



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Inspection générale de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
sur l'élaboration du PLUi du territoire de la Cévenne des Hauts-
Gardons (Lozère)**

N°Saisine : 2022-010863

N°MRAe : 2022AO93

Avis émis le 27 octobre 2022

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 29 juillet 2022, l'autorité environnementale a été saisie par Communauté de Communes des Cévennes au Mont Lozère pour avis sur le projet de PLUi.

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 du 27 octobre 2022 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 07 janvier 2022) par Maya Leroy et Annie Viu.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 3 novembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de 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 1^{er} septembre 2022.

Le préfet de département a également été consulté le 1^{er} septembre 2022.

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 de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) vise à doter les 7 communes du territoire de la Cévenne des Hauts Gardons d'un document d'urbanisme commun.

La modération de la consommation d'espace constitue un enjeu essentiel de ce territoire, qui se caractérise par une importante dispersion de l'habitat. Le PLUi ne prévoit pas de réduction de l'artificialisation des sols à vocation d'habitat et à vocation économique par rapport à la consommation d'espace constatée entre 2012 et 2022. Compte tenu des textes en vigueur et des avancées législatives en la matière, en particulier l'instruction du gouvernement du 29 juillet 2019, la stratégie Occitanie de gestion économe de l'espace du 29 juillet 2020, le projet de SRADDET, la loi Climat et Résilience promulguée le 24 août 2021, il est attendu une réflexion plus fine sur les potentialités de réduction de la consommation foncière afin de viser les objectifs nationaux.

Le scénario démographique retenu, en contradiction avec les dynamiques récentes, mériterait d'être mieux justifié afin de limiter l'ouverture à l'urbanisation à des fins d'habitat en fonction des besoins réels.

La MRAe estime que le parti pris de renforcer la dispersion de l'habitat affiché dans le projet de PLUi n'est pas compatible avec les objectifs de développement durable mentionnés à l'article L101-2 du Code de l'Urbanisme et avec les objectifs du plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Elle recommande de définir une armature territoriale hiérarchisée afin de limiter le mitage résidentiel et l'étalement urbain.

La MRAe considère que la démarche d'évitement-réduction des impacts et l'analyse des incidences pour l'ensemble des thématiques environnementales n'est pas suffisamment exposée sur les secteurs susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du PLUi. Elle recommande de poursuivre la démarche d'évaluation environnementale afin de privilégier les secteurs à urbaniser présentant le moindre impact sur l'environnement.

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet d'élaboration du PLU

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme résulte de l'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », transposée par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 et le décret n° 2012-995 du 23 août 2012, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 104 et R. 104 et suivants du Code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale du projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du territoire de la Cévenne des Hauts Gardons (Lozère) a été conduite en raison de la présence de cinq sites Natura 2000 situés sur le territoire communal².

Le document est par conséquent soumis à avis de la MRAe. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site de la MRAe.

Il est rappelé qu'en application de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'adoption de l'élaboration du PLUi devra être accompagnée d'une déclaration indiquant notamment comment il a été tenu compte du présent avis de la MRAe. Le PLUi approuvé ainsi que cette déclaration devront être mis à disposition du public et de la MRAe.

2 Présentation du projet

Les communes de la Cévenne des Hauts Gardons se situent dans la région Occitanie, au sud-est du département de la Lozère, dans la chaîne montagneuse des Cévennes³.

L'intercommunalité, éloignée des grands pôles attractifs régionaux, comptait 1 601 habitants en 2019 (donnée INSEE). En dehors de quelques noyaux historiques, le tissu urbain disséminé sur le territoire est constitué de hameaux et d'habitats isolés.

Le territoire intercommunal est essentiellement couvert par des forêts (97 %) et des milieux à végétation arbustive ou herbacée (versant exposés sud des vallées, donc propice à l'agriculture-pastoralisme, autour des villages ou sur les crêtes d'altitude), avec un relatif équilibre entre ces deux formations.

Il se caractérise par ses paysages et espaces naturels remarquables et par la notoriété du Parc national des Cévennes dont certaines communes font partie (cœur ou aire d'adhésion).

