



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de plan local d'urbanisme intercommunal
du secteur « Entre 2 Lacs »
(département du Cantal)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-787

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans sa réunion du 17 septembre 2019, a donné délégation à son président, Jean-Pierre NICOL, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 14 mai 2019 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis relative au projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du secteur « Entre 2 Lacs » (département du Cantal).

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité 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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par la communauté de communes de la Châtaigneraie Cantalienne pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 2 août 2019.

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courriel le 8 août 2019 et a produit une contribution le 12 août 2019.

La direction départementale des territoires du Cantal a en outre été consultée et a produit une contribution le 6 septembre 2019.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R. 104-25 du code de l'urbanisme).

Synthèse de l'Avis

L'ancienne communauté de communes « Entre 2 lacs », composé de 12 communes et comptant environ 3100 habitants, est située dans le sud-ouest du Cantal, à une vingtaine de kilomètres à l'ouest d'Aurillac. Elle fait partie depuis le 1^{er} janvier 2017 de la communauté de communes de la Châtaigneraie Cantalienne et est comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie. Le territoire se trouve dans l'aire d'influence du pôle urbain d'Aurillac, auquel il est relié par la RD 120. Le SCoT identifie sur ce territoire un « pôle relai » (Laroquebrou) et 11 communes rurales.

Le territoire est marqué par la présence des barrages de Saint-Etienne-Cantalès et de Nèpes (sur la Cère) et d'Enchanet au Nord (sur la Maronne). Les retenues artificielles, aménagées pour la baignade et les sports nautiques, constituent des atouts touristiques importants pour le territoire.

L'évolution démographique est négative depuis le début du 20^e siècle. Seule la commune de Saint-Gérons voit sa population augmenter (+1,5 % /an) du fait de la présence sur son territoire du lac de Saint-Etienne-Cantalès.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux de ce PLUi sont :

- la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain,
- la préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des paysages,
- la limitation des besoins en déplacements et le développement de la mobilité durable sur un territoire où les trajets s'effectuent quasi-exclusivement en véhicule individuel.

L'objectif fixé en termes de construction de logements n'est pas justifié et paraît totalement disproportionné au regard des perspectives démographiques, du desserrement éventuel des ménages, de la résorption de la vacance, du renouvellement du parc, ou encore de l'évolution de la part des résidences secondaires sur le territoire. Il semble s'appuyer uniquement sur l'estimation du SCoT, à laquelle il est, de plus, largement supérieur.

Pour la plupart des communes, les zonages urbanisés (U) ou à urbaniser (AU), se limitent aux bourgs et aux principaux secteurs touristiques déjà existants, ce qui constitue un point positif du document. Certaines zones sont toutefois en forte extension, voire déconnectées de l'urbanisation existante. Par ailleurs, le fait que toutes les communes comportent des zones d'urbanisation futures n'apparaît pas cohérent avec l'objectif de renforcement de la place du pôle relai de Laroquebrou annoncé dans le plan d'aménagement et de développement durables (PADD).

L'Autorité environnementale recommande de justifier l'objectif de création de logements et de reconsidérer les perspectives de consommation foncière en priorisant l'urbanisation en densification du tissu urbain existant avec des densités plus importantes, et en fixant des objectifs ambitieux en termes de résorption de la vacance.

L'Autorité environnementale recommande également de prioriser le développement résidentiel au niveau de Laroquebrou, centralité identifiée par le SCoT sur ce territoire.

L'Autorité environnementale formule également un certain nombre d'autres observations et recommandations, qui sont présentées dans l'avis détaillé qui suit.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de PLUi et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet de PLUi.....	6
1.3. Principaux enjeux environnementaux.....	6
2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	7
2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	7
2.2. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	10
2.3. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	10
2.4. Incidences notables probables du PLUi sur l'environnement et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser ses incidences négatives.....	11
2.5. Critères, indicateurs et modalités retenus pour le suivi des effets.....	12
2.6. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale.....	13
2.7. Résumé non technique.....	13
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi.....	13
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	13
3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité, des continuités écologiques et de la qualité paysagère.....	14
3.3. Limitation des besoins de déplacements et développement de la mobilité durable.....	14

1. Contexte, présentation du projet de PLUi et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du territoire

L'ancienne communauté de communes « Entre 2 Lacs », composée de douze communes et couvrant une surface de 265 km², est située dans le département du Cantal, à une quinzaine de kilomètres à l'ouest d'Aurillac. Elle est comprise depuis le 1^{er} janvier 2017 dans la communauté de communes de la Châtaigneraie Cantalienne.

