

PRÉFET DE LOT-ET-GARONNE

Direction régionale de l'Environnement,  
de l'Aménagement et du Logement  
d'Aquitaine

Agen, le 18 OCT. 2013

Mission Connaissance et Évaluation

## Schéma de cohérence territoriale du Val de Garonne (Lot-et-Garonne)

### Avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement (article L121-12 du code de l'Urbanisme)

Avis PP-2013-122

Porteur du Plan : Syndicat Mixte du SCoT Val de Garonne  
Date de saisine de l'autorité environnementale : 19 juillet 2013  
Date de consultation de l'agence régionale de santé : 07 août 2013

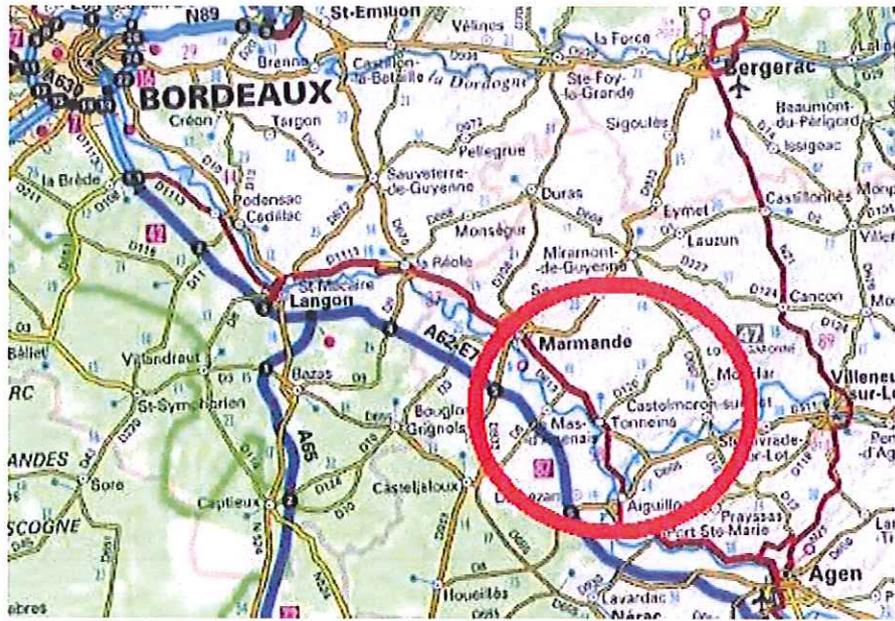
#### Contexte général

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Val de Garonne a été engagé en 2008 sur un périmètre de 34 communes et a évolué deux fois pour couvrir un total de 45 communes, toutes situées dans le département du Lot-et-Garonne.

Le périmètre du SCoT est articulé autour des deux pôles de Marmande et de Tonneins et se situe à proximité d'Agen et de Villeneuve-sur-Lot, à environ 100 km de l'agglomération bordelaise et comprend une population d'environ 60 000 habitants.

Le projet est fondé autour de deux axes principaux :

- l'accroissement de la position stratégique du territoire entre Agen et Bordeaux ;
- le confortement de la forte attractivité due à la grande qualité de l'environnement et du cadre de vie.



Localisation du territoire du SCoT (source Géoportail – carte IGN)



Carte 2 – Périmètre du SCoT en 2012

Périmètre actuel du SCoT (source rapport de présentation)

## Conclusion de l'avis de l'autorité environnementale sur le projet de SCOT

Le SCOT du Val de Garonne est un document souhaitant encadrer le développement du territoire dans un souci de développement durable. Toutefois, celui-ci pourrait utilement être remis en cohérence et complété afin de répondre aux dispositions du code de l'urbanisme.

Afin d'apprécier l'impact du schéma sur l'environnement il conviendra, dans l'ensemble du document, de prendre en compte principalement les mesures prescriptives contenues dans le DOO. Les souhaits et recommandations, s'ils permettent d'éclairer sur les volontés du SCOT dans différents domaines, ne seront pas obligatoirement déclinés au sein des documents d'urbanisme locaux et leur efficacité n'est donc pas certaine.

L'autorité environnementale souligne que si le projet porté par le territoire va dans le sens d'une amélioration de la prise en compte de l'environnement et des risques sur la santé humaine, il pourrait être utile de faire usage des outils du code de l'urbanisme afin d'en assurer la meilleure transcription possible et la plus grande opposabilité vis-à-vis des documents communaux. En effet, le PADD contient des objectifs de développement durable qui ne trouvent pas toujours une déclinaison satisfaisante dans le DOO.

Toutefois, en matière de consommation d'espace, le projet contribuera à une réduction des consommations de l'ordre de 20 % et participera ainsi à une amélioration de la préservation des terres agricoles, naturelles et forestières. De même, le travail fourni au sein du DOO en matière d'aménagement commercial comporte des analyses de qualité et mobilise des prescriptions afin d'encadrer le développement commercial et d'en réduire l'impact sur l'environnement.



# Avis détaillé

Le présent avis porte d'une part sur la qualité du rapport de présentation et des informations qu'il contient et d'autre part sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de SCoT.

## I. Remarques préliminaires relatives au projet

Les Schémas de Cohérence Territoriale sont des outils au service du territoire dans lequel ils s'inscrivent et qui ont pour objectif d'assurer un encadrement du développement des communes ou EPCI membres, afin de l'harmoniser à une échelle supra-communale.

