



PRÉFET DE LA HAUTE-GARONNE

## **Projet d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme de la commune de MONTBERON**

**arrêté par délibération du conseil municipal du 28 avril 2023**

### **RAPPORT DE SYNTHÈSE**

### **DU DIRECTEUR DÉPARTEMENTAL DES TERRITOIRES**

Située en deuxième couronne de l'agglomération toulousaine, à une vingtaine de kilomètres au nord-est de Toulouse et à proximité des zones d'emploi du centre-ville de Toulouse, la commune de Montberon propose un cadre de vie attractif, renforcé par l'offre d'équipements et de services de proximité du centre-bourg. Ces mutations inscrivent désormais la commune dans une relation de périphérie avec la métropole toulousaine. Elle présente les caractéristiques d'une commune résidentielle avec un développement conséquent réalisé sous forme de lotissements pavillonnaires, générant un étalement urbain important ainsi qu'une transformation rapide du caractère initialement rural de la commune. La poursuite de son développement urbain sous la forme de lotissements et de maisons individuelles au gré de divisions parcellaires, a engendré une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) de l'ordre d'une vingtaine d'hectares entre 2011 et 2021. L'attractivité de la commune de Montberon soulève de nombreux enjeux en termes d'aménagement du territoire qui amènent aujourd'hui l'équipe municipale à réfléchir à des formes urbaines plus denses et diversifiées, dans l'objectif d'instaurer davantage de mixité sociale et fonctionnelle.

Les observations formulées dans le présent avis s'inscrivent dans les objectifs de modération foncière qui s'imposent depuis la loi solidarité et renouvellement urbain et précisés récemment dans la loi portant « lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets », dite loi climat et résilience, du 22 août 2021.

En réponse aux défis majeurs comme le changement climatique, l'érosion de la biodiversité et les perturbations du cycle de l'eau, cette loi porte une ambition forte de gestion économe de l'espace. La sobriété foncière, avec un objectif de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050, devient un axe structurant des politiques publiques au service de la transition écologique. Il s'agit dès lors de promouvoir un aménagement du territoire plus cohérent, plus solidaire et plus soucieux du développement durable par la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers, et de favoriser un urbanisme économe en ressources foncières et énergétiques, articulé avec les politiques de l'habitat, de mobilité et des risques.

C'est dans cette optique que s'inscrivent les observations synthétisées ci-après.

### **1. Organiser le développement de la ville sur elle-même en vue d'une optimisation du foncier**

En préambule, la loi climat et résilience fixe un objectif de réduction de la consommation d'espace d'au moins 50 % dans les dix ans à venir. Cet effort de réduction de consommation d'espace, dans sa traduction à l'échelle locale, ne se fera pas obligatoirement à hauteur de ce taux mais selon un objectif territorialisé par le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) puis décliné dans le SCoT-GAT de la grande agglomération toulousaine en cours de révision. **Les travaux en cours du SCoT-GAT visent à conforter**

**l'armature territoriale en privilégiant l'accueil de population dans les territoires desservis par des transports en commun, au niveau des pôles urbains et communes relais. Les communes de proximité, à l'instar de Montberon, seront alors amenées à contenir plus que par le passé leur croissance démographique et urbaine dans une logique de renforcement des pôles et de modération foncière.**

**Dès lors, le scénario d'accueil envisagé ambitieux nécessitera d'être décliné dans un temps plus long.**

(a) Garantir un scénario de développement résidentiel adapté aux problématiques communales

La commune compte 3 088 habitants et affiche dans son PADD l'objectif de ne pas dépasser 3 500 habitants dans les dix prochaines années, soit un taux de croissance démographique annuel d'environ 1,26 % sur dix ans. Ce taux de croissance reste cohérent au regard des tendances observées entre 2013 et 2019 (+1,5 % par an).

Pour cela, elle projette la construction d'environ 150 logements dont la répartition est la suivante :

- 115 logements dans les zones Umv et Umj ;
- 30 logements répartis dans trois secteurs d'OAP en intensification ;
- 15 logements en extension urbaine sur un secteur de 6 000 m<sup>2</sup>.

Dans son projet de PLU, la commune de Montberon s'inscrit dans l'objectif de la loi climat et résilience en affichant une consommation maximale d'ENAF de l'ordre de 3 ha pour les dix prochaines années, soit une diminution importante par rapport à la période 2011-2021 si l'on se réfère aux données des fichiers fonciers disponibles sur le portail de l'artificialisation (24 ha).