Elle s'inscrit dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie¹ qui définit, sur ce territoire, l'armature urbaine suivante : un pôle relai (Laroquebrou, 888 habitants en 2016) et onze communes rurales. Ces communes sont pour la plupart dépourvues de document d'urbanisme. Seuls trois PLU et un POS sont recensés.²

Le territoire se trouve dans l'aire d'influence du pôle urbain d'Aurillac, auquel il est relié par la RD 120. Laroquebrou concentre la majorité des équipements intercommunaux.

Le territoire est marqué par la présence des barrages de Saint-Etienne-Cantalès et de Nèpes (sur la Cère) et d'Enchanet (sur la Maronne). Les retenues artificielles, aménagées pour la baignade et les sports nautiques, constituent des atouts touristiques importants pour le territoire.

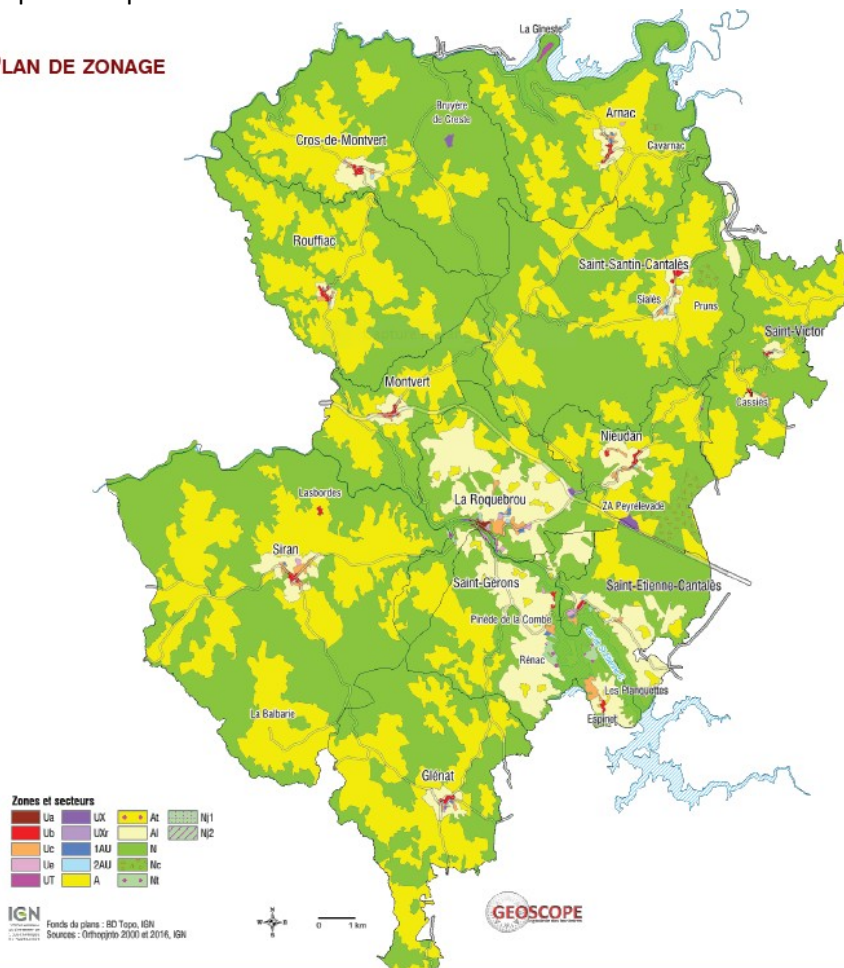


Périmètre du SCoT du Bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie Cantalienne



Communauté de communes de la châtaigneraie Cantalienne

PLAN DE ZONAGE



secteur de l'ex-communauté de communes « Entre 2 Lacs »

(sources : sites Internet du SCoT et de la CC /Rapport de présentation)

1 Le territoire du SCoT couvre 87 communes avec environ 54 000 habitants.

2 Arnac, Laroquebrou et Saint-Etienne Cantalès disposent d'un PLU, Saint-Gérons dispose d'un POS

La **population** du secteur concerné par le PLUi est de 3106 habitants (chiffre INSEE 2014), en baisse constante depuis le début du 20^e siècle, soit - 0,65 %/an en moyenne. Seule la commune de Saint-Gérons voit sa population augmenter au rythme de +1,5 % /an. La densité observée est très faible : moins de 12 hab./km². La proportion de personnes âgées de plus de 65 ans est importante : 38 % de la population. La taille des ménages, en diminution, est actuellement de 2,1 personnes en moyenne.

Le parc de **logements** du territoire présente une prédominance de la maison individuelle qui représente plus de 90 % du parc dans neuf communes, une forte proportion de logements vacants (11 % du parc en 2014), en augmentation sur la période récente et un important taux de résidences secondaires (37 % du parc), particulièrement à Arnac et Saint-Gérons du fait de la présence des lacs.

