



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis délibéré
de la mission régionale d'autorité environnementale
sur l'élaboration du PLUi de la communauté de communes
du Pays de Salars (Aveyron)**

N°Saisine : 2021-9374

N°MRAe : 2021AO34

Avis émis le 22 juillet 2021

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 18 mai 2021, l'autorité environnementale a été saisie par le président de la communauté de communes du Pays de Salars pour avis sur le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Pays de Salars arrêté par le conseil communautaire le 11 mai 2021.

La MRAe a aussi été saisie le 12 mai 2021 par le président de la communauté de communes Lévézou - Pareloup pour avis sur le projet d'élaboration du PLUi du Lévézou-Pareloup et rend un avis concomitant sur les deux dossiers.

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

L'avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier. Cet avis est émis collégalement, lors de la réunion du 24 juillet 2021 par les membres de la MRAe suivants : Georges Desclaux, Thierry Galibert, Yves Gouisset, Maya Leroy et Jean-Michel Salles.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 8 septembre 2020, 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.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de son président.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 19 mai 2021 [et n'a pas répondu dans le délai de 30 jours. .

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

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

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

SYNTHÈSE

Le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de commune du Pays de Salars vise à doter les neuf communes du territoire d'un document d'urbanisme commun.

Ce territoire situé dans la partie centrale du département de l'Aveyron, en zone de montagne, comptait 7 899 habitants en 2018,

Le scénario de développement du PLUi fondé sur l'accueil de 500 nouveaux habitants dans les 10 ans à venir conduit à une programmation de consommation d'espace qui n'apparaît pas justifiée. Par ailleurs le dossier de PLUi ne mentionnant que des surfaces programmées « nettes », la totalité des surfaces qui perdent leur vocation naturelle ou agricole n'est pas connue. Aucun mécanisme ne garantit une urbanisation en priorité dans la tâche urbaine, dans le cas où l'apport démographique serait moindre que prévu. Aussi, le risque est fort d'une consommation d'espace en extension dispersée et disproportionnée par rapport aux besoins, sans mécanisme garantissant de privilégier l'habitat dans la tâche urbaine ni de valoriser les centre bourgs.

La MRAe considère que la démarche d'évaluation environnementale n'est pas véritablement amorcée. Le projet de PLUi est difficile à appréhender sur des éléments clés du projet: outre la totalité des surfaces brutes constructibles ou aménageables qui n'est pas connue, des secteurs dédiés aux énergies renouvelables recoupent une partie de certains dont les projets ont déjà été autorisés, sans clairement définir ce qui est nouveau et sans analyse des enjeux environnementaux.

Les enjeux environnementaux ne sont pas correctement identifiés ni par conséquent analysés sur les secteurs susceptibles d'être impactés, directement ou indirectement, par la mise en œuvre du PLUi. La démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC) qui suppose en premier lieu d'éviter de porter atteinte à l'enjeu identifié, n'est pas correctement appliquée : le projet de PLUi, sans analyse de solutions alternatives explorant l'ensemble des options possibles, prévoit l'urbanisation de milieux naturels qu'il identifie comme présentant de forts enjeux (zones humides, pelouses sèches...) et choisit d'instaurer une compensation dont la mise en œuvre ne répond pas aux conditions posées par le code de l'environnement et ne relève pas d'un document d'urbanisme. Le dossier fourni ne démontre donc pas l'évitement des choix les plus défavorables sur l'environnement. Ces enjeux sont de nature à réinterroger les choix d'urbanisation.

En conclusion, la MRAe estime que l'évaluation environnementale présente des lacunes ne permettant pas d'apporter toute justification à même de garantir que le PLUi n'est pas susceptible de conduire à des impacts notables sur l'environnement.

Les compléments attendus sont indispensables à la compréhension des incidences du projet de PLUi, et les manques constatés en rendent impossible, à ce stade, une évaluation environnementale satisfaisante. La MRAe préconise au maître d'ouvrage de la saisir de nouveau sur la base d'un dossier modifié, avant présentation du projet de PLUi à l'enquête publique.

Le présent avis analyse toutefois en partie V, de façon non exhaustive, quelques points d'attention en fonction des informations fournies actuellement dans le dossier.

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

AVIS DÉTAILLÉ

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

L'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Pays de Salars (Aveyron- 12) est soumise à évaluation environnementale systématique en vertu des articles L. 104-2 et R. 1014-9 du code de l'urbanisme applicables aux procédures d'élaboration lancées avant le 8 décembre 2020², en raison de la présence d'un site Natura 2000 sur le territoire : la zone spéciale de conservation « *vallées du Tarn, de l'Aveyron, du Viaur, de l'Agout et du Gijou* ».

