



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis sur l'élaboration du PLUi de la communauté de communes de Conques Marcillac (12)

N°Saisine : 2024-013019

N°MRAe : 2024AO62

Avis émis le 13 juin 2024

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 19 mars 2024, l'autorité environnementale a été saisie par le président de la communauté de communes pour avis sur le projet d'élaboration du PLUi de Conques-Marcillac (Aveyron).

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 lors de la réunion en date du 13 juin 2024 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Jean-Michel Salles, Annie Viu, Florent Tarrisse, Christophe Conan, Yves Gouisset et Philippe Junquet.

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 27 mars 2024 et a répondu le 5 juin 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

Le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes de Conques-Marcillac vise à doter les 12 communes du territoire d'un document d'urbanisme commun. Cette démarche définit une première vision communautaire de l'urbanisme et de l'aménagement, à l'horizon 2035 ; ce qui est, en soi, une avancée à saluer sur ce territoire.

La MRAe rappelle que la maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles constitue la première mesure d'évitement des impacts les plus importants sur l'environnement. En l'espèce, le projet ne montre pas la recherche d'une consommation foncière maîtrisée au regard des besoins, ni la priorisation du bâti et de la trame urbaine des principaux bourgs, dans un tissu rural. La consommation d'espace est présentée de façon particulièrement peu claire : minorée par rapport à ce qui est effectivement prévu, aggravée dans ses conséquences par une armature territoriale dispersée, elle n'est pas questionnée par rapport aux enjeux environnementaux.

Les secteurs de développement choisis ne font pas l'objet d'une analyse proportionnée aux enjeux, qui ne sont pas toujours connus, ni d'une déclinaison de la séquence « *éviter, réduire, compenser* ». L'extension de la zone d'activités économiques à proximité de l'aéroport « *Rodez-Aveyron - la Cordenade* », présentée comme à fort enjeu de développement pour tout le territoire, est identifiée dans le PLUi sans être soumise à la démarche évaluative ; ce qui constitue un manque important du dossier. Le PLUi reprend également un projet précédemment examiné par la MRAe, sans répondre aux recommandations qui avaient été formulées dans l'avis. Les enjeux environnementaux ne sont pas tous analysés.

La MRAe considère que le PLUi est susceptible d'impacts significatifs sur l'environnement, dont les enjeux naturalistes et paysagers notamment sont particulièrement forts sur le territoire. Compte tenu des défauts méthodologiques de l'évaluation, le rapport de présentation n'apporte pas les éléments permettant d'assurer que les principaux enjeux environnementaux sont correctement appréhendés et maîtrisés. La MRAe estime nécessaire de le reprendre substantiellement ; ce qui implique que le projet de PLUi lui soit représenté pour avis.

Les observations détaillées de la MRAE, présentées ci-après, ne visent pas l'exhaustivité, mais apportent un éclairage sur les principaux sujets à prendre en considération dans un rapport de présentation amendé.

AVIS DÉTAILLÉ

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

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Conques-Marcillac 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 MRAe².

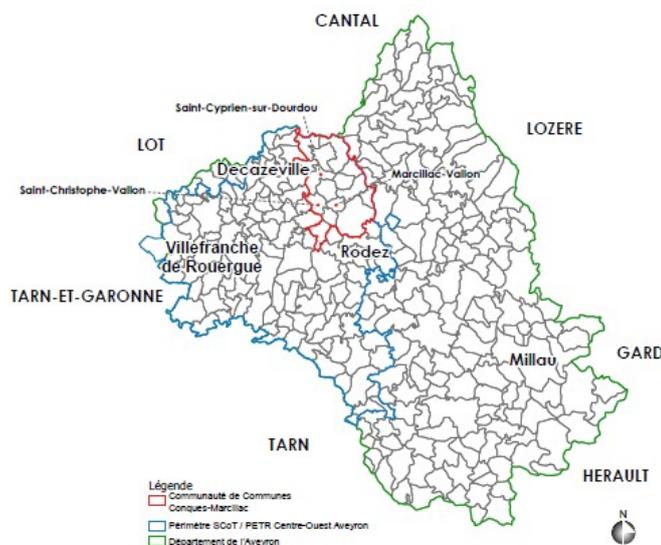
En application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes :

- 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 territoire et du projet

2.1 Le territoire

Le territoire intercommunal de Conques-Marcillac, territoire rural du nord de l'Aveyron, est maillé de bourgs, villages et hameaux. Composé de 12 communes, il compte 12 114 habitants en 2021 sur une superficie de 418 km² (population municipale - source INSEE). Décrit dans le diagnostic comme relativement hétérogène, le territoire est sous l'influence de l'agglomération de Rodez au sud et dans une moindre mesure, du bassin de Decazeville au nord-ouest. Marcillac-Vallon (1 719 habitants en 2021) et la ville nouvelle de Conques-en-Rouergue³(1 573 habitants en 2021), situées sur l'axe touristique de la RD 901, sont les bourgs les plus importants, avec Saint-Christophe-Vallon (1 173 habitants en 2021) sur l'axe économique de la RD840.



Localisation de la communauté de communes et des trois bourgs principaux dans le département de l'Aveyron – rapport de présentation

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

3 La commune nouvelle est issue du regroupement des communes de Conques, Grand-Vabre, Noailhac et Saint-Cyprien-sur-Dourdou.