La consommation d'espace entre 2000 et 2017 est évaluée à 62 ha³. Elle concerne majoritairement des terres agricoles pour 51 ha. Cette artificialisation est due à une urbanisation à vocation résidentielle (25 ha consommés pour la création de 171 logements), agricole (environ 20 ha), touristique (environ 10 ha) et d'activités (notamment 2,5 ha pour les activités économiques).

La répartition des logements créés sur chacune des communes n'est pas indiquée. Le rapport de présentation précise toutefois que ce développement a principalement concerné 3 communes sur la période récente (2008-2018) : Laroquebrou (10 logements), Arnac (11 logements), et surtout Saint-Gérons (21 logements).

Deux zones d'activités sont identifiées le long de la RD 120 : le Pont d'Orgon à Laroquebrou et Peyrelevade à Laroquebrou et Nieudan, cette dernière étant encore en projet.⁴ Trois carrières sont recensées à Nieudan, Arnac et Saint-Santin Cantalès.

Le rapport remarque en p.170 que les quatre documents d'urbanisme en vigueur comportent, pour chaque commune, des disponibilités foncières très importantes, de l'ordre de 20 à 40 ha, sans aucun lien avec l'urbanisation constatée sur ces communes au cours de la dernière décennie (environ 1 ha par commune).

1.2. Présentation du projet de PLUi

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du projet de PLUi affiche les objectifs suivants :

- Renforcer la qualité de l'accueil et faciliter la vie quotidienne des habitants
- Protéger les milieux
- Renforcer l'attractivité touristique
- Soutenir les activités économiques

1.3. Principaux enjeux environnementaux

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux de ce PLUi sont :

- la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain, sur un territoire en déprise démographique continue depuis le début du 20^e siècle ;
- la préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des paysages ;
- la limitation des besoins en déplacements et le développement de la mobilité durable sur un territoire où les trajets s'effectuent quasi-exclusivement en véhicule individuel.

3 Carte de la consommation d'espaces entre 2000 et 2017, p. 168 du rapport de présentation

4 permis d'aménager obtenu en 2017

2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme consiste en une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet de document d'urbanisme au regard des incidences de sa mise en œuvre sur l'environnement. Le rapport de présentation doit ainsi retranscrire cette démarche en intégrant notamment une analyse de l'état initial de l'environnement, une justification des choix effectués, une évaluation des incidences du projet de document ainsi qu'une description des mesures prises par la collectivité pour éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs prévisibles du plan.

Le rapport de présentation (RP) du projet de PLUi de 234 pages, transmis à l'Autorité environnementale, comporte formellement tous les éléments prévus par le code de l'urbanisme (articles R. 151-1 à 4) et en particulier ceux permettant de rendre compte de la démarche d'évaluation environnementale qui a été menée.

Il est divisé en trois volets :

- état des lieux – diagnostic territorial, accompagné d'une étude et d'un atlas cartographique agricole,
- justification des choix,
- évaluation des incidences du plan sur l'environnement.

Il est accompagné d'un atlas cartographique de 158 pages ainsi que d'un résumé non technique du PLUi en 26 pages.

Il est indiqué que « *les trois volets de ce rapport de présentation tiennent donc lieu d'évaluation environnementale, telle que réglementée à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.* ». Toutefois la démarche itérative au regard des enjeux environnementaux, n'apparaît pas véritablement retranscrite dans ce document.

2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution

La description de l'état initial de l'environnement est effectuée dans le volet I du rapport de présentation (« état des lieux – diagnostic »).

Les éléments du territoire relatifs au **milieu naturel** sont identifiés, localisés et caractérisés :

- principaux cours d'eau et plans d'eau
- principaux milieux naturels (prairies / cultures, boisements, zones humides et secteurs anthropisés)
- zonages d'inventaires écologiques (ZNIEFF⁵ de types I et II) couvrant les deux grandes vallées du territoire (Cère en partie centrale et Maronne au nord) ainsi que des secteurs ponctuels de zones humides présentant un intérêt particulier
- sites Natura 2000 couvrant une partie de ces mêmes milieux humides
- zones humides. Le rapport précise à ce sujet que « *les inventaires des zones humides ne couvrent qu'une partie du territoire [...]* » et que « *dans la partie non inventoriée, quelques zones potentiellement humides sont indiquées au titre du pré-inventaire des zones humides* » (p.23).