Dans une logique de compatibilité, le SCoT s'imposera aux documents d'urbanisme communaux afin de veiller à la meilleure prise en compte des nombreux enjeux de l'aménagement du territoire.

Afin de porter ces politiques, le SCoT se doit d'être un document prospectif, visant à canaliser le développement, selon des axes qu'il définit et évalue au cours de sa mise en œuvre (tous les six ans, conformément à l'article L.122-13 du code de l'urbanisme). L'horizon d'un tel document ne saurait ainsi être identique à celui des documents qu'il encadre.

L'autorité environnementale ne peut ainsi que regretter le choix fait par le syndicat mixte du SCoT de ne se projeter que sur dix ans. S'il est fait référence, à plusieurs reprises, à une durée de vingt ans, les dispositions prises dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO), ainsi que de nombreuses données sises dans le rapport de présentation, ne sont présentées que pour les dix prochaines années.

Pour une meilleure compréhension du document par le public, le rapport de présentation devrait mieux différencier d'une part la réflexion prospective menée par le syndicat mixte à horizon de 20 ans (notamment pour les projections démographiques et l'emploi) et, d'autre part, de leur mise en œuvre effective dans le SCoT pour une première période plus restreinte de 10 ans. L'explication et la justification de cette temporalité différente sera nécessaire aussi pour compléter cet éclaircissement.

L'autorité environnementale souligne également que des erreurs sont présentes au sein du document, particulièrement dans les données chiffrées et les pourcentages qui y sont liés. Elles pourraient induire en erreur le public en mettant en avant de fausses tendances ou des faits erronés.

Par exemple, en matière d'agriculture, le rapport de présentation, en page 30, présente un tableau résumé pour lequel l'ensemble des pourcentages sont faux, empêchant ainsi une appréhension adéquate des tendances affectant le territoire en la matière (alors que les données chiffrées sises à côté permettent d'apprécier de manière correcte les volumes des changements affectant les différentes composantes agricoles du territoire).

De manière générale, il est impératif de rectifier l'ensemble de ces données erronées qui constituent un frein à la bonne compréhension du document. Le présent avis en met quelques une en évidence, mais il conviendrait de revoir l'ensemble du document.

## II. Diagnostic et articulation du plan avec les autres plans et programmes mentionnés à l'article L.122-4 du Code de l'Environnement

### Article R.122-2 du code de l'urbanisme

Le rapport de présentation expose le diagnostic prévu à l'article L. 122-1-2 et présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières 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 ;

Il décrit l'articulation du schéma avec les documents mentionnés aux articles L. 111-1-1, L. 122-1-12 et L. 122-1-13 et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;

Le rapport de présentation, divisé en deux parties, présente dans un premier temps un diagnostic socio-économique et spatial.

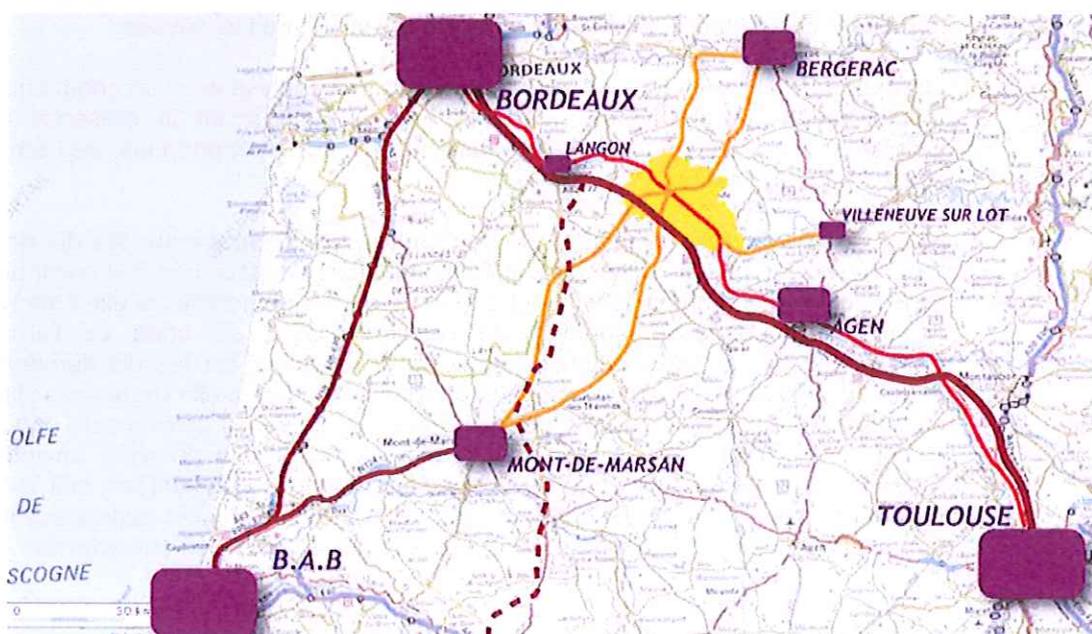
**En termes de démographie**, le rapport de présentation intègre une analyse détaillée et illustrée montrant les différentes phases de croissance du territoire du Val de Garonne, permettant de distinguer, entre 1968 et 2008, l'évolution de la population de chacune des communes. De manière générale, le dynamisme démographique du territoire est mis en avant, porté par un solde migratoire important alors que le solde naturel est négatif depuis 1982.