Dès lors, la volonté de la commune d'inscrire son développement urbain en prenant en compte les objectifs de réduction de la consommation des ENAF est manifeste.

En revanche, et même si ces terrains sont déjà identifiés comme urbanisés, il convient que le rapport de présentation justifie le reclassement des terrains de football, localisés au nord-ouest du territoire communal, en zone urbaine spécialisée, dédiée aux équipements publics. Ces espaces sont classés actuellement dans le PLU en vigueur en zone naturelle à vocation de loisirs. Pour une parfaite compréhension, cette évolution du zonage doit être expliquée, en précisant notamment les projets envisagés sur ce secteur qui nécessiteraient ce reclassement.

(b) Favoriser l'intensification urbaine en identifiant des secteurs propices

Afin de limiter les impacts environnementaux de nouveaux projets d'aménagements, l'organisation et l'accompagnement de l'intensification du tissu urbain doivent constituer une priorité, tant concernant le volet quantitatif (densité de logements à produire dans le tissu urbain) que l'aspect qualitatif (identification d'espaces préférentiels et mise en œuvre des outils d'accompagnement et de maîtrise de l'intensification, cohérence avec le bâti environnant). En effet, il importe dès à présent de créer les conditions d'un développement de la ville sur elle-même pour l'avenir.

À ce sujet, une analyse globale du potentiel de densification est présentée dans le rapport de présentation avec un recensement de 370 unités foncières en division parcellaire dans la zone urbaine alors que la commune ne retient qu'un potentiel de 120 logements sur la durée du PLU. De plus, elle identifie un nombre important d'unités foncière pouvant muter en R+1 ou R+2 dans le centre-bourg. **Ce travail d'inventaire mérite d'être poursuivi en identifiant des secteurs pour lesquels une densification est à privilégier avec des possibilités de regrouper plusieurs unités foncières, tout en portant une attention particulière à la qualité du cadre de vie. Dans ces périmètres, la**

**commune pourrait envisager, en anticipation, la réalisation de petites opérations d'aménagement d'ensemble. Et, pour mieux maîtriser ces opérations, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de densification constituent des outils intéressants qui pourraient être mobilisés.** Ce travail de planification doit permettre de réduire la rétention foncière et d'affirmer l'ambition d'intensification urbaine de la commune. Les besoins en extension s'en retrouveront automatiquement réduits.

(c) Diversifier l'offre de logements pour permettre un véritable parcours résidentiel

Le rapport de présentation fait état d'un parc immobilier peu diversifié, avec une sur-représentation d'habitat individuel, qui n'est pas en mesure d'offrir un parcours résidentiel adapté à tous les publics. Afin de remédier à cela, la commune affiche dans les orientations n°9 et 10 du quatrième axe du PADD une volonté de diversification de son parc permettant de rééquilibrer l'offre de logement au regard des besoins de la population. En effet, l'habitat individuel éloigne les habitants des services, équipements, transports en commun, et constitue un frein à la résilience des communes et des habitants.

Le PADD aurait pu néanmoins apporter davantage d'éléments sur la concrétisation de cette ambition en explicitant sommairement les attendus en matière de diversification de l'offre (typologies, tailles, formes urbaines).

Par ailleurs, la commune présente un taux de logement social particulièrement faible de 3,2 %. Les objectifs de diversification du parc de logements et d'évolution de la forme urbaine se retrouvent en partie au sein des OAP, avec des pourcentages de logements locatifs sociaux entre 50 à 80 % et des densités comprises entre 20 à 40 logements à l'hectare.

**La DDT note la volonté des élus de favoriser le parcours résidentiel des ménages tout en limitant fortement la consommation foncière. Il conviendra par contre d'être vigilant sur la mixité sociale des programmes urbains réalisés en la ventilant sur plusieurs quartiers de la commune et à travers des formes urbaines et programmes diversifiés (PLAI, PLUS, OPLS,PSLA, etc.).**

## **2. Renforcer la prise en compte opérationnelle du patrimoine agricole et environnemental**

Le PLU identifie les éléments de trame verte et bleue visant à assurer et conforter les fonctions essentielles de réservoir biologique et de corridor écologique. Les ambitions de préservation et de mise en valeur de l'environnement inscrites dans le deuxième axe du PADD sont déclinées à travers une OAP thématique dédiée.