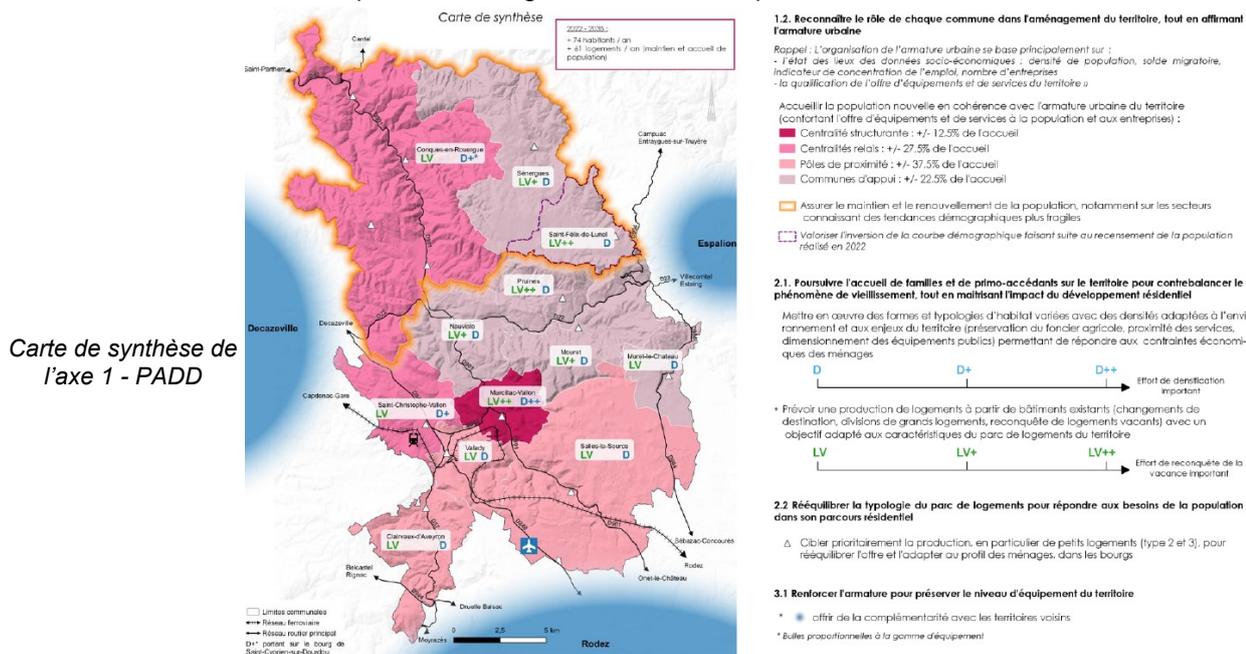
Le territoire comporte des éléments naturels, paysagers et patrimoniaux exceptionnels, notamment attestés par la présence d'un site Natura 2000 issu de la directive « habitats faune flore », le long de la rivière Lot au nord du territoire, auquel est associée la présence de deux espèces d'intérêt communautaire (la Loutre d'Europe et le Chabot), une dizaine de zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1, quatre ZNIEFF de type 2⁴, un arrêté préfectoral de protection de biotope⁵, un espace naturel sensible, des plans nationaux d'action (PNA)⁶, en faveur des espèces menacées (Lézard Ocellé, Pie-Grièche à tête rousse, Milan royal, Vautour moine, chiroptères) ainsi que des PNA sans périmètre comme les papillons de jour, les odonates, les plantes messicoles et les pollinisateurs. Les milieux porteurs de forts enjeux de biodiversité sont principalement liés au causse et ses milieux ouverts, aux cours d'eau et zones humides, aux boisements de feuillus anciens. De nombreuses espèces à forts enjeux (protégées ou patrimoniales) y sont également répertoriées. Ce territoire au relief marqué, avec une multitude de paysages variés et pittoresques, compte dix sites à forte valeur patrimoniale. Il est traversé par les Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle, inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Le site de Conques, classé, labellisé « *Grand Site Occitanie* », est inscrit dans une démarche de labellisation « *Grand Site de France* ».

L'intercommunalité fait partie du territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Centre Ouest Aveyron, qui couvre 9 intercommunalités et 123 communes. Ce document, approuvé le 6 février 2020, a fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 15 octobre 2019 qui a relevé la forte consommation d'espace programmée, sans décliner suffisamment la démarche d'évaluation environnementale malgré les forts enjeux⁷.

2.2 Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal

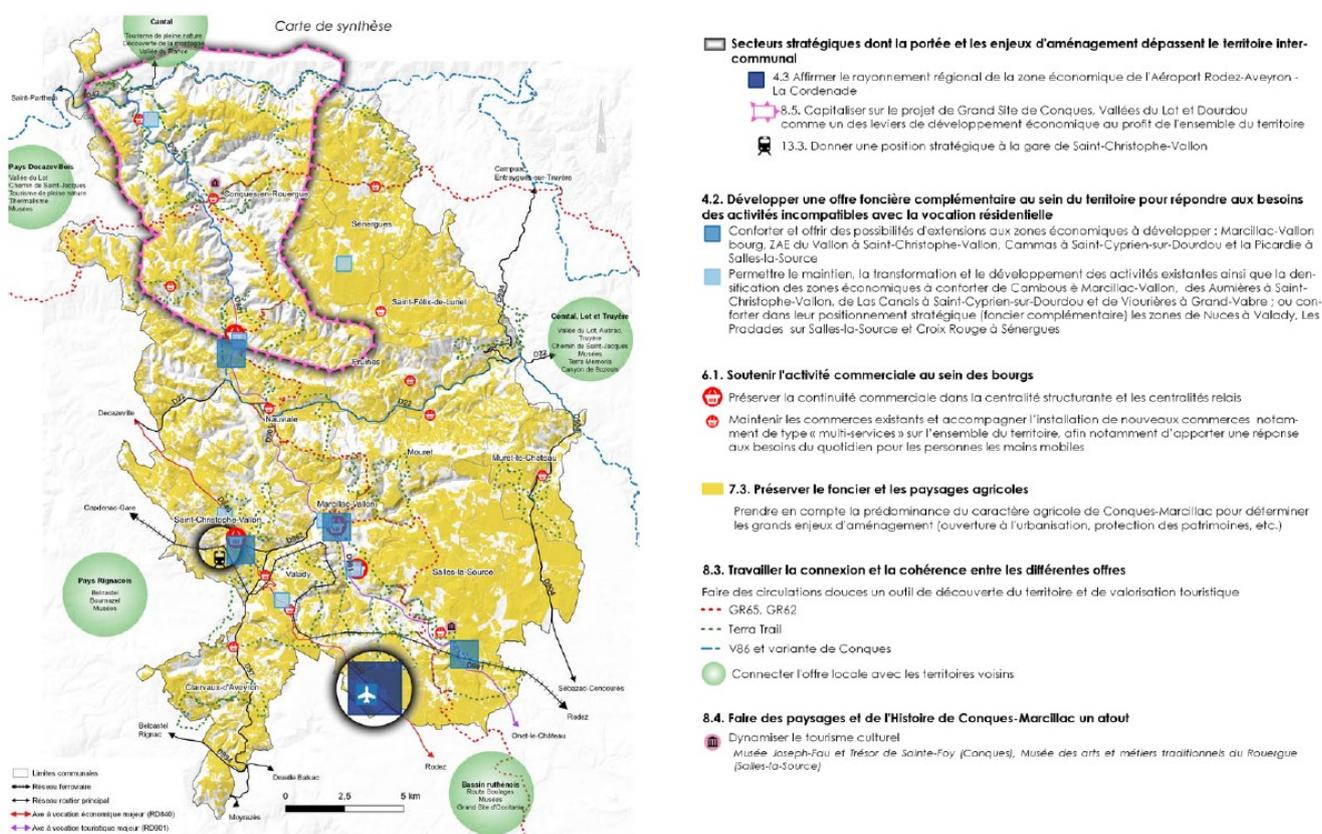
Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) s'articule autour de quatre axes :

