



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie sur le projet d'élaboration
de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la Muse et des Raspes du Tarn (12)**

n° saisine 2019-8000
n° 2019AO192

Avis n° 2019AO192 adopté le 20 décembre 2019 par
la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

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

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

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

Par courrier reçu le 11 octobre 2019 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes de la Muse et des Raspes du Tarn. L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL.

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 28 mai 2019), cet avis a été adopté le 27 décembre 2019 par le président de la MRAe, Monsieur Philippe GUILLARD, par délégation de la mission régionale.

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

Conformément aux articles R104-23 et R104-24 du code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie le 1 octobre 2019.

Conformément aux dispositions de l'article R104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique. Il est par ailleurs publié sur le site internet de la MRAe¹ ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.

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

Synthèse de l'avis

Le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de commune de la Muse et des Raspes du Tarn vise à doter les communes d'un document d'urbanisme commun. Sur ce territoire peu peuplé et de grande qualité environnementale, dans le parc naturel régional des Grands Causses, le projet de PLUi se révèle peu sélectif sur les pôles structurants du territoire. Il affirme une structuration autour de trois pôles, Saint-Rome-du-Tarn qui est également pôle d'équilibre au niveau du SCoT, Broquiès et Saint-Beauzély, tout en appuyant le développement démographique des sept communes les mieux équipées et assurant un équilibre avec les polarités voisines, ainsi qu'en développant également une offre résidentielle attractive sur les autres communes.

Dans un contexte rural prédominant, le PLUi prévoit une augmentation de la consommation d'espace par rapport aux 11 années passées dans l'ensemble des bourgs et villages, sans réelle justification ni étude des besoins, notamment sur les zones économiques. La MRAe recommande de reclasser en zone agricole et naturelle tous les secteurs qui ne peuvent pas être justifiés au regard des besoins.

L'approche méthodologique de l'évaluation environnementale n'est pas aboutie ; les différents secteurs n'ont pas été étudiés au regard de l'ensemble des sensibilités environnementales et leur analyse reste trop théorique. L'absence d'inventaire naturaliste et d'analyse paysagère sur la majorité des secteurs ouverts à l'urbanisation, et de zonages protecteurs des sensibilités les plus fortes, sont particulièrement problématiques. Le PLUi proposé est ainsi susceptible d'impacts significatifs en matière de milieux naturels de grande valeur écologique, de paysages et de risques.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en justifiant l'ensemble des sites choisis pour l'urbanisation ou les aménagements au regard de l'examen de solutions de substitution à l'échelle du territoire intercommunal, et de la prise en compte des enjeux environnementaux, une fois ceux-ci plus précisément identifiés.

En matière de maîtrise de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, la MRAe recommande de décliner plus complètement dans le PLUi les actions du PCAET du PNR des Grands Causses en cours d'approbation, en particulier en ce qui concerne la mobilité et le développement des énergies renouvelables.

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

Avis détaillé

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

L'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la Muse et des Raspes du Tarn (12) est soumise à évaluation environnementale systématique en raison de la présence de trois sites Natura 2000 sur le territoire : les trois zones spéciales de conservation « vallée du Tarn de Brousse jusqu'aux gorges » (FR7300847), « Buttes témoins des avant-causses » (FR7300854) et « Tourbières du Lézou » (FR7300870). Le projet fait par conséquent l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie.

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe² ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.

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

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

II. Présentation du territoire et du projet de PLUi

Située au sud du département de l'Aveyron, dans le parc naturel régional (PNR) des Grands Causses, la communauté de commune de la Muse et des Raspes du Tarn est composée de 13 communes rurales sur une superficie de 442 km². La communauté de communes accueillait 5 485 habitants en 2016, population globalement stable grâce aux apports extérieurs depuis 2011 (source INSEE), avec une évolution toutefois hétérogène entre le nord du territoire, proche de Millau et plus dynamique, et le sud, en déprise démographique. Le village le plus peuplé, Saint-Rome de Tarn, comporte moins de 900 habitants.

Le territoire est traversé au nord par l'autoroute A75, qui relie Clermont-Ferrand à Montpellier ; il est également desservi en son centre par des axes routiers assez denses reliant les territoires de Millau et Saint-Affrique, et assurant la desserte locale malgré les forts reliefs.

