



**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  
de Lévézou-Pareloup (Aveyron)**

N°Saisine : 2021-9363

N°MRAe : 2021AO35

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 12 mai 2021, l'autorité environnementale a été saisie par le président de la communauté de communes Lévézou - Pareloup pour avis sur le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) arrêté par le conseil communautaire le 6 mai 2021.

La MRAe a aussi été saisie le 18 mai 2021 par le président de la communauté de communes Pays de Salars pour avis sur le projet d'élaboration du PLUi du Pays de Salars 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 25 mai 2021 n'a pas répondu. Le parc naturel régional des Grands Causses a été consulté en date du 25 mai 2021 et a transmis une note technique le 25 juin 2021.

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 MRAe<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> [www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html](http://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 communes du Lévezou-Pareloup vise à doter les dix 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, partiellement inclus dans le parc naturel régional (PNR) des Grands Causses, comptait 5 346 habitants en 2018.

Le scénario de développement du PLUi fondé sur l'accueil de 300 nouveaux habitants dans les 10 ans à venir se situe en opposition avec les évolutions récentes (perte de 107 habitants entre 2013 et 2018) et conduit à une programmation de consommations d'espace qui n'apparaît pas justifiée. Par ailleurs le dossier de PLUi ne mentionnant que des surfaces « 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 centres bourgs.

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 et considère que la démarche d'évaluation environnementale n'est pas véritablement amorcée. La MRAe recommande de modérer la consommation d'espace prévue au regard des consommations passées et de reclasser 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 présentation de solutions alternatives et par une évaluation des sites prévus.

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 ceux où les projets ont déjà été autorisés, sans clairement définir ce qui est nouveau et sans analyse des enjeux environnementaux ; il en va de même des unités touristiques nouvelles.

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 aux enjeux environnementaux identifiés, n'est pas correctement appliquée : le projet de PLUi, sans analyse de solutions alternatives explorant l'ensemble des options possibles, prévoit en effet 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 aux enjeux environnementaux qui sont pourtant de nature à réinterroger les choix d'urbanisation.

En conclusion, la MRAe estime que l'évaluation environnementale présente des lacunes importantes, qui ne permettent pas 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 saisir de nouveau la MRAe 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 DETAILLE

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

L'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Lézérou-Pareloup (Aveyron - 12) est soumise à évaluation environnementale systématique en vertu des articles L. 104-2 et R. 104-9 du code de l'urbanisme (CU) applicables aux procédures d'élaboration lancées avant le 8 décembre 2020<sup>2</sup>, en raison de la présence de deux sites Natura 2000 sur le territoire : les zones spéciales de conservation « *Tourbières du Lézérou* » et « *Vallée du Tam (de Brousse jusqu'aux gorges)* ». En vertu de l'article R. 104-12 du CU applicable dans les mêmes conditions, le PLUi est également soumis à obligation de réaliser une évaluation environnementale car il porte sur un territoire situé dans une zone de montagne, définie à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, et qu'il prévoit la création d'unités touristiques nouvelles (UTN).

Le projet fait par conséquent l'objet d'un avis de la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Occitanie qui devra être joint au dossier d'enquête publique. Il sera publié sur le site internet de la MRAe<sup>3</sup>.

Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 dite « *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 et en partie dans le parc naturel régional (PNR) des Grands Causses, la communauté de communes du Lézérou-Pareloup est composée de dix communes rurales sur une superficie de 479 km<sup>2</sup>. La population, de 5 346 habitants en 2018, a connu une diminution sur les cinq dernières années (diminution moyenne annuelle de 0,40 % entre 2013 et 2018, source INSEE). Les trois communes les plus peuplées accueillent près de la moitié de la population intercommunale en 2018 : Salles-Curan (1 023 habitants), Arviou (782 habitants) et Villefranche-de-Panat (745 habitants).

En termes d'infrastructures de transport, le Lézérou-Pareloup bénéficie d'une desserte exclusivement routière et de la proximité de l'autoroute A75 qui relie Paris à Montpellier.

Doté d'un riche patrimoine culturel, paysager, bâti et naturel, notamment attesté par la présence de deux sites Natura 2000 et vingt-sept Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) liées notamment aux milieux humides, de deux espaces naturels sensibles (ENS), le territoire abrite de nombreuses espèces patrimoniales et protégées de faune et de flore.

Territoire agricole (élevage), le Lézérou-Pareloup 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 Villefranche-de-Panat/Arance.