- **axe 1 : « organiser une offre d'accueil qualitative répondant aux besoins des habitants actuels et futurs »** : notamment « soutenir la croissance démographique » avec en 2035 une population de 13 250 habitants nécessitant plus de 797 logements à créer, répartis selon l'armature du territoire ;



- 4 Le réseau Natura 2000 rassemble les sites naturels ou semi-naturels de l'Union européenne ayant une grande valeur patrimoniale pour la faune et la flore exceptionnelle qu'ils contiennent, au titre de la directive « oiseaux » ou de la directive « habitats » ; les ZNIEFF de type 1 sont des secteurs caractérisés par la présence d'espèces ou de milieux rares, remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel ; les ZNIEFF de type 2 correspondent à de plus grands ensembles que les précédentes, d'une grande richesse sur le plan naturel.
- 5 L'arrêté protège l'habitat naturel -le biotope- abritant une ou plusieurs espèces animales ou végétales sauvages et protégées. Il s'agit du biotope situé sur la commune de Salles-la-Source, au lieu-dit « Puech Hiver ».
- 6 Les plans nationaux d'action 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. Cet outil est mobilisé lorsque les autres politiques publiques environnementales et sectorielles incluant les outils réglementaires de protection de la nature sont jugées insuffisantes pour aboutir à cet objectif » - site du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.
- 7 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2019ao144.pdf

- axe 2 : faire du développement économique un levier d'attractivité pour tout le territoire : il s'agit notamment de « développer une offre foncière complémentaire au sein du territoire pour répondre aux besoins des activités incompatibles avec la vocation résidentielle » :
 - « conforter et offrir des possibilités d'extension aux zones économiques à développer : Marcillac-Vallon Bourg, ZAE du Vallon à Saint-Christophe-Vallon, Cammas à Saint-Cyprien-sur-Dourdou et la Picardie à Salles-la-Source » ;
 - « permettre le maintien, la transformation et le développement d'activités existantes ainsi que la densification des zones économiques à conforter de Cambous à Marcillac-Vallon, des Aumières à Saint-Christophe-Vallon, de Las Canals à Saint-Cyprien-sur-Dourdou, et de Viourières à Grand-Vabre ; ou conforter dans leur positionnement stratégique (foncier complémentaire) les zones de Nuces à Valady, Les Pradades sur Salles-la-Source et Croix Rouge à Sénergues » ;
 - « affirmer le rayonnement régional de la zone économique de l'Aéroport Rodez-Aveyron - la Cordenade » : étendre la zone d'activités, « notamment pour accueillir des activités industrielles et artisanales ayant des besoins fonciers importants à très importants, répondant à un intérêt dépassant largement le périmètre de la Communauté de Communes Conques-Marcillac » : une surface urbanisable à vocation économique de près de 10 ha est programmée sur ce secteur ; positionner l'aéroport comme un outil au service de l'attractivité du territoire ;



Carte de synthèse des axes 2 et 4 - PADD

- axe 3 : valoriser un cadre de vie riche et préservé : la collectivité entend notamment promouvoir la sobriété foncière par un aménagement urbain garant de la valorisation du patrimoine et du paysage : prioriser les logements dans les tissus déjà urbanisés, préserver le patrimoine architectural et paysager bourgs et villages de caractère, lignes de crête... ; elle souhaite « tendre vers le zéro artificialisation nette », avec un premier objectif de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) de 40 % par rapport à la consommation observée sur les 10 dernières années, estimée à 110 ha ; elle entend limiter l'exposition aux risques et nuisances ;
- axe 4 : inscrire le territoire dans une démarche de transition écologique volontaire, limitant l'impact de l'activité humaine sur les ressources du territoire, diminuer les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre (GES), et développer les énergies renouvelables (EnR) pour tendre vers un objectif de produire, en 2035, 50 % de la consommation finale du territoire.

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 des paysages ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la prise en compte des risques naturels ;
- la prise en compte des enjeux liés à la transition énergétique.

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

L'évaluation environnementale d'un PLUi doit être conduite selon 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. Proportionnée à la fois au contenu du document et aux enjeux, l'évaluation environnementale réinterroge l'ensemble du projet du point de vue de ses incidences sur l'environnement : scénario démographique, consommation d'espace, secteurs amenés à être impactés par la mise en œuvre du PLUi... L'évaluation environnementale du PLUi doit jouer tout son rôle en amont des projets du territoire : s'inscrire dans un ensemble hiérarchisé d'évaluations environnementales qui doivent permettre de vérifier, chacune à leur niveau, que le type de projet attendu est compatible avec la sensibilité environnementale du secteur, en prenant en compte les incidences cumulées avec d'éventuelles autres installations, sans se contenter de renvoyer toute l'analyse au niveau des futurs projets. Le maître d'ouvrage peut utilement se reporter au guide de référence réalisé par le commissariat général au développement durable⁸.