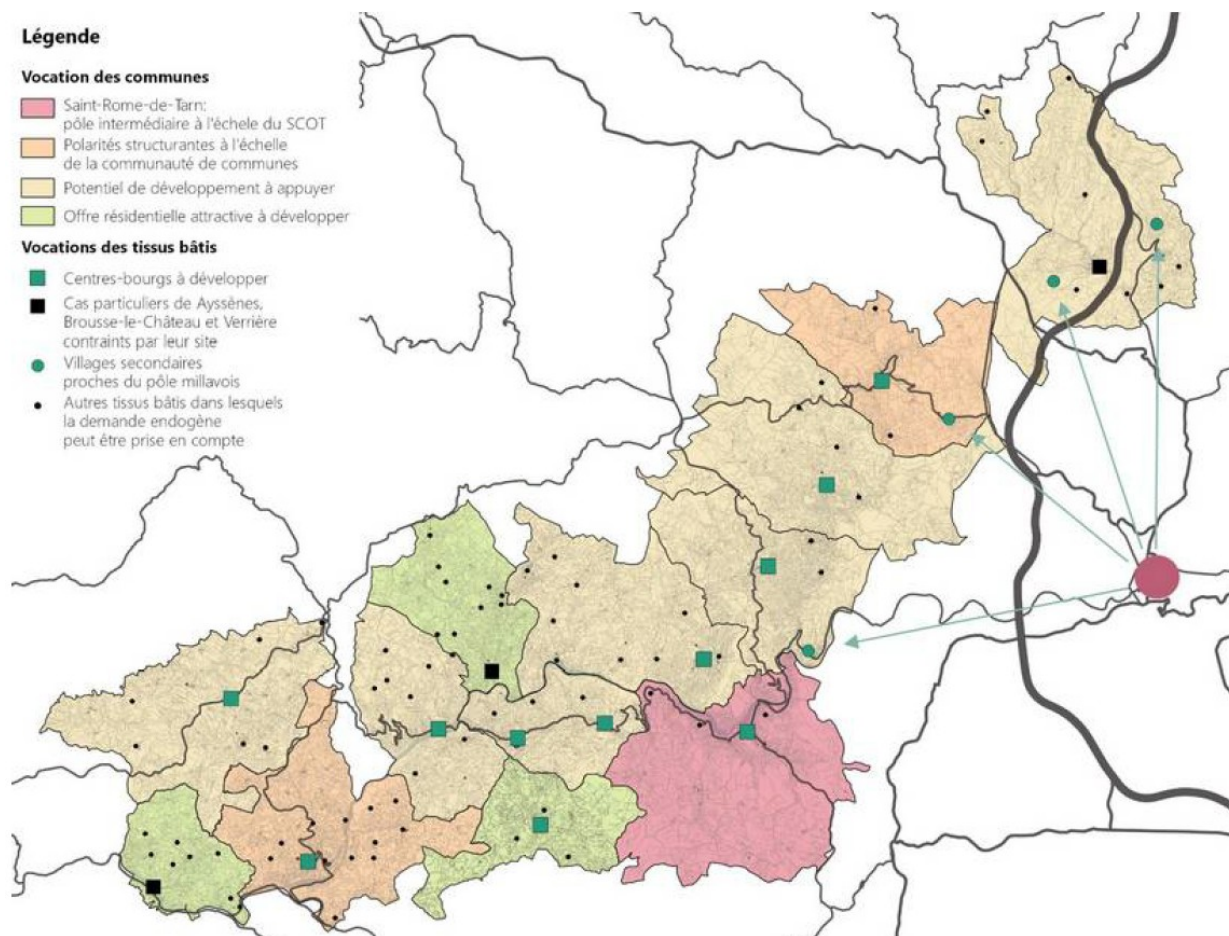
Doté d'un riche patrimoine culturel, paysager et naturel, notamment attesté par trois sites Natura 2000 et dix-neuf zones naturelles d'intérêt écologique et faunistique (ZNIEFF), le territoire se caractérise par une trame bâtie dispersée. Les Raspes sont des défilés encaissés et relativement sauvages, où serpente le Tarn, constituant la fraction sud du Massif Central. La totalité du territoire est soumise à la loi « Montagne ». Les milieux naturels et agricoles prédominent avec

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

une progression de la forêt au détriment des parcelles agricoles³, dont l'activité est pourtant reconnue grâce à la présence de plusieurs appellations et labels liés à l'élevage.

Le territoire est par ailleurs couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du sud Aveyron, porté par le PNR des Grands Causses, approuvé en 2017 après avoir donné lieu à un avis de la MRAe Occitanie le 8 décembre 2016. Un plan climat air énergie territorial, sur lequel la MRAe Occitanie a rendu un avis le 25 juillet 2019, est également en cours d'approbation.

La communauté de communes de la Muse et des Raspes du Tarn entend, à travers son projet d'aménagement et de développement durable (PADD), assurer un développement équilibré et homogène du territoire en fonction des caractéristiques locales. Elle affirme une structuration autour de trois pôles, Saint-Rome-du-Tarn qui est également pôle d'équilibre au niveau du SCoT, Broquiès et Saint-Beauzély ; tout en appuyant le développement démographique des sept communes les mieux équipées, assurant un équilibre avec les polarités voisines ; ainsi qu'en développant une offre résidentielle attractive sur les autres communes. La communauté de communes entend, d'ici 2030, accueillir 130 habitants supplémentaires et permettre la création de 394 logements dont 228 en extension de l'urbanisation existante, sur une enveloppe foncière de 37 ha. Les activités économiques sont encouragées avec 14 ha qui leur sont dédiés en plus de la zone d'activité liée au viaduc de Millau. La communauté de communes entend également poursuivre le développement de la production d'énergies renouvelables, tout en limitant la consommation d'énergie.



Carte de l'armature territoriale issue du PADD

³ Le rapport de présentation, pièce 1.2.1, indique qu'à l'échelle du PNR, 4 4 50 ha de surface agricole utile auraient disparu entre 2006 et 2012.

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux pour ce projet de PLUi arrêté sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité;
- la préservation de la ressource en eau;
- la préservation et la mise en valeur du patrimoine paysager naturel et bâti ;
- la prise en compte du risque inondation ;
- la prise en compte d'objectifs de transition énergétique et le développement des énergies renouvelables et de récupération.

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

IV.1. Qualité globale de la retranscription de la démarche d'évaluation environnementale

L'état initial de l'environnement (EIE) aborde les thématiques environnementales, mais ne conduit pas à la caractérisation et à la hiérarchisation des enjeux environnementaux, qui ne sont pas territorialisés. Faute d'inventaire naturaliste, les données environnementales primordiales (faune et flore présentes sur le territoire) ne sont pas localisées. L'état initial ne présente pas de carte superposant secteurs à enjeux environnementaux (paysagers, naturalistes, relatifs aux risques naturels ou encore à la ressource en eau) et secteurs à enjeux d'aménagement (ouvertures à l'urbanisation, etc.).