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. La réalisation du PLUi du Lézérou-Pareloup a été prescrite par une délibération du conseil communautaire en date du 21 décembre 2018.

3 [www.mrae.developpement-durable.gouv.fr](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr)

Le territoire abrite enfin une importante production d'énergies renouvelables : barrages hydroélectriques<sup>4</sup> et éoliennes<sup>5</sup>.



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

Soumis en totalité à la Loi montagne, quatre de ses communes sont également soumises à la Loi littoral<sup>6</sup> du fait de leur proximité avec le 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 2020<sup>7</sup>.

La réalisation du PLUi vise à doter les dix communes du territoire d'un document d'urbanisme commun, en remplacement des six documents d'urbanisme existants (trois PLU et trois 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 au retour de croissance démographique ;
- 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 ».

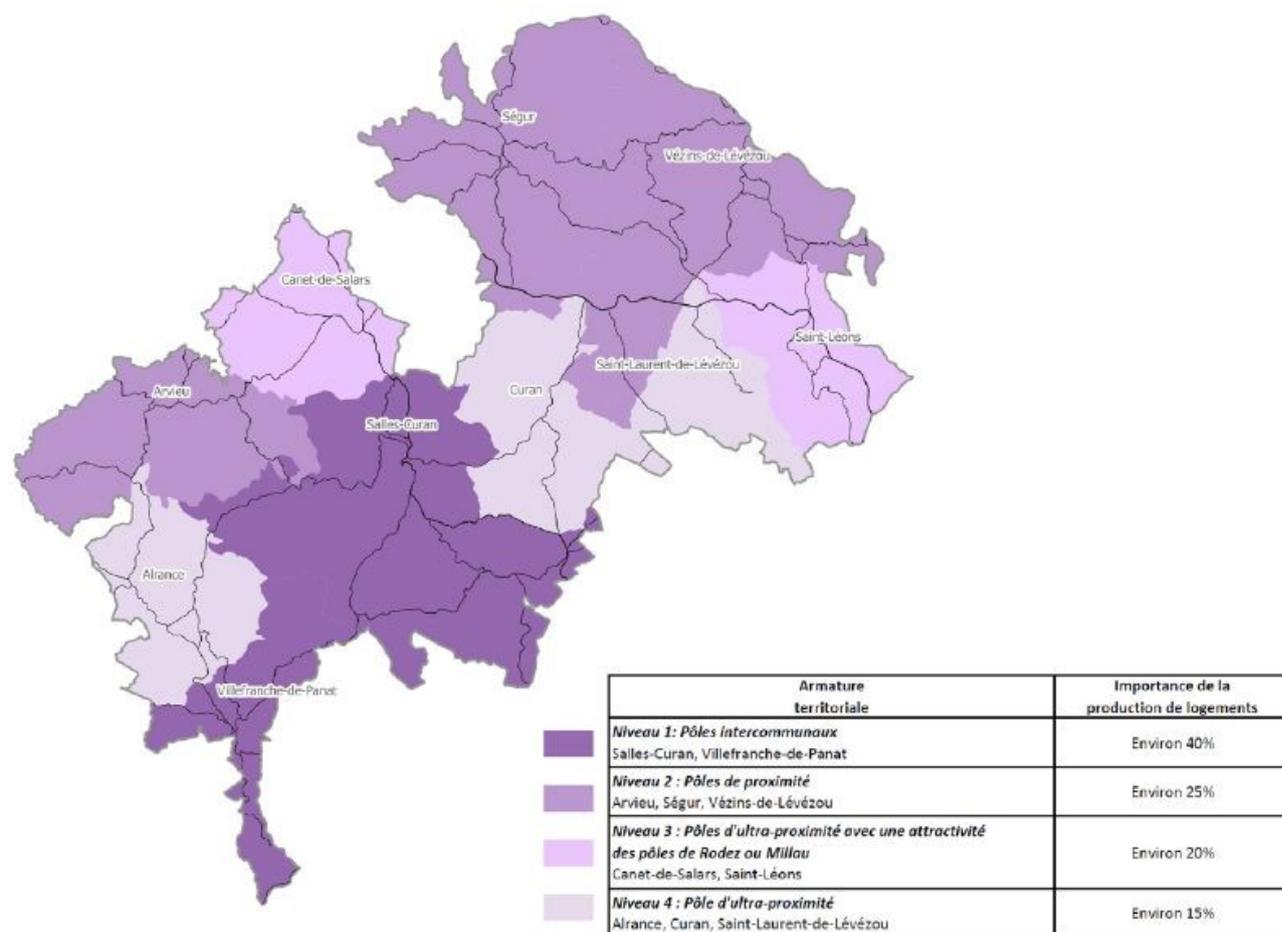
4 Les barrages du territoire intercommunal liés notamment au lac du Pareloup (12,6 km<sup>2</sup>) desservent l'usine hydroélectrique de Pouget dans le département voisin du Tarn, considérée comme la plus puissante de France selon le rapport de présentation.