Le projet retenu par la communauté de communes, traduit dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), poursuit trois objectifs :

- revitaliser le territoire, développer l'emploi et l'activité ;
- accueillir des habitants ;
- préserver les espaces naturels et l'environnement, lutter contre la « fermeture » des espaces ;

Le projet de PLUi prévoit d'accueillir environ 225 nouveaux habitants à l'horizon 2035, engendrant un besoin supplémentaire d'environ 115 nouveaux logements.

Il définit 9,55 ha de zones à urbaniser, dont 6,42 ha (soit plus de 2/3) en zone à urbaniser « bloquée »⁴.

2 Selon les termes du code de l'urbanisme applicable au moment de l'arrêt du projet par le conseil communautaire.

3 Son périmètre correspond à l'ancienne Communauté de communes de la Cévenne des Hauts-Gardons.

4 Zone destinée à une urbanisation différée, les conditions d'aménagement de ces zones sont fixées ultérieurement par modification ou révision du P.L.U

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

La MRAe identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales du territoire. Cette appréciation est aussi fonction des leviers potentiels et des marges de manœuvre que le document d'urbanisme offre pour influencer sur ces enjeux.

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet d'élaboration du PLUi au sein d'un territoire exceptionnel en termes de patrimoine naturel et culturel, sont :

- la limitation de la consommation d'espace ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité
- la préservation du paysage ;
- le risque feux de forêt ;
- la réduction des déplacements motorisés.

4 Qualité et pertinence des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

Le projet d'élaboration du PLUi soumis à évaluation environnementale doit présenter un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Le dossier ne fait pas état des alternatives ni de l'ensemble des possibilités de développement de l'urbanisation qui auraient pu être envisagées. La démarche doit pourtant permettre d'explicitier les choix qui ont été opérés au regard des solutions de substitution « raisonnables ». La MRAe rappelle qu'au stade de la planification cette étape est primordiale, car elle permet de privilégier l'évitement dans la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) utilisée pour les choix d'aménagement. Les sites retenus semblent, d'après le document présenté, ne pas découler d'une telle analyse ou du moins, si une telle analyse a été réalisée, elle n'a pas été restituée.

La MRAe rappelle l'obligation pour la collectivité de justifier les choix opérés dans le PLUi en particulier concernant les secteurs de développement de l'urbanisation au regard des solutions alternatives envisageables (art. R. 151-3 - 4° du code de l'urbanisme).

La MRAe recommande de restituer la démarche ayant conduit à la localisation des secteurs de développement de l'urbanisation retenus par le projet de PLUi et ce, au regard des enjeux environnementaux.

Au regard de l'ensemble des enjeux environnementaux remarquables du territoire communal, la MRAe estime que le principe de proportionnalité selon lequel l'évaluation environnementale conduite doit être proportionnée à l'importance des enjeux environnementaux de la zone considérée⁵ n'est pas convenablement appliqué.

5 Les dispositions du guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme élaboré par le commissariat général au développement durable, « en application du principe de proportionnalité, l'évaluation d'un document d'urbanisme doit être affinée dès lors que son contenu se précise. D'où la nécessité pour les PLU de conduire une évaluation approfondie des secteurs ouverts à l'urbanisation (...) mais aussi de projets inscrits dans le PLU (...). Il ne s'agit pas de réaliser une évaluation du niveau de précision d'une évaluation environnementale de projet. Il s'agit de vérifier que le type de projet attendu est compatible avec la sensibilité environnementale du secteur et avec les orientations que porte le document d'urbanisme pour sa préservation, en prenant en compte les incidences cumulées avec d'éventuels autres projets » (édition Théma, novembre 2019).