L'autorité environnementale signale toutefois qu'il serait utile de corriger le tableau de la page 17, dont de nombreuses indications sont erronées (notamment les informations relatives à la variation annuelle moyenne de la population en nombre) et pourraient amener à penser que le territoire du Val de Garonne est dans une dynamique contraire à celle du département du Lot-et-Garonne et de la région Aquitaine.

**Concernant l'analyse des données économiques**, le rapport de présentation met en avant les grandes caractéristiques économiques du territoire, qui dispose d'un système globalement équilibré entre les activités productives et résidentielles.

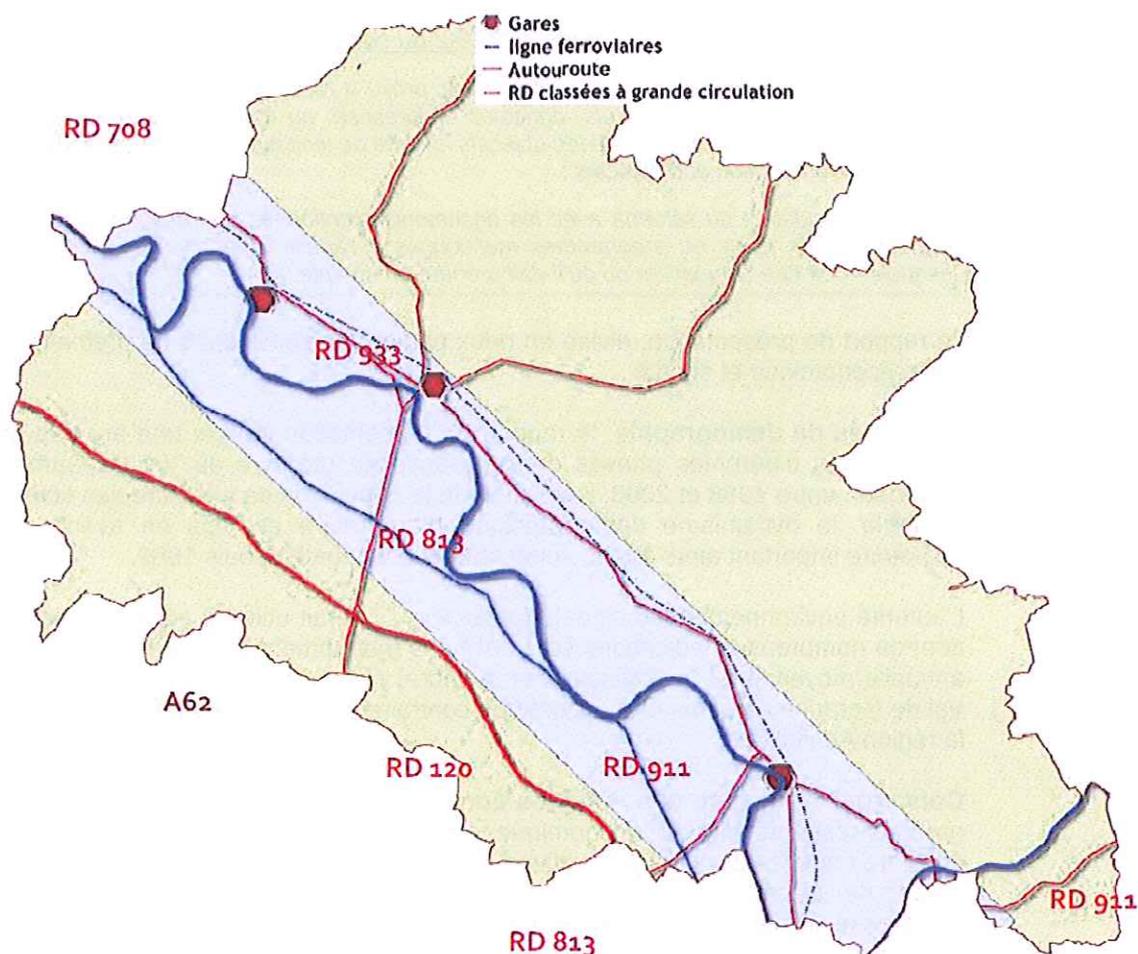
La part de l'activité agricole connaît cependant un très fort déclin depuis 1988, ce qui se traduit par une baisse significative du nombre d'exploitations, de travailleurs agricoles et de la surface agricole utilisée.

**En matière d'armature urbaine**, le SCoT Val de Garonne met en avant son positionnement à proximité de l'axe Bordeaux-Toulouse et de l'axe Bergerac-Agen.



Positionnement du territoire du SCoT (source : Rapport de présentation)

Au sein du territoire du Val de Garonne, le rapport de présentation montre une armature orientée selon l'axe Bordeaux-Agen, soit Nord-Ouest/Sud-Est, organisée de part et d'autre de la Garonne par les axes routiers et ferroviaires.



Carte 16 - Le réseau autoroutier et routier principal (Sol & Cité)  
Réseau routier et ferroviaire principal (source : Rapport de présentation)

Cette organisation, complétée par des routes secondaires, a généré un développement du territoire « en archipel » favorisant l'utilisation de la voiture individuelle.

Le rapport de présentation complète également son analyse avec un zoom sur les différents types d'urbanisation ayant affecté le territoire, qui met en avant la présence de centres bourgs historiques de qualité et le développement d'un tissu périphérique peu structuré et fortement consommateur d'espace.