5 41 mats d'éoliennes répartis sur huit sites sur les communes de Canet-de-Salars, Ségur et Salles-Curan selon le rapport de présentation

6 Arviu, Canet-de-Salars, Curan et Salles-Curan

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

La communauté de communes ambitionne, à partir d'un postulat de croissance démographique annuelle de 0,25 % issu du SCoT, d'accueillir 300 nouveaux habitants en dix ans, nécessitant la production de 230 logements (185 neufs), répartis entre les communes en fonction de l'armature territoriale définie par le PLUi ci-après reproduite. Le projet de PLUi indique prévoir une consommation d'espace de 20,94 ha pour l'habitat dont 2,80 ha de zones mixtes habitat/activités.



Carte de l'armature territoriale et affectation de la production de logements, issue du PADD

Le PLUi ambitionne également d'étendre trois zones d'activités existantes à Saint-Léons, Villefranche-de-Panat et Salles-Curan sur 8,70 ha.

Il entend également développer le tourisme en créant des secteurs dédiés à des UTN<sup>8</sup>, identifie des secteurs constructibles en zone naturelle et agricole (STECAL), des secteurs à vocation d'équipements d'intérêt collectifs et de services publics, et identifie également des zones naturelles dans lesquelles de nouvelles éoliennes pourront être implantées (indicées Néol).

8 Les UTN sont des projets de constructions, d'équipements ou d'aménagements touristiques pouvant s'implanter en dehors de la continuité de l'urbanisation en zone de montagne. On distingue les UTN structurantes de taille ou de capacité d'accueil importante, dont la planification relève des SCoT, et les UTN locales, dont la planification relève des PLU.

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

Tableau présentant la consommation foncière nette programmée dans les deux PLUi du territoire du SCoT, extrait du rapport de présentation

Ces chiffres représentent 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.

### 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'urbanisme<sup>9</sup>.

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 Lévézou<sup>10</sup>. 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 incidences environnementales et peuvent nécessiter des approfondissements sur les zones à enjeux, sans pour autant obligatoirement 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

<sup>9</sup> 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>

<sup>10</sup> Op. cité

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 : les longs développements sur les listes d'espèces présentes à l'échelle du territoire par exemple sont inutiles, par contre 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 Lévezou Pareloup 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 de PLUi, notamment :
  - le projet de PLUi 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 ;
  - le dossier ne permet pas de comprendre quelles sont les zones de développement des énergies renouvelables instaurées par le PLUi<sup>11</sup>;
  - le projet affiche des secteurs d'UTN comme issus d'autorisations antérieures et les ouvre à l'urbanisation de façon conditionnelle, ce qui n'est pas possible dans un document d'urbanisme ; (cf infra) ;
- insuffisance voire inexistence de l'état initial sur les caractéristiques environnementales (paysagères, naturalistes...) des dites zones :
  - les informations fournies, présentées de manière cloisonnée, souvent dispersées entre les différentes pièces du dossier, illustrées avec des cartes trop petites pour être lisibles<sup>12</sup>, ne sont pas assorties de synthèses dégagant les principaux enjeux (zones à éviter, à protéger...), et ne permettent pas de guider le projet de PLUi ;
  - le PLUi traite des enjeux environnementaux présents au sein du territoire intercommunal de manière bibliographique et générale; l'état initial naturaliste<sup>13</sup> 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, sont établies par commune et par type d'enjeu de façon cloisonnée. Elles ne permettent pas, par exemple, de comprendre que les zones d'extension de l'urbanisation situées au nord-est du bourg de la commune de Saint-Léons impactent la ZNIEFF de type 1 « Causse de la Glène » (document 2.2.2.6) et aurait nécessité à ce titre une analyse approfondie;
  - l'état initial paysager ne comporte aucune analyse localisée des types d'équipements sur lesquels l'atlas des paysages de l'Aveyron<sup>14</sup> 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 et d'activités à Vézins du Lévezou par exemple) ;

