



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

Inspection générale de l'environnement
et du développement durable

Avis sur la Révision de la carte communale du Recoux (Lozère)

N°Saisine : 2024-012751

N°MRAe : 2024AOXX

Avis émis le

PRÉAMBULE

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

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

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

Par courrier reçu le 18 janvier 2024, l'autorité environnementale a été saisie par la Commune nouvelle de Massegros Causses Gorges (Lozère) pour avis sur le projet de révision de son PLU.

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception 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).

Cet avis a été adopté en collégialité électronique en date du 15 avril 2024 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Florent Tarrisse, Bertrand Schatz et Annie Viu.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres 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 sa présidente.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 19 janvier 2024.

Le préfet de département a également été consulté en date du 19 janvier 2024.

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

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

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

SYNTHÈSE

La commune du Recoux, située au sud-ouest de la Lozère, projette la révision de sa carte communale dans le but d'ouvrir une zone constructible à vocation d'activités d'énergies renouvelables Ux* pouvant accueillir un parc photovoltaïque d'une puissance potentielle de 10,48 Mwp, générant le défrichement d'une dizaine d'hectares au nord du village en discontinuité de l'urbanisation existante.

La localisation du site n'a pas fait l'objet d'études privilégiant des zones déjà anthropisées ou permettant des choix de substitution raisonnables. La MRAe recommande de mener, à l'échelle intercommunale, une stratégie de planification des zones d'accélération des installations photovoltaïques afin de déterminer l'ensemble des possibilités de développement des énergies renouvelables tout en prenant en compte les enjeux de préservation de la biodiversité, des sols, des milieux forestiers et des paysages. L'analyse de ces enjeux manque d'approfondissements dans le rapport de présentation fourni au dossier.

Le SCoT du Pays de Gévaudan étant en cours de réalisation, la MRAe rappelle l'obligation pour le DOO² de définir des orientations qui contribuent à favoriser le développement des ENR, en identifiant des zones d'accélération, des secteurs d'exclusion, et des secteurs dans lesquels est soumise à conditions l'implantation d'installations de production d'ENR.

Sur l'aspect méthodologique, le projet de révision intègre des extraits des études d'impact, sans mener une évaluation environnementale complète à l'échelle de la commune. L'ensemble des mesures visant à éviter, réduire voire compenser les impacts négatifs sur l'environnement, se réduisent donc à l'échelle des secteurs de projets, sans envisager une échelle élargie qui aurait permis de meilleures justifications et mesures.

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

Le projet de révision a fait l'objet d'une évaluation environnementale. Le dossier transmis fait par conséquent l'objet d'un avis de la 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.

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

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

2 Présentation du territoire et du projet

Située au sud-ouest de la Lozère et limitrophe de l'Aveyron, Le Recoux est depuis le 1^{er} janvier 2017 une commune déléguée de la commune nouvelle du Masegros Causses Gorges. Sa superficie est de 23,7 km² ; elle accueillait 126 habitants en 2014. Masegros Causses Gorges en comptait 936 en 2021. Le village du Recoux se situe à 50 km au sud-ouest de Mende, à 40 km environ au nord de Millau et à quelques km du *Point sublime*, belvédère qui domine le cirque des Baumes et les gorges du Tarn. La commune nouvelle fait partie des entités paysagères des Avants-Causse et des Grands Causses et Gorges du Tarn. C'est une commune rurale au climat de montagne, dont l'occupation des sols se caractérise par de nombreuses prairies permanentes fauchées ou pâturées, par des pelouses sèches et des formations arborées (conifères et feuillus).

Les milieux naturels et agricoles, pour la plupart, présentent un intérêt écologique remarquable. Deux sites Natura 2000 sont présents sur la commune : « *Gorges du Tarn* » défini au titre de la directive habitats (ZSC⁴), « *Gorges du Tarn et de la Jonte* » défini au titre de la directive oiseaux (ZPS⁵). La commune compte également sept périmètres de zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1⁶ et deux périmètres de ZNIEFF de type 2⁷.