L'Autorité environnementale recommande que les zones humides soient inventoriées sur l'ensemble du territoire, a minima dans les secteurs où un développement de l'urbanisation est prévu dans le projet de PLUi

- réservoirs de biodiversité, principaux axes de déplacement et éléments de fragmentation de la continuité écologique. Ces éléments résultent d'une analyse précisant à l'échelle du territoire la trame

5 Zones naturelles d'intérêt écologique floristique et faunistique

identifiée par le SRCE⁶ de l'ex-région Auvergne. Le rapport évoque le maillage bocager (réseau de haies, soumis à une pression importante : « [...] de moins en moins de haies remplissent pleinement leurs services écosystémiques », en p.25 du RP), ainsi que les arbres remarquables en milieux prairiaux, mais ne propose pas d'identification de ces éléments.

L'Autorité environnementale recommande que les éléments végétaux linéaires et ponctuels présentant un intérêt particulier (continuité écologique, qualité paysagère ou patrimoniale) soient inventoriés et cartographiés

Les différentes cartes du rapport de présentation⁷ permettent de localiser ces éléments de manière satisfaisante à l'échelle du territoire. Des zooms sur les secteurs où le développement de l'urbanisation, le développement d'éventuels projets photovoltaïques, sont susceptibles d'intersecter les enjeux environnementaux identifiés seraient utiles. Des informations complémentaires sur les carrières (une cartographie ciblée, des précisions sur leurs caractéristiques techniques et administratives) seraient également très souhaitables.

Les différentes **entités paysagères** du territoire : plateaux bocagers et forestiers et vallées encaissées, sont localisées⁸ et décrites de manière illustrée. Une banalisation des paysages est constatée du fait d'une urbanisation diffuse notamment sous forme pavillonnaire, d'une industrialisation du bâti agricole, d'une multiplication des hébergements touristiques (campings ou constructions légères) dans les secteurs des lacs, ou encore d'infrastructures routières peu intégrées au contexte local. Une analyse détaillée et illustrée des atouts et faiblesses paysagères des entrées de ville est fournie pour chacune des communes⁹. Elle fait apparaître des enjeux paysagers localisés à préserver : points de vue, vallons, haies et alignements d'arbres.

Une **analyse urbaine** est réalisée. La répartition des espaces bâtis sur le territoire (voir carte page suivante) fait apparaître une urbanisation majoritairement concentrée autour des principaux villages et hameaux, mais également un mitage des espaces par une implantation d'habitat pavillonnaire en lotissements ou sous forme diffuse en discontinuité de ces noyaux. Sont également constatés un développement de l'urbanisation linéaire en extension des principaux noyaux urbains en particulier à Laroquebrou, Saint-Santin-Cantalès et Nieudan, ainsi qu'une forte concentration de l'hébergement touristique autour du plan d'eau de Saint-Etienne-Cantalès. Les analyses réalisées pour chacune des communes confirment ces constats. Sont en particulier soulignées les principales caractéristiques :

- des secteurs d'habitat récents : standardisation du bâti, mauvaise intégration dans le contexte local, manque de relation à l'espace public, faible densité, etc.
- des bâtiments industriels et agricoles : intégration architecturale difficile en raison de l'importance des volumes, de l'emploi de matériaux de couleurs claires, de l'absence de prise en compte de la topographie, etc.

La question de l'**énergie** n'est pas véritablement abordée. Or, les enjeux en termes de performance thermique des constructions et de limitation des déplacements motorisés¹⁰ auraient utilement pu être identifiés. Il est toutefois fait état en p.165 de divers projets de production industrielle d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables¹¹.

6 Schéma régional de cohérence écologique

7 p.14, 18, 20, 22, 26

8 avec une carte synthétique p.28, notamment

9 p.68 à 91

10 Le diagnostic indique par ailleurs que la grande majorité des déplacements s'effectue en voiture. À ce sujet, la trop faible fréquence des trains assurant la liaison avec Aurillac est soulignée

11 p.165 du RP : Sont actuellement à l'étude :

- plusieurs projets de parcs photovoltaïques (Nieudan, Cros de Montvert/Saint-Santin Cantalès, Arnac, Saint-Etienne Cantalès, Saint-Gérons, Siran et Glénat) ;
- deux parcs éoliens sur le territoire (à Rouffiac et autour de Glénat/Siran) et deux à proximité du territoire (5 machines à Ayrens et 6 à Saint-Paul-des-Landes).

Morphologie urbaine

- Agglomération
- Village
- Hameau
- Hameau élémentaire
- Développement dissocié



Typologie des espaces bâtis (source : rapport de présentation volet 1 p.92)

Une synthèse déterminant les principaux enjeux environnementaux du territoire à prendre en compte par le projet de PLUi aurait utilement pu être proposée.

