



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

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

Avis sur la révision allégée n°1 et n°2 du PLUi du Naucellois (12)

N°Saisine : 2025-014345

N°MRAe : 2025AO37

Avis émis le 28 avril 2025

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 27 janvier 2025, l'autorité environnementale est saisie par la communauté de communes du Pays Ségali pour avis sur les projets de révision allégée n°1, révision allégée n°2 et de modification de droit commun n°3 du PLUi du Naucellois, portant uniquement sur le territoire de l'ancienne communauté de communes du Naucellois.

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 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Florent Tarrisse, Bertrand Schatz, Christophe Conan et Éric Tanays.

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 07 février 2025.

Le préfet de département a également été consulté.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis doit 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

AVIS DÉTAILLÉ

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

Le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes Pays Ségali 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 est publié sur le site internet de la MRAe² et doit être joint au dossier d'enquête publique.

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 sont intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées sont pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation territoire et du projet

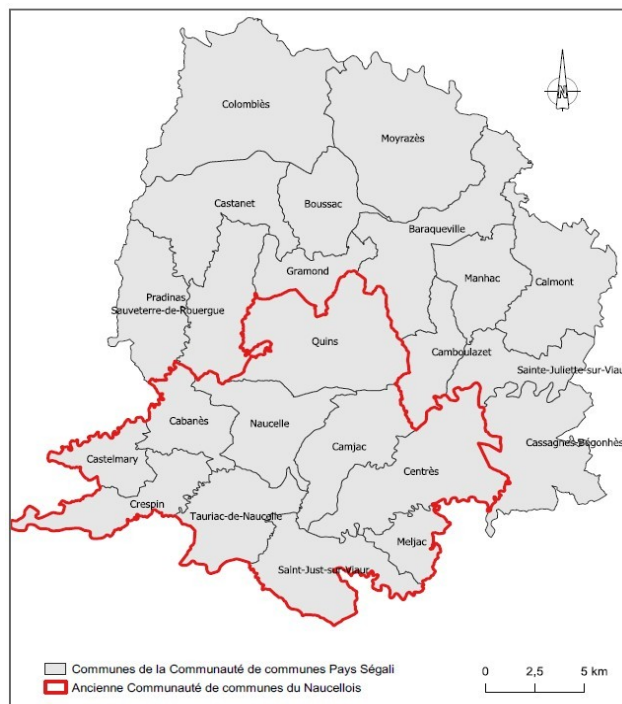
Depuis le 1er janvier 2017, la communauté de communes du Pays Ségali, intégrant la communauté de communes du Naucellois³, est compétente en matière de plan local d'urbanisme intercommunal. Le territoire est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Centre ouest Aveyron, approuvé le 06 février 2020, qui a donné lieu à un avis de la MRAe Occitanie le 15 octobre 2019⁴. L'élaboration du PLUi de la communauté de Pays Ségali Communauté a été prescrite le 14 novembre 2024.

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Naucellois a été approuvé le 02 décembre 2015 par le Conseil communautaire.

Après avoir établi un bilan du PLUi, le territoire a conclu à la nécessité de revoir certaines zones constructibles afin de permettre la réalisation des objectifs définis dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLUi en termes d'accueil de nouveaux habitants.

Les trois procédures d'évolution complémentaires et menées conjointement, la révision allégée n°1, la révision allégée n°2 et la modification de droit commun n°3, concernent uniquement le PLUi de la Communauté de communes du Naucellois.

