



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie sur le projet d'élaboration
du plan local d'urbanisme
de la commune de Lissac-et-Mouret (46)**

n° saisine 2020-8635
avis rendu le 28/10/2020
n°MRAe 2020AO63

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 29 juillet 2020 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 (PLU) de la commune de Lissac-et-Mouret. L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier, en sa qualité d'autorité environnementale dans les conditions telles que prévues par l'article 15 du règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 25 août 2020). Cet avis a été adopté en collégialité électronique par Danièle Gay, Jean-Michel Salles, Sandrine Arbizzi.

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 R.104-23 et R.104-24 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 29 juillet 2020.

Synthèse

La communauté de communes du Grand Figeac souhaite procéder à l'élaboration du PLU de la commune de Lissac-et-Mouret, suite à la caducité du précédent document d'urbanisme, afin de structurer son développement urbain et permettre l'extension de la zone d'activité du Quercypôle localisé sur la commune voisine. L'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Lissac-et-Mouret a été soumise à évaluation environnementale par décision de la MRAe d'Occitanie en date du 23 juin 2017 après demande d'examen au cas par cas, qui a considéré qu'au vu des enjeux identifiés et des éléments du dossier, le PLU était susceptible d'entraîner des incidences notables sur l'environnement.

Le rapport de présentation, incomplet, ne répond pas aux attendus de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme relatifs à la retranscription d'une évaluation environnementale stratégique.

Le site d'implantation choisi pour l'extension de la zone d'activité économique du Quercypôle, constitué de prairies de fauche et d'un boisement de 13 hectares, comportant aussi de petites mares et milieux humides, présente des enjeux patrimoniaux importants. Des espèces protégées ont été observées en périphérie immédiate du site, comme le sonneur à ventre jaune, espèce d'amphibien strictement protégée avec son habitat, dont la présence sur le site n'a pas pu être exclue par l'inventaire réalisé. En raison de ces enjeux, il est essentiel d'explicitier les raisons du choix de ce site en présentant les alternatives envisageables à l'échelle communale et intercommunale, au regard des enjeux environnementaux; l'analyse présentée dans le dossier est insuffisante. Les impacts cumulés avec la zone d'activité existante ne sont pas analysés.

Le PLU prévoit également la possibilité de réaliser de nouvelles retenues d'eau au bénéfice des agriculteurs, sans aucune étude des incidences environnementales, potentiellement très importantes.

En l'état, la démarche d'évaluation environnementale retranscrite dans le rapport de présentation n'est pas correcte et le PLU demeure susceptible d'impacts significatifs sur les milieux naturels et espèces patrimoniales. Les compléments attendus sont indispensables à la compréhension des incidences du projet de PLU. Les insuffisances constatées rendent impossible, à ce stade, une évaluation environnementale satisfaisante. Ceci implique que le dossier soit repris et substantiellement modifié et, de ce fait, de nouveau soumis à l'avis de la MRAe, avant présentation à l'enquête publique.

Le présent avis analyse toutefois en partie V, sur la base des éléments évoqués dans le dossier, les principaux effets potentiels de la mise en œuvre du PLU tels qu'ils peuvent être compris dans l'état actuel du document. Il mentionne ainsi les attendus de la future évaluation environnementale à conduire.

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

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

L'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Lissac-et-Mouret a été soumise à évaluation environnementale par décision de la MRAe d'Occitanie en date du 23 juin 2017 après demande d'examen au cas par cas, considérant que le PLU était susceptible d'entraîner des incidences notables sur l'environnement. Par conséquent, le dossier fait l'objet d'un avis de la MRAe d'Occitanie, qui devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe¹.

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, comment 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.

La MRAe relève que la zone d'activités Quercypôle, située sur la commune voisine de Cambes, n'a jamais fait l'objet d'étude d'impact et d'avis de l'Autorité environnementale. Le projet d'extension de la zone d'activités prévu par le PLU de Lissac-et-Mouret sur 29,52 ha est lui-même soumis à étude d'impact au titre des articles L.122-1 et R.122-2 du code de l'environnement et devra intégrer les impacts cumulés avec cette zone. Il fera l'objet d'un nouvel avis de l'Autorité environnementale.