L' Autorité environnementale recommande de compléter l'exposé des enjeux environnementaux figurant dans l'évaluation environnementale, et d'y intégrer notamment une cartographie exprimant la dimension territoriale de ces enjeux.

2.2. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

Le rapport apporte des justifications du projet de PLUi, en particulier au regard des projections du SCoT et des éléments de diagnostic du territoire.

Le PLUi ne justifie pas l'objectif démographique d'une croissance d'une cinquantaine d'habitants permanents sur la durée du PLUi¹², au regard des tendances observées sur la communauté de commune et les territoires voisins, ainsi que des prévisions de l'INSEE. Il se contente d'utiliser les données relatives au scénario de référence du SCoT qui précise pourtant dans le document d'orientations et d'objectifs que ce scénario ne constitue ni une limite ni un objectif.

Le nombre de logements à créer, évalué à 246 sur la période d'application du PLUi (12 ans), n'est pas justifié et paraît totalement disproportionné au regard des perspectives démographiques, du desserrement éventuel des ménages, de la résorption de la vacance, du renouvellement du parc (sujet qui n'est abordé dans aucun document du PLUi), ou encore de l'évolution de la part des résidences secondaires sur le territoire.

L'Autorité environnementale recommande de justifier l'objectif de croissance démographique et le nombre de logements à créer.

Les choix effectués pour l'élaboration du **plan de zonage** sont présentés commune par commune de façon illustrée (p.182 à 209). Ces éléments sont utiles pour comprendre la manière dont ont été définies les différentes zones, notamment au niveau des noyaux urbains sur laquelle l'analyse se concentre. Les éléments présentés comportent cependant des insuffisances sérieuses :

- les dents creuses sont identifiées de façon lacunaire. De nombreuses parcelles non bâties situées dans le tissu urbain (en secteur Ub et Uc, principalement), de taille parfois importante, sont en effet non identifiées en tant que dents creuses, sans qu'une justification ne soit apportée¹³
- des secteurs d'urbanisation en extension (U ou AU), parfois importants, sont prévus dans la totalité des communes (voir partie 3 du présent avis)
- aucune justification n'est apportée quant aux autres éléments du plan de zonage : zones naturelles (N) et agricoles (A), éléments contribuant aux continuités écologiques ou encore éléments de patrimoine remarquables « à protéger »

2.3. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur

Seule la compatibilité du document avec le SCoT est étudiée p.173 à 181. L'analyse reste qualitative, excepté en ce qui concerne le sujet de la création de logements.

Le rapport affirme que « *le PLUi repose sur une croissance maîtrisée de la population, du pôle-relais de Laoquebrou (+2 habitants par an) comme des villages ruraux (+2,2 habitants par an) à l'horizon d'une dizaine d'année* » (p.173). Par ailleurs, le fait que celui-ci ne vise manifestement pas à un renforcement affirmé de la polarité identifiée n'est pas justifié.

Il est également indiqué que « *le document d'urbanisme respecte la répartition des nouvelles populations au sein de l'armature territoriale du SCoT et limite la dispersion de la population : 63 des nouveaux*

12 p.3 du PADD

13 Il est simplement indiqué en p;174 : ... *dents creuses disponibles (selon la définition du SCoT et hors parcelles victimes de rétention foncière : pour repérer celles-ci tous les maires ont contribué à faire l'inventaire des dents creuses disponibles).*

logements seront localisés à La Roquebrou, et 182 dans les bourgs entre 2018 et 2030 » (p.173). Or, l'armature territoriale du SCoT n'est pas rappelée, l'objectif de répartition des logements fixé par celui-ci n'est pas précisé et l'objectif de création de logements fixé par le PLUi n'est ni défini ni justifié (voir partie 2.2 du présent avis).

Enfin, il est indiqué que « *16 logements pourront être construits sur le pôle touristique du Lac de Saint-Étienne-Cantalès, où est concentrée la majorité des équipements touristiques* » (p.173). La justification fournie à ce sujet est peu compréhensible : « *les pourtours du Lac du barrage de Saint Etienne constituent une polarité urbaine [mais] celle-ci n'est pas repérée comme participant à l'armature urbaine du territoire par le SCoT* ». Il apparaît que cette orientation vise à répondre à une demande existante en termes de résidences secondaires, sans chercher à assurer la compatibilité avec le SCoT.

Les parts des typologies de logements imposées par les 19 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ne respectent pas les objectifs fixés par le SCoT dans les communes rurales : la proportion de maisons individuelles peut s'élever à 92 % alors que le SCoT limite celle-ci à 85 % (tableau p.173 du RP).