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe³.

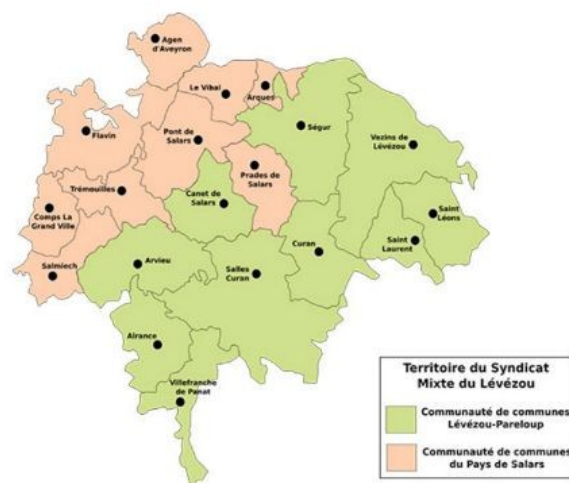
Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes :

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

2 Présentation du territoire et du projet de PLUi

Située dans la partie centrale du département de l'Aveyron, en zone de montagne, la communauté de communes du Pays de Salars est composée de neuf communes majoritairement rurales sur une superficie de 265 km². Elle accueillait 7 899 habitants en 2018, avec une population en légère augmentation sur les cinq dernières années (augmentation moyenne annuelle de 0,38 % entre 2013 et 2018, source INSEE). Les trois communes les plus peuplées — Flavin (2 358 habitants en 2018), Pont-de-Salars (1 706 habitants) et Agen-d'Aveyron (1 090 habitants) — accueillent 64% de la population intercommunale.

Cartes situant le territoire intercommunal dans le SCoT et dans le département de l'Aveyron, issue du rapport de présentation du SCoT



2 Les procédures d'élaboration de PLU lancées à compter du 8 décembre 2020 sont soumises à évaluation environnementale systématique : art. 40 de la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification des procédures (ASAP), codifié à l'art. L. 104-1 du code de l'urbanisme.

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

Desservi uniquement par voie routière, le territoire est influencé dans son développement par le pôle urbain de Rodez.

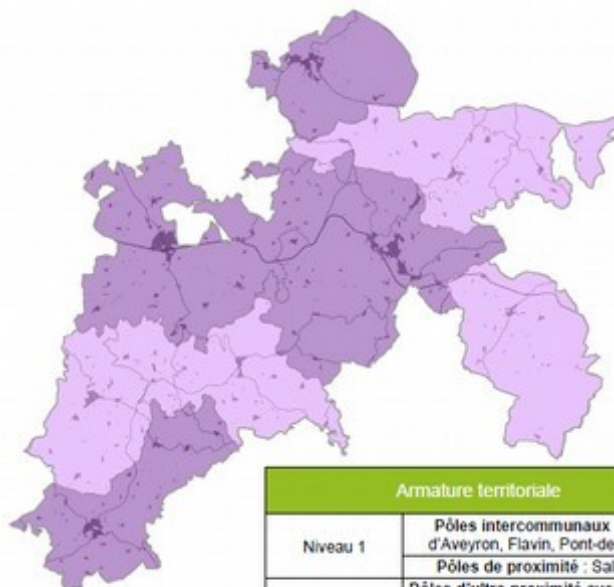
Doté d'un riche patrimoine culturel, paysager bâti et naturel, notamment attesté par la présence d'un site Natura 2000 et de treize zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) liées notamment aux milieux humides, le territoire abrite ainsi de nombreuses espèces patrimoniales et protégées de faune et de flore. Territoire agricole (élevage), le Pays de Salars fait partie de l'aire géographique de l'appellation d'origine protégée du Roquefort. Le territoire a également développé des activités touristiques notamment aux abords des lacs de Pareloup et de Pont-de-Salars et abrite également une importante production d'énergies renouvelables: barrages hydroélectriques⁴ et éoliennes⁵. Soumis à la Loi montagne, le territoire communautaire comporte également une commune (Prades-Salars) soumise à la Loi littoral à proximité du lac de Pareloup, qui constitue selon les termes du rapport de présentation une véritable « mer intérieure ». Le territoire est par ailleurs, couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Lévezou, approuvé le 4 mars 2021 après avoir donné lieu à un avis de la MRAe Occitanie le 15 mai 2020⁶.