**En ce qui concerne l'analyse de la consommation d'espace sur les dix dernières années**, le rapport de présentation s'attache à la consommation d'espace liée à la construction de logements, sans spécifier la nature initiale du sol. L'autorité environnementale, si elle note l'effort d'exhaustivité de certaines données, rappelle que l'article R.122-2 du code de l'urbanisme évoque la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur les dix dernières années. Ainsi, il aurait été opportun de limiter certaines analyses à cette échelle de temps, afin de permettre une harmonisation des appréciations portées. Par exemple, le fait de proposer une méthode basée sur l'analyse des données Sitadel<sup>1</sup> entre 1990 et 2006, si elle présente un intérêt, aurait pu être réalisée sur la même durée que les deux autres méthodes présentées, soit la période 1999-2009. Ceci aurait été d'autant plus opportun que de grandes disparités apparaissent entre les résultats fournis par l'analyse des données Majic<sup>1</sup> et celle de l'analyse des orthophotos<sup>1</sup>.

1 Sitadel est une base de données relatives aux permis de construire / Majic est une base de données foncière de l'administration fiscale / Les orthophotos sont des photos aériennes.

Enfin, en matière d'articulation avec les plans/programmes, le rapport de présentation pourrait utilement être développé afin d'expliquer comment le SCoT, notamment dans ses dispositions prescriptives, prend en compte ces documents, au lieu de simplement l'affirmer. Le seul document pour lequel ce travail est effectué, de manière trop succincte, est le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Adour-Garonne 2010-2015.

### III. Analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives de son évolution

*Article R.122-2 du code de l'urbanisme (extraits)*

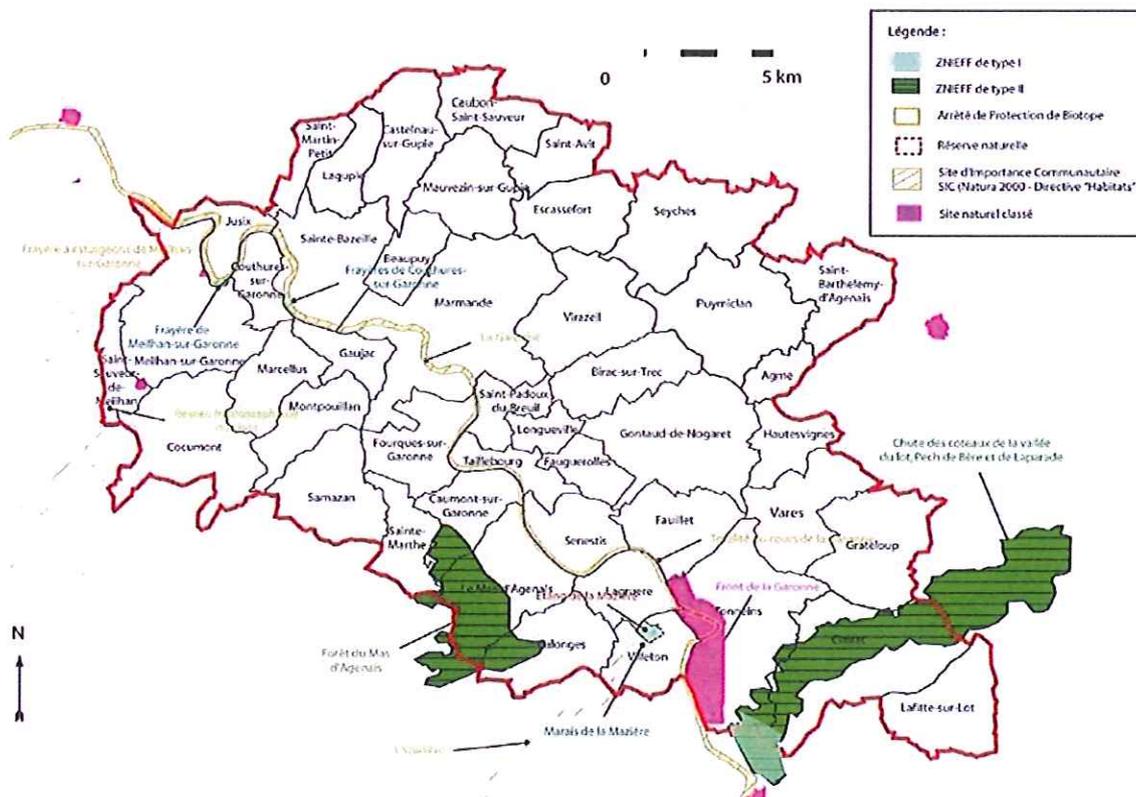
*Le rapport de présentation analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma ;*

Cette partie aborde successivement le milieu physique, les espaces naturels, les paysages, les ressources naturelles, les risques, les nuisances et pollutions.

En ce qui concerne le milieu physique, le rapport de présentation met en avant l'armature du territoire, à proximité immédiate de la plaine alluviale de la Garonne, qui constitue également un facteur important d'exposition de la population aux risques et des plateaux au nord et au sud, qui participent également à l'existence de risques liés aux ruissellements.

En matière d'espaces naturels, le territoire couvert par le SCoT comprend des secteurs concernés par trois sites Natura 2000 (« Réseau hydrographique du Lisos », « L'ourbise » et « La Garonne »), 4 zones naturelles d'intérêt floristique et faunistique (ZNIEFF) de type I et 2 de type II, une réserve naturelle (« Le marais de la Mazière »), deux arrêtés de protection de biotope et une zone protégée par une convention avec le conservatoire régional des espaces naturels. L'ensemble de ces dispositions démontre une forte richesse des espaces naturels.