(a) Renforcer la préservation de la trame verte et bleue dans les documents réglementaires

Le diagnostic identifie une trame verte et bleue assurant, sur une large part du territoire communal, les fonctions essentielles de réservoir biologique et de corridor écologique avec néanmoins, des continuités écologiques à restaurer.

Les ambitions de préservation et de mise en valeur de l'environnement inscrites dans le PADD se déclinent par la création de zonages spécifiques telles que les zones Ns pour les zones naturelles et forestières sanctuarisées, ou encore l'identification de boisements à préserver sur des terrains bâtis.

Pour autant, même si l'outil « espace boisé classé » (EBC) a été mis en œuvre pour des espaces boisés et de nombreux boisements, certains de ces boisements classés comme des « espaces naturels protégés » par le SCoT-GAT et zonés en N et Ns dans le projet de règlement graphique, mériteraient de faire l'objet d'un classement en EBC pour garantir une meilleure protection. De manière plus

générale, la commune de Montberon présente un taux de boisement relativement faible, de l'ordre de 16 %. Dans ces conditions, le règlement graphique du PLU pourrait classer en EBC les ripisylves, les haies et les boisements. De plus, les haies existantes ou à restaurer pourront, elles aussi, être ajoutées afin d'inscrire un maillage plus étendu et une meilleure fonctionnalité de ces continuités écologiques.

(b) Compléter le diagnostic agricole pour une meilleure identification des enjeux agricoles

La commune présente un diagnostic agricole, basé sur une étude agricole de 2018 du Conseil départemental sur le canton de Pechbonnieu. Ce dernier aborde diverses thématiques : type de sol, orientation technico-économique, surface agricole utile, assolement. Ce diagnostic présente en conclusion une analyse AFOM.

Même si cette étude représente une bonne base de travail, elle devra être complétée par la localisation des bâtiments agricoles et des sièges d'exploitations, l'âge des exploitants, le mode de faire valoir... Pour cela, les élus de Montberon pourrait s'appuyer sur le travail réalisé par la commune de Saint-Loup-Cammas dans son PLU en cours de révision et récemment arrêté, conduisant à une cartographie des parcelles en 3 catégories : fonctionnelles, en voie de fragilisation ou fragilisées. Cette cartographie pourrait également être ajoutée au PLU.

Le projet de PLU met en avant un enjeu de pérennisation de la ressource agricole avec pour objectif de :

- réduire la pression foncière en préservant les terres agricoles ;
- préserver le maillage agro-écologique du territoire et les services rendus pour le paysage et la diversité environnementale ;
- assurer la pérennité des exploitations existantes, leur évolution et faciliter leur transmission, notamment par la mise en place de conditions facilitant la réalisation des projets des repreneurs : construction de bâtiments agricoles, pérennité de la vocation des sols, transmission du foncier, extension des surfaces exploitées, etc. ;
- permettre l'accueil de nouveaux exploitants pour répondre à une demande de consommation de produits locaux.

Toutefois, même si le diagnostic agricole pourrait être complété, en l'état il ne semble pas pénalisant pour la suite du document d'urbanisme puisque la commune a fait le choix de privilégier l'accueil de population et la réalisation de nouvelles constructions en densification et en requalification dans le tissu urbain constitué.

(c) Encourager la mise en place d'une zone agricole protégée

Le PADD est composé de cinq axes, dont le premier qui est de « maintenir le caractère agricole du territoire avec deux orientations :

- protéger les terres agricoles ;
- prendre en compte les besoins de développement des exploitations.

Compte tenu des enjeux identifiés dans le rapport de présentation et des ambitions politiques affichées dans les orientations du document d'urbanisme et dans le PADD, la DDT invite la commune à utiliser l'outil de planification « Zone Agricole Protégée » (ZAP) qui vise à préserver les terres agricoles en luttant contre le phénomène de rétention foncière.

La ZAP est une servitude d'utilité publique, annexée au document d'urbanisme, qui permet de protéger durablement la vocation agricole de certains espaces et de les soustraire à la pression foncière, souvent liée à l'urbanisation. Ces zones sont codifiées par l'article L.112-2 du code rural et de la pêche maritime.

Les terrains inclus dans le périmètre de la ZAP font l'objet d'une protection visant à maintenir leur caractère agricole. Ainsi, tout changement d'occupation sera soumis à avis de la chambre d'agriculture et de la CDOA (commission départementale d'orientation agricole), et de l'INAO (institut national de l'origine et de la qualité) si des surfaces en appellation sont impactées. En cas d'avis défavorable de l'un d'entre eux, le changement d'occupation ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.