L'objectif d'optimisation des enveloppes urbaines repose sur :

- la stabilisation de la vacance à 11 % : cet objectif paraît peu ambitieux, ce taux est déjà celui observé en moyenne à l'échelle du territoire (certaines communes ont certainement actuellement une vacance moins élevée)
- une mobilisation des dents creuses : celles-ci sont estimées à 1,5 ha à Laroquebrou et 9,5 ha dans les 11 autres communes, permettant la construction de 109 logements (tableau p.174 du RP).

Le nombre de logements à créer sur une période d'application de 10 ans est supérieur au scénario de référence du SCoT : 205 au lieu de 163¹⁴ (p.174 du RP). L'explication fournie, se basant sur un « *accroissement des densités* », est peu convaincante : celles-ci ne sont que très légèrement supérieures pour les logements créés dans le tissu urbain par rapport aux créations en extension (respectivement 10,9 et 9,8 logements/ha).

Le rapport affirme par ailleurs que « *[...] l'évolution de l'enveloppe foncière annuelle prévue par le PLUi est conforme aux chiffres du SCoT* », ce qui n'est pas vérifié pour Laroquebrou (0,71 ha/an au lieu de 0,49 ha/an) et non démontré pour les communes rurales, la méthode de « dilatation – érosion » étant insuffisamment décrite puisqu'elle renvoie vers le SCoT.¹⁵

2.4. Incidences notables probables du PLUi sur l'environnement et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser ses incidences négatives

Les incidences du PLUi sur l'environnement font l'objet d'une analyse extrêmement succincte dans le rapport de présentation (p.213 à 233).

Une comparaison de la consommation d'espace induite par le PLUi avec celle permise par les documents d'urbanisme actuellement applicables sur quatre communes est effectuée. Celle-ci montre sans surprise une forte diminution de la consommation foncière, les PLU et POS en vigueur ayant été élaborés à une époque où la prise en compte de ce sujet restait très limitée.

14 Le rapport est confus sur ce point : le rapport compare (p.174) l'objectif de création de logements du PLUi à horizon 12 ans (248 logements) à celui du SCoT à horizon 10 ans (163)

15 p. 215 : *La méthode de dilatation et d'érosion « consiste en la création d'un tâche urbaine [...] en créant un tampon de 50 m autour des couches de bâtiments jugés pertinents pour l'analyse de la consommation foncière puis en écrêtant ce tampon de 25 m.[...] » (Document d'Orientations et d'Objectifs du SCoT du Bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie, page 19)*

L'atlas cartographique fournit des éléments utiles concernant les milieux naturels :

- identification des types de milieux consommés par l'extension de l'urbanisation (p.112 à 124) : prairies (34 ha) et boisements (3,3 ha)
- superposition des enveloppes urbaines¹⁶ (incluant les secteurs d'extension prévus) avec la trame verte et bleue identifiée sur le territoire : réservoirs de biodiversité et continuités écologiques (p.125 à 133). Il apparaît que les secteurs à enjeux sont globalement évités. Des cartes à une échelle plus fine auraient toutefois pu permettre une analyse plus précise, notamment dans les secteurs où l'urbanisation jouxte des secteurs sensibles (zones humides, notamment)¹⁷. La carte p.129 de l'atlas cartographique montre que le projet de zone d'activités de Peyrelevade (identifié comme « espace bâti » alors qu'aucune construction n'est encore réalisée) impacte directement un secteur humide.¹⁸ Sur la même carte p.129, à proximité de la même zone d'activité, diverses zones humides n'ont pas été identifiées comme devant bénéficier dans le PLUi, d'un zonage de protection au titre de la continuité écologique, et ce sans justification.

L'Autorité environnementale recommande que des mesures soient étudiées dans le cadre du PLUi pour éviter ou réduire ces impacts.

Le rapport exclut à juste titre tout risque d'impact notable du PLUi sur les sites Natura 2000 du territoire, principalement du fait de leur éloignement des zones dont l'ouverture à l'urbanisation est prévue par le document.

Le rapport n'évalue pas les effets du PLUi sur les autres enjeux environnementaux. Il serait pourtant utile de disposer d'éléments concernant les effets du document en matière de prise en compte des paysages, notamment en termes de préservation des vues remarquables vers le grand paysage ou les silhouettes des bourgs (sujet pourtant pris en compte à travers l'étude des entrées de ville effectuée dans le diagnostic et la définition de zones Ap enserrant les bourgs).

2.5. Critères, indicateurs et modalités retenus pour le suivi des effets

Un dispositif de suivi est défini dans le rapport de présentation (p.234). Si les indicateurs proposés paraissent globalement pertinents, la méthodologie permettant de les renseigner, les sources des données et leurs valeurs à l'état actuel auraient mérité d'être détaillées.