La révision allégée n°1 a pour objet de permettre une extension de la zone urbaine à vocation principalement résidentielle sur 8 secteurs (p.7 – rapport de présentation



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

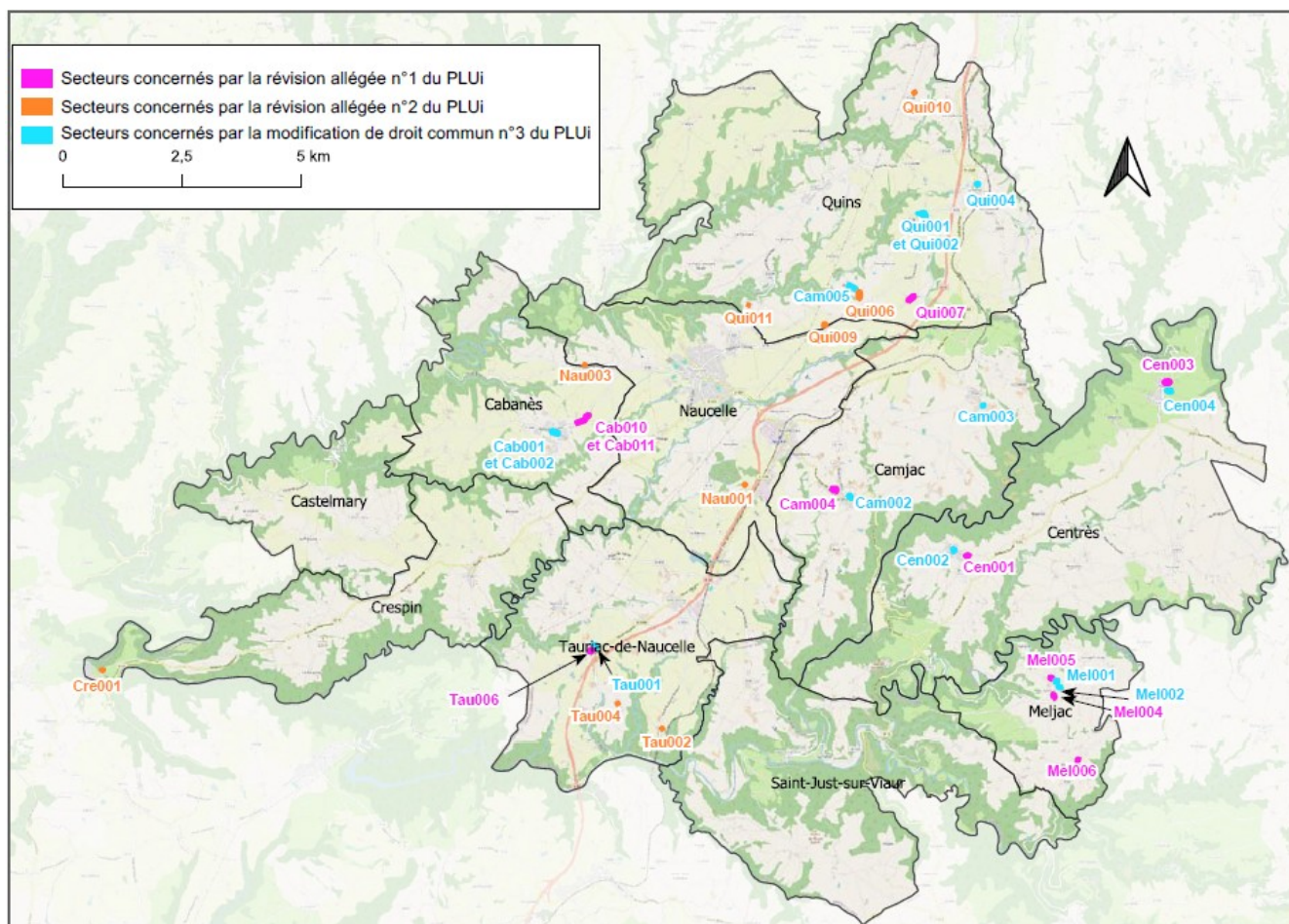
3 La communauté de communes du Pays Ségali est née de la fusion, le 1er janvier 2017, de la communauté de communes du Pays Baraquevillois, de la communauté de communes du Naucellois et d'une partie de la communauté de communes Viaur Céor Lagast.

4 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2019ao144.pdf

RA1). Ces extensions diminuent la surface agricole (secteur A) de 5 ha au bénéfice de zones urbaines classées Ub et Uh.