La réalisation du PLUi a été prescrite par une délibération du conseil communautaire en date du 17 janvier 2019, et vise à doter les neuf communes du territoire d'un document d'urbanisme commun, en remplacement des six documents d'urbanisme existants (quatre PLU et deux cartes communales). La stratégie de développement durable de la communauté de communes mentionnée dans son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) s'articule autour de six orientations :

- « un aménagement adapté à une croissance raisonnée ;
- la gestion de la diversité économique, moteur de développement pour le territoire ;
- conserver un territoire bien doté en commerces, équipements et services ;
- rester acteur d'un paysage de qualité ;
- améliorer l'intégration des enjeux environnementaux dans l'aménagement du territoire ;
- apporter une réponse circonstanciée à l'éventuelle survenance de risques ».

La communauté de communes ambitionne, à partir d'un postulat de croissance démographique annuel de 0,25 % mentionné dans le SCoT, d'accueillir 500 nouveaux habitants en dix ans, nécessitant la production de 370 logements (295 neufs), répartis entre les communes en fonction de l'armature territoriale définie ci-après reproduite.

Le projet de PLUi indique prévoir une consommation d'espace de 22,25 ha incluant l'habitat et 2,71 ha de zones mixtes habitat/activités.



Armature territoriale		Importance de la production de logements
Niveau 1	Pôles intercommunaux : Agen d'Aveyron, Flavin, Pont-de-Salars	Environ 73%
	Pôles de proximité : Salmiech	
Niveau 2	Pôles d'ultra-proximité avec attractivité particulière du bassin ruthénois : Comps-Lagrandville, Le Vibal	Environ 27%
	Pôles d'ultra-proximité : Arques, Prades-Salars, Trémouilles	

Tableau de l'armature territoriale, issu du rapport de présentation

4 Les barrages du territoire intercommunal liés notamment au lac du Pareloup (12,6 km²) desservent l'usine hydroélectrique de Pouget dans le département voisin du Tarn, considérée comme la plus puissante de France selon le rapport de présentation.

5 Selon le rapport de présentation, 25 mats répartis sur les parcs éoliens de Canet-de-Salars/Pont-de-Salars, Flavin/Pont-de-Salars et sur Arques.

6 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2020ao27.pdf>

Le projet de PLUi dédie également 5,5 ha aux activités économiques, notamment pour l'extension de la zone d'activités du Salayrou. Il prévoit 0,90 ha pour des projets touristiques et 3,83 ha à vocation d'équipements d'intérêt collectifs et de services publics.

Consommation foncière nette estimée entre 2021 et 2030	SCOT LEVEZOU	PLUi Pays de Salars (hors aménagement en cas d'opération d'ensemble, avec déduction de la rétention foncière)	PLUi Lévézou-Pareloup* (hors aménagement en cas d'opération d'ensemble, avec déduction de la rétention foncière)	TOTAL
Pour l'habitat	40,81ha dont 24,16ha CCPS (rétention foncière déduite)	19,54 ha +2,71 ha pour les activités en zone mixte = 22,25 ha	18,14 ha + 2,80 ha pour les activités en zone mixte = 20,94 ha	43,19 ha
Pour l'activité (zones d'activités d'intérêt communautaire)	13,5ha (SCoT approuvé)	5,55 ha	8,70 ha	14,25 ha
Globale	74,11ha (rétention foncière déduite)	32,53 ha	39,15 ha (ajout des surfaces dédiées aux équipements à construire et aux projets bâtis touristiques)	71,68 ha

Tableau extrait du rapport de présentation du PLUi Pays de Salars

Ces chiffres concernent la superficie programmée par la communauté de communes au titre de la consommation d'espace. Mais la totalité des superficies constructibles, susceptibles de consommer des espaces naturels et agricoles n'est toutefois pas connue, les chiffres mentionnés ne tenant pas compte des surfaces dédiées à leur aménagement et à la rétention foncière, qui ne sont pas présentées dans le dossier.

Par ailleurs, la communauté de communes indique qu'elle souhaite accueillir 2 à 3 mats éoliens supplémentaires à long terme, sans identifier de site préférentiel ni de site à éviter, en raison du fait qu'elle ne disposerait pas de suffisamment d'éléments de la part de porteurs de projets au moment de l'élaboration du PLUi,

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux pour ce projet de PLUi concernent la maîtrise de la consommation de l'espace, la préservation des milieux naturels et paysagers.

4 Démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale d'un PLUi doit être réalisée par une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet de document au regard de ses incidences sur l'environnement, retranscrit dans un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme⁷.