Par ailleurs, les indicateurs relatifs à la consommation d'espace (évolution de l'enveloppe urbaine, densité des logements, surfaces consommées par types de milieux, etc.) mériteraient d'être complétés par des données indispensables sur ce sujet. Peuvent par exemple être cités : l'évolution démographique constatée, l'évolution de la taille des ménages, le nombre de logements vacants réhabilités, le renouvellement urbain constaté (démolition / reconstruction), ou encore le nombre de logements construits dans les dents creuses du tissu urbain.

L'Autorité environnementale recommande de compléter ce dispositif de suivi opérationnel afin de lui permettre d'identifier à un stade précoce les impacts négatifs imprévus générés par l'application du PLUi.

16 Correspondant a priori aux « secteurs de risque de fragmentation » identifiés dans la légende, même si la trame utilisée n'est pas identique (points rouges sur la carte / hachures rouges sur la légende)

17 Par exemple : nord et ouest de Rouffiac, nord-ouest de Laroquebrou, Pont d'Orgon, nord et est de Siran, ouest et nord-est des Planquettes (Saint-Gérons)

18 Ce projet a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 25 mai 2016, portant sur l'étude d'impact jointe à la demande de permis d'aménager. Cet avis soulignait que « [...] l'analyse des impacts apparaît trop succinctement menée pour permettre d'écartier tout risque d'effet significatif du projet durant les travaux comme lors de son fonctionnement [sur les enjeux identifiés : milieux accueillant une faune et une flore remarquable, milieux humides en particulier] » (p.5/6)

2.6. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

Les éléments relatifs aux auteurs des études et aux méthodes mises en œuvre sont fournis dans le résumé non technique en p.24 à 26.

La méthode de calcul de l'aire de l'enveloppe urbaine pour évaluer commune par commune, l'extension de la tâche urbaine aurait mérité d'être rappelée, au lieu de renvoyer vers la définition du SCoT. On peut noter que cette méthode pose des problèmes sérieux qui font l'objet d'une analyse détaillée dans l'avis de la MRAE du 29 août 2017 relatif au SCoT du Bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie.

2.7. Résumé non technique

Ce document rend compte de façon très synthétique du projet de PLUi ainsi que de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre. Il comporte les mêmes lacunes que le rapport de présentation : absence d'explications concernant l'objectif de création de logements (et la consommation foncière associée¹⁹) et évaluation des effets du document très succincte.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi

3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain

Le PADD fixe pour objectif de « limiter la consommation des espaces » (orientation II. A., p.15).

Comme vu précédemment dans cet avis, l'objectif fixé en termes de construction de logements (250 à échéance 12 ans) n'est pas justifié par une analyse des besoins. Il vise simplement à respecter globalement l'enveloppe foncière autorisée par le SCoT et rappelle simplement l'estimation du scénario de référence du SCoT (160 logements) à laquelle il est largement supérieur. Il n'est en effet pas cohérent avec l'hypothèse de développement démographique d'une cinquantaine d'habitants permanents en 10 ans (pourtant déjà très ambitieuse sur ce territoire en déprise démographique continue), et n'intègre ni objectif chiffré de résorption de la vacance, ni perspectives de renouvellement urbain.

Les disponibilités identifiées **dans les dents creuses du tissu urbain** permettent la création d'environ 130 logements (dont 36 dans des secteurs couverts par des OAP). Ce potentiel semble sous estimé du fait de l'identification incomplète des dents creuses (voir plus haut dans cet avis) ainsi que des densités retenues dans ces secteurs basées sur les densités voisines, pour la plupart très faibles : comprises entre 5 et 10 logements/ha. Les OAP concernant des secteurs en dents creuses (à Cros de Montvert, Montvert, Nieudan et Siran) présentent des densités à peine supérieures (de l'ordre de 10 logements/ha).

La consommation d'espace **en extension** de la tâche urbaine est estimée à 27 ha²⁰, dont environ 10 ha en zones à urbaniser ouvertes (1AU) et 10 ha en zones à urbaniser nécessitant une modification du PLUi (2AU). Cette consommation d'espace pour la création de logements, majoritairement au détriment de terrains agricoles, et qui n'apparaît pas justifiable au regard de l'importance des surfaces disponibles en dents creuses et des besoins réels de logements, va à l'encontre de l'objectif de modération exprimé dans le PADD, et plus largement au niveau national²¹.

En l'absence de besoin clairement identifié en termes de création de logements, l'Autorité

19 Les chiffres fournis p.7 sont manifestement erronés : « 136 logements dans les dents creuses, 48 logements dans les OAP en dents creuses, 207 logements dans les secteurs d'extension urbaine [soit 343 logements potentiels] », le rapport de présentation faisant état en p.174 de 267 logements (93 en dents creuses, 36 dans les OAP en dents creuses et 138 en extension)

20 p.217 du rapport de présentation : la surface totale de consommation foncière est estimée à 37 ha.

