



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal
tenant lieu de plan local de l'habitat (PLUi-H) et de schéma
de cohérence territoriale (SCoT) des Pyrénées Audoises
(11)**

n° saisine 2019-7477
n° MRAe 2019AO105

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit rendre un avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, 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 plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 7 mai 2019 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de plan local de l'habitat (PLUi-H) et de schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Pyrénées Audoises (11). L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL.

En date du 19 avril 2018, la MRAe a délibéré sur l'avis de cadrage pour l'élaboration du PLUi-H valant SCoT des Pyrénées Audoises. Cet avis de cadrage fait état des observations que la MRAe avait formulées en sa qualité d'autorité environnementale.

Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents : Philippe Guillard et Jean-Michel Soubeyroux. La DREAL était représentée.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner.

Conformément aux articles R104-23 et R104-24 du Code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie le 9 mai 2019.

Conformément aux dispositions de l'article R104-25 du Code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou, le cas échéant, mis à disposition du public. Il est par ailleurs publié sur le site internet de la MRAe¹ ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie (Système d'information du développement durable et de l'environnement SIDE²).

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

² <http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/DRLRMP/autorite-environnementale.aspx>

Synthèse de l'avis

Le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de plan local de l'habitat (PLUi-H) et de schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Pyrénées Audoises vise à doter les 61 communes de cette communauté de communes d'un document d'urbanisme commun. Sur ce territoire peu peuplé, cette démarche permet de définir une première vision communautaire de l'urbanisme et de l'aménagement. Dans un contexte de décroissance de sa population ces dernières années, le projet vise à relancer la dynamique démographique à l'échelle de l'intercommunalité, en confortant les villages identifiés comme pôles de l'armature territoriale, mais aussi en revitalisant l'ensemble des villages et hameaux, y compris ceux connaissant actuellement une forte déprise.

Le scénario démographique retenu affichant 0,2 % de croissance moyenne annuelle, en rupture avec les tendances passées et actuelles, conduit à des besoins en logements estimés à 1400 unités à l'horizon 2035. Mais l'approche méthodologique ne conduit pas à exploiter de manière optimale le gisement en logements vacants (notamment pour les communes affichant une forte vacance), de justifier les besoins de logements au regard du phénomène de desserrement des ménages et de justifier les besoins pour les résidences secondaires. L'analyse concernant la vacance dans les zones économiques existantes n'a pas été produite. Par ailleurs, le manque de déclinaison d'objectifs en matière de densité ne permet pas de tenir compte des potentiels et des spécificités de chaque commune. Ce qui conduit globalement à une consommation d'espace très importante malgré une volonté clairement affichée de la réduire de 10 % en moyenne annuelle à l'horizon du PLU.

L'évaluation environnementale n'est pas aboutie car les différents secteurs retenus pour le développement de l'urbanisation n'ont pas été systématiquement étudiés au regard des sensibilités environnementales et des alternatives éventuellement possibles. La MRAe recommande de compléter en ce sens le rapport de présentation par la présentation des solutions de substitution examinées et les raisons des choix effectués dans le PLUi, en particulier en matière d'ouverture à l'urbanisation. Le résumé non technique pourrait, à ce titre, être complété par une carte ou plusieurs cartes aux échelles adaptées qui permettent de faire état des sensibilités du territoire, hiérarchisées et localisées et croisées avec les choix d'aménagement. De plus, la MRAe recommande d'exposer de manière synthétique la démarche d'évaluation environnementale et en particulier les principales mesures retenues pour éviter, réduire voire compenser les effets notables du projet de PLUi et ce pour l'ensemble des volets environnementaux.

S'agissant des enjeux de préservation de la biodiversité, la MRAe recommande de présenter les solutions de substitution examinées et de justifier les choix opérés au regard des enjeux de préservation des habitats d'espèces patrimoniales ainsi que des habitats naturels d'intérêt communautaire identifiés au sein des sites Natura 2000 et des secteurs identifiés enjeux au SRCE ;. Il en est de même les secteurs identifiés à enjeux du SRCE. Elle recommande également de décliner le SRCE à l'échelle intercommunale et d'en traduire les enjeux dans les parties opposables du PLUi.

Concernant la préservation de la ressource en eau, la MRAe recommande de préciser les objectifs à atteindre et les mesures à mettre en place en matière de rendement des réseaux d'adduction d'eau potable. Elle recommande de proposer un calendrier des travaux d'amélioration pour mettre les stations d'épuration en conformité.

Au regard de l'ensemble de ces recommandations, la MRAe recommande de conditionner le développement de l'urbanisation aux sensibilités environnementales et de le phaser en cohérence avec les dynamiques démographiques.

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

Avis détaillé

I. Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

Conformément à l'article R. 104-9 du Code de l'urbanisme, l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de plan local de l'habitat (PLUi-H) et de schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Pyrénées Audoises (11) est soumise à évaluation environnementale systématique en raison de la présence de plusieurs sites Natura 2000 sur son territoire. Il fait par conséquent l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie.

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.

II. Présentation du territoire et du projet de PLUi-H valant SCoT

La communauté de communes des Pyrénées Audoises est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant 61 communes et 13 701 habitants en 2016 (source INSEE). Sa ville centre est Quillan (3 336 habitants en 2015 – source INSEE). Son territoire se situe à l'extrémité sud-ouest du département de l'Aude et s'étend sur près de 950 km² (95 000 hectares). Il assure la transition entre le sillon audois, des plaines et collines et les premiers hauts reliefs pyrénéens. Il est traversé par le fleuve Aude et se structure autour de deux grands axes routiers : la RD118 qui relie Quillan, polarité principale du territoire, à Carcassonne, et la RD117 qui traverse le territoire d'est en ouest.

La communauté de communes des Pyrénées Audoises est limitrophe, dans l'Aude, du territoire de la communauté de communes du Limouxin avec lequel il est fortement connecté, notamment du point de vue des flux de déplacements professionnels⁴ et des flux commerciaux⁵. L'EPCI se situe en outre au carrefour de trois départements. Sa limite occidentale constitue la frontière entre l'Aude et l'Ariège et, au sud-est, elle est limitrophe du département des Pyrénées-Orientales.

Son territoire est caractérisé par une grande diversité paysagère se composant de quatre ensembles présents à l'échelle du département : les collines de l'ouest audois et du Quercorb, la vallée de l'Aude entre montagne et plaine, les Corbières, les Pyrénées Audoises. Cette diversité se traduit notamment à l'échelle de la communauté de communes par des mosaïques agricoles (cultures, pâtures, friches,...), naturelles et forestières (forêts mixtes, sapinières, ripisylves,...) et la variété des reliefs et des formations géologiques (gorges, cols, falaises et escarpements

³ <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>

⁴ 57 % des flux professionnels entrants sur le territoire de la communauté de communes des Pyrénées Audoises ont pour origine la communauté de communes du Limouxin. 40 % des flux professionnels sortants de l'EPCI des Pyrénées Audoises ont pour destination l'EPCI du Limouxin.