Le document indique dix-sept périmètres de plans nationaux d'action (PNA)⁸ au sein du territoire communal dont les PNA *Faucon Crécerellette*, *Milan royal*, *Loutre d'Europe*, *Chiroptères*, *Pollinisateurs* et *Plantes messicoles*.

La commune se situe à proximité du Parc naturel régional (PNR) des Grands Causses.

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

4 Une zone spéciale de conservation (ZSC) est, en droit de l'Union européenne, un site naturel ou semi-naturel qui présente un fort intérêt pour le patrimoine naturel exceptionnel qu'il abrite.

5 Les zones de protection spéciale (ZPS) sont créées en application de la directive européenne 79/409/CEE relative à la conservation des oiseaux sauvages.

6 Les ZNIEFF de type 1 abritent au moins une espèce ou un habitat caractéristique remarquable ou rare, justifiant d'une valeur patrimoniale plus élevée que celle du milieu environnant.

7 Les ZNIEFF de type 2 se distinguent de la moyenne du territoire régional environnant par leur contenu patrimonial plus riche et leur degré d'artificialisation plus faible.

8 Les plans nationaux d'actions (PNA) sont des outils stratégiques opérationnels qui visent à assurer la conservation ou le rétablissement dans un état de conservation favorable d'espèces de faune et de flore sauvages menacées ou faisant l'objet d'un intérêt particulier (<https://www.ecologie.gouv.fr>).

L'est de la commune nouvelle est couvert par la trame verte et bleue définie par l'ex-SRCE⁹ Languedoc-Roussillon (intégré au Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires d'Occitanie¹⁰).

Le territoire est situé dans la « zone tampon » du Bien UNESCO « Causses Cévennes ».

Massegros Causses Gorges fait partie de la communauté de communes Aubrac Lot Causses Tarn et du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) Pays du Gévaudan-Lozère qui s'étend sur quatre communautés de communes. L'ex-commune du Recoux est couverte par une carte communale approuvée le 24 février 2007. Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Gévaudan est cours d'élaboration. La commune est soumise à la « loi Montagne »¹¹.

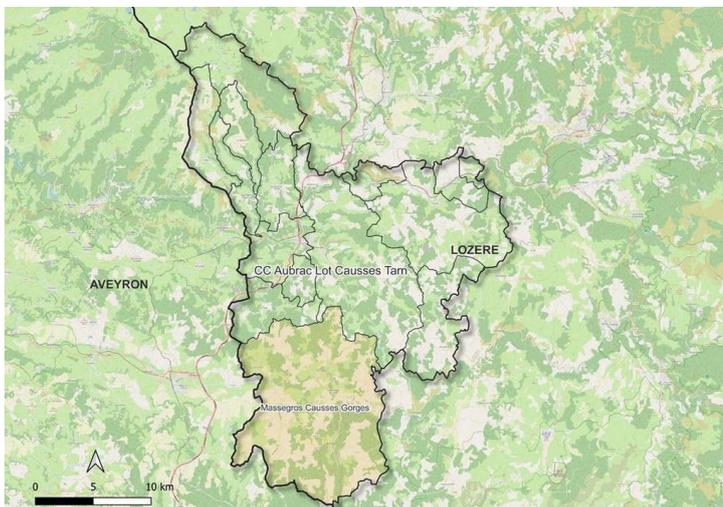


Figure 1: Carte de la Communauté de communes Aubrac Lot Causses Tarn – Source : RP p.11

