements et donc de consommation d'espaces. Il paraît nécessaire de les reconsidérer.

Les questions sanitaires sont insuffisamment prises en compte par le projet, qui n'utilise pas les leviers dont il pourrait disposer à cet égard, notamment à l'égard des distances d'éloignement des implantations par rapport aux zones agricoles ou aux aménagements de voirie et d'espaces publics. De même le PLUI-H pourrait prescrire des matériaux permettant une architecture bioclimatique, prévoir davantage de zones adaptées à la production d'énergie à source renouvelable, déterminer une liste d'essences adaptées pour les plantations, etc. En l'état, il paraît nécessaire de ne pas ouvrir d'emblée à l'urbanisation l'ensemble des secteurs 1AU.

*L'Ae recommande de ne pas ouvrir à l'urbanisation l'ensemble des secteurs prévus comme à urbaniser (TAU) et de les reconsidérer à partir de projections démographiques révisées et de besoins de logements réévalués en conséquence.*

### **3.2 Les orientations et mesures**

La déclinaison territoriale précise des mesures est suffisamment détaillée pour être pleinement opérationnelle ; l'illustration de la démarche d'évitement et de réduction à l'échelle des secteurs de projets est bienvenue. En revanche, la consolidation des éléments n'a pas été faite et une relecture éditoriale permettrait d'identifier de réelles incohérences qui sont de nature à nuire à la complète information du public et à fausser l'appréciation des incidences du projet. Les plus importantes ont été soulignées dans le cours de cet avis.

L'absence de traitement à un niveau approprié des questions de mobilité ne permet pas d'apprécier les effets énergétiques et climatiques du projet, et par conséquent de les améliorer. Les créations et aménagements de voiries dans les OAP ne sont pas même évalués alors qu'ils ont une incidence directe sur l'imperméabilisation des sols, la consommation de matériaux et d'énergie et une incidence au moins indirecte sur l'utilisation des modes de déplacement.

L'évaluation des incidences du projet de PLUI-H devrait être complétée pour les émissions de gaz à effet de serre, compte tenu des matériaux utilisés, de leurs sources et modes d'approvisionnement et du changement d'usage des sols.

L'utilisation des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités prévue par l'article L 151-3 du code de l'urbanisme devrait être réservée à des cas « exceptionnels ». Le règlement en fait un usage extensif qui ne paraît pas justifié. Leurs incidences ainsi que celles des dérogations en zone N et dans les sous-secteurs devraient être précisément évaluées.

### **3.3 La carte**

Le règlement graphique de chaque commune devrait intégrer les servitudes d'utilité publique, y compris les périmètres de captage.

## Annexe : récapitulatif des dérogations à la règle de constructibilité limitée en l'absence de Scot

Commune	Nombre de Zones U	Nombre de zones AU	STECAL	Surface Totale (ha)	Surface accordée (dont surface en extension)
Auvillar	9	1	4	11,88	1 (0,67)
Bardigues	0	1	2	8,84	2,7 (0,9)
Castelsagrat	6	0	0	4,47	4,47 (2,6)
Clermont Soubiran	9	0	0	3,05	3,05 (1,2)
Donzac	2	0	0	1,46	1,46 (1,29)
Dunes	7	1	0	5,64	3 (2,5)
Espalais	2	0	1	12,96	7,04 (0,04)
Gasques	1	0	1	1,54	0,97 (0,97)
Golfech	5	1	0	10,46	10,46 (4,6)
Goudourville	9	0	1	4,92	1,53 (1,53)
Grayssas	1	1	0	0,9	0,57 (0,57)
Lamagistère	3	0	1	9,97	9,1 (9,1)
Le Pin	1	3	0	0,82	0,63 (0,63)
Malause	2	0	1	1,83	0,98 (0,57)
Mansonville	2	2	0	2,95	2,36 (0)
Merles*	5	1	0	16,15	16,15 (1,91)
Montjoi*	3	1	0	8,411	8,41 (2,69)
Perville	0	1	2	2,69	0
Pommevic	4	0	0	1,64	0,25 (0,13)
Saint Cirice	2	0	1	1,33	1,08 (0,28)
Saint Clair	2	1	0	2,56	1,13 (1,13)
Saint Loup	8	0	0	4,06	3,39 (2)
Saint Michel*	4	1	1	5,94	5,29 (0,5)
Saint Paul d'Espis	3	2	9	9,05	4,26 (2,52)
Saint Vincent Lespinasse	2	0	2	4,58	1,95 (0)
Sistels*	3	1	2	14,27	11 (2,34)
Saint Antoine*	6	2	0	19,4	19,4 (11)
Valence	10	2	0	10,03	3,45 (2,06)
Totaux	111	22	28	181,05 ha	125 ( 53,73)
<b>Total</b>	<b>161 demandes de dérogations</b>				