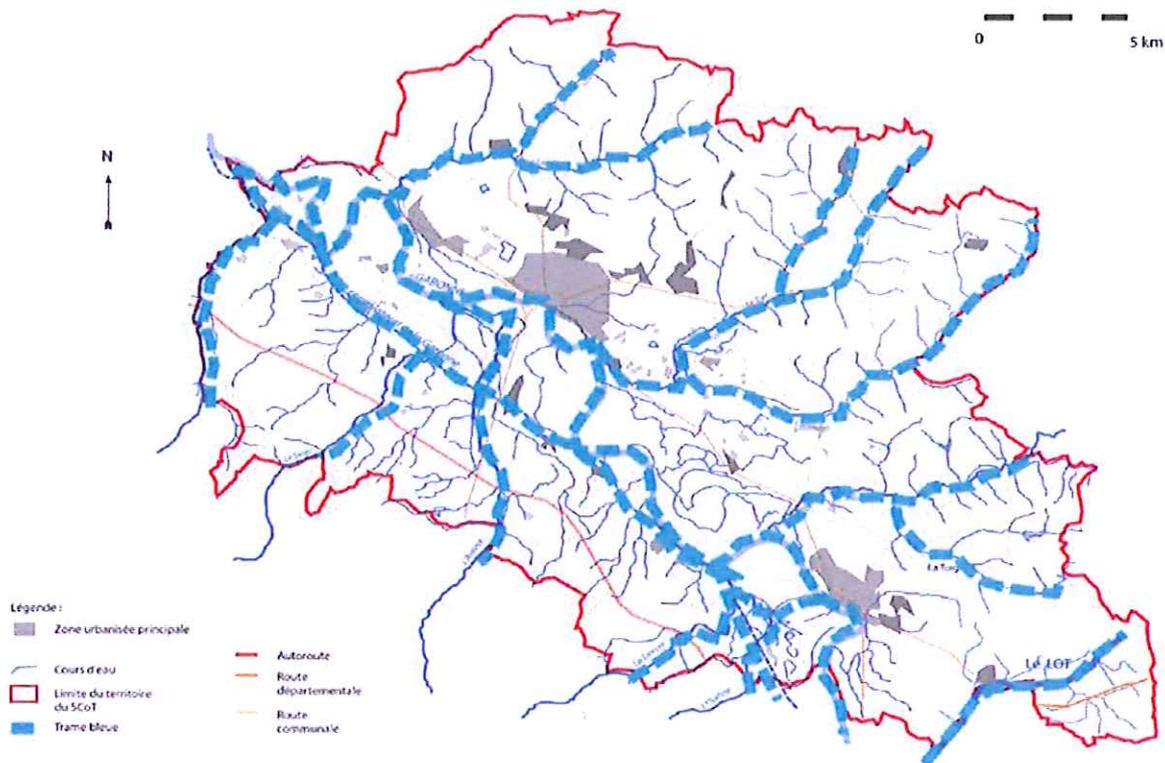
Figure 11: Patrimoine naturel et protections réglementaires à l'échelle du territoire du SCoT Val de Garonne



Cartographie des protections réglementaires (source : Rapport de présentation)

Le rapport de présentation s'attache également à définir les espaces de valeur au sein de la nature ordinaire que constituent, notamment, les haies, les bosquets, le réseau hydrographique secondaire ou les forêts.

La définition de la trame verte et bleue fait l'objet d'un travail détaillé et clairement illustré. Deux zooms sont également effectués sur des secteurs où les interactions entre l'urbanisation existante et la trame bleue définie peuvent poser des difficultés. L'autorité environnementale regrette qu'une carte de synthèse des données liées à la trame verte et bleue n'ait pas été réalisée, afin de permettre une appréhension plus synthétique de la prise en compte de cet enjeu par le SCoT.



Cartographie de la trame bleue et de la trame verte (source : Rapport de présentation)