11 Concernant les éoliennes, le rapport de présentation n°3 mentionne 39 secteurs indicés Néol (« zone naturelle dédiée aux éoliennes »), qui englobent « majoritairement » les éoliennes existantes et autorisées : Ségur (3 mats autorisés), Canet de Salars, Salles Curan et Ségur (40 mats). Ni ce document ni les cartes de localisation (RP3 p.152) ne permettent de comprendre ce qui est existant et projeté dans le PLUi. Selon le résumé non technique, la totalité des 255 ha de zone Néol est nouvelle : 21,37 ha correspondant à un espace dans lequel trois mats ont déjà été autorisés (commune de Ségur), et 210,95 ha correspondant à « un secteur d'études préciblé pour accueillir 7 à 8 mats supplémentaires ». Concernant le secteur Npv dédié au photovoltaïque, il n'est cité qu'en page 123 du rapport de présentation n°3 ; non repris dans la liste des différents zonages, il semble ne pas exister.

12 Par exemple, carte de synthèse des enjeux écologiques, RP t.2 p.67.

13 Rapport de présentation, tome 2, p. 51 et ss.

14 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>

- 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, UTN et 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 sites<sup>15</sup>. Par ailleurs les incidences sur les enjeux autres que naturalistes ne sont pas traités: l'impact des projets sur les paysages par exemple, ou encore l'impact du choix d'une urbanisation multipolarisée sur les émissions de gaz à effet de serre et les consommations énergétiques ne sont pas analysés.

La MRAe relève que les projets d'UTN sont dotés d'impacts prévisibles forts compte tenu de leur localisation en dehors des continuités de l'urbanisation. Lors de son avis rendu sur le SCoT, la MRAe avait estimé indispensable l'analyse environnementale de ces projets, finalement retirés du SCoT approuvé. Le PLUi instaure à son tour des UTN, sans davantage d'analyse environnementale.

- 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 remarquables<sup>16</sup> ; 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, comme dans l'illustration ci-dessous.

IMPACTS POTENTIELS DU PROJET AVANT MESURES ERC



Document  
2.2.2.10, Fiche  
de secteur pour  
la commune de  
Villefranche-de-  
Panat

IMPACTS RÉSIDUELS DU PROJET APRÈS MESURES ERC



- 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 ;
- le rapport de présentation affirme sans le démontrer que seuls trois secteurs d'urbanisation présentent des risques d'incidence sur des enjeux naturalistes forts, liés à des zones humides, des prairies et pelouses acidiphiles naturelles, et des pelouses sèches calcaires ; sans rechercher à les éviter, notamment par la recherche de solutions de substitution, le projet de PLUi prévoit simplement 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 en 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, d'évitement et de réduction, n'est pas acceptable.

De plus, cette mesure présentée comme de la compensation ne répond pas aux conditions définies par le code de l'environnement<sup>17</sup> : 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

15 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.

16 Rapport de présentation, tome 4 p.55 et ss, qui expose les mesures ERC et renvoie aux fiches de secteur.

17 Art. L. 163-1 du code de l'environnement

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 incidences<sup>18</sup>.

- 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 ville.

**En l'état, la MRAe constate 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 sur l'environnement, 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.222) mentionne une superficie de consommation d'espace programmée par la collectivité de 39,15 ha, hors surface nécessaire aux aménagements (surface qui devrait être explicitée et comptabilisée par ailleurs) et après déduction d'un taux de rétention foncière<sup>19</sup>. 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 précédent<sup>20</sup>, 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.

Une partie des emplacements réservés, « ceux qui prévoient la réalisation d'équipements et constructions » (tome 3 p.172) ont été pris en compte au titre de la consommation d'espace, pour un total de 6,78 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**

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

19 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.

20 Rapport de présentation, tome 3, p.183.

**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 300 nouveaux habitants à l'horizon 2030. Cette perspective fortement éloignée de la tendance constatée par l'INSEE sur les cinq dernières années (la communauté de communes a vu diminuer le nombre d'habitants de 40 % annuellement entre 2013 et 2018) se fonde sur le SCoT qui prévoit une augmentation annuelle de population de 0,25 % sur l'ensemble du territoire. La MRAe avait remis en cause la pertinence de ce scénario dans son avis précité, relevant aussi qu'il induit indûment un fort besoin de constructions nouvelles et donc de pressions sur l'environnement.