⁵ Limoux regroupe des moyennes et grandes surfaces attractives pour la population du bassin de vie des Pyrénées Audoises

rocheux). Néanmoins, le paysage des Pyrénées Audoises est également influencé par la fermeture des milieux agricoles du fait du recul de l'activité humaine.

La communauté de communes bénéficie d'éléments bâtis remarquables marqueurs de son identité, et notamment de son héritage médiéval, de l'histoire des « Cathares », et de son histoire industrielle. L'intercommunalité abrite ainsi sur son territoire : des châteaux, des tours, des chapelles, des villages perchés, des villages en fond de vallée sous forme de bastides et de « circulades », d'anciens bâtiments industriels tels que des entrepôts ou des usines.

La grande diversité paysagère du territoire des Pyrénées Audoises se confond en majeure partie avec sa grande richesse naturelle fondée sur la diversité de ses habitats naturels, propices à l'accueil d'espèces de faune et de flore à forts enjeux de conservation. La communauté de communes est en effet couverte à 85 % par des zones à fort intérêt écologique tels que des réserves naturelles, des sites Natura 2000⁶, des zones naturelles d'intérêt faunistiques et floristiques (ZNIEFF)⁷, des espaces naturels sensibles et des domaines vitaux, des zones d'hivernage et de reproduction qui sont définis dans le cadre de plans nationaux d'action (PNA) dédiés à des espèces à forts enjeux de conservation.

Le territoire de l'EPCI est essentiellement rural, peu dense et marqué par un déclin démographique continu depuis de nombreuses années. Bien qu'il comprenne 61 communes dans son périmètre, soit 14 % du nombre total de communes dans le département de l'Aude il représente seulement 4 % de la population totale du département.

Des capacités d'hébergement touristique sont réparties sur le territoire notamment entre Quillan, Axac et Camurac (seule station de ski du département) avec une population qui peut augmenter jusqu'à 42 % en été.

La communauté de communes prévoit d'accueillir 400 habitants supplémentaires, ce qui correspond à une augmentation de sa population de 0,2 % par an. Afin d'atteindre cet objectif, elle prévoit, selon le PADD, de consommer une enveloppe maximale de 153 hectares et de produire 1 400 logements d'ici 2035, tenant ainsi compte d'un besoin en résidences secondaires

L'élaboration du PLUiH valant SCoT répond à une forte incitation législative mais aussi à la volonté de construire un projet de territoire partagé à une échelle pertinente pour aborder les enjeux stratégiques de l'intercommunalité et intégrer différentes politiques sectorielles, tout en respectant les spécificités territoriales et les identités locales. De manière plus spécifique, cette démarche a pour but de rechercher une continuité de traitement sur des questions transversales comme la préservation des milieux naturels et de la biodiversité, ou la prise en compte du patrimoine bâti et paysager.

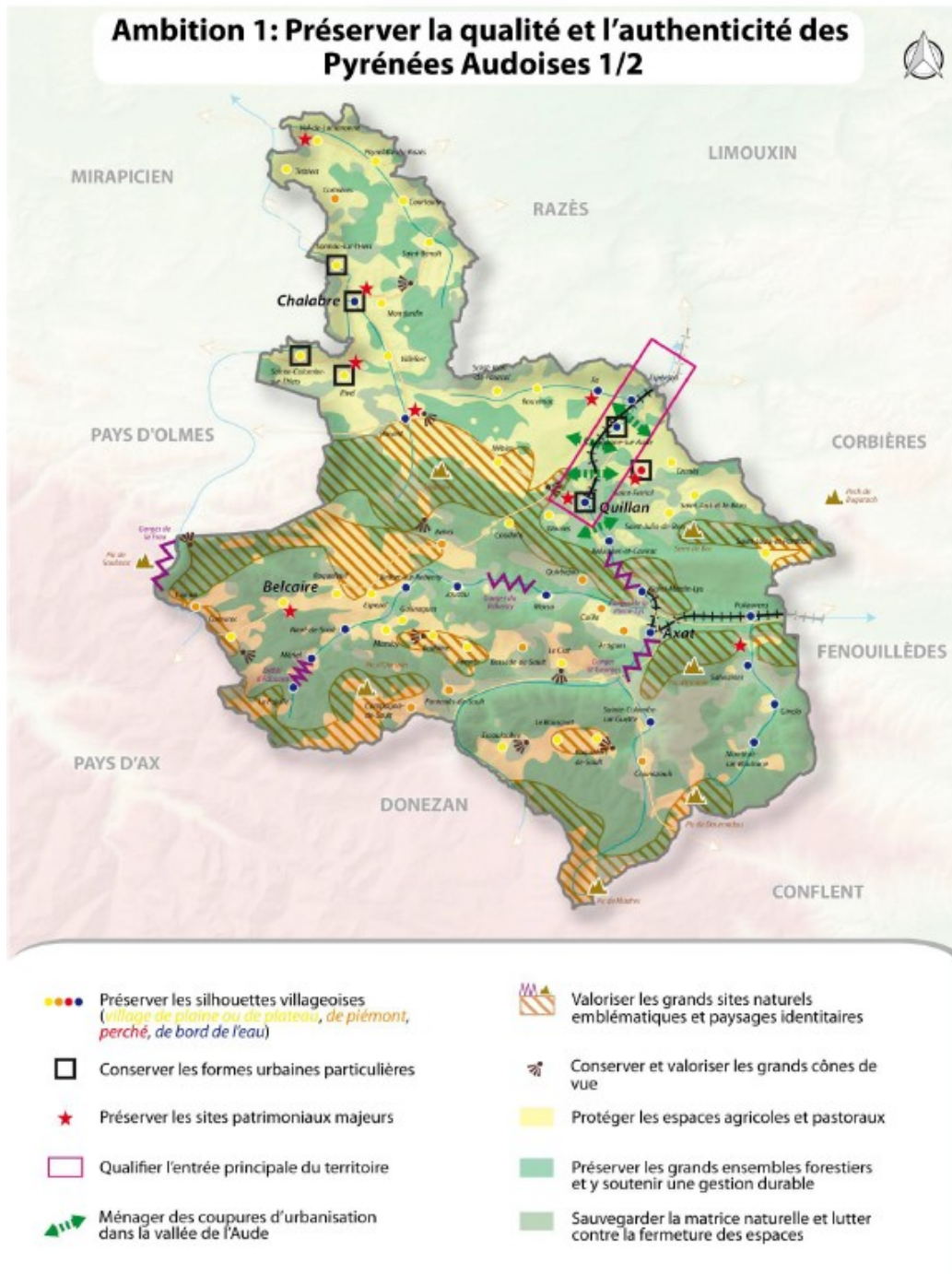
Le programme local de l'habitat (PLH), en tant que composante du PLUi-H valant SCoT, définit quant à lui les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et hébergements en tenant compte des spécificités locales et actuelles. Il fixe les objectifs de construction de logements et d'intervention sur le parc existant, en cohérence avec les règles d'urbanisme et les principes d'aménagement du territoire. Ce programme comprend un calendrier de réalisation des logements jusqu'à l'horizon du PLUiH valant SCoT, des scénarios de répartition territoriale et aussi des indicateurs de suivi de l'évolution de l'habitat à prévoir aussi spécifiquement sur cette thématique. Dans le cadre de la programmation de l'habitat, la communauté de communes est particulièrement concernée par des enjeux liés à : l'adaptation de l'offre de logements à la taille, la typologie et aux ressources des ménages, la mixité sociale, la mutation des centres anciens, la répartition équilibrée des logements sur le territoire.