La révision allégée n°2 a pour objet de permettre une extension de la zone urbaine à vocation principalement résidentielle sur 9 secteurs (p.22 – rapport de présentation RA2). Ces extensions diminuent la surface agricole (secteur A) de 4,71 ha au bénéfice de zones constructibles classées NC1, correspondant à des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL) isolés.

La modification de droit commun n°3 a pour objet de déclasser des secteurs actuellement constructibles (Yb, Uh, AUh, 1AU et NC1), au bénéfice de la zone A (agricole) afin de compenser les zones constructibles prévues par les deux révisions allégées.



Carte de localisation des secteurs concernés par les trois procédures du PLUi du Naucellois

Typique des plateaux du Ségala, le territoire est situé dans le quart ouest du département de l'Aveyron, au sud-ouest de Rodez (à environ 25 km).

Le territoire bénéficie de l'influence du bassin ruthénois et, dans une moindre mesure, de celle du bassin albigeois. Sa connexion avec ces deux pôles est renforcée par l'aménagement de la RN88 à 2x2 voies, finalisée au printemps 2022.

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux pour ce projet d'évolution du PLUi du Naucellois concernent :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels ;

- la préservation du paysage ;
- 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

La MRAe relève en premier lieu que le processus d'évaluation environnementale ne présente pas, comme cela doit être le cas, une analyse globale des impacts cumulés des trois modifications concomitantes. Le dossier est ainsi scindé en trois rapports relatifs respectivement à la révision allégée (RA) n°1, à la RA n°2 et à la modification n°3, celle-ci étant présentée comme une « compensation » des deux premières (cf. tableau p.50). Il est indiqué que « *La modification de droit commun n°3 a uniquement pour objectif de réduire des zones constructibles (en compensation des ouvertures générées par les révisions allégées n°1 et 2) ; aussi elle n'a pas à faire l'objet d'un avis particulier de la part de l'autorité environnementale. Seules, les révisions allégées n°1 et 2 font l'objet d'une évaluation environnementale.* ».

La MRAe recommande de regrouper en un seul document les trois rapports de présentation des évolutions du PLUi présentées, et d'y retranscrire la démarche d'évaluation environnementale globale qui justifie les choix effectués par la commune.

La MRAe relève que le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) n'est pas joint au dossier. Pour rendre l'évolution du PLUi lisible et la mettre en perspective avec les grandes orientations d'aménagement du territoire, il est nécessaire d'intégrer le PADD au dossier d'enquête publique.

La MRAe recommande d'intégrer le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) au dossier d'enquête publique afin d'e fournir une information optimale du public attendue.

Les choix opérés par le PLUi ne sont pas justifiés au regard de solutions de substitution raisonnables. Ainsi, les besoins de logements et le choix de la location des espaces à aménager ne sont pas justifiés au titre du moindre impact environnemental. Par ailleurs, le choix de renoncer à l'aménagement de dents creuses au profit de la consommation d'espace naturel agricole ou forestier est à justifier d'autant plus que ce choix d'une urbanisation linéaire est de nature à accroître l'usage de la voiture individuelle au détriment des modes doux.,

La MRAe recommande de justifier les choix opérés par le PLUi, susceptibles d'engendrer des impacts sur l'environnement, en menant la comparaison entre différentes des alternatives raisonnables au regard des enjeux environnementaux.

Le rapport de présentation est incomplet puisqu'il n'expose pas les capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales conformément aux articles L.151-4 et R.151-1 du code de l'urbanisme.

Conformément au code de l'urbanisme, la MRAe recommande d'analyser la capacité de densification et de mutation du tissu urbain, en tenant compte des formes urbaines et architecturales, et de promouvoir les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces.

Les mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser, s'il y a lieu, les conséquences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et leur traduction concrète dans le règlement et/ou les OAP ne sont pas explicitement présentées dans un chapitre dédié. Les informations sont dispersées dans le rapport de présentation, ce qui ne facilite pas, pour le lecteur, l'appréhension de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre.

La MRAe recommande de présenter dans un chapitre dédié les mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser les impacts environnementaux et de présenter leur traduction concrète dans le règlement et/ou les OAP.