En l'état, l'évaluation environnementale du PLUi de Conques-Marcillac retranscrite dans le rapport de présentation ne remplit pas son rôle. Son appropriation est d'autant plus difficile que les documents, nombreux, complexes, touffus, comportent beaucoup d'informations sans permettre d'identifier facilement celles qui sont pertinentes.

Les choix opérés par le PLUi ne sont pas justifiés au regard des solutions de substitution raisonnables : sur les grands choix structurants comme les besoins de développement et de consommation d'espace, l'armature territoriale, la localisation des secteurs identifiés à développer ou aménager qui risquent d'impacter notablement des enjeux environnementaux, aucune analyse de solution alternative n'est présentée.

S'agissant de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF), le projet de PLUi s'est engagé dans une forte diminution des possibilités de construire en comparaison des documents d'urbanisme actuels. Le dossier annonce qu'il s'inscrit également dans les objectifs du SCoT qui prévoient pour la communauté de communes un maximum de consommation de 70 ha à l'horizon 2035. Ces objectifs sont toutefois très éloignés de ceux fixés par la loi Climat et Résilience et, par ailleurs, la démonstration des projections de consommation d'ENAF affichée apparaît erronée.

Pour la référence de consommation d'ENAF 2011-2021, le rapport de présentation fonde son estimation de 104 ha⁹ sur les données issues du portail national de l'artificialisation. Or, la consommation d'ENAF mentionnée sur ce portail à ce jour pour cette période sur le territoire est de 88 ha. Il en résulte que la consommation d'ENAF annoncée par le PLUi à l'échéance 2031 (68ha) représente une diminution de 23 % et non de 35 % pour l'ensemble des destinations et aménagements¹⁰. Même en affichage, on est donc loin des objectifs de réduction

8 Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, éditions Théma, novembre 2019 ; notamment la fiche 17 relative à l'articulation entre les évaluations des documents d'urbanisme et celle des projets, dans le cadre des procédures d'évolution (révisions, ...).

9 Cf. Tome 4 « justification des choix » p. 354

10 Les données de flux annuels de consommation d'espace sont disponibles jusqu'en 2022 sur le portail national de l'artificialisation, qui est la source utilisée dans le rapport de présentation pour mentionner une consommation de 110 ha sur la même période: <https://cartagene.cerema.fr/portail/apps/dashboards/81285f91fb774d3586b4b5dc2a9f5e6b>

de la consommation d'ENAF de 50 % prévue par la loi Climat et Résilience. De plus, la consommation d'espace projetée ne peut être appréhendée dans sa totalité, notamment sur les secteurs suivants¹¹ :

- 71,69 ha de secteurs d'extension urbaine à destination d'habitat, d'équipement, tourisme et loisirs mentionnés dans le dossier, sans compter la totalité des surfaces de terrains : par exemple sur les secteurs couverts par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP), seule une partie du terrain, dite « *nette mobilisable* », est prise en compte dans la consommation d'espace, alors que la « *surface brute de l'OAP* » est supérieure. De façon plus générale, aucun document ne permet de connaître les « *surfaces brutes* » totales des zones constructibles ou aménageables, ni d'en vérifier la sincérité : les « *espaces libres bruts pondérés* » des tableaux récapitulatifs sont pondérés par une rétention foncière « *estimée au cas par cas* », y compris dans les zones d'extension: cela conduit à surévaluer le besoin foncier sans prioriser l'enveloppe urbaine, au risque d'une forte dispersion. Pour calculer les « *espaces libres nets pondérés* », la collectivité déduit 25 % (parfois plus « *au cas par cas* »¹²) correspondant aux aménagements et équipements (voirie, réseaux...) des zones, sans les compter à un autre titre : or la création de tels aménagements sur des ENAF a pour effet de les soustraire à leur usage naturel, agricole et forestier, alors qu'ils ont, de plus, été comptés dans la consommation passée¹³ ;
- la consommation d'espace liée à l'extension de la zone d'activité de l'aéroport de Rodez n'est pas prise en compte au titre de la consommation d'espace planifiée parce que ce projet de développement, présenté comme la « *porte d'entrée aérienne du territoire* », serait d'intérêt inter-départemental ou inter-régional ; selon le dossier, le SCoT exclut également ce type de projet d'envergure supra-territoriale de l'objectif de réduction de la consommation d'ENAF et ne le comptabilise donc pas à l'échelle de son territoire. En conséquence, cette consommation d'espace n'étant pas prise en compte à un autre niveau (régional ou national) et dans l'attente de l'actualisation du SCoT, elle doit être comptabilisée au titre de la consommation planifiée sur le territoire intercommunal et doit à ce titre être prise en compte, de la même manière qu'elle l'a été pour calculer la consommation passée¹⁴ ;
- parmi les 102 emplacements réservés prévus pour réaliser des équipements publics, certains sont prévus sur des ENAF, sans être comptés dans la consommation d'espace planifiée.

Cette consommation d'espace prévisionnelle considérable repose sur un besoin estimé de 797 nouveaux logements à horizon du PLUi, soit 80 logements par an, ce qui semble démesuré au regard des 20 à 40 logements mis en chantier annuellement selon l'outil de suivi de la construction SITADEL¹⁵.

Or la maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles constitue la première mesure d'évitement des incidences sur l'environnement. Elle altère la qualité des paysages et des écosystèmes, représente un des principaux facteurs d'érosion de la biodiversité, aggrave les risques de ruissellement, éloigne les populations des centralités, allonge les déplacements, augmente les gaz à effet de serre et rend irréversible l'imperméabilisation des sols.

Les données de flux annuels rapportés à la période de référence des 10 ans précédant la loi « climat et résilience » soit entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020 sont consultables sur le site adossé au portail national : <https://mondiagnosticartificialisation.beta.gouv.fr/>, ou sur le site d'informations statistiques de la DREAL Occitanie : <https://www.picto-occitanie.fr/geoclip/#c=home>. Toutes ces sources indiquent une consommation d'espace non de 110 ha mais de 88 ha sur cette période.