En l'absence d'état initial satisfaisant, les chapitres relatifs à la justification des choix et aux incidences du PLUi sur l'environnement ne démontrent pas que les secteurs destinés à accueillir des aménagements ou de l'urbanisation sont retenus sur la base de leur moindre impact sur l'environnement. Les zones économiques sont ainsi créées sur des secteurs qui semblent les plus opportuns, par exemple la nouvelle zone artisanale de la commune de Lestrade-et-Thouels pour laquelle le rapport de présentation explique simplement que « déjà occupée par des équipements et des entreprises, l'entrée ouest du bourg semblait être le secteur le plus opportun pour accueillir cette nouvelle zone et conforter la vocation économique du site »⁴, sans analyse des enjeux environnementaux présents.

La justification du choix des secteurs proposés à l'artificialisation devrait être explicitée au regard de solutions de substitution raisonnables à l'échelle du territoire intercommunal, en prenant en compte les enjeux environnementaux, comme le prévoit l'article R.151-3-4° du code de l'urbanisme.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale en hiérarchisant et territorialisant les enjeux environnementaux et de justifier les choix opérés dans le PLUi, notamment en matière d'ouverture à l'urbanisation, au regard de ces enjeux environnementaux mis à jour et des solutions alternatives envisageables.

⁴ Rapport de présentation, tome 1.3 Justifications, du PLUi, p.59.

IV.2. Résumé non technique

Le résumé non technique, situé dans un document séparé du rapport de présentation, est de ce fait facilement identifiable et accessible pour le lecteur. Mais il souffre des manques de l'évaluation environnementale qu'il retrace. Évasif sur le projet d'urbanisation et globalement très théorique sur la démarche d'évaluation environnementale, il explique par exemple que les visites sur site ont été insuffisantes et n'ont pas permis de caractériser les enjeux environnementaux. Il indique également qu'en cas d'enjeu fort, des mesures compensatoires sont à prévoir, sans indiquer quels ont été les choix d'urbanisation opérés par la collectivité au regard de ces risques d'incidences..

La MRAe recommande de modifier le résumé non technique afin de permettre au public d'appréhender le projet d'urbanisation et ses incidences environnementales.

IV.3. Articulation avec les documents de norme supérieure

L'analyse de l'articulation du PLUi avec le SCoT « intégrateur » du Sud Aveyron, porté par le PNR des Grands Causses, approuvé le 7 juillet 2017, est exposée au titre de l'évaluation environnementale. Elle se limite toutefois à rappeler les grands objectifs et orientations contenus dans le PADD du SCoT, sans aborder avec précision la compatibilité du PLUi avec les dispositions du document d'objectifs et d'orientations (DOO). Le rapport de présentation doit ainsi démontrer qu'il s'inscrit, par exemple, en compatibilité avec :

- la disposition 3.4.5 du DOO qui demande aux documents d'urbanisme de justifier d'une implantation en zone cœur de biodiversité et l'absence de solution alternative ou d'évitement, et non simplement la compatibilité avec un objectif n° 35 de préservation de la biodiversité ;
- les dispositions 3.4, 3.4.3, 3.4.5.1, 3.4.12 du DOO qui demandent aux documents d'urbanisme de préciser la carte réalisée par le PNR sur les milieux humides à l'échelle parcellaire, et proscrit tout aménagement dans ces milieux.

En l'état, la bonne déclinaison des prescriptions du DOO n'est pas démontrée.

La MRAe recommande que l'analyse de l'articulation du PLUi avec le SCoT du Sud Aveyron soit approfondie au niveau des prescriptions du document d'objectifs et d'orientation, afin de confirmer la compatibilité du PLUi au-delà des orientations générales.

L'analyse de l'articulation avec le projet de plan climat air énergie territorial (PCAET) se contente de montrer que le projet de PLUi ne va pas à l'encontre de quelques grands objectifs de ce document. Or le projet de PCAET, sur lequel la MRAe Occitanie a rendu un avis le 25 juillet 2019, comporte des objectifs stratégiques ambitieux, comme de diminuer les consommations énergétiques du territoire de 53 % entre 2017 et 2030 (y compris les consommations liées aux transports, ce qui suppose de recentrer l'urbanisation) ou encore de multiplier la production d'énergie renouvelable d'un facteur de 2,6. L'atteinte de telles ambitions suppose que les documents d'urbanisme tels que ce PLUi traduisent ces objectifs de manière opérationnelle.

La MRAe recommande de développer l'analyse de l'articulation avec le PCAET pour transcrire ses objectifs de transition énergétique du territoire au sein du projet de PLUi, à travers ses domaines de compétence.

IV.4. Dispositif de suivi

Le dispositif de suivi proposé est particulièrement lourd (57 indicateurs) au regard du territoire, et inopérant. Il est constitué d'indicateurs exclusivement qualitatifs et peu clairs, par

exemple « analyse des autorisations d'urbanisme pour des projets résidentiels et calcul de la consommation d'espace induite par la méthode du SCoT », en lieu et place d'un indicateur simple et chiffré sur la surface consommée ; ou encore « analyse de la végétalisation des nouveaux aménagements ».

Par ailleurs les indicateurs doivent permettre, comme imposé à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme applicable aux documents faisant l'objet d'une évaluation environnementale stratégique, 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* » ; aucun indicateur du PLUi de la Muse et des Rases du Tarn ne permet une telle identification.