Ainsi, le classement en ZAP d'espaces agricoles sécuriserait davantage ces espaces que le classement en zone agricole.

#### (d) Encadrer la production d'énergies renouvelables (EnR)

Le rapport de présentation analyse le potentiel de développement des énergies renouvelables (EnR) sur le territoire par filière (potentiel régional pour la biomasse, potentiel local pour l'énergie solaire, la géothermie, l'éolien). Il précise que « la commune de Montberon présente une moyenne d'ensoleillement d'environ 2 046 heures par an. Le gisement solaire est estimé entre 1220 et 1 350 kWh/m<sup>2</sup>/an. La commune compte actuellement 36 installations solaires pour une production de 110 kW ».

En ce qui concerne le PADD, celui-ci n'évoque pas les énergies renouvelables, en particulier les installations photovoltaïques au sol qui, outre le gain énergétique potentiellement généré, peut porter atteinte à la préservation des continuités écologiques, des terres agricoles, et des paysages. C'est pourtant ce document du PLU qui permet d'exposer des orientations pour les années à venir. Il serait donc opportun d'intégrer un objectif de développement des énergies renouvelables au sein du PADD. Par ailleurs, la précision de secteurs favorables à l'implantation d'installations d'EnR s'avère aujourd'hui nécessaire. La loi d'accélération de la production des énergies renouvelables du 10 mars 2023 prévoit en effet la création de zones d'accélération d'EnR devant être délimitées par les communes elles-mêmes, ces zones d'accélération pouvant par la suite être intégrées dans les documents d'urbanisme par modification simplifiée.

Le règlement écrit précise la possibilité d'implanter des CINEC (constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs) en zones U, A et N. Il indique également que la zone A est une zone réservée aux activités agricoles et que « seules les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole y sont admises ». L'activité agrivoltaïque, conformément à la nouvelle définition donnée par la loi d'accélération des EnR du 10 mars 2023, y est donc admise. Le règlement laisse également la possibilité de mise en place de dispositifs et systèmes de production d'énergie solaire avec les panneaux solaires en toiture.

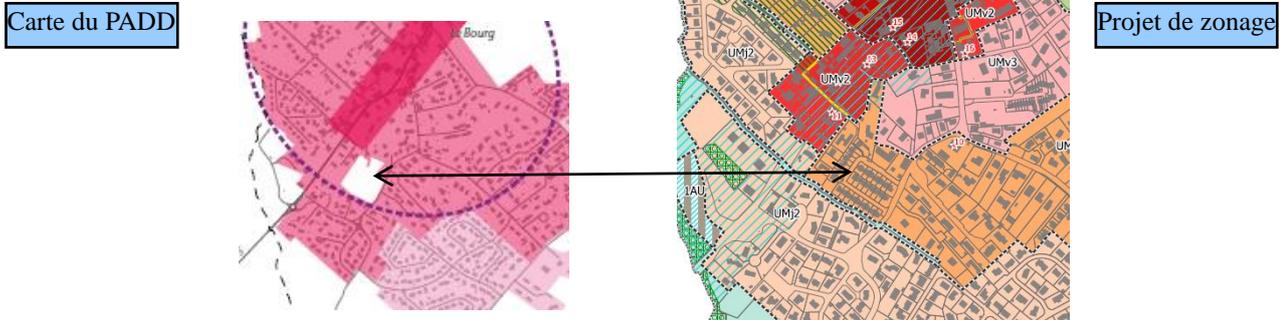
Pour aller plus loin, le règlement pourrait définir des secteurs dédiés aux EnR en prenant appui sur l'établissement des zones d'accélération des EnR, en fonction des caractéristiques du site d'implantation, dès lors qu'il n'y a pas d'atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages et si ce n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière.

Concernant les centrales photovoltaïques au sol, il serait préférable que les zones de potentielle implantation soient délimitées sur des friches industrielles, des terrains artificialisés ou des terres non cultivables, hors zones agricoles et forestières à l'exception de celle de l'agrivoltaïsme et de celles qui pourraient être, le cas échéant, identifiées par un document cadre établi par la chambre d'agriculture.

Enfin, pour une prise en compte qualitative du développement de EnR le projet pourrait être complété par une OAP thématique dédiée au développement des EnR (cf Annexe).