- 11 D'autres types de consommation d'espace n'ont pas été vérifiées, dans les zones urbaines et les STECAL.
- 12 Rapport de présentation, document 2.1, tome 4 Justifications, p.298.
- 13 Pour une explication de la définition de la consommation d'espace, ainsi que de la méthode prise en compte dans le cadre de l'observatoire national de l'artificialisation, cf le fascicule 1 du Guide ZAN édité par le ministère de la transition écologique et de la cohérence des territoires : https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/ZAN_Fascicule1.pdf
- 14 Les mesures de la consommation d'espace passée issues de l'observatoire de l'artificialisation n'excluent pas la consommation d'espace proche d'un aéroport ou d'intérêt supra-communal.
- 15 Les données de la construction issues de l'outil SITADEL peuvent être consultés sur le site www.picto-occitanie.fr. Ces chiffres sont inférieurs au chiffre moyen de 51,7 logements commencés par an cités dans le rapport de présentation, fondé sur une période de référence antérieure à 2018 alors que les données plus récentes sont disponibles.

Du simple fait du projet de consommation d'espace, le PLUi ne contrecarre pas la pression existante sur l'environnement, renforcée par le choix d'une armature urbaine dispersée, susceptible d'accroître les déplacements et donc les émissions de gaz à effet de serre. L'analyse de solutions alternatives suppose d'étudier un scénario de développement plus mesuré en nombre de logements, comportant des ambitions fortes sur la résorption de la vacance (aucun objectif de réduction n'est évoqué dans le dossier, alors que le rapport de présentation fait état de 546 logements vacants, soit un taux de vacance de 7,4 %), l'analyse des possibilités de réduire la rétention foncière, l'accompagnement et l'incitation au comblement des dents creuses, une armature territoriale moins dispersée, etc. La définition du besoin de zones économiques ne peut se contenter d'affirmer une ambition de développement autour de l'aéroport (pour ce qui concerne cette zone, par exemple) mais doit se fonder sur des analyses de dynamiques et être comparée à des scénarios alternatifs tenant compte des enjeux environnementaux.

S'agissant de la localisation des sites identifiés dans le dossier comme présentant des risques d'incidences importants sur l'environnement, ils n'ont pas non plus fait l'objet de recherche de localisations alternatives. C'est notamment le cas du projet d'extension de plus de 7 ha de la carrière de « Puech Hiver » à Salles-la-Source, qui a donné lieu à un projet de mise en compatibilité du PLU communal et à un avis rendu par la MRAe le 21 octobre 2021¹⁶ ; la procédure n'a pas été menée à son terme et est reprise dans le cadre du PLUi qui lui consacre un développement spécifique. L'avis MRAe relevait que le dossier ne respectait pas la réglementation relative à l'évaluation environnementale stratégique d'un PLU en ne permettant pas une analyse correcte des incidences sur l'environnement, potentiellement fortes :

- cartes illisibles ou inexploitables, données naturalistes trop anciennes pour permettre leur analyse malgré la situation du terrain en ZNIEFF de type I et II, en limite immédiate d'une servitude de protection de biotope comportant des espèces de faune et de flore protégées, dans un secteur couvert par deux PNA en faveur du Lézard Ocellé et du Milan royal, dans un « réservoir de biodiversité de plaine sous pression » du fait de son exploitation selon le SCoT, et dont la majeure partie de l'extension est prévue sur des espaces à forts enjeux écologiques (pelouses sèches et frênaies) ;
- analyse insuffisante des perturbations liées au projet sur le réservoir de biodiversité et les secteurs proches, ainsi que sur les continuités écologiques, analyse insuffisante des incidences liées au transport des matériaux, aux nuisances sonores futures, aux risques de pollution des eaux souterraines dans un secteur karstique très sensible (proximité d'une doline)...

L'avis recommandait de saisir à nouveau la MRAe sur la base d'un dossier permettant l'analyse des incidences environnementales, et conseillait pour cela une procédure commune permettant de bien coordonner le document d'urbanisme et le projet, projet d'extension devant par ailleurs faire l'objet d'une étude d'impact.

A ce jour aucune étude d'impact du projet n'a été transmise à la MRAe. Le dossier de PLUi ne comporte pas de réponse aux observations soulevées ni d'analyse de solutions alternatives.

La même démarche est attendue sur tous les secteurs présentant des risques d'incidences sur l'environnement, de nature à réinterroger le choix de localisation.

La MRAe recommande d'intégrer dans l'évaluation environnementale l'étude de scénarios de substitution raisonnables au projet retenu (accueil démographique et besoin de logements, utilisation de l'existant et de la trame urbaine, zones économiques...), sur la base d'une présentation sincère et complète du projet de consommation d'espace.

Elle recommande de présenter des solutions alternatives aux secteurs présentant des risques d'incidences sur l'environnement et de démontrer le moindre impact de la solution retenue.

L'état initial de l'environnement ne permet pas d'identifier les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du document, permettant de démontrer dans une phase ultérieure la bonne prise en compte des enjeux par le projet, et de définir des indicateurs de suivi environnemental suffisamment pertinents et précis.