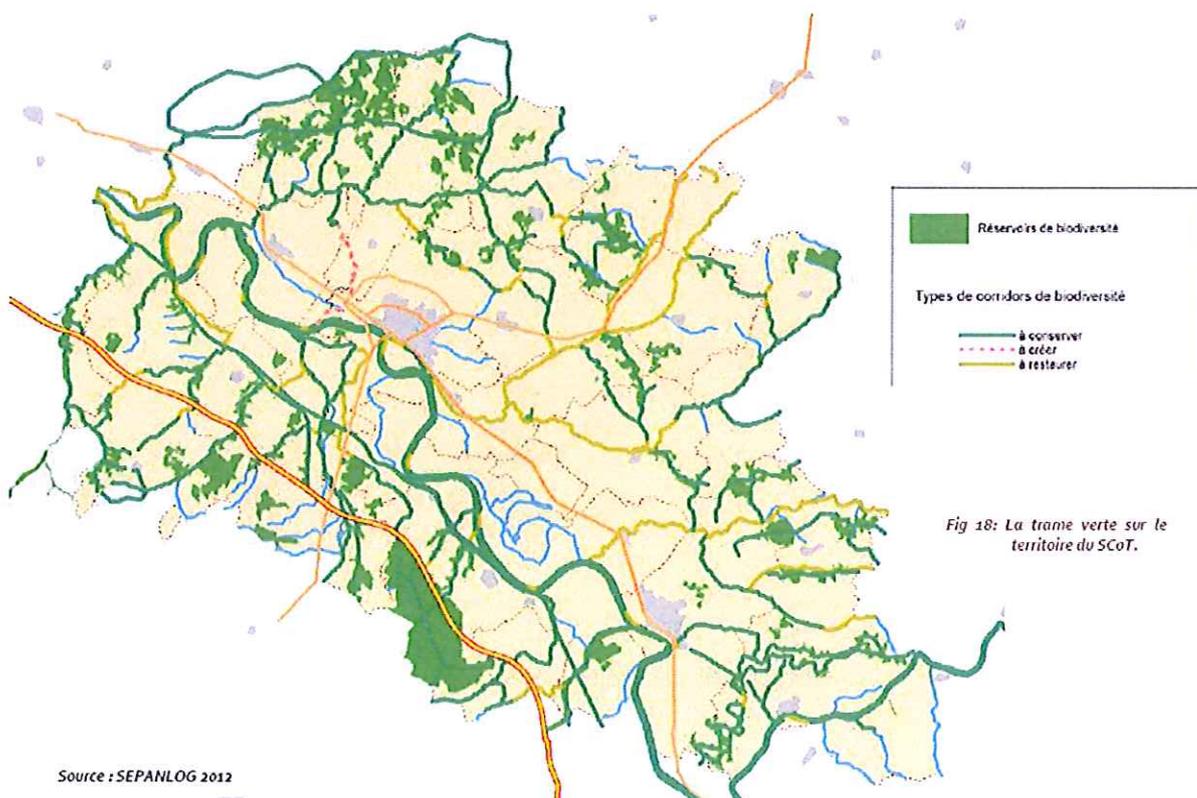


Fig 18: La trame verte sur le territoire du SCoT.

Source : SEPANLOG 2012

En ce qui concerne les paysages, le rapport de présentation met en avant sept entités paysagères différentes composant le territoire du Val de Garonne et décline les enjeux de protection, de valorisation et de réhabilitation ou de requalification qui s'y attachent.

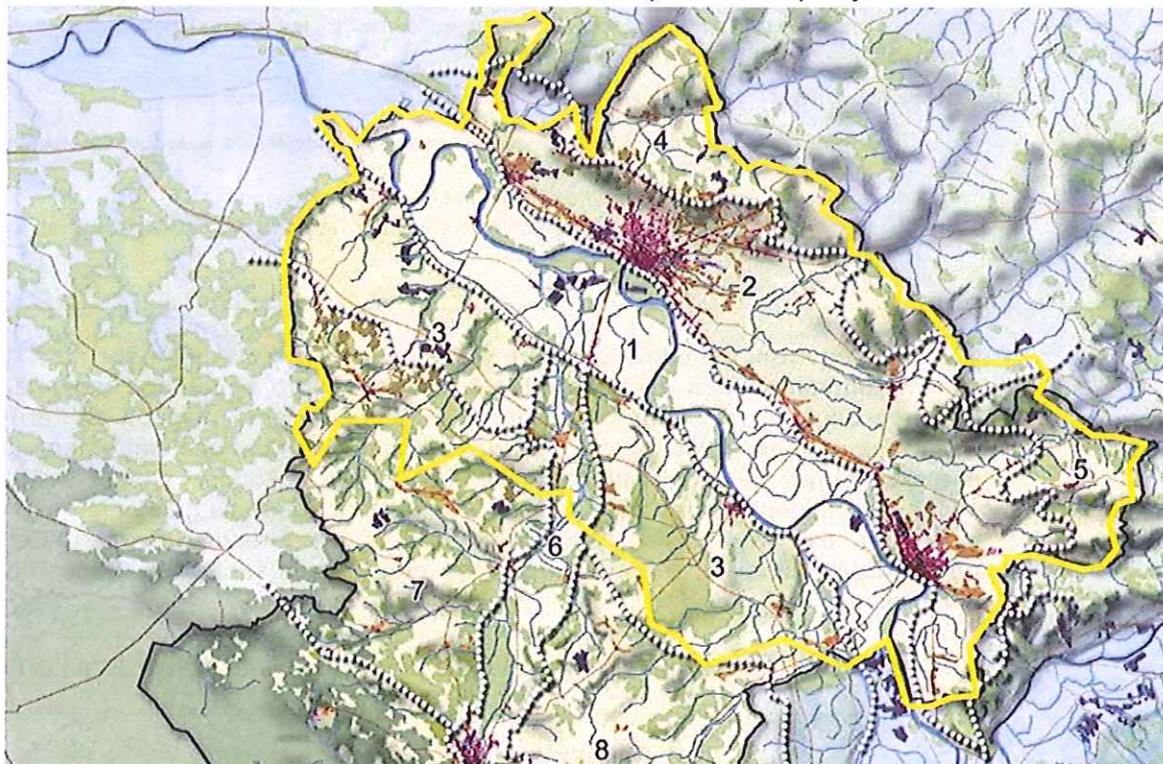


Figure 28 - Espaces d'enjeux paysagers - Source : VALORISATION DES PAYSAGES BÂTIS ET NATURELS POUR LE PAYS VAL DE GARONNE – GASCOGNE/PROGRAMME LEADER – Gautier Folléa 2009

Identification des espaces d'enjeux paysagers (source ; Rapport de présentation)

Le SCoT complète cet inventaire des enjeux paysagers par des informations liées au patrimoine bâti et archéologique.