L'élaboration du PLUiH valant SCoT se structure autour de deux axes majeurs déclinés en vingt orientations qui constituent le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la

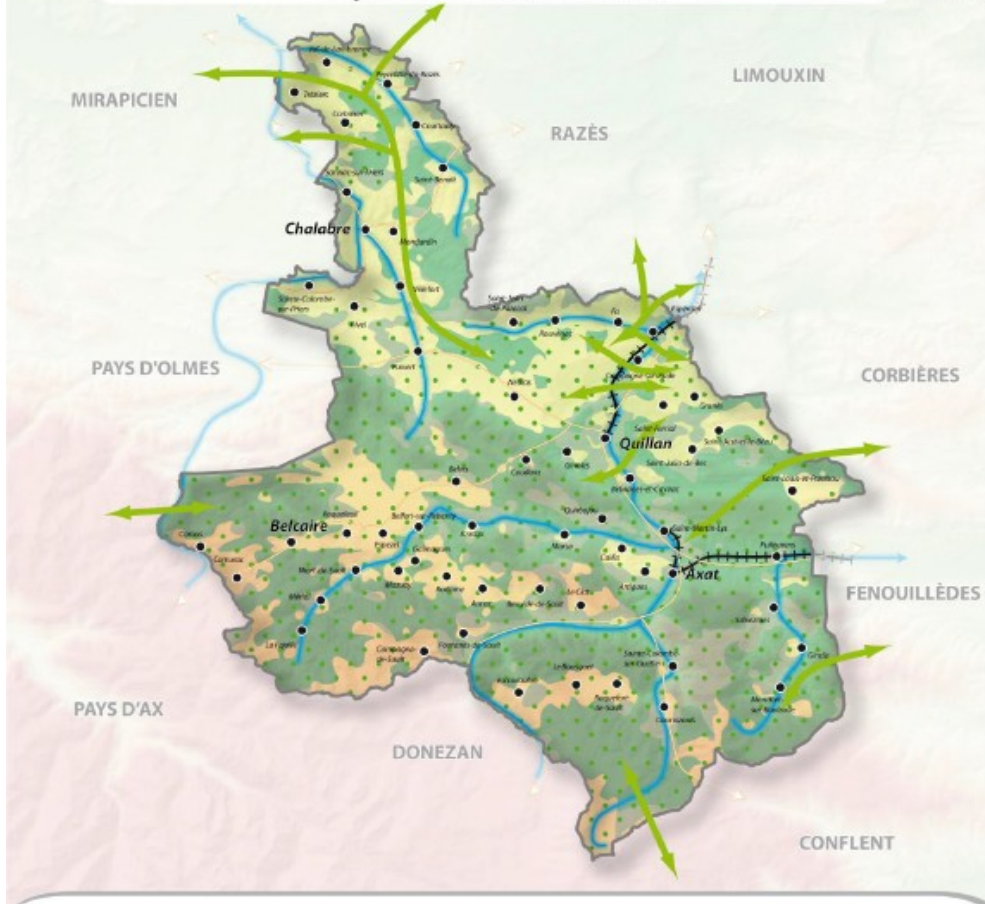
⁶ Les sites du réseau Natura 2000 présents à l'échelle du territoire de la communauté de communes sont : les zones spéciales de conservation (ZSC) « Bassin du Rebenty », « Haute vallée de l'Aude et bassin de l'Aiguette », « Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste » ; les zones de protection spéciales (ZPS) « Pays de Sault », « Gorges de la Frau et Bélesta », « Hautes Corbières », « Basses Corbières »

⁷ 47 ZNIEFF de type 1 et 21 ZNIEFF de type 2.

communauté de communes en vue de préserver la qualité et l'authenticité des Pyrénées Audoises et développer son attractivité. Ces axes sont traduits graphiquement dans les cartes de synthèse suivantes.



Ambition 1: Préserver la qualité et l'authenticité des Pyrénées Audoises 2/2



- Promouvoir la reconquête des tissus urbanisés
- Protéger les espaces agricoles et pastoraux
- Préserver les grands ensembles forestiers et y soutenir une gestion durable
- Sauvegarder la matrice naturelle et lutter contre la fermeture des espaces
- Sauvegarder l'intégrité des espaces présentant un intérêt écologique particulier
- ➡ Préserver voire restaurer les continuités aquatiques, support de la trame bleue
- ➡ Préserver les grandes liaisons écologiques



III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

La MRAe identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux notamment en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales du territoire. Cette identification s'appuie à la fois sur l'avis de cadrage émis⁸ par la MRAe et l'analyse du projet présenté.

Cette appréciation est aussi fonction des leviers potentiels et des marges de manœuvre que le document d'urbanisme offre pour influencer sur ces enjeux.

Les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte au travers du projet arrêté du PLUi-H valant SCoT des Pyrénées Audoises (11) :

- maîtrise de l'accueil démographique et de la consommation d'espace

⁸ En date du 19 avril 2018.

- préservation des milieux naturels et des continuités écologiques ;
- préservation de la qualité agronomique des sols.

IV. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

IV.1. Caractère complet du rapport de présentation

Le rapport de présentation, tel qu'il a été présenté ne répond pas complètement aux exigences de l'article L151-3 du code de l'urbanisme, applicable aux documents d'urbanisme faisant l'objet d'une évaluation environnementale stratégique. En effet, s'agissant des zones AU, l'évaluation environnementale ne précise pas systématiquement ce qui a amené la collectivité à retenir un secteur plutôt qu'un autre d'un point de vue environnemental. Or la démarche doit permettre de justifier les choix opérés en confrontant les sensibilités environnementales locales et les aménagements projetés. D'autre part, les choix opérés doivent pouvoir être justifiés au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan, doivent être également expliquées avec soin⁹.

Concernant le résumé non technique¹⁰, il présente les enjeux majeurs du territoire mais ceux-ci ne sont pas hiérarchisés et localisés sur une cartographie à l'échelle adaptée afin de tenir compte de la taille du territoire et du nombre important de communes. La MRAe insiste donc à nouveau¹¹ sur l'importance d'inclure dans le résumé non technique des cartes relatives aux enjeux environnementaux. Ces éléments permettraient de mieux comprendre les sensibilités du territoire. Afin de confronter les choix d'aménagement avec les sensibilités environnementales et les partis pris, une carte permettant une vision croisée entre les deux serait tout à fait opportune. En outre, elle permettrait d'être un support pédagogique afin de mieux s'appropriier la partie écrite.

Par ailleurs, afin de faciliter l'accès du résumé non technique pour favoriser la participation et l'information du public la MRAe recommande de réaliser un document spécifique bien identifiable.