Si le PLUi traite de la plupart des enjeux environnementaux présents au sein du territoire intercommunal, il le fait trop souvent de manière uniquement bibliographique et générale, sans focus sur les problématiques spécifiques aux secteurs de projet. Ces éléments devraient pourtant orienter les choix du PLUi et notamment conditionner

¹⁶ <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2021ao55.pdf>

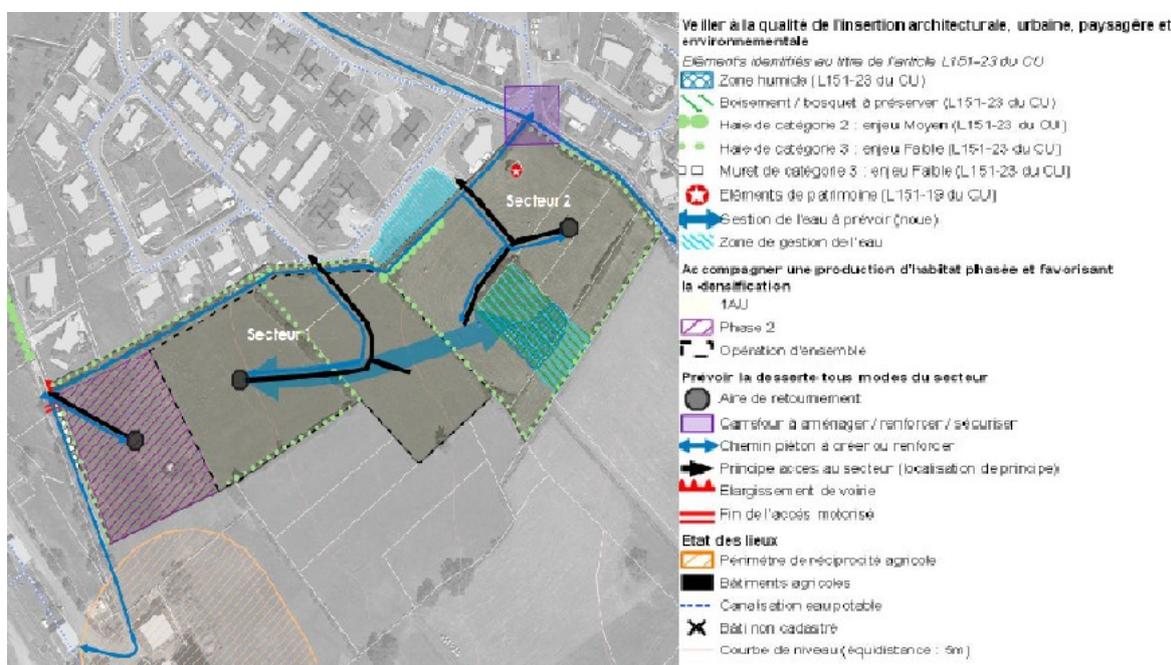
les ouvertures à l'urbanisation et leurs phasages. Par exemple, le paysage et le patrimoine constituent à juste titre un enjeu central dans la construction du PLUi ; cependant, aucune carte ne montre la localisation du « chemin de Saint-Jacques-de-Compostelle », par exemple, ni ne le croise avec le projet pour en déduire des mesures de protection, des sous-zonages particuliers etc. La carte de la trame verte et bleue, restituée à une très vaste échelle, ne semble pas non plus avoir été utilisée au soutien d'une démarche paysagère. Ces enjeux très généraux, par leur importance, méritent d'être spatialisés et croisés avec l'ensemble des secteurs voués à être artificialisés. Les nuisances sonores, présentées succinctement, ne permettent pas d'identifier l'éventuelle vulnérabilité de certains secteurs proches d'axes routiers bruyants ou d'autres équipements.

Des secteurs de développement de l'urbanisation sont prévus dans des zones particulièrement sensibles sur le plan naturaliste, dans des ZNIEFF de type I par exemple, qui comportent plus d'enjeux localisés du fait de leur surface réduite, sans que la présentation de l'état initial ne permette d'en connaître les caractéristiques et donc l'incidence de leur urbanisation.

L'analyse des incidences ne garantit pas, du fait des manques de l'état initial, l'identification du bon niveau d'enjeu. Les exemples, très nombreux, cités de manière non exhaustive, illustrent la variété des manques.

Sur la commune de Conques-en-Rouergue par exemple (illustration plus bas), une extension de l'urbanisation (nommée CY37 dans la fiche secteur) est prévue au nord du bourg de Saint-Cyprien-sur-Dourdou sur un terrain qualifié à fort enjeu du point de vue des micros-habitats potentiels liés à une prairie mésophile vallonnée et pâturée, sans recherche d'espèces protégées malgré sa situation en ZNIEFF de type I et II, ni analyse des continuités écologiques dans un réservoir de biodiversité.

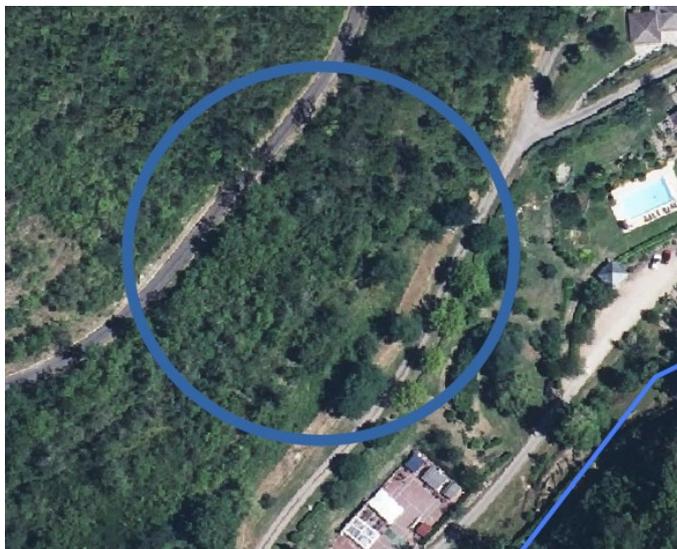
Sur la commune de Clairvaux (fiche secteurs p.62), le périmètre d'une zone AU a été réduit pour éviter la zone humide voisine ; mais les incidences de l'urbanisation, potentiellement prévue sur la zone d'alimentation de cette zone humide, ne sont pas connues. De même, dans le secteur d'aménagement de Saint-Christophe-Vallon (OAP n°8.3 Bourg-Sous la gare), la zone humide identifiée est intégrée dans l'OAP, le rapport affirmant que l'aménagement du secteur ne va pas compromettre l'alimentation de la zone, sans le démonter (carrefour, voies à aménager et constructions jouxtant la zone humide).