Les incidences cumulées des multiples secteurs de développement, sur les enjeux naturalistes, sur les paysages, sur les déplacements du fait de leur dispersion ne sont pas étudiées.

Le résumé non technique ne présente pas la démarche d'évaluation environnementale et ne propose aucune illustration ni cartographie de nature à permettre au lecteur de situer le secteur concerné. Il omet des informations structurantes importantes pour la compréhension du projet intercommunal, notamment en matière de consommation d'espace. La MRAe rappelle que le résumé non technique est un document déterminant pour l'appropriation du dossier et de l'évaluation environnementale par le public et qu'il doit être illustré de cartes appropriées permettant de localiser les principales évolutions du PLUi, les principaux enjeux environnementaux, les incidences du projet de PLUi et les mesures prises pour les éviter ou les réduire voire les compenser.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique pour la pleine compréhension du projet par le public, notamment de cartes de synthèse, afin d'appréhender les principaux enjeux, les incidences du projet de PLUi et les mesures d'évitement et de réduction retenues.

5 Prise en compte de l'environnement

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

Le PLUi du Naucellois a été approuvé en décembre 2015. La collectivité y a fixé les objectifs suivants en termes de développement démographique et résidentiel : « *La communauté de communes du Naucellois retient une perspective d'évolution démographique de 1% par an. Cette évolution se traduit sur la prochaine décennie par la production d'environ 270 logements afin d'assurer le développement démographique, sur la base de 2 personnes en moyenne par logement, mais aussi par une production de 232 logements pour compenser le desserrement des ménages. Ainsi, le Naucellois retient un objectif de développement pour environ 500 logements.* » (extrait de l'objectif 5.1 du PADD). Le PADD fixe une consommation maximale de 90 ha pour le logement.

Or, entre 2016 et 2023, 150 nouveaux logements ont été créés dont 123 à partir de constructions neuves et 27 à partir de l'existant. Cela représente, en moyenne, 18,75 logements par an sur cette période. Ainsi, le rythme observé (18,75 logements par an) est inférieur au rythme fixé dans le PLUi en vigueur (environ 50 logements par an). Le dossier considère cela comme une démonstration que les freins au développement sont trop importants dans le PLUi actuel et qu'il convient de les lever pour répondre aux objectifs du PADD. La MRAe estime que ce constat peut au contraire être révélateur de besoins largement surestimés, d'autant plus que le potentiel dans les zones actuellement ouvertes à l'urbanisation n'est pas étudié. Il est nécessaire de présenter une analyse fine des raisons de la tendance constatée et de son écart par rapport à la trajectoire initialement prévue par le PLUi.

L'étude applique, en matière de scénario démographique, celui issu du PADD élaboré en 2015. Une augmentation moyenne annuelle de 1 % par an est visée, alors que la croissance démographique du territoire de la communauté de commune du pays Ségali augmente beaucoup plus faiblement. La variation annuelle moyenne de la population entre 2016 et 2022 est de 0,36 %, soit 3 fois moins que l'objectif visé. La MRAe estime que le scénario démographique du PADD doit être révisé en tenant compte du contexte actuel. En l'état, il est nettement supérieur à la tendance et engendre un besoin de consommation d'espace surévalué. Le rapport de présentation ne justifie pas le maintien de ce scénario, qui doit aussi être comparé à des solutions alternatives plus conformes à la tendance observée par l'INSEE.

La MRAe recommande de préciser les éléments qui ont conduit à retenir le scénario démographique de 1 % de croissance démographique par an sur la période à venir.