De manière générale le résumé non technique n'est pas suffisamment illustré, il conviendrait de le compléter avec toutes informations graphiques utiles.

La MRAe recommande de compléter :

- **le rapport de présentation pour répondre aux attentes de l'article R151-3 du code de l'urbanisme en présentant les solutions de substitution examinées et les raisons des choix effectués dans le PLUi, en particulier en matière d'ouverture à l'urbanisation ;**
- **le résumé non technique par une carte ou plusieurs cartes aux échelles adaptées qui permettent de faire état des sensibilités du territoire, hiérarchisées et localisées et croisées avec les choix d'aménagement.**

Elle recommande également de réaliser le résumé non technique sous la forme d'un document spécifique et bien identifiable.

Il est par ailleurs préconisé qu'il soit illustré de cartes, tableaux de synthèses et schémas explicatifs à une échelle appropriée.

⁹ Article R.151-3 du code de l'urbanisme

¹⁰ Page 262 du cahier 5 du rapport de présentation - « choix retenus et incidences sur l'environnement »

¹¹ Voir l'avis de cadrage préalable en date du 19 avril 2018.

IV.2. Qualité et pertinence des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

Concernant la présentation de l'évaluation environnementale, telle qu'elle est restituée dans le résumé non technique, elle est essentiellement centrée sur le volet naturaliste et ne fait pas état de la démarche pour l'ensemble des autres volets environnementaux. Il indique¹² également que « l'évaluation environnementale s'est conduite de manière itérative dès le lancement de l'élaboration du PLUi en septembre 2016. ».

Le résumé non technique doit aussi exposer de manière synthétique la démarche d'évaluation environnementale et en particulier les principales mesures retenues pour éviter, réduire voire compenser les effets notables du projet de PLUi.

La MRAe recommande de restituer les principales étapes et mesures mises en œuvre dans le PLUi pour l'ensemble des volets environnementaux afin de rendre compte du bénéfice de la démarche d'évaluation environnementale.

Dans la présentation des incidences environnementales¹³, de nombreux tableaux sont fournis afin de présenter en colonne les choix du PADD, les choix de zonages retenus, les éléments contenus dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), les effets souhaités et les traductions réglementaires qui en sont faites. Cette présentation permet d'avoir une vue d'ensemble des choix opérés et des outils mis en œuvre dans le cadre du PLUiH valant SCoT des Pyrénées Audoises.

La MRAe recommande d'exposer de manière synthétique la démarche d'évaluation environnementale et en particulier les principales mesures retenues pour éviter, réduire voire compenser les effets notables du projet de PLUi et ce pour l'ensemble des volets environnementaux.

Concernant les indicateurs, ils sont présentés sous forme de tableau et reliés aux objectifs et volets thématiques couverts par le PHUi-H valant SCoT. Cependant, ils ne présentent ni d'état zéro de la connaissance ni unités ce ne permettra difficilement d'évaluer la pertinence, au regard des effets du plan sur l'environnement, des choix effectués pour la mise en œuvre du PLUiH valant SCoT ainsi que d'estimer les mesures correctives à mettre en place. Il conviendrait également de compléter le tableau avec les modalités de collecte des données et l'organisation du suivi dans le temps. Les indicateurs peuvent être présentés par commune ou par groupement de communes (partage d'une ressource en eau, d'une station d'épuration,...) voire intercommunal (préservation de la trame verte et bleue,...) selon les enjeux.

La MRAe recommande d'établir un état zéro de la connaissance pour les indicateurs et d'en proposer une présentation qui permet de suivre les tendances de manière différenciée par commune ou par groupement de communes selon les enjeux en question.

IV.3. Articulation du plan avec d'autres plans et documents d'ordre supérieur

Le territoire des Pyrénées Audoises est en parti concerné par le futur parc naturel régional Corbières-Fenouillèdes dont la charte est en cours d'élaboration. La MRAe constate que le projet de PLUi en présente les grandes orientations connues et fait état de sa compatibilité avec ce dernier même si l'ensemble de ces éléments ne sont pas encore opposables.

S'agissant du schéma¹⁴ directeur d'aménagement et de la gestion des eaux Rhône-Méditerranée (SDAGE), il prévoit a minima la démonstration de la bonne adéquation entre la ressource en eau

¹² Page 271 du cahier 5 du rapport de présentation - « choix retenus et incidences sur l'environnement »

¹³ Cahier 5 du rapport de présentation - « choix retenus et incidences sur l'environnement »

¹⁴ Institués par la loi sur l'eau de 1992, ces documents de planification ont évolué suite à la directive-cadre européenne sur l'eau. Ils fixent pour six ans les orientations qui permettent d'atteindre les objectifs attendus en matière de « bon état des eaux ». Il y a un SDAGE pour chaque "bassin" de la France métropolitaine et d'outre-mer.

potable et les besoins des collectivités et fixe les niveaux de rendements attendus pour les réseaux d'adduction pour l'eau potable. Le PLUi ne fait pas la démonstration de la compatibilité au SDAGE sur ces points-là qui seront développés par la suite dans la partie « préservation de la ressource en eau ».

La MRAe recommande de démontrer la compatibilité du PLUi-H au SDAGE Rhône-Méditerranée.

Cinq sites « Karst du Pays de Sault », « Gorges de l'Aude », « Gisement à dinosaures de Bellevue du Crétacé supérieur », « Dépression de Puivert » et « Granitoïdes hercyniens au dôme du Madrès » apparaissent à l'inventaire national du patrimoine géologique¹⁵ (INPG) sur le territoire de l'intercommunalité. Le projet de PLUi ne mentionne pas ces sites et ne les présente pas dans l'état initial de l'environnement. Par conséquent il n'en identifie pas les enjeux, les impacts potentiels et les mesures éventuelles à mettre en œuvre pour les protéger.

La MRAe recommande de conduire l'analyse des cinq sites inscrits à l'inventaire national du patrimoine géologique et de démontrer que ces zones d'intérêt patrimonial fort ont été évitées.

V. Analyse et prise en compte de l'environnement

V.1. Armature territoriale, démographie et consommation d'espace

V.1.1. Armature territoriale

L'armature territoriale se structure comme suit pour le PLUi des Pyrénées Audoises :

- 50% du développement sur l'unité territoriale de Quillan (14 communes) ;
- 20% sur l'UT de Chalabre (13 communes) ;
- 24% sur l'UT du Pays de Sault (17 communes) ;
- et 6% sur l'UT d'Axat (17 communes).

Le choix en matière d'armature territoriale s'est portée sur la structure historique du territoire et s'articule autour de la centralité principale de Quillan (3 343 habitants, INSEE 2016) et sur les quatre centralités urbaines formées par Espérasa, Axat, Chalabre et l'ensemble des trois communes du plateau de Sault : Belcaire, Espezel et Roquefeuil.

V.1.2. Projections démographiques

Après une forte décroissance de la population de 1963 à 1999 due aux phénomènes d'exode rural et de désindustrialisation, le territoire de la communauté de communes a connu une légère hausse de sa population entre 1999 et 2006 (+ 1,2 % sur cette période). Entre 2007 et 2013, elle connaît de nouveau une diminution de sa population (- 4,3 %). En comparaison, la communauté de communes du Limouxin, plus proche de Carcassonne, a un taux de croissance de + 3,7% et le département de l'Aude de + 4,4% sur la même période.