II. Présentation de la commune et du projet de plan local d'urbanisme

D'une superficie de 1 555 ha et comptant 918 habitants en 2017 (source INSEE), la commune de Lissac-et-Mouret se situe dans la partie est du département du Lot, dans le bassin de vie de Figeac, distante de 9 km. Elle fait partie de la communauté de communes du Grand Figeac (92 communes) qui conduit la présente procédure d'élaboration du PLU. Le Grand Figeac s'est également doté d'un plan climat air énergie territorial (PCAET) par délibération du conseil communautaire en date du 11 décembre 2019². La commune de Lissac-et-Mouret fait aussi partie du territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays de Figeac approuvé le 9 décembre 2016.

Le territoire communal fait partie de l'entité paysagère du Limargue, entre les Causses et les contreforts du Massif central. Bien que la commune ne soit pas dotée de sites répertoriés pour leur richesse écologique de type Natura 2000 ou ZNIEFF³, le territoire présente un intérêt écologique important du fait de sa trame de milieux ouverts et semi-ouverts constituée de prairies, pelouses sèches et alignements d'arbres et haies, ses boisements et sa trame de milieux humides et cours d'eau.

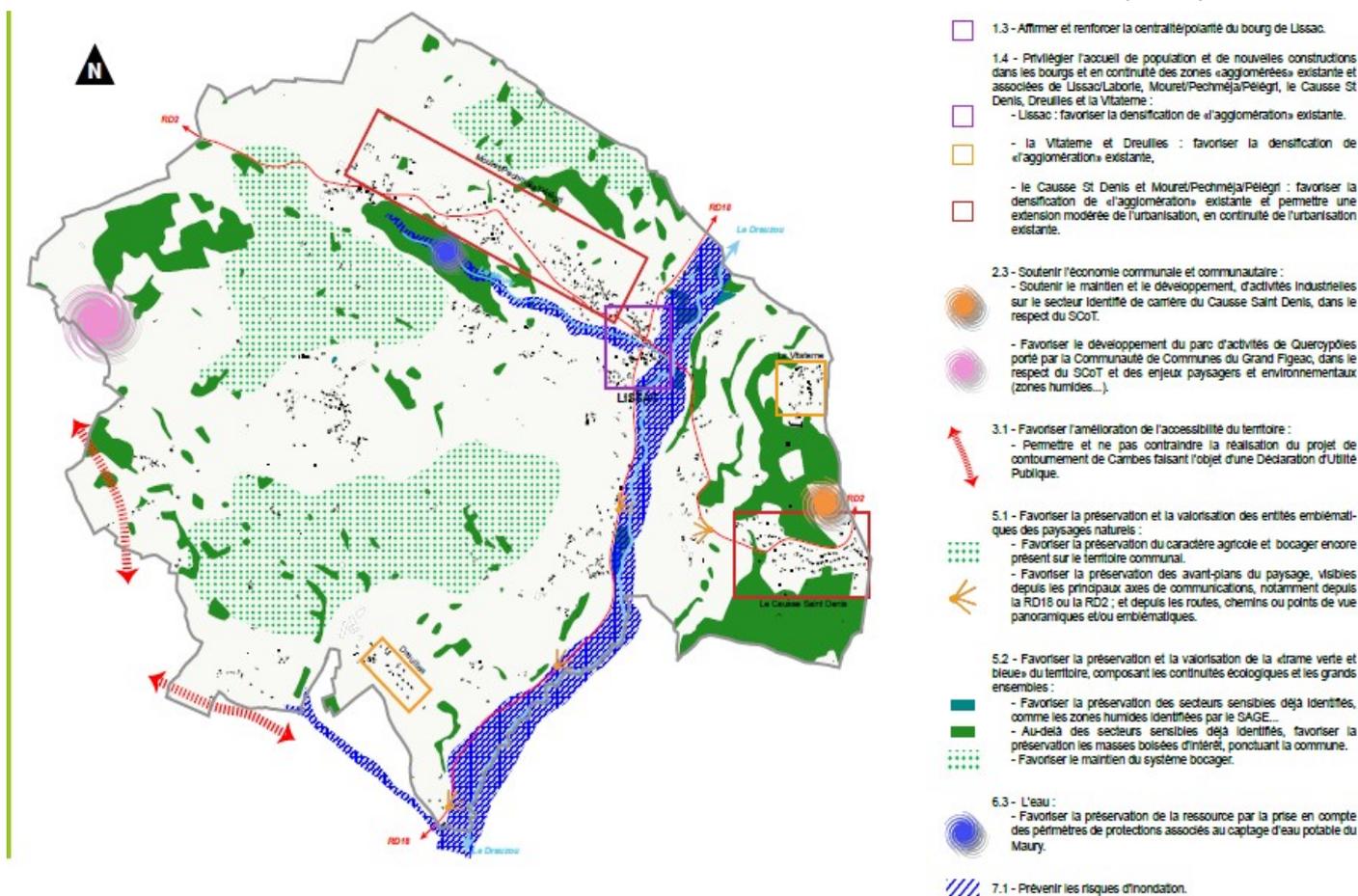
¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