Enfin, aucun indicateur n'est doté de valeur initiale, ni de valeur cible permettant de les comparer dans le temps et de vérifier l'atteinte des objectifs.

La MRAe recommande de choisir une palette d'indicateurs précis et pouvant être facilement chiffrés, assortis d'un point zéro et de valeurs cibles à différents horizons. Elle recommande de compléter le dispositif en identifiant des indicateurs, issus du rapport environnemental, permettant d'identifier d'éventuelles incidences négatives à un stade précoce afin de pouvoir envisager des mesures appropriées.

V. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet

V.1. Maîtrise de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

V.1.a) Considérations générales et consommation d'espace globale

Le rapport de présentation⁵ indique qu'entre 2003 et 2014, 40 ha (soit 3,6 ha/an) ont été prélevés sur les espaces naturels, agricoles et forestiers, dont la moitié pour l'autoroute. En excluant la consommation d'espace spécifiquement dédiée aux équipements routiers et autoroutiers, les 20 ha restants auraient été consommés à parts équivalentes pour l'habitat (9 ha) et les « surfaces d'activités » (8,6 ha), qu'il s'agisse de bâtiments agricoles de plus de 140 m², de carrières, de zones d'activités économiques, ou d'équipements publics comme une station d'épuration et un hôpital.

L'objectif de maîtrise de la consommation d'espace apparaît dans les priorités des pouvoirs publics à la fois de niveau européen⁶, national⁷, et régional. Par exemple, le document d'entente

⁵ Diagnostic « analyse des documents d'urbanisme et de la consommation foncière » p.211.

⁶ La commission européenne a fixé un objectif d'arrêt d'ici 2050 de « toute augmentation nette de la surface occupée » (Communication du 20 septembre 2011 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, COM(2011) 571 final, section 4. Capital naturel et services écosystémiques, § 4.6. Terres et sols).

⁷ Les articles L.101-2, L.151-4 et L.151-5 du code de l'urbanisme applicables aux plans locaux d'urbanisme fixent des objectifs de modération de la consommation d'espace. D'autres textes nationaux hors urbanisme sont intervenus pour renforcer cet objectif. Ainsi la stratégie nationale bas carbone de 2015 vise un arrêt à terme de la consommation des terres agricoles et naturelles ; la loi du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ainsi que par le Plan biodiversité publié en juillet 2018 réaffirment l'objectif de limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette.

pour l'eau du bassin Adour-Garonne⁸, rappelle toute l'importance de la lutte contre l'imperméabilisation des sols.

Pour justifier de la bonne prise en compte de l'objectif de modération de la consommation d'espace, le rapport de présentation indique que le projet de PLUi prévoit une consommation foncière de 36,7 ha⁹.

La MRAe observe que la consommation d'espace projetée pour les 10 prochaines années (2020-2030) représente presque le double de ce qui a été consommé entre 2003 et 2014 si l'on exclut l'autoroute.

De plus, la MRAe constate que ces 36,7 ha ne semblent concerner que les zones d'extension de l'urbanisation à des fins d'habitat¹⁰, et donc seulement une partie de la consommation d'espace projetée. Les données du rapport de présentation sont dispersées sur ce point, mais il apparaît que le projet de PLUi comporte également :

- 25,5 ha de dents creuses situées en zone urbaine et identifiées comme un potentiel constructible¹¹;
- 48 ha d'espaces à vocation économique (34 ha pour la zone du Viaduc de Millau 2 et 14 ha sur le reste du territoire) ;
- des secteurs dédiés aux équipements publics, à la production d'énergie photovoltaïque, au développement touristique, dont les surfaces ne sont pas mentionnées.

La MRAe observe donc que la superficie constructible pour les dix ans à venir n'est pas clairement identifiée et dépasse très largement la consommation passée.

La MRAe estime indispensable de clarifier ce qui est comptabilisé au titre de la consommation d'espace future :

- en identifiant clairement et comptabilisant les espaces non artificialisés et constructibles en zone U (en dents creuses et en division foncière) ;
- en distinguant la consommation d'espace en extension de celle au sein de l'enveloppe urbaine ;
- en distinguant la consommation à vocation d'habitat de celle à vocation économique et des autres éventuelles utilisations des sols ;
- en considérant les zones AU immédiatement constructibles, mais aussi celles dites 2AU dont la desserte n'est pas suffisante et dont l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou révision du PLU ;
- en mettant en évidence les secteurs constructibles en zone naturelle ou agricole : secteurs de taille et capacité d'accueil limitées (STECAL), zones d'accueil des équipements, incluant notamment les secteurs dédiés à la production d'énergie photovoltaïque.

⁸ Signé le 17 octobre 2018 par les préfets et les présidents des collectivités des régions Occitanie et Nouvelle Aquitaine et le président du bassin Adour-Garonne

⁹ Rapport de présentation, tome 1.3 : Justification du PLUi, p.72 et ss : Justification de la consommation d'espaces naturels et agricoles. Les 36,7 ha de consommation foncière identifiés au zonage sont comparés avec l'objectif du PADD de 37 ha portant exclusivement sur le logement.

¹⁰ Le rapport de présentation ne précise pas quel type de zone est pris en compte et ne fournit pas de récapitulatif des surfaces ; mais le PADD distingue clairement les 37 ha dédiés à la seule vocation d'habitat, hors tâche urbaine, des logements à trouver dans la tâche urbaine, des 14 ha dédiés à l'économie hors Viaduc, et des autres destinations (tourisme...) qui ne se voient pas affecter de superficie maximale.