Le rapport de présentation de la révision allégée n°1 indique que d'après le portail de l'artificialisation, 106,9 ha ont été consommés entre 2011 et 2020. Or, il est indiqué que « *depuis l'approbation du PLUi, 17,77 ha à vocation résidentielle ont été consommés (sur 9 ans)* » (p.48 du rapport de présentation- RA1). Selon le portail de l'artificialisation, la seule année 2020 totalise environ 70 ha de consommation d'espace. Au regard des données de 2021 et 2022, cette consommation ponctuelle, en lien probable avec les travaux sur la RN88, ne semble pas avoir une incidence significative sur l'attractivité du territoire en matière d'habitat. À ce titre, la MRAe

estime que la consommation d'ENAF passée, liée à la création ponctuelle d'infrastructures majeures, ne peut justifier une surconsommation d'espace à vocation d'habitat dans un contexte démographique atone. Ces éléments déterminants doivent être explicités dans le rapport de présentation pour comprendre le projet de territoire et retirés de la consommation passée pour le calcul des objectifs de modération foncière.

La MRAe estime qu'il convient, dès à présent, d'apporter des précisions sur la mise en œuvre par le PLUi de la stratégie de développement à l'échelle du SCoT et d'exposer les mesures envisagées dans le PLUi pour l'inscrire dans les objectifs du SRADDET en matière de réduction de la consommation d'ENAF

La MRAe recommande de préciser les actions envisagées pour respecter l'impératif de réduction significative de l'artificialisation des sols, notamment à travers le renforcement des objectifs de densification en matière d'habitat, en articulation avec le SCoT et le SRADDET

Par ailleurs, aucun mécanisme ne garantit une urbanisation en priorité dans la tâche urbaine, dans le cas où l'apport démographique ou les projets de développement économique sont moindres que prévu : le dossier de PLUi ne comporte pas de phasage de l'urbanisation, l'ensemble des zones d'extension sont immédiatement constructibles.

La MRAe recommande de phaser le développement des zones d'urbanisation future et de conditionner leur ouverture à la consommation effective des espaces disponibles, afin de permettre une meilleure maîtrise de la dynamique d'artificialisation, adaptable à l'évolution réelle du besoin.

Enfin, la MRAe insiste sur le fait que des reclassements de zones constructibles en zones agricoles ne peut en aucun cas être considéré comme une compensation d'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, d'autant moins qu'en l'occurrence, la majorité de ces reclassements est justifiée par des contraintes techniques ou de maîtrise foncière qui empêchent de fait l'urbanisation de ces zones. Le reclassement de ces secteurs est une mesure d'accompagnement intéressante, mais il ne compense pas les urbanisations nouvelles permises par les révisions allégées.

5.2 Biodiversité et milieux naturels

Le réseau hydrographique local joue un rôle déterminant dans la structuration du paysage des communes étudiées et constitue un facteur clé du contexte écologique. Ainsi, un site Natura 2000, classé en zone spéciale de conservation, est identifié. Il s'agit du site « Vallées du Tarn, de l'Aveyron, du Viaur, de l'Agout et du Gijou » (FR7301631), qui inclut trois secteurs ouverts à l'urbanisation. Le réseau ZNIEFF suit également le réseau hydrographique local et recoupe également deux zones ouvertes à l'urbanisation.

Concernant les plans nationaux d'actions (PNA), plusieurs zonages concernent directement les secteurs ouverts à l'urbanisation : Chiroptères, Milan royal (Domaine vital), Vautour moine (Domaine vital), Vautour moine (Aire globale de fréquentation).

L'état initial naturaliste s'appuie sur des informations générales et génériques tirées de la bibliographie. Un passage de terrain a été réalisé le 02 juillet 2024. Le pré-diagnostic écologique, réalisé sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, comporte une présentation sommaire des habitats naturels. Des précisions sur leurs caractéristiques principales et leurs fonctions sont attendues, ainsi que sur les espèces de faune et de flore qu'ils accueillent ou sont susceptibles d'accueillir et leurs facteurs de vulnérabilité (ce qui est susceptible de leur porter atteinte).

Une fois ce travail réalisé, le dossier doit définir les mesures d'évitement ou de réduction d'impact, voire de compensation, qui s'imposent (en matière d'implantation du bâti, des clôtures, de préservation d'éléments à enjeux avec une zone tampon suffisante, de renforcement du maillage végétal local...) et les traduire de manière efficace dans les documents réglementaires et/ou les OAP.