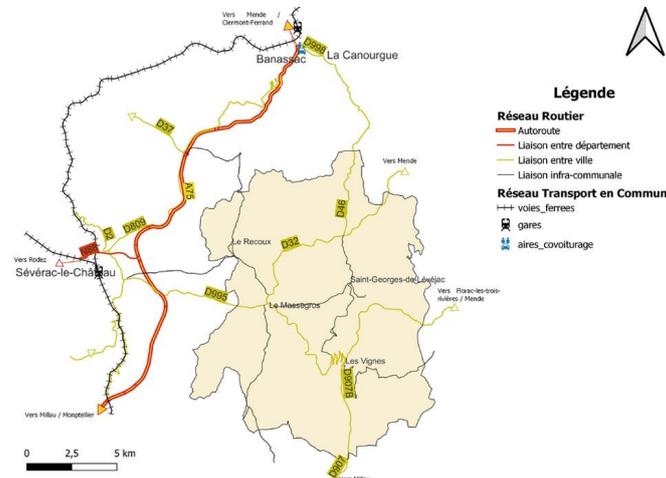


Figure 2: Localisation de la commune nouvelle - Source RP p.52

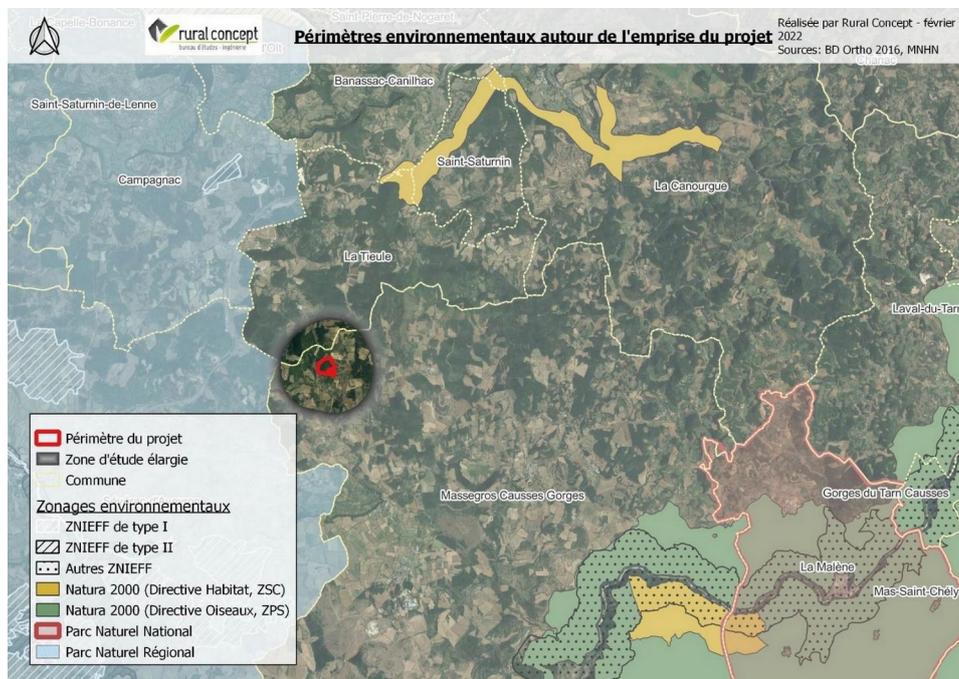


Figure 3: Périmètres environnementaux - Source : RP p.137

9 Schéma régional des continuités écologiques

10 Le SRADDET a été approuvé le 14 septembre 2022.

11 Loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi Montagne »

Le projet de révision vise principalement la création d'une zone Ux* dédiée à un projet agrivoltaïque de 14,46 ha d'une puissance potentielle de 10,48 Mwp situé près du lieu-dit *Le Mazet* à environ 1,5 km au nord du Recoux. La zone non constructible NC est ainsi diminuée de 14,605 ha. Le projet de centrale nécessite le défrichement de la parcelle « où des prairies seront implantées¹² ».