¹¹ Rapport de présentation, tome 1.2.5 : Diagnostic consommation foncière et risques p.4 ;

La MRAe recommande de clarifier les consommations d'espace projetées et de présenter de manière distincte les consommations d'espace dans l'enveloppe urbaine existante, les ouvertures à l'urbanisation immédiates et futures, pour l'ensemble des destinations, y compris à vocation de tourisme et de production d'énergie renouvelable.

La MRAe constate que le projet de PLUi prévoit une forte augmentation de la consommation d'espace par rapport aux 11 années passées et rappelle l'objectif assigné par le législateur de modérer cette consommation d'espace. Elle recommande de reclasser en zone agricole et naturelle tous les secteurs à urbaniser qui ne peuvent pas être justifiés au regard des besoins.

V.1.b) Maîtrise de la consommation à vocation d'habitat

La quantification du besoin en logements est fondée d'une part sur une hypothèse d'accroissement de population de 0,2 % par an (soit 130 habitants de plus à horizon 2030) et d'autre part sur un desserrement des ménages de 2,26 habitants par logement à 2,1. Ces deux hypothèses sont jugées réalistes.

Toutefois, le rapport de présentation traduit ces hypothèses en un besoin de 394 logements supplémentaires. Ces calculs ne paraissent pas correctement fondés et sont à expliciter.

Ensuite, le rapport de présentation propose de réaliser 228 de ces logements (deux tiers) en extension de l'urbanisation existante, 136 dans la tâche urbaine dont 54 par réhabilitation de logements vacants et enfin 30 en secteur agricole pour des logements d'agriculteurs. Cette répartition se contente de retranscrire l'objectif du SCoT, sans étude du potentiel de comblement des dents creuses et de densification exigée à l'échelle plus fine du PLUi.

La MRAe relève la faible ambition concernant la réhabilitation de logements vacants, pourtant estimés à 276 en 2014 dans le dossier. La MRAe relève également le traitement particulier réservé au logement des agriculteurs, qui mériterait d'être expliqué, ainsi que la localisation prévue pour ces logements qui ne peuvent pas tous justifier de la nécessité de vivre sur l'exploitation.

Le projet applique à l'ensemble des zones deux taux de rétention, l'un de rétention foncière (coefficient de 1,3) et l'autre d'occupation de voirie (1,25), ce qui conduit à majorer l'enveloppe foncière de presque 63 %. Or les besoins en voies et équipements publics ne concernent pas l'ensemble des secteurs y compris à urbaniser, certains bénéficiant de voiries existantes. Par ailleurs le coefficient de rétention, qui n'a pas vocation à s'appliquer aux zones d'extension, doit être justifié pour les potentiels en densification.

La collectivité pourrait également, y compris dans certains centres urbains, initier une réflexion et un accompagnement opérationnel sur les restructurations et ambitionner une plus forte reconquête de l'espace dans la tâche urbaine.

La MRAe recommande de :

- **justifier le nombre de logements nécessaires, y compris ceux des agriculteurs ;**
- **ré-évaluer les potentiels d'intensification (division parcellaire, mobilisation des dents creuses, etc.) afin d'optimiser l'usage des parcelles déjà urbanisées en prévoyant éventuellement un accompagnement opérationnel aux éventuelles restructurations ;**
- **supprimer les coefficients qui ne semblent pas justifiés, en particulier ceux liés aux voies et équipements publics pour les zones qui ne comprennent pas de tels espaces, et l'application d'un coefficient de rétention aux zones d'urbanisation future.**

Elle recommande de déduire, sur la base de ces ajustements, des besoins d'extension réalistes et mesurés.

V.1.c) Maîtrise de la consommation à vocation d'activités économiques

Le PLUi maintient 34 ha dédiés à la zone d'activités de Millau Viaduc 2¹² sur la commune de Castelnau-Pégayrols, dédiée à l'accueil d'entreprises d'envergure mais qui ne permettrait pas, selon le rapport de présentation, de répondre aux besoins des petites entreprises artisanales.

En plus de cette zone, 14 ha sont affectés à l'accueil des entreprises de proximité sur l'ensemble du territoire rural.

Le projet de PLUi crée ainsi de nouvelles zones ouvertes à l'urbanisation pour les activités économiques et agrandit ou modifie le périmètre de zones existantes (1AUx) dans les communes identifiées comme polarités du territoire : Saint-Rome-de-Tarn, Broquiès, et Saint-Beauzély, mais aussi sur les communes de Lestrade-et-Thouels, de Montjaux, de Saint-Victor-et-Melviu, et de Viala-sur-Tarn, sans autre justification que le souhait de répondre aux besoins d'hypothétiques entreprises.

De plus, les zones AU sont toutes ouvertes à l'urbanisation immédiate, sans phasage à même de garantir une gestion économe des sols dans le cas où la totalité des zones ne seraient pas aménagées. Aucune information n'est fournie sur d'éventuelles friches ou besoins de reconversion/réhabilitations.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par une étude des disponibilités foncières et des besoins de réhabilitation des zones existantes afin de justifier le besoin foncier. Elle recommande d'étudier les perspectives de rationalisation des ouvertures à l'urbanisation à vocation économique, et de rendre aux espaces naturels, les zones d'activités qui ne peuvent être justifiées.

V.2. Préservation des milieux naturels et de la biodiversité

Le territoire intercommunal est intersecté par trois sites Natura 2000 au titre de la directive habitat (zones spéciales de conservation), seize zones naturelles d'intérêt écologique et faunistique (ZNIEFF) de type 1, quatre ZNIEFF de type 2, ainsi qu'un grand nombre de zones humides.