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1 Limitation de la consommation d'espace

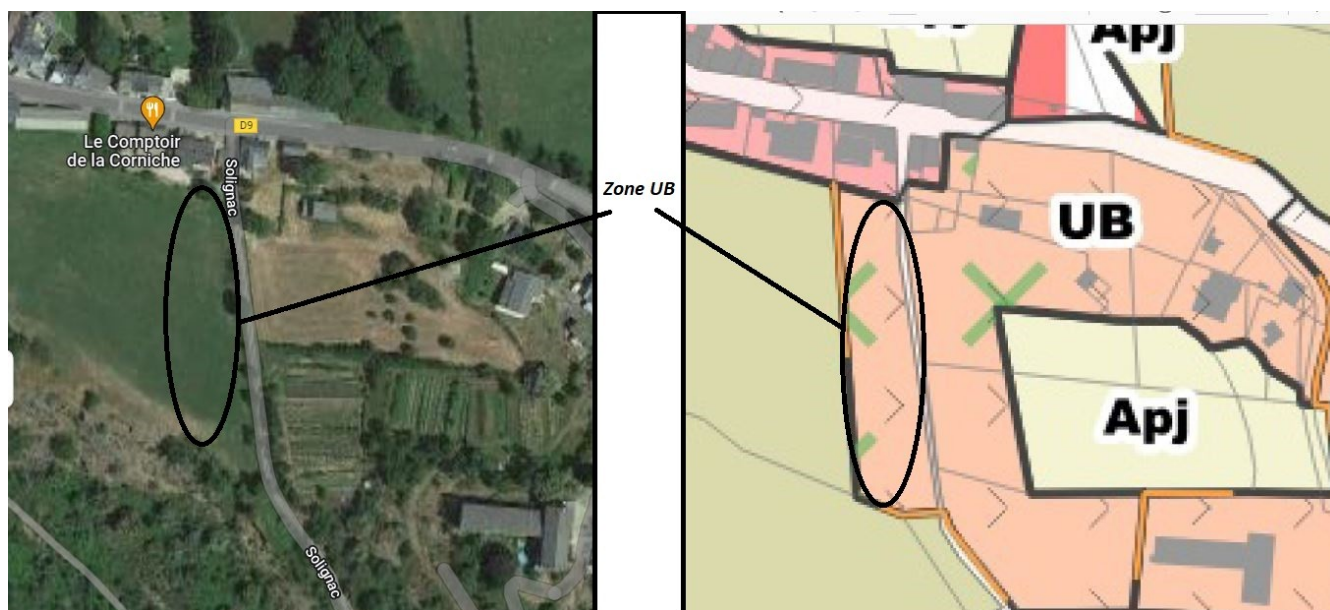
La MRAe rappelle que l'artificialisation des sols et l'étalement urbain constituent les principaux facteurs d'érosion de la biodiversité, de banalisation des paysages et comportent des impacts négatifs en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est basé sur un scénario de croissance démographique de l'ordre de 1 % par an. Selon le PADD, ce scénario permet l'accueil d'environ 225 habitants supplémentaires, ce qui porterait la population à environ 1 855 habitants à l'horizon 2035 (p.8, PADD).

La MRAe relève pourtant que le territoire de la Cévenne des Hauts Gardons a perdu près de 80 habitants lors de la dernière décennie (p.11, PADD).

La MRAe recommande de justifier le scénario démographique retenu au regard de la croissance démographique constatée ces dernières années ou à défaut de justification probante, de revoir ce scénario à la baisse.

En termes d'habitat, le PLUi définit 6,27 ha de zone AU⁶ à « vocation mixte » (3,14 ha de zones AU « bloquées » et 3,13 ha de zones AU immédiatement constructibles). La MRAe relève également que le zonage des zones urbaines (UA et UB) comprend de nombreuses zones libres de toute occupation en extension des taches urbaines.



Exemple de délimitation de la zone UB en extension urbaine sur la commune de Pompidou

La MRAe recommande de reprendre le zonage en vue de supprimer des zones UA et UB non occupées sur les secteurs en extension de la tache urbaine.

Le PLUi définit 9,55 ha de zones à urbaniser alors qu'il est indiqué qu' « entre 2012 et 2022, 10,63 hectares de foncier ont été consommés sur le territoire de la Cévennes des Hauts Gardons quand la population diminuait d'environ 80 habitants sur la même période » (p.374 du rapport de présentation).