**En matière de ressources naturelles**, l'autorité environnementale recommande de compléter les informations liées à l'assainissement. En effet, si le rapport de présentation présente les syndicats de gestions des eaux usées existants, ainsi que la localisation des stations d'épuration, il aurait été utile de les compléter par des informations relatives à leurs capacités réelles, résiduelles et prévisibles. Alors que de nombreuses données ont mis en avant la sensibilité environnementale du territoire, liée entre autre à la présence de la Garonne au cœur du territoire, ces informations auraient pu étayer la réflexion des élus quant aux choix opérés en matière de développement.

**En matière de prise en compte des risques**, de nombreuses informations sont présentées et cartographiées, permettant de s'assurer d'une prise en compte satisfaisante de cette thématique. Toutefois, l'autorité environnementale souligne que si le diagnostic a fait apparaître l'existence de risques liés aux ruissellements des eaux pluviales, aucune information supplémentaire sur ces risques n'est présentée. **Ces données sur le risque de ruissellement pourraient cependant avoir des incidences en matière de choix de développement et de protection des populations, il conviendra donc de présenter les informations disponibles en la matière et d'expliquer comment le projet de SCoT en tient compte.**

**En ce qui concerne l'identification des caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du schéma**, cette démarche est effectuée de manière globalement satisfaisante en ce qui concerne le développement de l'activité économique, le rapport de présentation identifiant les sites principaux de développement et comparant les enveloppes nécessaires estimées aux données issues de l'analyse de l'état initial de l'environnement. Cependant, en matière de développement de l'habitat, le rapport de présentation se contente d'affirmer que « les orientations envisagées par le SCoT permettent d'éviter toute incidence sur les milieux naturels et de limiter l'impact sur les milieux agricoles et forestiers ». En la matière, le rapport de présentation rappelle ainsi le projet de répartition des futurs logements, entre 4 grandes entités :

L'urbanisation pour la production des 3.800 logements devra correspondre à une enveloppe globale et maximale d'environ 400 hectares (comprenant « l'espace résidentiel », incluant les voies de desserte, et espaces verts de proximité), et ce requalifiant des logements vacants, en intensifiant les espaces déjà urbanisés ou en procédant à des extensions des zones principales déjà urbanisées.

La répartition de ces logements s'effectuera entre :

- le pôle de Marmande (Marmande et les communes associées de Beaupuy, Escassefort, Sainte Bazeille, Saint-Pardoux-du-Breuil, Virazeil) : 65%,
- le pôle de Tonneins (communes de Tonneins, Fauillet et Varès) : 15%,
- les pôles relais de Clairac, Cocumont, Fourques-sur-Garonne, Gontaud-de-Nogaret, Le Mas d'Agenais, Meilhan-sur-Garonne, Seyches : 15%,
- les autres communes : 20%.

L'autorité environnementale souligne que cette répartition est associée à une limite totale de consommation des espaces fixée à 400 ha. Cette enveloppe maximale est en outre déclinée dans le DOO par une répartition par différents niveaux de territoires puis par commune. L'opposabilité de cette dernière répartition n'est pas clairement définie. Pourtant, elle permettrait de mieux garantir une utilisation vertueuse des sols. De plus, il serait nécessaire d'identifier les zones qui pourraient être affectées de manière notable par la mise en œuvre du SCoT (zoom, localisation de zones de conflits, etc.). Ces compléments permettraient ainsi de répondre de façon plus satisfaisante aux dispositions du code de l'urbanisme.

#### IV. Analyse des incidences notables prévisibles du plan sur l'environnement

##### *Article R.122-2 du code de l'urbanisme*

*Il analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et expose les problèmes posés par l'adoption du schéma sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;*

Le rapport de présentation met en avant les incidences prévisibles positives et négatives de l'adoption du schéma sur l'environnement, en les analysant thématique par thématique : incidences sur les espaces naturels et la biodiversité, sur les paysages, sur les ressources naturelles et énergétiques, sur les risques, nuisances et pollutions et enfin sur les sites Natura 2000.

Cette partie est traitée de manière globalement satisfaisante mais l'analyse aurait dû s'appuyer sur les prescriptions faites dans le DOO et non pas sur l'ensemble des dispositions ou souhaits du SCoT dont la déclinaison dans les documents communaux n'est pas garantie.

Ainsi, par exemple, en page 249, il est fait état d'une incidence positive du SCoT en matière de paysages liée à l'économie du sol et à la maîtrise des phénomènes d'étalement urbain. L'autorité environnementale note que le SCoT n'a pas mis en place une prescription de répartition à la commune des surfaces urbanisables. Une telle disposition prescriptive aurait permis de garantir la réalisation des objectifs du SCoT et ainsi de corroborer l'analyse de l'incidence réalisée. Ceci est d'autant plus regrettable que le DOO présente<sup>2</sup> un travail sur la consommation d'espace à la commune qui aurait pu être inscrit en termes prescriptifs.

En ce qui concerne l'analyse des incidences sur les sites Natura 2000, contrairement à ce qui est affirmé en page 264 du rapport de présentation : « les espaces constitutifs de l'armature des espaces naturels ne sont pas ouverts à l'urbanisation », les dispositions du schéma ne viennent pas interdire l'urbanisation de ces espaces. En effet, la mesure prescriptive P3 du DOO, relative à la protection des espaces constitutifs de la trame verte et bleue, indique ceci :

Ces espaces constitutifs de la Trame Verte et Bleue sont garants du maintien voire du renforcement de la biodiversité. En tant que telles, leurs vocations environnementales, écologiques et paysagères sont privilégiées. Les cœurs ou réservoirs de biodiversité ne sont en principe pas ouverts à l'urbanisation. L'urbanisation des espaces de continuité écologique sont soumis à condition (voir P3).