La MRAe recommande de compléter l'état initial écologique en apportant des précisions sur les caractéristiques principales et les fonctions des habitats naturels, ainsi que sur les espèces de faune et de flore qu'ils accueillent ou sont susceptibles d'accueillir. Elle recommande de reprendre l'analyse des incidences sur cette base afin de traduire dans le zonage, le règlement et/ou les OAP les mesures permettant de préserver et renforcer les éléments de nature qui présentent des potentialités en termes de fonctionnalités et d'accueil de la biodiversité.

Le syndicat mixte du bassin versant du Viaur a réalisé entre 2011 et 2014 l'inventaire des zones humides du bassin versant. Ce travail a permis de cartographier les zones humides présentes sur le terrain, de caractériser ces milieux (cortège floristique, espèces animales, fonctionnalités hydrologiques et écologiques, menaces) et de hiérarchiser les enjeux en fonction des fonctionnalités et du caractère patrimonial de chacune des zones.

La MRAe recommande de compléter l'état initial pour préciser l'analyse des incidences sur les zones humides en s'appuyant sur l'inventaire des zones humides établi par le syndicat mixte du bassin versant Viaur. Si nécessaire, les mesures complémentaires d'évitement et de réduction voire de compensation doivent être définies.

5.3 Préservation du paysage

L'état initial et l'analyse des incidences du volet paysage sont traités de manière sommaire et globale. L'absence de site et monument historique à proximité des évolutions du zonage suffit pour le porteur de projet à conclure que « *compte tenu de la nature des projets et du caractère rural et agricole du territoire, les projets ne devraient pas avoir d'impact majeur sur l'aspect patrimonial du territoire* » (p.125, rapport de présentation RA1 – p.120 – rapport de présentation RA2).

L'autorité environnementale a déjà relevé dans son avis sur l'élaboration du PLUi du Naucellois du 13 avril 2015, une « *étude paysagère incomplète* ».

Les informations manquent de précision sur le volet paysage dans les zones de projet. L'exigence de proportionnalité de l'évaluation environnementale suppose des focus plus précis sur les secteurs susceptibles d'incidences notables.

Plus particulièrement, le mitage du territoire du projet n'est pas abordé, sur un territoire déjà historiquement très dispersé. L'absence de présentation et de réflexion sur l'évolution de l'armature urbaine du territoire ne favorise pas la mise en œuvre de mesures d'évitement de la dispersion de l'habitat. Pourtant, la MRAe rappelle que le quatrième axe du PADD entend « *prendre en considération les composantes environnementales et paysagères dans l'aménagement et le développement durables des territoires* ».

A ce titre, la MRAe rappelle que la faible intégration paysagère de plusieurs habitations ou lotissements sur le territoire peut contribuer à sa banalisation et à sa dégradation. Le rapport doit montrer par des photographies, les incidences précises des zones de projets depuis différentes perspectives. En l'absence de cette analyse, aucune mesure de préservation du paysage adaptée à chaque secteur n'est intégrée dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

La MRAe recommande de présenter l'évolution de l'armature urbaine envisagée, ses incidences en matière paysagère et les mesures prises pour les éviter ou les réduire, notamment en limitant la dispersion de l'habitat. Elle recommande de compléter le rapport sur l'analyse paysagère en présentant les incidences précises des secteurs à aménager pour les nombreux projets situés en entrée de ville.

5.4 Transition énergétique

La mise en œuvre du PLUi est susceptible d'entraîner des effets négatifs en matière de consommation d'énergie fossile et d'émissions de gaz à effet de serre, du fait de la forte dispersion de l'urbanisation prévue dans le projet et du recours quasi-exclusif sur le territoire à la voiture individuelle. Or, le volet déplacement, énergie, climat n'est pas abordé. À ce titre, la MRAe renvoie aux principes du code de l'urbanisme sur l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme (article L101-2) .

L'article L. 151-21 du code de l'urbanisme précise : « *Le règlement peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit. À ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci* ».

La MRAe recommande d'étudier la possibilité d'inciter plus fortement au renforcement de la performance énergétique des constructions et installations existantes et à venir