Afin de se positionner sur un choix démographique, la collectivité présente trois scénarios :

- un scénario « fil de l'eau » basé sur la poursuite des tendances et qui donne lieu à un besoin de 930 logements¹⁶ ;
- un scénario « touristique » basé sur le retour d'une croissance démographique positive et un fort développement des résidences secondaires tels qu'observés au début du XXI^{ème} siècle et qui donne lieu à un besoin de 1900 logements¹⁷ ;

¹⁵ Cet inventaire a été réalisé entre 2008 et 2013 et réalisé au sein de la région Languedoc-Roussillon par la DREAL et le BRGM.

¹⁶ Desserrement des ménages : +500 logements – Nouveaux habitants : -270 logements – Résidences secondaires : +700 logements

¹⁷ Desserrement des ménages : +500 logements – Nouveaux habitants : +200 logements – Résidences secondaires : +1200 logements

- un scénario « recherche d'un équilibre » basé sur le retour d'une croissance démographique positive et la poursuite de la dynamique récente de production de résidences secondaires et qui donne lieu à un besoin de 1400 logements¹⁸.

La communauté de communes a retenu le dernier scénario et prévoit d'accueillir 400 habitants supplémentaires, ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen (TCAM) de 0,2 % par an.

Les tendances relevées par l'INSEE pour la période 2011-2016 indiquent que le taux de croissance démographique annuel moyen était de -1,3 %. Les données observées par la communauté de communes¹⁹ indiquent par ailleurs que la population en 2014 est inférieure à celle observée en 1999 et que le solde naturel et migratoire est négatif depuis 2006. Le choix opéré par la collectivité en matière de démographie ne reflète pas ces dynamiques passées. La MRAe s'interroge alors sur les conditions d'atteinte des objectifs du projet intercommunal. Si l'objectif de croissance démographique semble modéré par rapport aux tendances départementales (0,4 % sur la période 2011-2016) et régionales (0,8 % sur la période 2011-2016), l'objectif démographique, en rupture avec les tendances passées, mérite donc d'être explicitées de manière plus démonstrative au regard de projections étayées par une bibliographie appropriée.

En effet, les choix en matière d'objectif démographique sont une donnée déterminante pour justifier et dimensionner les besoins en matière de nombre de logements, de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, d'équipements et de réseaux. De plus le projet intercommunal ne propose pas de phasage de l'urbanisation qui permettrait de maîtriser le développement urbain des communes et de l'orienter sur des secteurs prioritaires au regard de la loi montagne. En effet, ses dispositions impliquent une urbanisation en continuité des tissus existants, avant de proposer des extensions sur d'autres secteurs. Le PADD rappelle à juste titre l'objectif de « *prévoir un développement urbain mesuré en continuité des espaces déjà urbanisés, dans le respect notamment de la loi montagne, des silhouettes urbaines et villageoises et du grand paysage* ».

La MRAe recommande :

- **de justifier les objectifs démographiques à l'aide d'une bibliographie appropriée ;**
- **de déterminer les facteurs de réussite et les conditions pour que les objectifs en matière de démographie puissent être atteints ;**
- **de proposer un phasage de l'urbanisation qui soit cohérent et conforme aux exigences de la loi montagne.**

V.1.3. Besoins en logements

Afin d'atteindre cet objectif démographique, la collectivité prévoit de consommer une enveloppe maximale de 153 hectares et de produire 1 400 logements d'ici 2035 répartis comme suit :

- 500 logements en résidence principale liés au desserrement²⁰ des ménages ;
- 200 logements en résidence principale liés à l'accueil de nouvelles populations ;
- 700 logements liés à la demande en résidences secondaires.

¹⁸ Desserrement des ménages : +500 logements – Nouveaux habitants : +200 logements – Résidences secondaires : +700 logements

¹⁹ Page 7 du diagnostic « Habitat »

²⁰ La baisse de la taille des ménages, appelée desserrement, est un phénomène lié au vieillissement de la population, l'évolution des comportements de cohabitation (vie en couple plus tardive des jeunes ou séparations plus nombreuses par exemple) qui implique que, pour se loger, une population a besoin globalement de plus de logements qu'hier et probablement moins que demain. C'est de loin le facteur le plus impactant sur le besoin endogène en logements (source : INSEE).

Concernant le desserrement des ménages, le projet prévoit²¹ une stabilisation de la taille des ménages à 1,9 personne/logement à l'horizon 2035. La collectivité prévoit de produire 500 logements pour constituer une offre suffisante pour répondre aux besoins de la population actuelle. Cependant, il conviendrait d'indiquer clairement les données prises en compte pour le desserrement des ménages en 2019 et en 2035. L'ensemble des données présentées sont à justifier à l'aide de sources bibliographiques ou d'études appropriées. À ce titre, la MRAe observe que la taille moyenne des ménages indiquée par l'INSEE en 2015 est de 1,9 personne/logement. Les besoins en logement relatifs au desserrement des ménages est donc à réévaluer.

La MRAe recommande de :

- **préciser les données relatives au desserrement des ménages pour l'année 2019 et les justifier sur la base de sources bibliographiques ou d'études ;**
- **réévaluer les besoins en logement en conséquence.**

Le diagnostic met en lumière²² une croissance continue (0,9 % / an) du parc de logements malgré une perte de population continue. Au-delà du constat le rapport ne présente pas les raisons qui permettent d'expliquer ce phénomène et de prendre des mesures appropriées qui a pourtant un impact non négligeable sur l'environnement étant donné que le PADD indique²³ que « *bien que depuis 2007 le territoire communautaire enregistre une décroissance démographique, plusieurs dizaines d'hectares d'espaces agricoles, naturels et forestiers ont été consommés pour le développement de l'urbanisation résidentielle et économique au cours des dernières années à l'échelle des 61 communes* ».

Concernant les besoins en logement secondaire, le projet intercommunal prévoit une production de 700 unités à l'horizon du PLUi. Le projet semble faire le choix de poursuivre les tendances passées, cependant, il conviendrait de justifier cette ambition au regard des besoins connus et de la vacance sur ce type de logement. En l'absence d'analyse plus poussée les besoins en logements en résidences secondaires semblent élevés et sont potentiellement fortement consommateurs d'espace en ce qu'ils présentent une densité à l'hectare relativement faible.

La MRAe recommande de justifier les besoins en résidences secondaires au regard de la vacance pour ce type de logements.