Le projet de PLUi estime que les 300 nouveaux habitants envisagés génèrent un besoin de près d'un logement par personne, soit 230 logements, sans apporter d'élément justificatif ou analyse de la nécessité du « desserrement ».

Pour satisfaire ce besoin estimé à 230 logements, le projet prévoit la reconquête de 45 logements sur les 175 existants, habitables ou non, identifiés par les élus, ou sur les 400 logements vacants en 2017 identifiés par l'INSEE sur le territoire : l'ambition sur la réhabilitation des logements vacants, souvent situés dans les centres-bourgs, paraît faible.

Par ailleurs le projet de PLUi identifie un potentiel de 140 bâtiments susceptibles de changer de destination (une fois déduite une rétention foncière de 50%) : mais ces logements ne viennent pas en déduction du besoin de logements neufs, dont le besoin est estimé au final à 185 logements<sup>21</sup>. Les 88 lots mentionnés dans le diagnostic<sup>22</sup>, issus des 22 lotissements en cours sur le territoire, ne sont pas non plus utilisés.

Ainsi avec un scénario démographique surévalué, un besoin de nouveaux logements surestimé, une faible ambition sur le parc de logements vacants et l'absence d'utilisation des logements existants ou dans les lotissements en cours, le projet de PLUi aboutit à un besoin de logements neufs fortement exagéré.

Le PLUi identifie 30,56 ha d'espaces libres dans la trame urbaine dont 9,59 ha en extension<sup>23</sup> ; ce chiffre toutefois ne rend pas compte des surfaces totales incluant les aménagements et voirie, qui ne sont pas connues. Après application d'un taux de rétention foncière de 50 % dans toutes les zones et sans justification, le PLUi programme une consommation d'espace de 18,14 ha pour l'habitat (pour 182 logements soit environ 1 000 m<sup>2</sup>/logement). Avec 2,80 ha de surface nette de zones mixtes habitat et activités (la superficie totale reste inconnue), la consommation prévue est de 20,94 ha.

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 centres-bourgs. A Vézins-du-Lézou par exemple, la population a augmenté de trois habitants entre 2013 et 2018 (INSEE) ; alors que 16,6 % des logements sont vacants et que 0,41 ha « nets » sont identifiés constructibles dans la tâche urbaine, 11 logements minimum sont prévus dans les deux secteurs d'extension. ,

**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 de manière plus conforme aux caractéristiques du territoire et de mieux prendre en compte la vacance, ainsi que les bâtiments identifiés comme pouvant changer de destination, 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 Autre consommation d'espace

Le rapport de consommation estime qu'entre 2008 et 2021 soit en 13 ans, les activités économiques ont consommé 6,38 ha, le tourisme 1,08 ha, et les équipements 5,10 ha.

21 185 logements neufs + 45 logements vacants = 230 logements.

22 Rapport de présentation, tome 1, p.52.

23 Rapport de présentation, tome 3, tableau p.187.

Le PLUi entend conforter et développer les trois principales zones d'activités à vocation économique du territoire à Saint-Léons, Salles-Curan et Villefranche-de-Panat, dont le développement est programmé par le SCoT.

La superficie exacte des espaces libres à vocation économique n'est pas précisément connue, le rapport de présentation indiquant que les espaces libres après déduction des surfaces nécessaires à leur aménagement mais sans déduction de la rétention foncière sont de 13,98 ha.

La consommation « programmée » est de 8,70 ha « nets »<sup>24</sup> à vocation économique, sans autre justification que le besoin de réactivité face aux demandes d'éventuelles entreprises. Ce chiffre est en nette augmentation au regard de la consommation des 13 ans passés dans les zones d'activités (6,38 ha)<sup>25</sup>. Aucune analyse n'est fournie sur les possibilités de densification des sites existants, qui aurait permis de présenter des solutions alternatives permettant de ne pas augmenter aussi fortement la consommation d'espace prévue.

De plus, 4,34 ha « nets » sont affectés au tourisme, sport de loisirs, surface très supérieure aux 1,08 ha qui ont été consommés par le passé pour cette destination foncière en 22 ans. De même, 6,78 ha sont prévus pour les équipements publics, pour 5,10 ha consommés en 13 ans.