La MRAe rappelle que la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets du 24 août 2021, prévoit, afin de tendre vers l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols à l'échéance 2050, que la consommation foncière à l'échéance 2030 s'inscrit dans l'objectif de ne pas dépasser la moitié de la consommation d'espace observée sur les dix années précédant cette date. En ce sens, la MRAe

6 A urbaniser.

estime qu'il convient dès à présent d'apporter des précisions sur la stratégie de développement de l'intercommunalité, de préciser le rythme de consommation foncière envisagé et d'exposer les mesures envisagées afin de viser une trajectoire ambitieuse en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.

La MRAe recommande d'afficher dans le PADD la consommation d'espace intercommunale correspondant aux dix dernières années (2012-2022) et de prendre cette référence pour définir l'objectif de modération de la consommation future.

Elle recommande de préciser comment et à quelle échelle le projet de PLUi s'inscrit dans la trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols prévue dans la loi climat et résilience.

Le PADD précise que « *le projet se prononce fermement et favorablement pour un maintien de l'habitat dispersé en tant que caractère fondateur de l'établissement des hommes en Cévenne* » (p.11 du PADD). Le PADD affirme également la volonté d'équilibrer la répartition de l'habitat sur le territoire, de conforter les hameaux existants et d'envisager la création de plusieurs hameaux nouveaux.

Ces objectifs sont toutefois en contradiction avec les objectifs d'affirmation des centres bourg, de préservation des paysages du mitage résidentiel, de consolidation de l'offre de commerces et de services, de maintien des services publics, de développement des transports en commun et des déplacements doux, de modération des besoins de déplacement inscrit dans le PADD. La dispersion de l'habitat est également en contradiction avec les objectifs de développement durable mentionnés à l'article L. 101-2 du Code de l'Urbanisme.

Tout en reconnaissant le caractère historique d'un habitat dispersé hautement qualitatif, la MRAe estime que l'objectif de dispersion de l'habitat affiché dans le projet de PLUi n'est pas compatible avec les objectifs de développement durable mentionnés à l'article L. 101-2 du Code de l'Urbanisme.

La MRAe recommande de prendre en compte les objectifs de développement durable inscrits dans le code de l'urbanisme et de définir une armature territoriale hiérarchisée afin de limiter le mitage résidentiel et l'étalement urbain.

Le rapport de présentation précise que le parc communautaire compte de nombreux logements vacants (166 en 2019) et de très nombreuses résidences secondaires (891 en 2019) et que la seule mobilisation des logements vacants permettrait de couvrir les besoins en logements à l'horizon du PLUi. Compte tenu du potentiel mobilisable, la MRAe estime que le sujet doit être développé en présentant les démarches et les mesures envisagées pour lutter contre la vacance.

La MRAe recommande de présenter dans le rapport de présentation les démarches et les mesures envisagées pour lutter contre la vacance.

5.2 Préservation des espaces naturels et de la biodiversité

Le territoire du PLUi est situé en grande partie dans la zone Cœur du Parc national⁷ des Cévennes. Il est concerné par de nombreux zonages d'inventaire et de protection environnementaux, notamment cinq sites Natura 2000⁸, douze ZNIEFF⁹ de type I, trois ZNIEFF de type II, deux espaces naturels sensibles (ENS). Le réseau hydrographique est dense et de nombreuses zones humides parsèment le territoire communal.

Des extraits du pré-diagnostic naturaliste réalisé sont présentés à la fin du rapport de présentation. Ces extraits sommaires ne portent pas sur l'ensemble des sites susceptibles d'être artificialisés (zone A, B, AU, emplacement réservés...). Par ailleurs, aucun extrait ne précise le zonage retenu ou l'OAP correspondante ou sa localisation au sein du territoire du PLUi. Enfin, la MRAe relève que les extraits du pré-diagnostic mettent en évidence des enjeux « modérés à forts », ce qui aurait dû donner lieu à des mesures d'évitements (au titre de la séquence éviter-

⁷ *Un Parc national est un territoire reconnu comme exceptionnel par la richesse de sa biodiversité, la qualité de ses paysages et de son patrimoine culturel.*

⁸ *Outils de la politique européenne de préservation de la biodiversité, les sites Natura 2000 visent une meilleure prise en compte des enjeux de biodiversité dans les activités humaines. Ces sites sont désignés pour protéger un certain nombre d'habitats et d'espèces représentatifs de la biodiversité européenne.*

⁹ *Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF)*

réduire-compenser (ERC)) strictes au vu du contexte démographique ou à la démonstration d'absence de solution de substitution raisonnable.