V.1.4. Logements vacants

En ce qui concerne les logements vacants, le volet « habitat » présente un diagnostic fourni en données. Les conclusions, très claires, permettent de synthétiser les enjeux et les données principales sur cette thématique avec des comparaisons éclairantes sur des territoires voisins ou le département de l'Aude. Le rapport conduit à identifier un parc de 1370²⁴ logements vacants sur le territoire. Le territoire présente en effet un taux de vacance de 11 %²⁵. La collectivité s'est donné pour objectif de mobiliser au total 10 % de la vacance de longue durée pour aboutir à la mobilisation de 150 logements. Ce choix conduit donc à se donner un objectif de mobilisation d'un potentiel global. Celui-ci n'est donc pas contextualisé alors que les données sont fortement disparates d'une commune à l'autre. Par exemple la commune de Quillan, présente un taux de vacance de 17,6 % (407 logements), Espérasa 17,8 % (174 logements), Espézel 18,1 % et Saint-Julia de Bec 26,5 %. Il est donc nécessaire d'analyser la situation pour chaque commune, de réévaluer le potentiel mobilisable de logements vacants pour chacune d'entre elles et in fine de réévaluer le nombre de logements nécessaire à produire notamment dans les extensions urbaines.

²¹ Page 22 du cahier 5 - « rapport des choix retenus et des incidences sur l'environnement ».

²² Page 14 du diagnostic « Habitat ».

²³ Page 12 du PADD.

²⁴ Diagnostic « Habitat ».

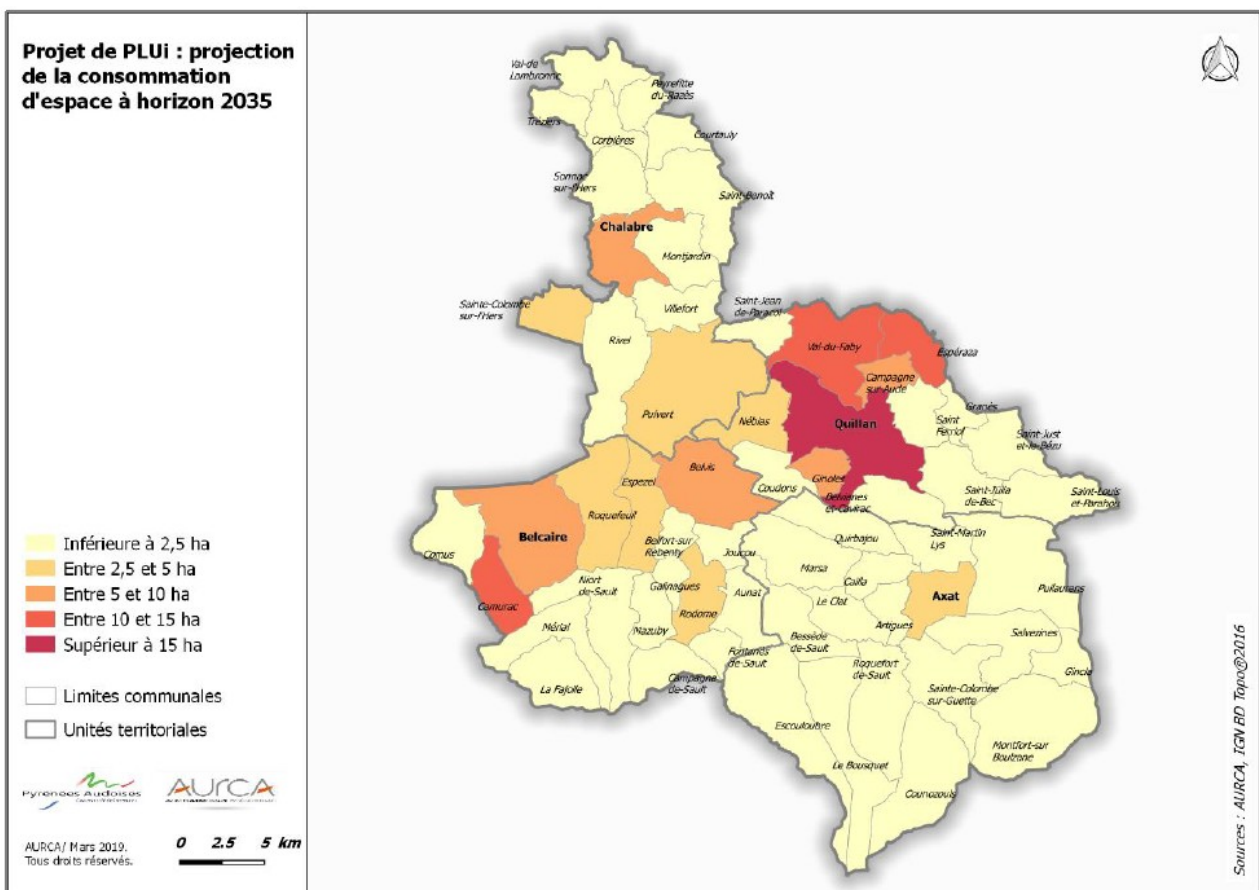
²⁵ Source INSEE 2015.

La MRAe recommande d'analyser le phénomène de vacance des logements commune par commune, de réévaluer le gisement mobilisable et de réévaluer le nombre de logements restants à produire notamment dans les extensions urbaines.

V.1.5. Consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers

Le projet intercommunal prévoit une enveloppe totale de 153 hectares (dont 25 % est programmé en réinvestissement urbain) sur des espaces majoritairement agricoles (85%). En cela la communauté de communes fixe pour objectif, à l'horizon 2035, de réduire la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'au moins 10 %²⁶ par rapport à la consommation enregistrée au cours de la dernière décennie (17 hectares « économisés » sur les quinze prochaines années en comparaison avec le scénario « fil de l'eau »). Elle avait été en effet de 113 hectares sur la dernière décennie²⁷. Le projet prévoit la ventilation des 153 hectares de cette manière :

- 67 hectares en zone U destiné essentiellement à l'habitat ;
- 52 hectares en zone à urbaniser ouverte 1AU dont 46 hectares pour l'habitat ;
- 29 hectares en zone à urbaniser bloquée 2AU dont 25 hectares pour l'accueil d'activités économiques et touristiques ;
- 4 hectares pour 8 secteurs de taille et de capacité limitée (STECAL) dont 7 à vocation touristique et un permettant la création de bâtiments liés à l'exploitation de l'aérodrome de Puivert ;



Une première observation sur ces données consiste à relever que le rapport précise : « la vocation des zones à urbaniser « ouvertes » est répartie comme suit : 89% à vocation dominante d'habitat (46,2 ha) et 11% à vocation d'activités économiques ou touristiques (5,7 ha). Si l'on s'intéresse à

²⁶ 10,2 hectares consommés annuellement contre 11,3 hectares /an sur la dernière décennie.

²⁷ Dont 100 hectares pour l'urbanisation résidentielle et 13 hectares pour l'urbanisation économique.

l'ensemble des zones à urbaniser (ouvertes + bloquées), 62% des surfaces présentent une vocation dominante d'habitat (50,1ha) et 38% des surfaces présentent une vocation d'activités économiques, d'activités touristiques ou n'ont pas de vocation connue à ce jour (30,8 ha). ». Il conviendrait de préciser à ce stade une répartition claire des enveloppes de surfaces à urbaniser entre les vocations habitat, activités économiques et touristiques en lieu et place d'enveloppes fongibles qui permettraient plus difficilement de maîtriser les objectifs du PADD.