Pour l'ensemble de ces destinations foncières, le projet de PLUi prévoit donc une consommation d'espace de 19,82 ha « nets » en 9 ans, soit une forte augmentation par rapport aux 12,56 ha consommés sur les 13 dernières années.

La MRAe considère qu'en l'état l'objectif assigné par le législateur de modérer la consommation d'espace n'est pas démontré.

**La MRAe recommande de modérer la consommation d'espace prévue au regard des consommations passées et de reclasser 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 présentation de solutions alternatives et par une évaluation des sites prévus.**

## 5.2 Préservation des milieux naturels et de la biodiversité

S'agissant plus spécifiquement des zones et milieux humides, le diagnostic a intégré les données issues des données d'inventaires du SCoT, et indique les avoir complétées par un inventaire de terrain. Reconnues à juste titre comme un enjeu fort du territoire, souvent associées aux ZNIEFF, le projet de PLUi les préserve en les identifiant au règlement graphique et écrit, ce qui est très positif.

Toutefois les conditions de réalisation des inventaires (la période par exemple) et le résultat ne sont pas retranscrits. Une carte récapitulative les recense à une échelle inexploitable<sup>26</sup>. Or il apparaît que de nombreuses zones humides identifiées par le SCoT ne sont pas reportées dans le projet de PLUi. Il en est par exemple ainsi des zones humides de Villefranche-de-Panat, Lunac à Ségur, de la zone « *les canals* » à Vezins et « *Rousseau* » à Saint-Léons.

Par ailleurs, aucun croisement n'étant réalisé entre les zones humides potentielles ou avérées et les secteurs de projet d'urbanisation ou d'aménagement, il n'est pas possible d'analyser leur bonne prise en compte. Or certains projets impactent des zones humides, sans aucune démarche d'évitement ni réflexion sur des solutions de substitution, comme par exemple le projet de pôle aquatique de Salles-Curan. L'extrait graphique ci-dessous montre que le projet s'implante sur l'une des deux zones humides, dans une zone partiellement inondable.

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

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

26 Rapport de présentation, tome 2, p.12 et p.48.



Extrait de l'orientation d'aménagement et de programmation du pôle aquatique de Salles-Curan

**La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en cartographiant a minima toutes les zones humides identifiées par le SCoT afin de les préserver dans son règlement. Elle recommande de compléter l'inventaire au niveau des parcelles situées sur ou à proximité de ces zones, et de revoir en fonction des résultats les projets d'urbanisation. La MRAe rappelle l'obligation d'assurer en premier lieu leur préservation en évitant d'y porter atteinte et d'éviter d'urbaniser dans les zones inondables, en cherchant des solutions de substitution.**

S'agissant des enjeux naturalistes, aucun inventaire n'est réalisé y compris lorsque les terrains sont en tout ou partie situés dans des ZNIEFF, comme par exemple les 10 ha d'extension de l'urbanisation de la zone d'activités de la Glène. La situation d'une partie de ces terrains ainsi qu'une autre zone à urbaniser à Saint-Léons, dans la ZNIEFF de type 1 « *causse de la Glène* » suppose pourtant un fort potentiel d'habitats naturels présentant un fort intérêt écologique et d'espèces protégées, à protection nationale et régionale.