Carte de l'OAP et des aménagements prévus autour de la zone humide, secteur « bourg - sous la gare » à Saint-Christophe-Vallon

Les incidences paysagères des secteurs d'extension, en entrée de bourg, ou sur des sites sensibles ou fortement visibles (abords et secteurs visibles du chemin de Saint-Jacques de Compostelle par exemple), ne sont pas étudiées.

Sur la commune de Valady, dans le secteur « Las Canals », le projet touristique de création de 7 gîtes, hors périmètres d'inventaires et de sensibilité particulière, n'amènera pas une fréquentation susceptible de fortes incidences ; mais il s'accompagne d'un projet d'implantation photovoltaïque (PV) au sol sur 400 m² sans identifier le moindre impact environnemental de cet emplacement et sans évoquer qu'il s'agit de déboisement ; ce qui ne peut s'envisager sans analyser les incidences¹⁷.



Vue aérienne du secteur de développement touristique de « Las Canals » à Valady, sur laquelle la MRAe a entouré le secteur prévu pour développer des panneaux photovoltaïques

Les incidences de certains éléments particulièrement impactants du projet de développement sur les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas analysées : poursuite de la dispersion de l'habitat, avec une armature territoriale qui n'identifie que 12,5 % de l'accueil de population dans la « centralité structurante » (cf. carte du PADD reportée plus haut), plus d'une trentaine de petits secteurs de développement de l'habitat dans les zones naturelles (sous-secteurs Nh), choix de favoriser l'attractivité depuis l'aéroport, zones d'activités économiques...

Les incidences cumulées sur la biodiversité, le paysage, la ressource en eau, les gaz à effet de serre... ne sont pas appréhendées.

La déclinaison des mesures « éviter, réduire, compenser » (ERC) révèle d'importants problèmes méthodologiques :

- elle ne concerne que les enjeux naturalistes (rapport de présentation tome 5, p.65 à 101) ; les enjeux liés au paysage, à l'eau, au traitement des eaux usées par exemple, aux pollutions, aux risques naturels, aux nuisances sonores aux abords de certains axes routiers ou équipements, aux émissions de gaz à effet de serre, etc, doivent faire l'objet d'analyses, déclinées en tant que de besoin en mesures d'évitement et de réduction.

Par exemple, le rapport de présentation indique que les choix de zonage ont pris en compte les capacités des réseaux en matière de défense incendie, et le niveau de couverture des bâtiments existants. Pour autant, la proximité des forêts et le niveau de l'aléa ne semblent pas avoir été examinés dans la définition de certaines extensions, ou zones de projets, comme le secteur photovoltaïque Apv longeant le boisement dans la commune de Mouret, classée en aléa sévère par le plan départemental de protection des forêts contre l'incendie (PDPFI).

Concernant l'assainissement, l'état initial n'est pas complet : le rapport de présentation ne décrit pas l'état actuel des stations d'épuration, alors même que certaines connaissent des dysfonctionnements,

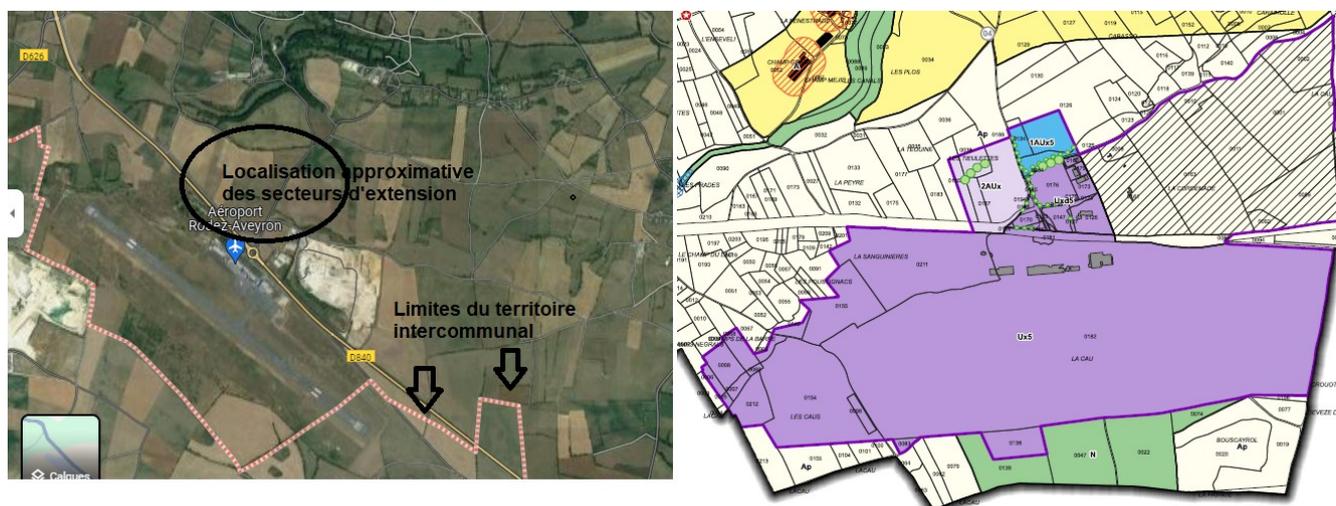
¹⁷ Notamment, en termes d'impacts sur la biodiversité et d'empreinte carbone liée au projet supposant de déboiser pour installer du PV. Un emplacement sur des sites pollués, dégradés ou anthropisés serait nettement plus approprié.

par exemple la station de Muret-le-Château, avec un réseau mixte drainant des eaux claires parasites¹⁸. Un tableau récapitulatif des capacités de chaque station montre que certaines seront dépassées avec l'arrivée de nouveaux habitants dans le cadre du PLUi (Clairvaux-d'Aveyron, Salles-La-Source-Souyri/Aiguillon, Valady/Saint-Christophe-Vallon) ou seront très proches de la capacité maximale (Salles-La-Source-Mondalazac). Sur cet enjeu lié à l'assainissement collectif, le rapport de présentation ne rend pas compte de la manière dont sont résolues les problématiques actuelles et à venir, et ne démontre pas que les choix d'urbanisation n'aggravent pas les dysfonctionnements constatés. Il est attendu que l'évaluation démontre de manière plus argumentée, sur la base d'un état initial complété, l'adéquation du projet d'urbanisation avec la capacité et l'état de fonctionnement des ouvrages. Le raccordement au réseau collectif d'assainissement fait partie des critères devant être mobilisés pour les choix d'urbanisation, afin de démontrer un choix de moindre impact environnemental.