<sup>2</sup> La déclinaison des objectifs de consommation d'espace à la commune, présente en page 23 du DOO, n'est pas reprise dans une disposition prescriptive, mais uniquement présentée à titre de souhait.



Cette partie est traitée à différents endroits du rapport de présentation, qui renvoie au DOO afin d'apprécier les mesures d'évitement ou de réduction (indûment baptisées « mesures compensatoires ») prises par le SCoT.

Toutefois, certaines mesures avancées dans le rapport de présentation ne sont pas transcrites en termes opposables dans le DOO, ainsi, par exemple, en matière de gestion des eaux pluviales, le rapport de présentation indique cette mesure :

► **Les mesures compensatoires**

Les mesures compensatoires vis-à-vis de la gestion des débits et volumes de ruissellement consisteront à prévoir dans les secteurs de renouvellement et de densification du tissu urbain, des dispositifs de rétention des eaux

**R13 RECOMMANDATIONS RELATIVES AU TRAITEMENT DES EAUX PLUVIALES**

Le Schéma de Cohérence Territoriale du Val de Garonne réaffirme la nécessité de préserver la ressource en eau, en amont des captages d'eau potable.

Le SCoT définit une recommandation générale visant à gérer le plus possible les eaux pluviales « à la source » afin d'une part de ne pas accroître l'aléa inondation en aval et d'autre part d'amoindrir le ruissellement de matières polluantes vers les milieux naturels également en aval.

Cela implique une gestion écologique et environnementale des bassins versants agricoles et forestiers d'alimentation des sources et des forages d'eau potable. Par ailleurs, cela passe par une limitation forte de l'imperméabilisation des sols au travers de dispositions réglementaires préservant à la parcelle et en fonction de la morphologie urbaine une part minimale significative d'espace libre en pleine terre et favorisant une infiltration directe du « pluvial » par le sol. Cela suppose aussi la mise en place de techniques compensatoires à définir à l'occasion de la conception des projets urbains.

Enfin, le SCoT recommande le stockage des eaux de pluie pour les usages extérieurs (arrosage...).

*Article R.122-2 du code de l'urbanisme (extraits)*

*Le rapport de présentation définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du schéma prévue par l'article L. 122-14. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du schéma sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;*

Le rapport de présentation contient l'ensemble des éléments requis par le code de l'urbanisme, que ce soit en termes d'indicateurs ou de présentation des structures et méthodologies retenues pour le suivi.

Si certains indicateurs semblent pertinents et facilement mobilisables (exemple : évolution des surfaces des différents milieux naturels, mesures des volumes de déplacements sur les axes principaux), d'autres indicateurs n'apparaissent pas pertinents, que ce soit du fait de l'impossibilité du SCoT d'agir sur ces éléments (nombre de pompes à chaleurs installées, somme des surfaces protégées réglementairement au titre de la protection du patrimoine bâti) ou difficilement mobilisables (total des surfaces imperméabilisées, taux d'infiltration à la parcelle des eaux de pluie, taux d'équipement en citerne de récupération des eaux pluviales).

## VIII. Résumé non technique

*Article R.122-2 du code de l'urbanisme (extraits)*

*Le rapport de présentation comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.*

Le rapport de présentation contient un résumé non technique satisfaisant les obligations réglementaires en la matière.

## IX. Conclusion de l'avis de l'autorité environnementale

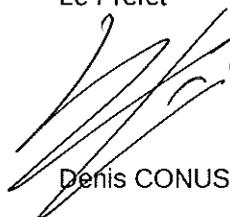
Le SCoT du Val de Garonne est un document souhaitant encadrer le développement du territoire dans un souci de développement durable. Toutefois, celui-ci pourrait utilement être remis en cohérence et complété afin de répondre aux dispositions du code de l'urbanisme.

Afin d'apprécier l'impact du schéma sur l'environnement il conviendra, dans l'ensemble du document, de prendre en compte principalement les mesures prescriptives contenues dans le DOO. Les souhaits et recommandations, s'ils permettent d'éclairer sur les volontés du SCoT dans différents domaines, ne seront pas obligatoirement déclinés au sein des documents d'urbanisme locaux et leur efficacité n'est donc pas certaine.

L'autorité environnementale souligne que si le projet porté par le territoire va dans le sens d'une amélioration de la prise en compte de l'environnement et des risques sur la santé humaine, il pourrait être utile de faire usage des outils du code de l'urbanisme afin d'en assurer la meilleure transcription possible et la plus grande opposabilité vis-à-vis des documents communaux. En effet, le PADD contient des objectifs de développement durable qui ne trouvent pas toujours une déclinaison satisfaisante dans le DOO.

Toutefois, en matière de consommation d'espace, le projet contribuera à une réduction des consommations de l'ordre de 20 % et participera ainsi à une amélioration de la préservation des terres agricoles, naturelles et forestières. De même, le travail fourni au sein du DOO en matière d'aménagement commercial comporte des analyses de qualité et mobilise des prescriptions afin d'encadrer le développement commercial et d'en réduire l'impact sur l'environnement.

Le Préfet

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'D. Conus', written over a faint, illegible stamp or background.

Denis CONUS