L'évaluation environnementale d'un PLUi doit s'inscrire dans un ensemble hiérarchisé de planifications et de projets d'urbanisme devant, chacun à son niveau, prendre en compte les questions environnementales à la bonne échelle, ainsi que cela avait été exposé dans l'avis rendu par la MRAe le 15 mai 2020 sur le projet de ScoT du Lévézou⁸. Un PLUi délimite précisément les secteurs susceptibles d'accueillir le développement futur ou de connaître des mutations importantes : il s'agit des « zones susceptibles d'être touchées de manière notable » qui, en application du principe de proportionnalité, doivent faire l'objet d'une évaluation précise de leurs

⁷ Le maître d'ouvrage pourra utilement se reporter au guide de référence sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, et à ses nombreuses fiches thématiques. Commissariat général au développement durable, 2019, éd. Théma : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Guide%20de%20l'E2%80%99%C3%A9valuation%20environnementale%20des%20documents%20d'E2%80%99urbanisme.pdf>

⁸ Op. cité

incidences environnementales et peuvent nécessiter des approfondissements sur les zones à enjeux, sans pour autant descendre au niveau de détail requis pour une étude d'impact de projet : zones à urbaniser mais aussi secteurs situés en zone urbaine susceptibles de connaître des mutations importantes par comblement de dents creuses de taille importante, secteurs de zone naturelle ou agricole où des aménagements sont autorisés (par exemple pour des équipements de loisirs ou de voirie, des installations de production d'énergies renouvelables, a fortiori pour des secteurs situés en discontinuité de l'urbanisation...). L'état initial de l'environnement doit être utilisé pour guider les choix, conduisant à éviter des secteurs comportant le plus d'enjeux *a priori*. L'évaluation environnementale conduit donc à réinterroger le projet d'urbanisation en recherchant des solutions alternatives lorsque les risques d'incidences, correctement évalués, sont importants.

Le niveau de précision attendu pour l'évaluation d'un PLU intercommunal étant le même que pour un PLU communal, il importe que le rapport de présentation présente les éléments utiles à la démarche d'évaluation de façon synthétique : si les longs développements sur les listes d'espèces présentes à l'échelle du territoire par exemple sont inutiles, les informations doivent être suffisantes pour montrer comment le choix des secteurs de développement a pris en compte l'environnement.

En l'état, l'évaluation environnementale du PLUi du Pays de Salars ne remplit pas son rôle:

- absence de détermination claire des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du PLUi en raison du manque de clarté du projet : ainsi, le projet affiche une programmation de la consommation d'espace nette, après déduction de taux de rétention foncière et des surfaces nécessaires aux aménagements, sans mentionner la totalité des surfaces effectivement rendues constructibles ou aménageables (surfaces brutes), ni les critères permettant d'appliquer ces majorations ;
- insuffisance voire inexistence de l'état initial sur les caractéristiques environnementales (paysagères, naturalistes...) desdites zones :
 - les informations attendues, présentées de manière cloisonnée, souvent dispersées entre les différentes pièces du dossier, illustrées avec des cartes trop petites pour être lisibles⁹, ne sont pas assorties de synthèses dégagant les principaux enjeux (zones à éviter, à protéger...), et ne permettent pas de guider le projet ;
 - le PLUi traite des enjeux environnementaux présents au sein du territoire intercommunal de manière bibliographique et générale; l'état initial naturaliste¹⁰ mentionne des listes d'espèces patrimoniales et/ou protégées observées à l'échelle des communes, sans intérêt pour la construction du projet; les parcelles à plus forte sensibilité potentielle n'ont pas fait l'objet de prospection de terrain avant leur inscription dans le PLUi, alors même qu'elles peuvent receler des espèces très localisées à enjeux forts;
 - les secteurs à plus forte sensibilité potentielle ne sont pas clairement identifiés : aucune carte ne croise les enjeux paysagers, cônes de vues à préserver par exemple, ou encore les sites identifiés pour leurs enjeux naturalistes (ZNIEFF, Natura 2000,...) avec les zones prévues pour être urbanisées ; les cartes fournies en annexe du rapport de présentation, sensées récapituler les enjeux environnementaux et présenter également les mesures ERC, sont établies par commune et par type d'enjeu de façon cloisonnée, sans permettre d'identifier les principaux enjeux environnementaux liés aux zones de projet.

Ainsi, la carte qui concerne la commune de Pont-du-Salars (fiche 2.2.2./7) comporte des focus sur certaines zones, tendant comme dans l'exemple ci-dessous à démontrer la bonne application des mesures de réduction des incidences sur l'environnement, ici du fait de la protection des haies.