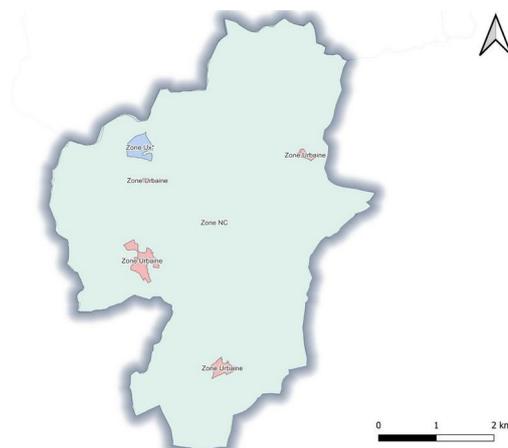


Figure 5: Zonage de la carte communale - Source : RP p.127

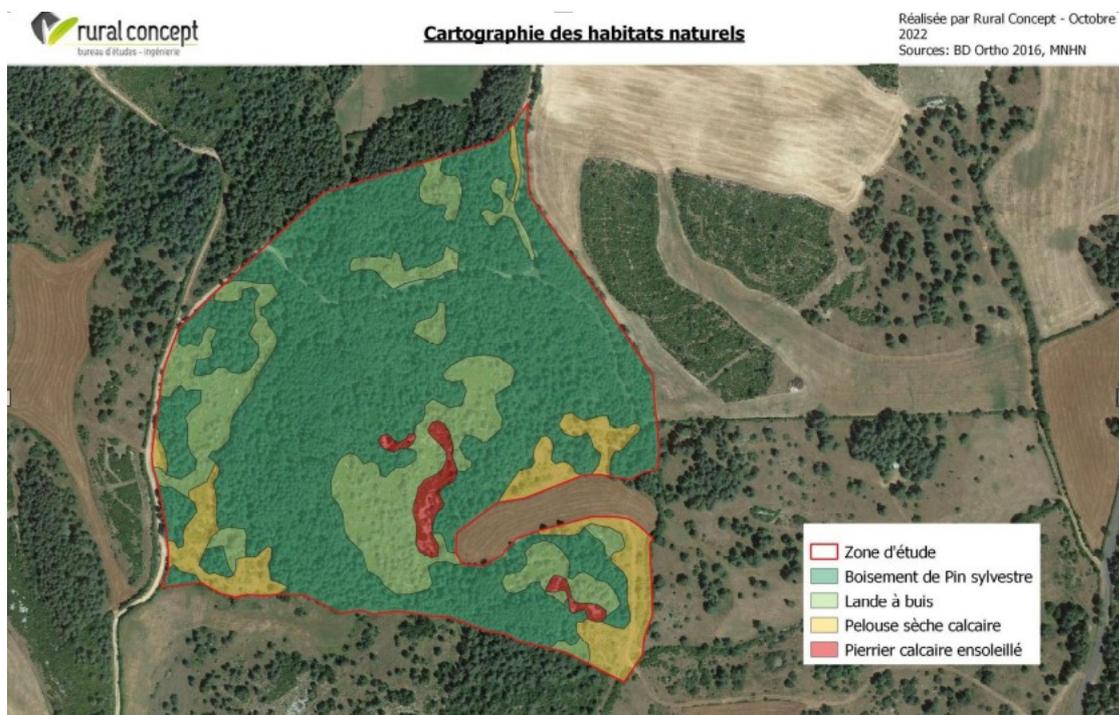


Figure 6: Localisation du projet dans son environnement proche - Habitats naturels - Source EI p.34

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux pour ce projet de révision concernent la préservation des milieux naturels, la consommation d'espaces naturels et forestiers, et la préservation des paysages.