L'état initial naturaliste s'appuie sur les informations liées aux zones d'inventaire et issues des données bibliographiques, ainsi que sur la photo-interprétation, sans inventaire naturaliste des secteurs amenés à être artificialisés. Seuls certains secteurs faisant l'objet d'une demande de dérogation à l'obligation de discontinuité, par exemple sur le projet de parc photovoltaïque de Saint-Beauzély, font l'objet de prospections de terrain. Cette démarche permet de réaliser et de mettre en évidence l'évitement des habitats de plus fort enjeu, ce qui est très positif.

Cette démarche est toutefois extrêmement limitée et fait défaut à la plus grande partie des zones de projet que le PLUi permet d'artificialiser.

¹² Cette zone d'activités a donné lieu à un avis de l'autorité environnementale qui était alors le préfet de région Midi-Pyrénées le 1^{er} août 2014.

Aussi malgré les nombreuses illustrations, le rapport environnemental ne permet pas d'identifier les enjeux des secteurs prévus pour être urbanisés, ni par conséquent la pertinence des mesures d'évitement ou de réduction, qui ne sont d'ailleurs pas explicitées.

Il en résulte que, sur les zones de projet du PLUi (zones non construites maintenues en U, zones à urbaniser d'urbanisation immédiate et future, zones de tourisme, de loisirs...), les perspectives d'évolution de l'environnement, l'analyse des incidences et les mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser (art. R.151-3 2°, et 3° du code de l'urbanisme), ne permettent pas d'apprécier la bonne mise en œuvre de la démarche d'évaluation environnementale.

Par exemple, l'extension de la zone d'activité de Montjoux serait réduite de 1,3 ha par rapport au document antérieur « afin de préserver les boisements au nord-est de la zone »¹³. Toutefois le rapport environnemental, tout en affectant une sensibilité paysagère et naturaliste forte à ce secteur, ne fournit aucune information concrète sur lesdites sensibilités et n'évoque pas l'évitement. Dans d'autres cas, malgré le caractère entièrement naturel de certains sites, certains secteurs sont proposés à l'urbanisation ou l'aménagement sans étude particulière des sensibilités environnementales et sans justification relative à leur localisation.

Les projets localisés dans les sites Natura 2000 ne fournissent pas davantage d'informations naturalistes. Ainsi par exemple, le rapport environnemental mentionne sur la commune de Broquiès deux secteurs à urbaniser et deux STECAL se superposant potentiellement à des habitats d'intérêt communautaire, certainement issus de la carte du document d'objectif (DOCOB). Le rapport indique qu'un inventaire complémentaire serait nécessaire pour confirmer ou non l'intérêt des habitats, à savoir des prairies de fauche des plaines médio-européennes, et que dans ce cas des mesures compensatoires seraient à prévoir. Le rapport conclut pourtant à l'absence d'incidences notables sur ce site¹⁴.

En l'état et à défaut d'une analyse des sensibilités naturalistes, le PLUi demeure donc susceptible d'impacts significatifs sur les milieux naturels et espèces patrimoniaux, notamment sur les sites Natura 2000.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences sur la base d'un état initial naturaliste complété, de compléter les mesures de réduction en supprimant tout projet d'artificialisation des secteurs à enjeux forts, et le cas échéant les mesures de réduction en fonction des risques réels d'impacts négatifs.

La trame verte et bleue (TVB), définie à l'échelle intercommunale à partir des continuités identifiées à l'échelle du parc naturel régional, fait l'objet d'une cartographie par commune à une échelle très précise (1/500°) placée dans le rapport de présentation (tome 1.5.2). Le rapport de présentation indique préserver les éléments essentiels de cette trame en classant plusieurs corridors en zone A ou N, la protection la plus forte étant assurée par deux zones inconstructibles, agricole protégée Ap et naturelle protégée Np. Les ripisylves de chaque rive de cours d'eau, les zones humides et les haies qualifiées de structurantes sont identifiées et préservées au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme.

Cependant la construction de la TVB n'est pas expliquée. De plus, l'analyse de la bonne prise en compte des continuités écologiques est difficile à réaliser du fait de l'absence d'explication de la manière dont ont été opérés le choix des éléments protégés, par exemple quels corridors sont classés en zone de protection stricte, ou encore quelles haies sont qualifiées de structurantes.

¹³ Tome 1.3 justification du PLUi p. 60

¹⁴ Tome 1.4 p. 88

La MRAe relève favorablement l'intention de définir un sous-zonage inconstructible pour motif écologique et paysager en zone naturelle et agricole, Np et Ap. Cependant, en opposition à la vocation de ces zones présentées comme inconstructibles¹⁵, le règlement y autorise un certain nombre de constructions et installations nouvelles susceptibles d'impacter les continuités écologiques¹⁶.

S'agissant plus spécifiquement des zones et milieux humides, le diagnostic a intégré les données issues des données d'inventaires du PNR, sans les compléter par un inventaire à la parcelle comme demandé par le SCoT. L'évaluation environnementale les reconnaît à juste titre comme un enjeu fort. Toutefois la préservation réglementaire de ces zones n'est pas clairement établie, le rapport de présentation mentionnant tantôt une protection par un zonage naturel N¹⁷, tantôt un sous-zonage protégé Np¹⁸ insuffisamment protecteur. Outre les constructions, il convient a minima d'interdire sur ces secteurs les aménagements de tout type, y compris agricoles, les affouillements ou exhaussements de sols...