9 Par exemple, carte de synthèse de la trame verte et bleue, rapport de présentation tome 2, p.46.

10 Rapport de présentation, tome 2, p. 47 et ss.

IMPACTS POTENTIELS DU PROJET AVANT MESURES ERC



IMPACTS RÉSIDUELS DU PROJET APRÈS MESURES ERC



Extrait de la fiche 2.2.2 / 7 annexée au rapport de présentation et relative à la commune de Pont-de-Salars

Cependant, la MRAe relève que ces mêmes fiches ne montrent pas que d'autres secteurs de projet plus importants sur la même commune sont intégralement situés dans des ZNIEFF ou dans des zones inondables, par exemple :

- sur la commune de Pont-de-Salars, la zone 1AU de la Sarradelle, située entre le bourg et le lac, est entièrement incluse dans une ZNIEFF type 2 « vallée du Viaur et ses affluents » et enserrée dans une ZNIEFF type 1 « zone humide de Vernet » ; en plus des enjeux environnementaux identifiés dans le cadre des ZNIEFF, les enjeux relatifs à l'avifaune sont également importants : le secteur est inclus dans plusieurs plans nationaux d'action (PNA)¹¹ portant sur des rapaces (Vautour moine, Vautour fauve et Milan royal), et plusieurs espèces d'oiseaux protégées ont été observées dans l'environnement immédiat comme le Verdier d'Europe. L'état initial n'en fait pas mention.



Extrait cartographique des zones à urbaniser de la Sarradelle et des Landes sur lesquels la MRAe a reporté les ZNIEFF

¹¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/plans-nationaux-dactions-en-faveur-des-especes-menacees>

Toujours sur la commune de Pont-de-Salars, au lieu-dit Camboulas, une grande partie non construite de la zone UB est en zone inondable de type « *crue fréquente* » identifiée par la cartographie informative des zones inondables (CIZI), comme le montre la carte ci-après, mais comme ne le montre pas l'état initial fourni au dossier.



Extrait cartographique sur lequel la MRAe a reporté la zone inondable sur le projet de zonage (à gauche) et vue aérienne du même secteur (à droite)

- l'état initial paysager ne comporte aucune analyse localisée des types d'équipements sur lesquels l'atlas des paysages de l'Aveyron¹² appelle à la vigilance et invite à une réflexion préalable en amont : les équipements touristiques, les éoliennes, et les extensions urbaines et zones d'activités, existantes et prévues; aucune analyse paysagère n'est par exemple faite des projets de sites éoliens, ou encore des entrées de bourgs (zones d'extension de l'habitat sur la commune de Le Vibal, La Sarradelle sur la commune de Pont-de-Salars,...) ;
- insuffisance de l'analyse des incidences qui, fondée sur un état initial insuffisant, ne permet pas non plus de qualifier les risques d'incidences sur les secteurs de développement du PLUi : zones d'extension de l'urbanisation, zones maintenues constructibles dans la trame urbaine, emplacements réservés en zone naturelle et agricole, STECAL,...; les risques d'incidences sur les sites Natura 2000 ne sont pas davantage identifiés : l'absence de représentation des secteurs situés dans ou à proximité de tels sites, et l'absence d'analyse plus détaillée de ces secteurs, ne permettent pas d'exclure tout risque d'incidences notables sur ces sites¹³. Par ailleurs les incidences sur les enjeux autres que naturalistes ne sont pas traités: l'impact des projets sur les paysages par exemple n'est pas analysé.
- mauvaise déclinaison de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) :
 - les mesures ERC ont consisté à préserver un certain nombre d'éléments naturels tels que haies, murets et arbres dits remarquables¹⁴ ; mais aucune cartographie y compris les fiches de secteur annexées au rapport de présentation ne permettent d'analyser la pertinence des choix (telle haie plutôt que telle autre), ni les connectivités écologiques reliant ces éléments ;
 - le rapport de présentation indique également préserver les zones humides au moyen d'un dispositif général ajouté au règlement, mais l'absence de cartographie générale lisible empêche là aussi d'en vérifier la cohérence ;
 - aucune démarche d'évitement n'est présentée sur les enjeux environnementaux les plus importants (qualifiés de moyens à forts) susceptibles d'être impactés par le PLUi, dont le rapport de

12 Atlas établi par l'organisme départemental du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE): <https://paysageaveyron.fr/paysage/les-monts-du-levezou>

13 En cas d'incidence notable, les raisons impératives d'intérêt public majeur et l'absence de solution alternative devront être présentées si cela est possible, et l'État doit informer la Commission européenne et prévoir des compensations spécifiques et supplémentaires.