4 Contenu du rapport de présentation et qualité de la démarche d'évaluation environnementale

Pour ce qui concerne la localisation du projet de parc agrivoltaïque, l'étude d'impact indique avoir évité les zones de protection environnementale. La MRAe s'interroge sur le qualificatif d'agrivoltaïsme, dans la mesure où la présente révision de la carte communale prévoit la création d'une zone Ux* propice à l'accueil de projet d'énergie renouvelable sans référence à la fonction agricole des parcelles. À l'inverse un projet agrivoltaïque strict se positionnerait sur un foncier à vocation principale agricole, qui en l'espèce ne justifierait pas la présente révision. La MRAe relève en outre des lacunes dans l'analyse de la trame verte et bleue communale et dans la prise en compte des PNA par l'étude des incidences, et l'absence de recherche des possibilités de production photovoltaïque au sein de la zone constructible du plan de zonage de la carte communale. De plus, le projet de révision nécessite une demande de dérogation à la « Loi Montagne » car le site se trouve en discontinuité de la zone constructible.

En cohérence avec l'article R 161-2 du code de l'urbanisme (CU), le rapport de présentation (RP) de la carte communale doit expliquer « *les choix retenus, notamment au regard des objectifs et des principes définis aux articles L. 101-1 et L. 101-2, pour la délimitation des secteurs où les constructions sont autorisées et justifiées, en cas de révision, les changements apportés, le cas échéant, à ces délimitations* ». Cette démarche demande à être complétée : les choix de localisation des zones de projet opérés par la carte communale du Recoux ne sont pas suffisamment justifiés par le RP au regard des « *solutions de substitution raisonnables* ».

À ce titre, la MRAe rappelle l'article 15 de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables¹³ quant à la planification des « *zones d'accélération* » du déploiement des énergies renouvelables et des zones d'exclusion, et l'article L 161- 4 du CU, modifié par cette loi le 12 mars 2023, qui permet aux communes non couvertes par un SCoT approuvé, de « *délimiter les zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables arrêtées en application de l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie* ». L'article L 161-4 permet également de « *délimiter des secteurs dans lesquels est soumise à conditions l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables* ». La MRAe signale l'intérêt de délimiter ces zones ou ces secteurs en amont des projets en s'assurant de leur cohérence avec le SCoT en cours de révision.

La MRAe rappelle également que les orientations nationales réaffirment la priorité donnée à l'intégration du photovoltaïque aux bâtiments et sur les sites déjà artificialisés ou dégradés. Ces éléments sont par ailleurs repris dans le SRADDET, et notamment la règle n°20 qui indique « *Identifier les espaces susceptibles d'accueillir des installations ENR en priorisant les toitures de bâtiments, les espaces artificialisés et les milieux dégradés (friches industrielles et anciennes décharges par exemple), et les inscrire dans les documents de planification* ».

La MRAe rappelle enfin que le projet doit démontrer que la solution choisie correspond à celle de moindre impact parmi plusieurs solutions alternatives vraisemblables et équivalentes (équivalentes en surface pour les parcs PV). Dans un second temps, une fois le site choisi, l'organisation spatiale du projet doit être optimisée afin de s'adapter aux contraintes locales de présence d'espèces et d'habitats naturels à enjeux mais aussi de contraintes techniques (pente, exposition).

La MRAe recommande :

- **de démontrer la localisation du zonage Ux* « énergie renouvelable » par une démarche de choix de substitution raisonnables présentée par le rapport de présentation et menée à l'échelle de la commune et du SCOT**
- **de saisir l'opportunité de l'élaboration du SCOT du Gévaudan et de la loi APER pour élaborer une stratégie d'implantation des projets d'énergie renouvelable privilégiant les zones anthropisés et de moindre impacts.**

13 loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 surnommée loi APER

Le dossier, qui comporte le RP, le règlement graphique et le résumé non technique, ne présente pas d'évaluation environnementale telle que déclinée dans l'article R 161-3 du CU, mais des extraits de l'étude d'impact déclinant les impacts et les mesures ERC¹⁴ en phases travaux et exploitation. La MRAe rappelle que le RP de la carte communale doit exposer à une échelle élargie :

- les incidences du projet de modification, en lien notamment avec la « zone tampon » du Bien UNESCO « Causses et Cévennes », avec la trame verte et bleue communale (voir plus loin) et avec le PNR des Grands Causses qui abrite des espèces avifaunes patrimoniales telles que « *l'Aigle botté, le Circaète Jean-le-Blanc, le Vautour percnoptère ou encore le Bruant ortolan* »¹⁵ ;
- l'ensemble des mesures envisagées pour éviter, réduire voire compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre de la carte sur l'environnement (mesures ERC). En confondant les mesures ERC relevant de la carte communale et celles relevant du niveau projet, la carte communale ne joue pas suffisamment son rôle dans la prise en compte de l'enjeu environnemental¹⁶, négligeant les mesures d'évitement et de compensation sur des périmètres élargis.