La MRAe recommande d'explicitier la manière dont la trame verte et bleue a été définie au niveau local. Elle recommande également que ses composantes essentielles (cœurs de biodiversité...) soient traduites dans le règlement par une inconstructibilité stricte. Elle recommande, éventuellement au moyen d'un sous-zonage spécifique, de définir des règles garantissant le maintien des zones humides et de leurs périmètres de fonctionnalité y compris dans les zones agricoles.

La légende du règlement graphique mentionne une « zone agricole constructible », ce qui manque de pédagogie vis-à-vis du public s'agissant d'un zonage qui n'est pas constructible par principe.

La MRAe recommande de corriger la légende des documents graphiques pour que la zone agricole ne soit pas mentionnée comme étant constructible.

V.3. Préservation de la ressource en eau

Le rapport de présentation indique protéger les périmètres de captage d'eau potable par des zonages Np et Ap, insuffisants comme susmentionné car permettant un certain nombre de constructions et installations nouvelles.

S'agissant de l'assainissement collectif, le rapport de présentation mentionne une capacité de traitement cumulé de 4 350 équivalents habitants, avec une charge entrante de 1 580 équivalents habitants, soit seulement 38 % des capacités de traitement. Le rapport de présentation évoque quelques stations d'épuration ainsi que des projets de développement, mais ne dresse pas de

¹⁵ Par exemple dans le rapport d'évaluation environnementale p.92, dans lequel l'inconstructibilité de la zone Ap est présentée comme une mesure d'évitement (mesure ERC).

¹⁶ En zone Ap dite agricole protégée sont autorisés :

- les abris de jardin ou garages de 40 m² de surface et les piscines jusqu'à 40 m² de bassin ;
- les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics et les projets de méthanisation sans limitation de superficie;

En zone Np dite zone naturelle inconstructible, les extensions de constructions existantes et les annexes jusqu'à 40 m² sont autorisées.

¹⁷ Par exemple, rapport de présentation, tome 1.3.3, p.143

¹⁸ Rapport de présentation, tome 1.4, p.38.

bilan des installations existantes¹⁹. Aucune information n'est donnée sur les zones d'urbanisation pouvant y être raccordées, et le rapport d'évaluation environnementale n'y fait pas référence.

Le rapport de présentation mentionne 1 597 dispositifs d'assainissement non collectif, dont seuls 3,4 % sont conformes. Malgré la sensibilité du territoire en raison de la présence de phénomènes karstiques, le rapport de présentation ne démontre pas l'aptitude du territoire à recevoir ce type d'assainissement.

La MRAe recommande d'assurer une protection réglementaire adaptée aux périmètres de captage d'eau potable pour garantir leur pérennité. Elle recommande d'étudier la possibilité de raccordement des zones ouvertes à l'urbanisation au réseau d'assainissement collectif. Elle recommande d'étudier l'aptitude du territoire à recevoir l'assainissement individuel sur les zones restantes, en démontrant l'absence d'incidences de ce choix sur les eaux souterraines, dans un milieu karstique sensible aux pollutions, et de justifier ses choix également par rapport à ces paramètres.

V.4. Préservation et mise en valeur du patrimoine paysager naturel et bâti

L'analyse paysagère s'appuie sur l'atlas des paysages d'Aveyron, ainsi que sur les travaux du PNR. Les enjeux patrimoniaux et paysagers sont illustrés sur le territoire dans son ensemble ; dotés de cartographies synthétisant les enjeux, ils sont également traduits par typologie de villages avec des préconisations associées²⁰. Une étude architecturale et patrimoniale²¹ complétée par une analyse de la forme urbaine²² dresse un panorama destiné à guider le projet d'urbanisation et se traduit dans le rapport d'évaluation environnementale par quatre principes : soigner les grands espaces, valoriser le patrimoine bâti et arboré, tirer parti de la qualité des tissus urbains anciens et intégrer une qualité au cadre de vie des habitants.

Cependant ces analyses restent centrées sur l'existant et ne permettent pas, en l'absence de focus sur les nouveaux secteurs d'urbanisation, d'apprécier leur insertion et le respect des principes présentés. Il ne permet pas non plus d'identifier les enjeux paysagers et patrimoniaux des différents hameaux destinés à accueillir de l'urbanisation. Les multiples zones de projet poursuivent l'urbanisation dispersée constatée sur la période précédente, sans que cette dispersion ait fait l'objet de réflexion spécifique relativement à son impact sur le paysage.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), applicables aux zones à urbaniser, ne reposent pas sur des analyses ciblées du tissu existant, et leur contenu apporte peu par rapport aux prescriptions réglementaires. Par exemple sur la commune d'Ayssènes, une opération d'ensemble est prévue en discontinuité et en surplomb du village qui revêt un intérêt patrimonial et paysager certain. L'OAP n°1 relève la forte visibilité du site choisi et indique que « *les nouveaux bâtiments... devront s'intégrer au mieux à cet environnement* ». En outre le nombre de logements varie entre la légende cartographique de l'OAP qui prévoit 5 logements (p.13) et le descriptif (p.12) qui en prévoit « 2 ou 3 ». Autre exemple à Brousse-le-Château, labellisé « plus beau village de France », l'OAP n°3 qui concerne le lieu-dit Saint-Martin ne comporte aucune prescription particulière sur le paysage. Les entrées de villages ne sont pas non plus traitées de façon spécifique, comme le prévoit pourtant la disposition 2.1.2.3 du SCoT.

¹⁹ Rapport de présentation, tome 1.2.2 p.33.

²⁰ Rapport de présentation, tome 1.2.2

²¹ Rapport de présentation, tome 1.2.4

²² Rapport de présentation, tome 1.2.3.