14 Rapport de présentation, tome 4 p.53 et ss, qui expose les mesures ERC et renvoie aux fiches de secteur.

présentation se contente d'en dresser un bilan surfacique, non cartographié¹⁵: 83 204 m² de prairies naturelles et 696 m² de zones humides seraient ainsi impactées. Le PLUi prévoit d'en compenser les impacts.

La MRAe rappelle que le non-respect des règles élémentaires de la séquence ERC avait été relevé lors de l'avis rendu sur le SCoT. L'ordre de la séquence ERC constitue une condition indispensable et nécessaire pour permettre l'effectivité et ainsi favoriser l'intégration de l'environnement dans le PLUi, l'évitement étant la seule phase qui garantisse la non atteinte à l'environnement considéré : la démarche consistant à compenser directement les effets sans chercher d'autres solutions n'est pas acceptable.

De plus, cette mesure présentée comme de la compensation ne répond pas aux conditions définies par le code de l'environnement¹⁶ : ni l'équivalence écologique, l'absence de perte nette de biodiversité, la mise en œuvre en priorité sur le site endommagé ou à proximité, la pérennité de la mesure, ne sont démontrées. Simplement évoquées dans le rapport de présentation, ces mesures ne sont pas non plus traduites dans les parties opposables du PLUi. C'est pourquoi de telles mesures sont actuellement difficilement applicables dans un PLUi, qui doit prioritairement chercher à éviter et réduire les incidences¹⁷.

- absence d'analyse des incidences cumulées, par exemple au titre des paysages sur les sites de développement de l'énergie éolienne ou les entrées de bourgs.

En l'état, la MRAe considère que l'évaluation environnementale ne remplit pas l'objectif qui lui est assigné par le code de l'urbanisme. Elle considère que les compléments attendus sont indispensables à la compréhension des incidences du projet de PLUi, et les insuffisances constatées en rendent impossible, à ce stade, une évaluation environnementale satisfaisante. Ceci implique que le dossier soit repris et substantiellement modifié, et, de ce fait, de nouveau soumis à l'avis de la MRAe, avant présentation à l'enquête publique.

5 Analyse non exhaustive de quelques aspects du dossier

5.1 Maîtrise de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

5.1.1 Consommation d'espace globale

Les chiffres relatifs à la consommation d'espace sont partiels et la méthodologie appliquée pour les déterminer peu explicite. Le tableau récapitulatif (tome 3 p.209) mentionne une superficie de consommation d'espace programmée par la collectivité de 32,53 ha, hors surface nécessaire aux aménagements (surface qui devrait être explicitée et comptabilisée par ailleurs) et après déduction d'un taux non indiqué de rétention foncière¹⁸. Le projet de PLUi indique appliquer une rétention foncière de 90 % sur les espaces libres correspondant à de la division parcellaire (BIMBY), 50% sur les espaces libres situés en densification, et 15% sur les espaces libres situés en extension, sauf sur les espaces libres du secteur AU UTN où une rétention de 50 % a été appliquée au motif que ces espaces étaient déjà constructibles dans le document d'urbanisme précédent¹⁹, ce qui est peu démonstratif. Mais les surfaces libres globales du projet de PLUi ne sont pas mentionnées et ne peuvent être calculées. Par ailleurs, la collectivité a également la possibilité de développer des outils de lutte contre la rétention foncière : outils fiscaux ou accompagnement opérationnel par exemple.

Il indique par ailleurs que, toutes vocations confondues, 33,03 ha d'espaces libres en densification de l'existant sont identifiés dans le projet de PLUi et 24,22 ha en extension — dont 5,02 ha en zone à urbaniser fermées à l'urbanisation immédiate - (tome 3 p. 210), sans préciser ce que ces chiffres incluent. Le rapport de présentation indique par ailleurs que ces 57,25 ha d' « *espaces libres effectifs* » (33,03 ha + 24,22 ha) sont constitués des

15 Rapport de présentation, tome 4, p.59.

16 Art. L.163-1

17 Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme op. cité

18 La rétention foncière désigne la conservation par les propriétaires de terrains potentiellement constructibles alors qu'ils pourraient être mis en vente sur le marché foncier du territoire. Cela peut concerner des terrains dont la mobilisation, au vu de leur emplacement et des potentialités d'aménagement, permettrait de limiter l'étalement urbain, tout en permettant de répondre aux besoins de construction de logements ou d'activités.