En revanche, les indicateurs de suivi présentent positivement des objectifs de suivi des enjeux naturalistes ainsi que les acteurs pouvant intervenir. La MRAe s'interroge néanmoins sur les indicateurs de préservation du paysage et souligne l'intérêt de mener les études adéquates en amont du projet de révision (voir plus loin).

Dans le cadre de l'évaluation environnementale, la MRAe recommande de mener, à l'échelle de la commune, l'analyse des incidences du projet de révision et la démarche d'évitement, de réduction voire de compensation. Elle recommande également de les inscrire au rapport de présentation.

5 Prise en compte de l'environnement

5.1 Préservation des milieux naturels

Le rapport de présentation indique qu'« *une grande partie de la zone d'étude fait partie de la trame verte en tant que corridor écologique* »¹⁷. Elle est composée, sur une surface de 13 ha, d'habitats boisés (Pin Sylvestre) et semi-ouverts (landes à buis) « *accueillant des végétations banales et très répandus sur le territoire* »¹⁸, représentant donc « *des enjeux faibles* ». Les enjeux sur les pelouses sèches sont qualifiés de « *modérés* » en raison de leur minorité sur le site et de leur « *état assez mauvais de conservation* ». L'enjeu de continuité écologique de ce milieu n'est pas étudié ensuite dans le bilan des incidences. La MRAe souligne néanmoins l'intérêt de réévaluer les incidences potentielles du projet de révision sur les continuités écologiques et d'en déterminer les besoins éventuels en compensation.

Par ailleurs, le RP a positivement explicité les critères de pondération des enjeux pour les espèces faunistiques présentes sur la zone d'étude. Les incidences sur les chiroptères sont qualifiées à juste titre de « *modérées* » en raison de la perte des territoires de chasse (haies...). En revanche, les incidences sur les espèces nicheuses (dont l'Alouette Lulu) semblent sous-évaluées car uniquement justifiées par la présence de milieux similaires à proximité.

La MRAe relève en outre qu'aucune recherche n'a été menée sur les espèces patrimoniales des ZPS et du PNR situés à proximité.

14 « Éviter-réduire-compenser »

15 RP p.134

16 La collectivité pourra utilement se reporter au guide de 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%20%E2%80%99%C3%A9valuation%20environnementale%20des%20documents%20d%E2%80%99urbanisme.pdf>

17 RP p.136

18 RP p.140

Enfin, la réalisation du projet nécessite le défrichement d'une dizaine de boisements de pins sylvestres. Le RP et l'étude d'impact font référence à une carte des enveloppes de boisements soumis à autorisation de défrichement définies avec l'appui de la DDTM de la Lozère, mais cette carte n'est pas fournie et le projet de révision n'explique pas dans quelle mesure il s'insère dans une stratégie globale d'autorisations de défrichement.

Le RP justifie les impacts jugés « faibles » par le fait que la surface est limitée et qu'il ne s'agit pas de forêts à enjeu de production de bois. Néanmoins, la MRAe s'interroge sur la pertinence de supprimer un espace pouvant être qualifié de « puits de carbone » afin de produire de l'énergie moins carbonée, et considère qu'un bilan carbone est nécessaire. De plus, le RP n'évalue pas les incidences de la coupe rase sur les sols (qualité, érosion).