21 Cf Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace

environnementale constate qu'en l'état, le projet ne prend pas en compte l'objectif de gestion économe de l'espace. Elle recommande de réexaminer les dispositions du PLUi de façon à limiter autant que possible la consommation foncière pour la maintenir dans l'enveloppe urbaine existante.

Il convient de noter que, pour la plupart des communes, les zonages urbanisés (U) ou à urbaniser (AU) se limitent aux bourgs et aux principaux secteurs touristiques déjà existants : ce choix constitue un point positif du document.

Cependant, certaines zones sont en forte extension, voire déconnectées de l'urbanisation existante : zone 2AU de La Garde à Cros de Montvert (2 ha), zones 1AU de Zema, du collège et de Manhal à Laroquebrou (environ 6 ha), zone 2AU au sud-est du bourg de Rouffiac (surface non indiquée), zone 2AU au nord du bourg à Saint-Étienne-Cantalès (1 ha), zones 1AU et 2AU du Bois du Lac à Saint-Gérons (environ 3 ha), zones 1AU et 2AU de Sialès à Saint-Santin-Cantalès (2 ha).

Par ailleurs, le fait que toutes les communes comportent des zones d'urbanisation futures (1AU, voire 2AU) n'apparaît pas cohérent avec l'objectif annoncé dans le PADD de « *conforter la place de Laroquebrou comme pôle relais* » (orientation I. A2, p.7).

Enfin, la création de 37 bâtiments agricoles (a priori en zone agricole du PLUi) générant une extension de la tache urbaine de 10,4 ha est évoquée en p. 215 du rapport de présentation, mais ces projets ne sont pas localisés.

3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité, des continuités écologiques et de la qualité paysagère

Les secteurs présentant des enjeux relatifs aux milieux naturels (boisements, espaces bocagers, zones humides, cours d'eau et plan d'eau, etc.) sont en zones naturelles (N) ou agricoles (A) du plan de zonage.

Par ailleurs, l'ensemble des bourgs des villages sont enserrés par des zones AI dans lesquelles la plupart des constructions agricoles sont interdites, permettant de protéger les silhouettes des bourgs. De même, une grande partie des berges des retenues des barrages font l'objet d'un classement AI.

De plus, les éléments naturels contribuant à la qualité paysagère et à la richesse du territoire en termes de biodiversité sont identifiés dans le règlement graphique par des trames adaptées garantissant leur protection : « éléments surfaciques [et] linéaires contribuant aux continuités écologiques » (protection au titre de l'article L151-23)²². Il aurait toutefois été utile qu'une superposition du zonage avec les enjeux identifiés lors de l'analyse de l'état initial de l'environnement soit fournie afin de s'assurer de la bonne prise en compte de ceux-ci.

Enfin, les OAP imposent le maintien ou la création de structures végétales (haies, arbres alignés ou isolés) à même de maintenir ou renforcer les continuités écologiques du secteur.

3.3. Limitation des besoins de déplacements et développement de la mobilité durable

Le diagnostic souligne en p.157 que « *le territoire Entre 2 Lacs se caractérise par la prédominance des déplacements en voiture particulière* » et que « *l'offre des transports en commun sur le territoire est principalement liée aux équipements scolaires (écoles, collège, lycée)* » (p.159). Le PADD prévoit qu'« *au moins la moitié des nouvelles constructions seront localisées à proximité de la RD 120, axe de circulation structurant vers les pôles de ressources d'Aurillac en priorité et d'Argentat-Tulle dans une moindre mesure.* » Le PADD ne propose pas de promouvoir le covoiturage et le transport à la demande comme alternatives à

22 C'est notamment le cas du secteur humide compris dans le périmètre de la zone d'activités de Peyrelevade (à Laroquebrou et Nieudan)

l'utilisation exclusive de la voiture individuelle.

Ainsi, en ouvrant à l'urbanisation des zones en extension éloignées des pôles identifiés au SCoT, voire même des centre-bourgs des communes rurales, le PLUi ne crée pas les conditions les plus favorables pour le développement de ces modes de déplacement.

Si la dépendance à la voiture individuelle a bien été identifiée dans l'état initial, la prise en compte de cette problématique dans les choix effectués en matière d'ouverture à l'urbanisation apparaît faible.

L'Autorité environnementale recommande ainsi d'engager une réflexion visant à optimiser le projet de développement du territoire dans le sens d'une réduction de la dépendance de celui-ci à la voiture individuelle.