19 Rapport de présentation, tome 3, p.173.

« surfaces nettes après déduction des espaces liés aux aménagements et équipements nécessaires aux zones, le cas échéant, mais sans déduction de la rétention foncière » (tome 3 p.166) : la superficie totale potentiellement constructible n'est donc pas connue.

Une partie des emplacements réservés, « ceux qui prévoient la réalisation d'équipements et constructions » (tome 3 p.163) ont été pris en compte au titre de la consommation d'espace, pour un total de 3,83 ha ; mais l'absence de clarté dans la définition des éléments pris en compte ne permet pas de savoir si les voies et aménagements prévus dans des secteurs naturels et agricoles ont, par exemple, été pris en compte.

Ainsi le dossier ne définit pas précisément ce qui est exactement pris en compte, ni la totalité des superficies concernées, ce qui ne permet pas d'approcher la réalité des superficies identifiées par le PLUi comme perdant leur vocation naturelle et agricole. Il n'est pas non plus possible d'analyser la méthodologie employée pour déterminer les surfaces programmées de consommation d'espace.

La MRAe recommande de clarifier l'analyse de la consommation d'espace prévue en mentionnant la totalité des surfaces identifiées « brutes » qui perdent leur vocation naturelle et agricole avec le PLUi, pour l'ensemble des destinations foncières, en distinguant ce qui est immédiatement constructible ou aménageable de ce qui l'est à plus long terme (zones à urbaniser fermées à l'urbanisation immédiate). Elle recommande de porter une attention particulière aux différents coefficients utilisés en diminution de ces superficies pour le calcul de la consommation foncière prévue (coefficient lié aux voies et équipements publics et coefficient de rétention foncière) et d'en faire une utilisation proportionnée et justifiée pour chaque type de secteur. Elle recommande de déduire, sur la base de ces ajustements, des besoins d'extension réalistes et mesurés.

5.1.2 Consommation d'espace à vocation d'habitat

La collectivité ambitionne l'accueil de nouveaux 500 habitants à l'horizon 2030. Le scénario d'augmentation annuelle de 0,25 % par an est inférieur à la tendance constatée par l'INSEE sur les cinq dernières années (la communauté de communes a gagné 0,38 % d'habitants annuellement entre 2013 et 2018) et se fonde sur le SCoT qui prévoit une augmentation annuelle de population de 0,25 % sur l'ensemble des deux communautés de communes.

Pour accueillir ces nouveaux habitants le projet de PLUi estime que 370 logements, dont 75 issus reconquête existant et 295 neufs, sont nécessaires. Cette estimation du besoin de logements représente moins de 2 personnes par logement, alors que la taille moyenne des ménages sur le territoire du Pays de Salars est estimé par l'INSEE à 2,4 personnes par logement en 2017. Ce besoin en nombre de logements, à défaut d'élément justificatif ou analyse des besoins éventuels dû au « desserrement », semble donc surévalué.

L'ambition sur la réhabilitation de 75 logements vacants paraît faible au regard des 173 identifiés dans le PLUi ou encore des 362 logements vacants comptés par l'INSEE en 2017. Par ailleurs le PLUi identifie 137 bâtiments pouvant changer de destination en zone naturelle et agricole, et donc devenir des logements, sans les déduire en tout ou partie du besoin de logements à produire. Les 104 logements potentiels répartis dans les 5 lotissements communaux en cours (donnée issue du diagnostic) ne sont pas non plus décomptés du besoin en logements.

Ainsi avec un besoin de nouveaux logements surestimé, une faible ambition sur le parc de logements vacants et l'absence d'utilisation des logements issus de changement de destination et des logements potentiels situés dans l'ensemble des lotissements communaux en cours, le projet de PLUi aboutit à un besoin de logements neufs fortement surévalué.

Le PLUi identifie 33,09 ha d'espaces libres dans la trame urbaine et en extension²⁰ ; ce chiffre toutefois ne rend pas compte des surfaces totales incluant les aménagements et voirie, qui ne sont pas connues, ce qui manque de transparence. Après application d'un taux de rétention foncière de 50 % non expliqué, le PLUi programme une consommation d'espace de 19,54 ha pour l'habitat (pour 168 logements soit environ 1 160 m²/logement). En ajoutant 2,71 ha de surface nette de zones mixtes habitat et activités (la superficie totale reste inconnue), la consommation prévue est de 22,25 ha pour l'habitat entre 2021 et 2030²¹.