Au regard de la richesse écologique du territoire et en vertu de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme, qui prévoit que l'évaluation environnementale doit apporter des éléments d'analyse proportionnés, il est attendu des compléments substantiels et une présentation plus claire des zones susceptibles d'être affectées de manière notable par la mise en œuvre du PLUi.

La MRAe recommande d'intégrer le pré-diagnostic réalisé en annexe et de proposer une analyse résumée, clairement présentée et cartographiée dans le rapport de présentation.

La MRAe rappelle que le pré-diagnostic écologique doit porter sur l'ensemble des secteurs voués à être artificialisés ou aménagés. Elle recommande donc, le cas échéant, de compléter le pré-diagnostic écologique.

Sur cette base, la MRAe recommande de réexaminer les incidences des choix opérés et de proposer le cas échéant des alternatives de moindre impact environnemental et des mesures d'évitement et de réduction adaptées.

5.3 Autres thématiques

L'ensemble de l'évaluation environnementale reste très générale. Elle ne développe pas clairement les différents enjeux et les mesures d'évitement et de réduction à l'échelle des zones susceptibles d'être affectées de manière notable.

Les contradictions entre les objectifs du PADD et le projet de planification proposé concerne la plupart des thématiques environnementales (mobilités, risques d'incendie, paysages...).

Sur le volet paysage, le règlement écrit ne peut garantir les objectifs souhaités en matière de qualité architecturale et d'insertion paysagère (Cf.photos indicatives des OAP) nécessaire à la maîtrise du développement urbain dispersé proposé. Le dossier dérogatoire à la loi montagne¹⁰ joint illustre bien ce fait au travers du manque de prescriptions envisagées (« il faut privilégier », « il est recommandé de », « il convient de »...).

Sur le volet mobilité, le rapport de présentation précise qu'il n'existe aucun transport en commun sur le territoire de la Cévenne des Hauts Gardons. Le PADD affiche l'ambition de « *modérer les déplacements motorisés* ». A ce titre, le rapport de présentation prévoit la mutualisation des déplacements (transport en commun, covoiturage) et la réduction des déplacements motorisés (réduction des distances de déplacement, modes de déplacement alternatifs). Pour la MRAe, les mesures de réduction proposées ne s'accordent pas avec une planification urbaine dispersée. Il convient donc de proposer des solutions alternatives de nature à favoriser les objectifs visés.

Enfin, les feux de forêt constituent un risque réel sur le territoire. Une majorité de sa surface est classée selon un aléa allant de « assez fort » à « très fort ». Or aucune analyse n'est proposée sur les secteurs ouverts à l'urbanisation. La création de trois nouveaux hameaux au sein de massifs forestiers particulièrement exposés au risque d'incendie de forêt pose particulièrement question en termes de protection et au regard des conséquences attendues sur les milieux (débroussaillage préventif notamment).

10 Dérogation prévue au principe d'urbanisation en continuité de la loi « montagne ». Elle est subordonnée à l'avis conforme de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)



NOGARET-BAS : 0,42 ha



LA BARAQUE : 0,76 ha



L'ESCOUTO : 0,46 ha

Localisation des hameaux nouveaux prévus au PLUi

La MRae recommande de produire une présentation des enjeux et une analyse des incidences de chaque zone susceptible d'être affectée de manière notable, ainsi que leurs effets cumulés, sur l'ensemble des thématiques environnementales (biodiversité, mobilité, risques d'incendie, paysage...).

Au regard du contexte démographique, elle recommande de privilégier l'évitement des secteurs qui présentent les plus fort enjeux environnementaux.