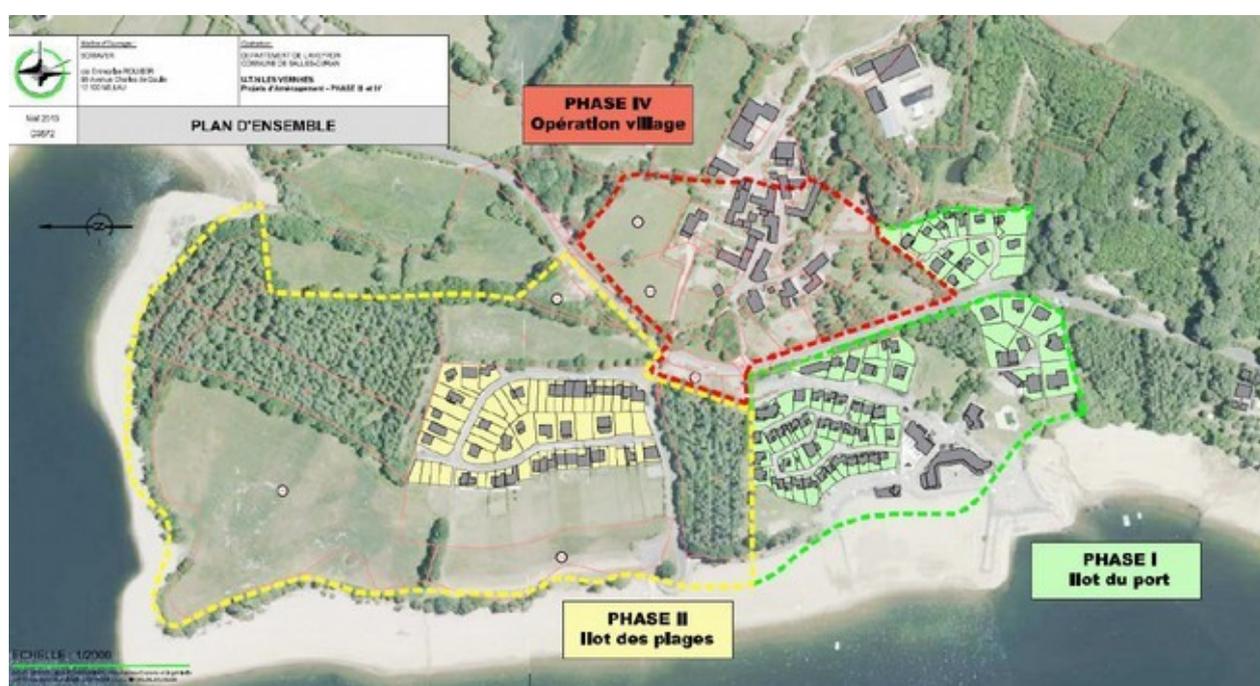
Au niveau de la flore, par exemple, deux espèces d'orchidées protégées ont été observées sur ces terrains, sans exclure la présence d'autres espèces ou habitats présentant un fort intérêt environnemental : l'Ophrys de l'Aveyron et l'Ophrys d'Aymonin. La MRAe rappelle que la mise en place de listes d'espèces protégées, regroupant les espèces rares, menacées ou en voie d'extinction, est destinée à limiter la réduction de la biodiversité ; la destruction et l'altération de leurs milieux sont interdites. En outre, la démonstration d'absence d'alternatives et d'un intérêt public majeur sont des conditions indispensables à l'obtention d'une éventuelle dérogation à la législation relative aux espèces protégées, si une telle dérogation s'avérait nécessaire pour l'aménagement de ces secteurs. L'évitement des secteurs comportant le plus d'enjeux a priori, au niveau du plan local d'urbanisme, est donc ici indispensable pour réduire les incidences sur l'environnement et faciliter la réalisation des projets (par exemple les constructions de la zone d'activités).

Le fait d'instaurer une zone non constructible le long de la RD911 et la volonté de faire de ce secteur une « vitrine environnementale » ne répond en aucun cas aux conditions d'une évaluation environnementale.

**La MRAe recommande de réaliser des inventaires et études ciblées sur les périodes adéquates pour mieux connaître la biodiversité sur les zones identifiées pour l'urbanisation et les secteurs voués à être artificialisés (zones maintenues en U non construites, zones à urbaniser, zones de loisirs, emplacements**

réservés...) ou susceptibles d'impacter l'environnement (zones de développement d'énergies renouvelables...), a fortiori dans les secteurs déjà identifiés pour leur intérêt écologique comme sur la zone d'activités de la Glène. Elle recommande de reprendre sur cette base l'analyse des incidences et l'application des mesures d'évitement en démontrant, après avoir écarté les solutions alternatives en le justifiant, que le projet de PLUi constitue un choix de moindre impact sur l'environnement. Elle rappelle qu'en cas d'enjeux environnementaux résiduels importants, l'évitement strict doit être privilégié.

Le secteur 1AU UTN situé sur la commune de Salles-Curan au nord-ouest des Vernhes comporte de forts enjeux environnementaux de par sa situation le long du Lac de Pareloup, dans la ZNIEFF II « ruisseau du Vioulou et lac de Pareloup » comportant de nombreuses espèces de faune et de flore protégées en lien notamment avec le lac. Sans aucune évaluation environnementale, le projet de PLUi l'ouvre à l'urbanisation. Le rapport de présentation explique que cette UTN a fait l'objet d'une autorisation ancienne, en novembre 1994, et que sa constructibilité « tient à la validité des phases 2 et 4 de l'UTN et que, dans le cas où l'UTN ne serait plus valide, aucune construction ne serait admise sur ce secteur. Le territoire sera partie prenante, aux côtés du titulaire de l'UTN, d'une présentation globale du projet qu'elle comporte ». Aucune caractéristique du projet y compris ses dimensions actuelles et futures ne sont indiquées.