### 3. Observations diverses

Les cartographies présentées dans chaque axe du PADD présente un secteur vierge de construction dans la zone urbaine, alors que le projet de règlement graphique identifie ce secteur comme urbanisé (voir illustrations ci-dessous). Dans ces conditions le fond des cartographies présentées pour chaque axe du PADD devront être mis à jour.



Enfin, les OAP sectorielles mériteraient d'être complétées par des illustrations (photos, schémas, etc.) permettant de préciser les intentions de la commune et les ambiances souhaitées pour les différents sujets traités dans ces OAP.

\* \* \*

Le projet de plan local d'urbanisme proposé par la commune de Montberon porte un parti d'aménagement intéressant, peu consommateur d'espaces naturels, agricoles et forestiers et recherchant une réponse adaptée aux différents enjeux de développement durable présentés par la commune. Cependant, sa dimension opérationnelle et sa lisibilité concrète nécessitent d'être précisées sur certains points, et particulièrement :

- anticiper l'accueil de population dans le tissu urbain en utilisant les outils opérationnels du PLU (recours à une OAP « densification ») ;
- afficher dans le PADD les ambitions communales de diversification de l'offre de logements visant à encourager la mixité sociale ;
- approfondir la traduction réglementaire des enjeux agricoles et environnementaux ;
- intégrer un volet sur les énergies renouvelables dans les pièces opérationnelles et réglementaires du PLU.

**Sous réserve de la prise en compte des observations formulées ci-dessus, j'émet un avis favorable au projet de plan local d'urbanisme présenté par la commune.**

Mes services restent à disposition pour accompagner la collectivité dans la prise en compte de cet avis.

Le directeur départemental des territoires  
par intérim, l'adjointe au directeur

Mélanie TAUBER

## Annexe : OAP thématique EnR

L'OAP thématique constitue un levier d'action très opportun vis-à-vis des porteurs de projets car elle donne de la lisibilité sur la stratégie politique et opérationnelle portée par le territoire en matière d'EnR. Elle est aussi utile pour les services en charge de l'instruction opérationnelle des projets EnR. et elle facilite l'instruction qui peut être réalisée plus rapidement et limite le risque juridique des décisions prises.

Elle peut être formulée de manière littérale et mentionner, pour le territoire, les priorités de développement des EnR par filière, les stratégies foncières et critères d'accueil des projets EnR. Compte tenu des incidences foncières des projets photovoltaïques au sol, l'OAP thématique peut être assortie d'une limite d'emprise au sol (par projet/en cumulé) inscrite dans le règlement comme des zones EnRpv par exemple, en cohérence avec les objectifs de développement EnR définis pour le territoire.

Afin d'améliorer ce potentiel solaire photovoltaïque de la commune de Montberon, l'OAP EnR pourrait proposer un plan de composition favorable à l'implantation d'installations photovoltaïques, en prenant en compte deux critères (cf tableau ci-dessous) :

- le premier critère : l'orientation et l'inclinaison de la toiture, avec une orientation des installations vers le sud (de sud-est à sud-ouest) et l'inclinaison d'un angle compris entre 0° et 30° par rapport à l'horizontale.
- le deuxième critère : les masques solaires, à savoir l'ombrage constitué par des constructions ou des arbres, réduisant le potentiel solaire des toitures de bâtiments.

| FACTEURS DE CORRECTION POUR UNE INCLINAISON ET UNE ORIENTATION DONNEES |  |        |         |         |       |
|--|--|--------|---------|---------|-------|
| INCLINAISON  |  | ☀ 0° — | ☀ 30° / | ☀ 60° / | ☀ 90° |
| ORIENTATION  |  | 0°     | 30°     | 60°     | 90°   |
| Est  |  | 0,93   | 0,90    | 0,78    | 0,55  |
| Sud-Est  |  | 0,93   | 0,96    | 0,88    | 0,66  |
| Sud  |  | 0,93   | 1,00    | 0,91    | 0,68  |
| Sud-Ouest  |  | 0,93   | 0,96    | 0,88    | 0,66  |
| Ouest  |  | 0,93   | 0,90    | 0,78    | 0,55  |

Facteurs de correction des apports solaires pour une inclinaison et une orientation donnée. Pour une orientation Sud-Ouest, et une inclinaison de 30° par rapport à l'horizontal, le rendement du module est de 96 % par rapport à l'orientation optimale (orientation Sud et inclinaison de 30°). En grisé, les positions à éviter.

Source : © Hespul  
<http://www.photovoltaique.info>