Enfin, vu l'ensemble des impacts sur la biodiversité locale et sur le nombre important de PNA concernés, par ce projet, la MRAe indique également que le porteur de projet devra interroger la Direction de l'écologie de la DREAL dans l'éventualité d'une demande de « dérogation Espèces protégées »¹⁹.

La MRAe recommande un bilan carbone du projet et une meilleure détermination des enjeux et des incidences sur les continuités écologiques, sur les habitats favorables aux espèces nicheuses et aux chiroptères, et sur les fonctionnalités écologiques du massif forestier.

La MRAe recommande également de privilégier l'évitement des incidences négatives sur les milieux naturels et d'évaluer les mesures compensatoires en cas d'insuffisance des mesures d'évitement et de réduction. Après ces dernières, les porteurs du projet doivent initier une réflexion sur l'évaluation des impacts résiduels et sur le besoin de compensation

La MRAe recommande de vérifier auprès la Direction de l'écologie de la DREAL de la nécessité ou non d'une demande de « dérogation Espèces protégées ».

5.2 Consommation d'espaces naturels et forestiers

Le projet de révision de la carte communale prévoyant la création d'une zone Ux* propice à l'accueil de projet d'énergie renouvelable, la MRAe rappelle le décret n° 2023-1408 du 29 décembre 2023 définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace au titre du 6° du III de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, et l'arrêté du 29 décembre 2023 définissant les caractéristiques techniques des installations de production d'énergie photovoltaïque exemptées de prise en compte dans le calcul de la consommation d'espace naturels, agricoles et forestiers (ENAF). Elle souligne l'intérêt de clarifier dans quelle mesure le projet de révision s'inscrit ou non dans le calcul de consommation d'ENAF.

La MRAe recommande d'analyser la consommation éventuelle d'espaces naturels et forestiers induite par le projet de révision et de privilégier l'évitement et la réduction de cette consommation.

2.1 5.2 Prise en compte du paysage

Le site concerné par le projet de révision est situé dans la « zone tampon » du Bien UNESCO « Causses Cévennes » inscrit au titre des « Paysages culturels de l'agropastoralisme méditerranéen ». Le territoire d'étude se développe sur le causse du Masegros, prolongement sud-ouest du causse de Sauveterre. Le RP restitue un tableau indiquant des impacts « forts » et une forte visibilité du projet notamment depuis le sud et le village du Recoux. Pourtant les mesures d'évitement et de réduction sont prévues seulement à l'est du site par la conservation de la bande boisée. La MRAe relève l'intérêt de prendre en compte l'intégralité des visibilités sur le site du projet.

De plus, la MRAe rappelle la motion sur les installations photovoltaïques du Conseil scientifique de l'Entente interdépartementale Causses et Cévennes, en charge de la mise en œuvre des orientations du Bien UNESCO. Cette motion (Conseil scientifique des 21 et 22 mars 2019) indique notamment que « [...] compte tenu de l'intérêt général que représente la préservation des paysages que [...], dans la zone tampon du Bien, le cas

¹⁹ En application des articles L. 411-2 et R. 411-6 à 14 du code de l'environnement.

échéant, les installations photovoltaïques industrielles au sol ne devraient être envisagées que dans les zones déjà artificialisées sans valeur patrimoniale, archéologique ou écologique, sous réserve de leur intégration architecturale et paysagère et d'une maîtrise de leurs impacts environnementaux et paysagers, notamment sur le cœur du Bien ». La MRAe signale en outre l'intérêt d'analyser les effets cumulés des installations photovoltaïques sur la commune de Massegros Causse Gorges.

La MRAe recommande de mener la démarche d'évitement et de réduction des incidences paysagères du projet de révision sur l'ensemble des cônes de visibilité du site, notamment depuis le sud. Elle recommande également d'analyser ces incidences au regard de la situation particulière du site au sein de la « zone tampon » du Bien UNESCO Causses et Cévennes, et de prendre en compte les effets cumulés des installations photovoltaïques prévues sur la commune nouvelle.