Une zone agricole protégée Ap a été définie dans certains secteurs pour préserver les paysages, mais comme relevé précédemment le règlement y autorise un certain nombre de constructions.

La MRAe recommande que des compléments soient apportés au volet paysager du rapport de présentation, avec une analyse des covisibilités et des conditions d'insertion des zones d'extension de l'urbanisation, permettant de servir de support à l'analyse des incidences mais aussi d'être plus restrictif dans les choix d'urbanisation. Elle recommande de modifier le règlement de la zone Ap pour le rendre réellement inconstructible comme mentionné dans le rapport environnemental.

V.5. Prise en compte du risque inondation

Contrairement à ce que mentionne le rapport de présentation²³, il n'y a pas de plan de prévention des risques opposables sur le territoire, mais des plans de surfaces submersibles. Le rapport de présentation indique que le PLUi interdit toute construction en zone inondable identifiée par la cartographie informative (CIZI), ce qui ne semble pas être le cas notamment de la zone du centre bourg de Truel (OAP n°7).

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en démontrant la bonne prise en compte du risque inondation dans les zones inondables identifiées par les plans de surfaces submersibles et par la cartographie informative des zones inondables.

V.6. Déplacements, énergie et climat

Le PADD rappelle les objectifs que s'est fixée la collectivité dans sa délibération de lancement du PLUi du 21 juillet 2016, consistant notamment à « *encourager la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la maîtrise de l'énergie dans la construction et les déplacements* », repris en partie dans l'axe 6 du PADD qui entend « *poursuivre le développement de la production d'énergies renouvelables sur le territoire et limiter la consommation d'énergie* », objectifs également portés au travers du PCAET du parc naturel, en cours d'approbation.

Le projet de PCAET n'est toutefois pas évoqué dans le rapport de présentation, alors même qu'il a vocation à être décliné dans le PLUi. En particulier, l'action 2.2.3 « *intégrer les enjeux déplacements dans les documents d'urbanisme* » prévoit d'« *aménager le territoire de manière à limiter les déplacements* », ce qui n'est pas le cas de ce PLUi qui conforte une urbanisation dispersée.

Ainsi contrairement à ces intentions, 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 contenue dans le projet et du recours exclusif sur le territoire à la voiture individuelle.

La MRAe recommande de traduire concrètement dans les choix d'urbanisation la recherche d'une moindre dépendance aux énergies fossiles à travers une plus grande densification dans des zones potentiellement mieux desservies par les services, essentielle à la maîtrise des déplacements routiers.

La MRAe relève favorablement la volonté de la communauté de communes de favoriser la production locale d'énergies renouvelables.

²³ Rapport de présentation, tome 1.4, évaluation environnementale, p.23 et p.24.

Le PLUi prévoit un zonage spécifique Nph pour 5 sites identifiés par le SCoT comme étant dégradés et propices au développement de la production d'énergie photovoltaïque : 3 anciennes décharges sur les communes de Broquiès, du Truel et de Saint-Rome-du-Tarn, un délaissé autoroutier sur la commune de Verrières et deux anciennes carrières à Saint-Beauzély. Toutefois le rapport de présentation ne comporte pas pour tous les sites d'information sur leurs sensibilités naturalistes ou paysagères, qui doivent être prises en compte dès la définition du zonage et non se contenter de renvoyer au dossier d'étude d'impact comme le fait le rapport environnemental²⁴. Ces analyses sont fournies pour 2 projets de production photovoltaïques sur les communes de Saint-Beauzély et de Verrières, dans des documents distincts du rapport environnemental²⁵, mais manquent pour les autres sites. Sans relever de la même finesse de définition qu'une étude d'impact, elles permettent de traduire dans le PLUi les secteurs à forts enjeux à éviter strictement, ou l'atténuation des impacts visuels, à travers un zonage ou une OAP spécifique.

Le rapport de présentation présente une cartographie des parcs éoliens réalisés et en projet en avril 2015, qu'il convient de mettre à jour et de compléter sur les zones identifiées dans le SCoT.

Sur l'ensemble de ces secteurs des informations complémentaires sur la séquence « éviter, réduire, compenser » permettraient ainsi un développement des EnR qui ne se fasse pas aux dépens des milieux agricoles et naturels sensibles.

La MRAe recommande de conduire une évaluation environnementale sur l'ensemble des sites potentiels d'accueil de projets de production d'énergie renouvelable identifiés et de traduire les mesures ERC dans le PLUi.

Le rapport d'évaluation environnementale indique qu'une attention particulière doit être portée aux lignes de crête, et recommande la vigilance sur les effets cumulatifs des grands projets éoliens. Toutefois ces points d'attention ne sont pas traduits dans le règlement du PLUi, qui autorise les éoliennes dans toutes les zones agricoles A, Ap, Am et Ax, ainsi que dans les zones naturelles N, comme tous les projets d'intérêt collectif, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

Les projets de méthanisation sont par ailleurs spécifiquement autorisés dans toutes les zones agricoles y compris Ap.

La MRAe recommande d'identifier les secteurs dans lesquels le développement de l'énergie éolienne n'est pas autorisé, en cohérence avec les points d'attention soulevés dans l'évaluation environnementale. Elle recommande de mettre en cohérence la vocation des zones Ap avec les types d'installations de production d'énergie renouvelable admises.

²⁴ Rapport de présentation, tome 1.4, évaluation environnementale, p.32.

²⁵ Dossiers de présentation à la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, comportant des demandes de dérogation pour deux projets photovoltaïques en discontinuité de l'urbanisation.