Par ailleurs, le rapport indique²⁸ que sur les zones à urbaniser : *« l'urbanisation résidentielle devrait progresser de 870 m² à 1 090 m² par nouveau logement produit au cours des 15 prochaines années. ».* Cette donnée paraît étonnante surtout qu'un des objectifs généraux de l'intercommunalité est la modération de la consommation des espaces. Le rapport n'explique pas pourquoi la surface unitaire de l'urbanisation résidentielle va progresser d'autant que le rapport indique qu'*« en comparaison, elle était de 1 820 m² par nouvelle construction au début du XXI^{ème} siècle »*, ce qui témoigne d'une baisse au fil des années et donc d'une dynamique différente. Le rapport doit permettre d'expliquer cette donnée.

La MRAe recommande :

- **de préciser clairement les surfaces par vocation ;**
- **de justifier le choix des secteurs à urbaniser d'un point de vue environnemental ;**
- **d'apporter les justifications qui amènent à proposer à l'horizon du PLUi des surfaces par nouveaux logements qui seront plus importantes que par le passé.**

Les objectifs de modération de consommation d'espace sont fortement liés aux choix réalisés en matière de densification des espaces au sein des enveloppes urbaines²⁹. L'analyse du PLUi identifie un potentiel global de 664 logements dont 32 % est mobilisable (210 logements) et dont 64 % correspond au comblement des dents creuses, 13 % aux divisions parcellaires et 23 % à de la mutation de bâtiments. Cependant l'analyse du projet de PLUi ne permet pas à ce stade de localiser précisément les gisements et le potentiel de densification dans ces espaces. Ce travail doit être réalisé pour chaque commune et doit tenir compte de leurs formes urbaines respectives.

Concernant les zones AU, le PLUi ne fixe pas d'objectifs en matière de densité. Les OAP pourraient traduire localement ces objectifs qui pourraient être déclinés par typologies de communes ou de formes urbaines en fonction des spécificités des communes et de l'armature territoriale définie. De plus, la nécessité de produire des petits logements face à l'abondance actuelle de grands logements n'est pas traduite dans les objectifs de densités et dans les OAP.

Concernant ce volet, le projet de PLUi conduit à une consommation d'espace importante. La MRAe rappelle que la consommation d'espaces en extension implique généralement des incidences plus fortes sur l'environnement que l'utilisation du potentiel existant dans le tissu urbain. Aussi, l'explication des choix au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions alternatives doit être exigeante et rejoint les recommandations formulées au paragraphe IV.1.

La MRAe recommande :

- **de localiser les espaces de densification, de quantifier précisément les surfaces concernées et de réévaluer le potentiel total et mobilisable ;**
- **de fixer des objectifs de densité pour les zones urbaines et à urbaniser en tenant compte des spécificités des formes urbaines des communes ;**
- **de traduire des éléments dans les OAP.**

²⁸ Page 30 du cahier 5 - « rapport des choix retenus et des incidences environnementales ».

²⁹ Pages 21 et suivantes du cahier 5 - « rapport des choix retenus et des incidences environnementales »

V.1.6. Zones à urbaniser à vocation économique

Le rapport indique³⁰ que le diagnostic économique ne permet de faire état des réserves foncières disponibles dans les zones d'activités économique. Or, cette donnée est un préalable à produire avant de pouvoir déterminer l'adéquation entre les besoins d'accueil d'activités et les nécessités d'ouvrir des zones à urbaniser à vocation économique.

La MRAe recommande de déterminer la vacance dans les zones économiques existantes afin de justifier les nouveaux besoins en matière d'extension des zones à vocation économique ;

V.2. La préservation des milieux naturels et des continuités écologiques

L'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 met en évidence la destruction d'habitat d'intérêt communautaire, à savoir : 85 m² de pelouses sèche sur la commune de Belfort sur Rebenty, 50 m² de mégaphorbiaie sur la commune de Belfort sur Rebenty, 1924 m² de pelouse maigre de fauche de basse altitude sur la commune de Mazuby, 1 hectare de pelouse sèche sur la commune d'Axat et 1800 m² de prairie de fauche sur la commune de Sainte Colombe sur Guelle. Le dossier précise que sur 3,14 hectares d'habitats naturels d'intérêt communautaire inventoriés, environ 1,75 hectares ont fait l'objet de mesures d'évitement. Or, l'impact reste avéré sur près de 1,39 hectare alors que ces espaces particuliers doivent être évités en priorité.

Concernant la prise en compte des enjeux de biodiversité identifiés au schéma régional de cohérence écologique (SRCE), il apparaît qu'à minima les communes d'Espéraza et Val-du-Faby présentent des zones à urbaniser situées sur des corridors de la trame verte.

Il conviendrait de privilégier l'évitement sur ces secteurs identifiés à enjeux. Le projet de PLUi doit présenter les solutions de substitution examinées et justifier les choix opérés au regard des enjeux de préservation des milieux naturels. Cette analyse doit également tenir compte des habitats d'espèces patrimoniales et pas seulement les habitats naturels d'intérêt communautaire. Il doit s'assurer que les corridors identifiés au SRCE écologiques restent fonctionnels.

La MRAe recommande de présenter les solutions de substitution examinées et de justifier les choix opérés au regard des enjeux de préservation des habitats d'espèces patrimoniales ainsi que des habitats naturels d'intérêt communautaire identifiés au sein des sites Natura 2000 et des secteurs identifiés à enjeux au SRCE ;

La déclinaison du SRCE, d'échelle régionale, présenté sous forme cartographique ne présente pas de plus-value à l'échelle de l'intercommunalité. La MRAe rappelle la nécessité de décliner et d'identifier au niveau intercommunal les trames vertes et bleues et de les représenter à une échelle appropriée. Elle consiste en particulier à identifier des alignements d'arbres, les haies, les buissons, les ripisylves, arbres et tout autres éléments structurants et d'en réaliser une traduction réglementaire fine notamment à l'échelle des OAP et du zonage du PLUi.

La MRAe recommande de décliner le SRCE à l'échelle intercommunale, d'identifier les éléments structurel de la trame verte bleue et d'en réaliser une traduction réglementaire à l'échelle des OAP et du zonage du PLU.

V.3. Ressource en eau

Le rapport indique que le rendement moyen des réseaux d'adduction d'eau potable est estimé à 54 %. Afin d'optimiser le réseau d'eau potable pour le développement urbain qui permet d'améliorer son rendement et d'encourager les travaux d'entretien et ainsi limiter les pertes d'eau, le rapport d'évaluation environnementale indique³¹ que dans les zones urbaines (UA, UB, UE) et dans toutes les zones à urbaniser (1AU et 1AUE), le règlement prévoit que : « toute construction

³⁰ Pages 24 du cahier 5 - « rapport des choix retenus et des incidences environnementales »

³¹ Pages 128 du cahier 5 - « rapport des choix retenus et des incidences environnementales »

ou installation nouvelle nécessitant une alimentation en eau potable doit être raccordée au réseau public de distribution d'eau potable de caractéristiques suffisantes. » et que dans toutes les autres zones : « en l'absence de réseau public de distribution d'eau potable, l'alimentation autonome par captage, forage ou puits est admise sous réserve de respecter la réglementation en vigueur ». Cependant le dossier n'indique pas les objectifs visés, dans les documents de planification d'ordre supérieur ou dans les déclarations d'utilité publiques (DUP) des captages, en matière de rendement des réseaux ainsi que les mesures concrètes pour réaliser des économies et optimiser la gestion de l'eau. Pour rappel, le SDAGE, dans sa disposition 7-04 précise qu'en application du plan de bassin d'adaptation au changement climatique et des objectifs visés par les articles L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales et L. 213-10-9 du code de l'environnement, l'atteinte d'un rendement de 65% est recherché sur la totalité des réseaux d'eau potable du bassin Rhône-Méditerranée d'ici à 2020. Pour indication, 60 % des communes sur le territoire des Pyrénées Audoises présentent un rendement inférieur visé par le SDAGE.