20 Rapport de présentation, tome 3, tableau p.176.

21 Rapport de présentation, tome 3, tableau récapitulatif p.209

La MRAe recommande de revoir le projet de développement de l'habitat de manière plus économe du point de vue de la consommation d'espace. Pour cela, elle recommande de réviser le nombre de logements en prenant mieux en compte la vacance, les bâtiments identifiés comme pouvant changer de destination, et les lotissements déjà en cours de réalisation, pour réduire le besoin en logements neufs et de déduire, sur la base de ces ajustements, des besoins d'extension réalistes et mesurés.

5.1.3 Consommation d'espace à vocation économique

Le PLUi entend conforter et développer les trois principales zones d'activités à vocation économique du territoire à Flavin, Pont-de-Salars et Agen d'Aveyron, dont le développement est programmé par le SCoT. 5,5 ha « nets »²² d'espaces libres leur sont affectés pour les 9 prochaines années²³.

Aucune analyse n'est fournie sur les possibilités de densification des sites existants, qui auraient permis de présenter des solutions alternatives permettant de limiter la consommation d'espace prévue.

La MRAe recommande de modérer la consommation d'espace prévue en reclassant en zone agricole et naturelle tous les projets d'extension et d'aménagement qui ne sont pas analysés et justifiés à la fois par une analyse de solutions alternatives et par une évaluation des sites prévus.

5.2 Développement des énergies renouvelables

Le rapport de présentation relève le fort potentiel du territoire intercommunal en matière de développement des énergies renouvelables notamment dans le bois énergie, la méthanisation grâce à la présence de nombreuses exploitations agricoles d'élevage, l'éolien, le solaire et l'hydroélectricité. Une partie est déjà utilisée avec les retenues hydroélectriques et le parc éolien. La collectivité indique que la diversification doit se poursuivre avec notamment le potentiel d'installation de panneaux photovoltaïques sur le bâti existant, et un développement modéré de l'éolien.

Le photovoltaïque au sol fait l'objet d'un zonage spécifique Npv sur le site de l'ancienne décharge de la commune de Salmiech pour permettre le développement d'un projet déjà défini, sur lequel l'Autorité environnementale, qui était alors le préfet de région, a rendu un avis le 22 avril 2016²⁴. Mais en dehors de ce site déjà défini, le PLUi n'identifie aucun secteur potentiel de développement ni à l'inverse de sites à éviter.

Les sites éoliens sont identifiés en secteur indicé Néol, correspondant aux sites existants et englobent également un espace permettant « de faciliter les opérations de repowering »²⁵. Bien que la communauté de communes ait l'intention d'accueillir 2 à 3 mats supplémentaires à long terme, elle considère qu'à défaut de connaissance des projets au moment de l'élaboration du PLUi, elle reporte leur localisation à une évolution ultérieure du document d'urbanisme.

La MRAe considère qu'il appartient pourtant à la collectivité, sans attendre la demande des porteurs de projet, d'analyser les impacts cumulés de l'existant, les conditions d'une augmentation de puissance et/ou hauteur sur certains sites, et la localisation préférentielle des nouvelles installations (ou au contraire, les zones à éviter). Elle rappelle à cet égard que le projet de SRADDET arrêté contient une règle (n°20) qui demande aux documents d'urbanisme d'« Identifier les espaces susceptibles d'accueillir des installations ENR [...] ».

Il convient d'identifier l'ensemble des sites dits « dégradés » du territoire, d'analyser leur aptitude à accueillir des projets photovoltaïques et éoliens au regard des considérations environnementales et paysagères, et de proposer des zonages spécifiques à cet égard, encadrant y compris les éventuelles demandes de « repowering » au vu de l'analyse des incidences cumulées. Une telle démarche, à même de mieux garantir la prise en compte de l'environnement, participe également à une meilleure acceptabilité des projets.

22 Après déduction des surfaces nécessaires à leur aménagement, mais sans déduction de la rétention foncière : rapport de présentation, tome 3, p.188.

23 Rapport de présentation, tome 2, p.120 : 6,38 ha ont été consommés pour les activités entre 2008 et 2021

24 <https://side.developpement-durable.gouv.fr/OCCI/digital-viewer/c-350934>

25 Rapport de présentation, tome 3, p.186.

La MRAe recommande de procéder à l'analyse des conditions de développement des énergies renouvelables du territoire, notamment photovoltaïques et éoliennes, tant pour les nouvelles installations éventuelles que pour les possibilités d'augmentation de puissance, sans attendre les demandes à venir de la part des porteurs de projet.