Extrait de l'OAP relative à l'UTN de Salles-Curan

Or le PLUi ouvre à l'urbanisation, et crée donc des droits à construire dans cette zone AU : il ne peut à la fois créer une zone ouverte à l'urbanisation et indiquer qu'elle ne pourra peut-être pas être urbanisée.

Les autres UTN, par exemple sur la commune de Ségur dans le secteur de Puech février, ne font pas non plus l'objet d'une démarche d'évaluation environnementale.

La MRAe avait pourtant indiqué dans l'avis rendu sur le SCoT qu'il était attendu une évaluation environnementale précise de ces projets susceptibles d'impacts environnementaux forts.

**La MRAe rappelle l'obligation de réaliser l'évaluation environnementale des projets d'UTN créés ou repris dans le PLUi en effectuant un état des lieux suffisamment précis sur l'ensemble des enjeux environnementaux, l'application complète de la démarche ERC et la justification des choix de localisation au regard d'autres solutions potentiellement moins impactantes pour l'environnement, l'analyse des incidences comportant les incidences cumulées des différents projets d'UTN, et la traduction des mesures ERC dans le PLUi.**

Les incidences de l'urbanisation à proximité de sites Natura 2000 ne sont pas non plus analysées sur la base d'observations de terrain qui seules peuvent permettre d'identifier les enjeux. Il en est par exemple ainsi du projet de développement touristique (secteur At) à Saint-Léons, à proximité du site des Tourbières du Lévezou, ou

encore de plusieurs STECAL sur la commune de Canet-de-Salars, pour lesquels l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 n'est pas satisfaisante et l'absence d'incidence significative dommageable aux habitats naturels et espèces d'intérêt communautaire n'est pas démontrée.

**La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en évaluant le niveau d'incidences sur les sites Natura 2000 du territoire, à partir d'une identification préalable de l'ensemble des secteurs dans proximité de ces sites, et d'une analyse minimale de terrain, susceptible de remettre en cause certains choix de localisation. En cas d'incidence significative, le projet devra être revu.**

### 5.3 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 règlement du PLUi incite au développement de panneaux solaires en toiture, mais au contraire de ce qu'indique le rapport de présentation qui évoque à plusieurs reprises des secteurs dédiés Npv (par exemple RP tome 3 p.129, p.237,...), le PLUi n'a pas défini de tels secteurs. L'implantation de parcs photovoltaïques est simplement interdite dans les zones d'activités. Aucune réflexion n'est présentée sur les possibilités d'implantation sur des zones de type parkings des zones d'activités ou délaissés, comme invite pourtant à le faire le projet de SRADDET arrêté (règle n°20) qui demande aux documents d'urbanisme d'« Identifier les espaces susceptibles d'accueillir des installations ENR [...] ».

39 sites éoliens sont identifiés en secteur Néol et «correspondent, en majorité, aux parcs existants »<sup>27</sup>, sans présenter clairement, comme déjà évoqué, ce qui est nouvellement instauré par le projet de PLUi. Le dossier de PLUi évoque un projet à l'étude sur la commune de Salles-Curan, et un périmètre de 201,95 ha aurait été prospecté ; sans fournir de résultat de cette étude, le projet de PLUi retient un périmètre « relativement large afin de ne pas bloquer le projet en cours, la volonté de la communauté de communes est de se donner les moyens d'accueillir, sur son territoire, 7 à 8 mâts... ». Un autre projet serait à l'étude sur cette commune, sans que le dossier de PLUi n'analyse les incidences environnementales du site projeté ni les incidences cumulées avec les projets existants et autorisés.

Ces secteurs ne sont ni clairement définis dans le dossier, ni analysés du point de vue de l'environnement et des incidences cumulées. La MRAe indique 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 estime que le projet en cours d'instruction à Salles-Curan comporte de forts enjeux en termes de biodiversité et de paysages notamment, et que les incidences cumulées avec les projets déjà autorisés, potentiellement importantes, doivent également être analysées.

**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.**

27 Rapport de présentation, tome 3, p.150.