- l'évitement n'est pas toujours priorisé sur les forts enjeux . Le rapport de présentation retrace quelques zones de projets à « *enjeu fort* » naturaliste, finalement évités ; ce qui est positif. Mais sur d'autres sites, les projets sont maintenus malgré un même niveau d'enjeu et sans recherche d'évitement : zone d'extension urbaine à Saint-Cyprien-sur-Dourdou sur une prairie mésophile vallonnée, qualifiée par le dossier à fort enjeu naturaliste au titre des « micro-habitats » potentiels. La MRAe rappelle que dans la déclinaison de la séquence ERC, la démarche d'évitement doit être la première effectuée et qu'elle doit être menée jusqu'au bout, avant d'envisager des mesures de réduction et de compensation.
- les mesures de réduction, lorsqu'elles sont présentées, sont difficiles à estimer faute d'état initial adéquat. De plus au regard des seuls enjeux identifiés, les mesures de réduction, consistant sur de nombreux secteurs à identifier des haies au titre de l'art. L.151-23 du code de l'urbanisme, et à permettre leur destruction et replantation dans le règlement du PLUi, ne sont pas non plus satisfaisantes. Ainsi, une zone à urbaniser (1AU) est prévue au nord du bourg de Saint-Cyprien-sur-Dourdou sur une « *prairie mésophile vallonnée pâturée bovins* » dont les enjeux liés aux micro-habitats potentiels sont classés « *forts* » par le rapport de présentation. La MRAe observe que ce terrain situé dans la ZNIEFF de type II « *Vallée du Dourdou* » empiète aussi sur sa partie nord sur le boisement de la ZNIEFF de type I « *Bois de Noailhac et de Saint-Cyprien de Dourdou* », et jouxte sur sa partie sud une autre zone à urbaniser 1AU avec lesquelles les incidences notamment cumulées ne sont pas connues. Sur la base de la réduction de la zone initiale, de l'identification de linéaires de haies dont la destruction est toutefois autorisée, et de la préservation de vieux chênes, sans questionner les incidences sur les milieux, le rapport de présentation estime que l'impact « *résiduel* » (après application des mesures) est « *faible* » sans l'avoir démontré. La partie nord n'est pas préservée dans l'OAP et seule une petite partie de la ZNIEFF est protégée par le règlement graphique (zone Ap), sans justification.

18 L'état des systèmes de collecte et des systèmes d'épuration peut être consulté sur le site du système d'information sur l'eau du bassin Adour-Garonne : <https://adour-garonne.eaufrance.fr/commune>

Par ailleurs, des pans entiers du projet de développement ne sont pas soumis à démarche évaluative, comme les terrains dédiés à l'extension de la zone d'activités économiques près de l'aéroport de Rodez, qui ne font l'objet d'aucune présentation ni analyse : l'absence de toute justification du besoin comme du choix du site, de toute analyse des enjeux environnementaux pertinents (milieux naturels, paysages, gaz à effet de serre...) et de déclinaison de la séquence ERC sur ce secteur constitue un manque important du dossier. Au vu de l'importance supra-communautaire que souhaite conférer la collectivité à cette zone, la justification, le choix de localisation, l'analyse de solutions alternatives doivent également prendre en compte l'analyse des besoins et dynamiques à un niveau supra-communautaire, d'autant plus que la zone d'activités est en limite du territoire intercommunal et peut concurrencer d'autres zones.



A gauche, report de la localisation approximative des secteurs d'extension sur une vue aérienne -Google Maps, à partir du règlement graphique (à droite)

La MRAe recommande de mener une analyse des enjeux environnementaux sur tous les secteurs de projet, de mener à son terme la démarche d'évitement en supprimant ou réduisant les zones de projet dans les secteurs à plus forts enjeux, et d'identifier des mesures de réduction et de compensation pour toutes les thématiques environnementales. Elle recommande en particulier de décliner la démarche évaluative sur les projets d'extension de la carrière et d'extension de la zone d'activités de Salles-la-Source, au niveau territorial pertinent au regard des enjeux.

Le mécanisme de suivi des effets du PLUi est centré exclusivement sur les objectifs du PADD. Le suivi des effets sur la biodiversité se réduisent au suivi des linéaires de haies, murets et arbres remarquables identifiés. Sans connaissance des enjeux, notamment naturalistes, potentiellement impactés sur les secteurs de projet, le mécanisme de suivi ne permet pas de « suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées » (art. R.151-3 du code de l'urbanisme).

La MRAe recommande, sur la base des compléments à apporter à l'état initial, de compléter le dispositif de suivi par l'identification d'indicateurs permettant d'évaluer les effets du plan sur l'environnement et de seuils d'alerte permettant si nécessaire d'engager des mesures correctives.

En l'état, sur la base d'un projet fortement consommateur d'espace qui n'en présente pourtant pas la totalité, d'un état initial manquant d'informations suffisamment localisées, de représentations cartographiques complètes et synthétiques permettant une analyse des sensibilités environnementales croisées avec le projet, et d'une présentation des solutions de substitution raisonnables portant sur les aspects les plus impactants du projet, la MRAe estime que les enjeux environnementaux ne peuvent être correctement analysés et que le projet de PLUi est à ce stade susceptible d'impacts notables sur l'environnement.

Les observations formulées dans cet avis ne sont donc pas exhaustives et pourront être amendées en fonction des compléments à apporter au dossier.

Bien que le PLUi conduise à réduire la consommation d'espace prévue dans les anciens documents d'urbanisme, le présent projet ne s'inscrit pas dans les objectifs de la loi Climat et Résilience et du SCoT. Ceci implique de revoir le projet de PLUi avant de le représenter à la MRAe dans le cadre d'une nouvelle saisine.