La MRAe recommande de préciser les objectifs à atteindre en matière de rendement des réseaux d'adduction d'eau potable et l'ensemble des mesures qui permettent d'atteindre cet objectif y compris en précisant les mesures d'économies et d'optimisation de la gestion de l'eau dans l'ensemble des secteurs.

Selon les annexes sanitaires et le rapport d'évaluation environnementale, les capacités de production à l'horizon 2035 sont suffisantes pour 89 % des communes du PLUi. Pour le reste des communes, les capacités de production sont jugées insuffisantes ou critiques. Les capacités de production en eau potable sont jugées comme telles pour les populations futures (voire actuelles) de 7 communes³². Pour évaluer les capacités mentionnées, les annexes sanitaires prennent en compte à juste titre une population maximale en pointe. Cependant le rapport n'indique pas comment cette population est calculée. Il conviendrait, pour toutes les communes qui présentent des insuffisances en la matière de conditionner le développement de l'urbanisation aux capacités réelles à pouvoir fournir de manière permanente une eau en qualité et en quantité suffisante en tenant compte des périodes de pointe, compte tenu du caractère touristique du territoire + résidences secondaires.

La MRAe recommande de conditionner le développement de l'urbanisation pour toutes les communes qui présentent des difficultés à être en capacité de fournir de manière effective et permanente en eau potable tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif en tenant compte des périodes de pointe.

Concernant l'assainissement, on dénombre 73 stations d'épuration³³ présentes sur le territoire communautaire. La capacité totale du parc épuratoire est de 27 900 équivalent habitants (EH). Le parc est globalement âgé et est quasi-exclusivement composé de petites stations disposant d'une capacité inférieure à 2000 EH³⁴. Deux stations, soit 3 % de l'ensemble, présentent une capacité supérieure à 2000 EH. Il s'agit des stations d'Espérasa (4500 EH) et de Quillan (6000 EH).

Cependant la majorité des stations présentent des surcharges hydrauliques, pouvant induire des dysfonctionnements épuratoires et 63 % des stations d'épurations ont été observées comme non conformes en 2017. La non-conformité est également liée au niveau de performance des équipements (vétusté, pannes...) et à des surcharges organiques plus ou moins ponctuelles. Au niveau de ces stations, les différents dysfonctionnements peuvent être à l'origine de pollutions des milieux aquatiques récepteurs, notamment sur le plan bactériologique. Le PLUi prévoit des travaux d'amélioration sans en préciser les échéances et les priorités.

Concernant l'assainissement autonome sur le territoire communautaire, il est constaté un réel manque de connaissances sur le niveau de performance et la conformité de ces installations. Un inventaire des installations existantes a été réalisé en 2015 par l'agence technique départementale

³² Belcaire, Galinagues, Granès, Le Clat, Puivert, Saint-Ferriol et Saint-Juste et Le Bézu

³³ Source direction départementale de la mer et des territoires de l'Aude (DDTM 11).

³⁴ 48% des stations ont une capacité inférieure à 100 EH, 41% entre 100 EH et 1000 EH et 8% entre 1000 EH et 2000 EH

(ATD 11) et recense 1100 installations autonomes sur le territoire. Aucune information ne permet de connaître le taux de conformité de ces installations.

Au regard du projet de PLU³⁵, 10 communes³⁶ possèdent des stations d'épuration dont la capacité de traitement de la charge polluante supplémentaire estimée à l'horizon 2035 sera insuffisante. D'autres sont déjà en incapacité : Belfort sur Rebenty et Bessèdes de Sault notamment.

La MRAe recommande de :

- **proposer un calendrier des travaux d'amélioration pour mettre les stations d'épurations en conformité ;**
- **conditionner le développement de l'urbanisation à la capacité effective des stations d'épurations à pouvoir traiter les effluents générés actuellement et à l'horizon du PLU et ce pour la période de pointe ;**

V.4. La préservation de la qualité agronomique des sols

Trois communes du territoire sont concernées par plusieurs parcelles disposant de l'appellation d'origine protégée³⁷ « Limoux » et « Crémant de Limoux ». 1 245 hectares ces AOP sont localisés sur les communes d'Espérasa, Val-du-Faby et Campagne-sur-Aude. Le rapport indique³⁸ que 5,2 % de ces surfaces (soit environ 64,9 hectares) sont classées en zone à urbaniser (ouvertes représentant 5,2 hectares ou bloquées représentant 7,5 hectares) et en zone urbaine comme le montre la carte ci-dessous.

Le rapport identifie cet aspect mais sans pour autant le prendre en compte comme un enjeu dans le diagnostic environnemental, et sans en analyser finement les impacts. Le rapport indique que la grande majorité des terres AOP classées en zone à urbaniser ne sont plus plantées de vignes aujourd'hui (autres cultures ou abandon de l'activité agricole). Il conviendrait dans un premier temps de réaliser un état des lieux qui permettra de distinguer le niveau d'enjeu à la parcelle et ainsi déterminer l'impact et les mesures à prendre. En effet, le projet d'aménagement et de développement durable³⁹ prévoit que le maintien, le développement et la pérennisation de l'activité agricole et pastorale sur le territoire « *impliquent de protéger les espaces agricoles existants et d'encourager la remobilisation de certains espaces aujourd'hui délaissés* ».

La MRAe recommande d'identifier le niveau d'enjeu sur les parcelles AOP puis les impacts et les mesures appropriées voire, le cas échéant, réexaminer le choix de poursuivre l'urbanisation des zones Uea et UPb au vu des enjeux naturalistes identifiés pour ce secteur.

³⁵ Pages 133 du cahier 5 - « rapport des choix retenus et des incidences environnementales »

³⁶ Bessède de Sault, Cailla, Campagne de Sault, Coudons, Val du Faby, Le Clat, Niort de Sault, Salvezines, Sonnac sur l'Hers et Saint-Benoît.

³⁷ L'Appellation d'origine protégée (AOP) désigne un produit dont toutes les étapes de production sont réalisées selon un savoir-faire reconnu dans une même aire géographique, qui donne ses caractéristiques au produit. C'est un signe européen qui protège le nom du produit dans toute l'Union européenne.

³⁸ Page 37 du rapport des choix retenus et des incidences environnementales.

³⁹ Page 9 du PADD