² La MRAe Occitanie a rendu le 31 octobre 2018 un avis sur ce PCAET : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2018ao98.pdf

³ Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

Alors que le précédent document d'urbanisme (plan d'occupation des sols) est devenu caduc⁴, la collectivité vise, à travers l'élaboration du PLU, à :

- rétablir une dynamique démographique, permettant de produire 60 logements en 10 ans (40 logements neufs, 10 logements créés par changement de destination et 10 logements vacants réhabilités) ; 10 de ces logements seraient destinés aux résidences secondaires, et 42 à l'accueil de nouveaux ménages, le reste issu de la décohabitation ;
- diminuer la taille moyenne des lots pour atteindre une densité de 6 logements à l'hectare sur certains secteurs d'extension de l'urbanisation ;
- organiser le développement urbain en priorisant le bourg et les zones agglomérées existantes et en identifiant :
 - 5,35 ha d'espaces libres dans la zone urbaine U, dont 77 % dans la trame bâtie et 23 % en extension de la trame bâtie ;
 - 2,31 ha de zone à urbaniser 1AU dont 12 % dans l'enveloppe urbaine, 88 % en extension ;
 - 1,56 ha de zone à urbaniser dans le futur (2AU), en extension de la zone U sur le secteur de Pech Méja.
- soutenir l'économie communale et communautaire :
 - en permettant les activités artisanales et commerciales dans les bourgs.
 - en soutenant le maintien et le développement d'activités industrielles existantes sur le secteur de carrière du Causse Saint-Denis ;
 - en permettant le développement du parc d'activités de Quercypôle, existant sur la commune voisine de Cambes, sur 29,52 ha de zone à urbaniser d'activités (1AUx).



Carte de synthèse issue du PADD

⁴ Les plans d'occupation des sols (POS) qui n'ont pas été mis en forme de plan local d'urbanisme (PLU) au plus tard le 31 décembre 2015 sont caducs à compter de cette date (C. urb., art. L. 174-1 ; C. urb., art. L. 123-19, anc., modifié par la loi n° 2014-366, 24 mars 2014, JO 26 mars, dite loi « Alur »).

III. Enjeux identifiés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de PLU résident dans la limitation de la consommation d'espace et la préservation des milieux naturels et de la biodiversité.

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

L'évaluation environnementale d'un PLU doit reposer sur une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet au regard de ses incidences sur l'environnement, retranscrit dans un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. La démarche itérative doit être fondée sur un état initial clair, une hiérarchisation des enjeux et une transversalité qui font défaut dans le présent rapport. En outre, la démonstration d'absence d'alternatives et d'un intérêt public majeur sont des conditions indispensables à l'obtention d'une éventuelle dérogation à la législation relative aux espèces protégées, si une telle dérogation s'avérait nécessaire pour l'aménagement de ces secteurs. L'évitement des secteurs comportant le plus d'enjeux *a priori*, à chaque niveau de planification, permet de réduire les impacts sur l'environnement et facilite la réalisation des projets ultérieurs. Le PLU ne peut donc se contenter sur ces questions de renvoyer à la future étude d'impact du projet d'extension de la zone d'activité, mais doit en prendre sa part, en vertu du principe de proportionnalité⁵.

L'état initial de l'environnement (EIE) ne permet pas d'identifier précisément les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable, et de démontrer la bonne prise en compte des enjeux. La plupart des cartes et données, trop imprécises pour être exploitées, ne permettent pas d'apprécier les enjeux environnementaux spécifiques aux secteurs concernés :

- l'état initial paysager, très global, ne réalise aucun focus sur l'insertion paysagère des zones de projet, par exemple sur les extensions de bourgs en surplomb (comme Mouret) ;
- l'analyse du ruissellement, important compte tenu des pentes supérieures à 7 % sur certains secteurs, conduit le rapport de présentation à identifier comme secteurs à risque « *les zones en amont et au sud* » sans autre précision ;
- la carte de glissement de terrain (p.168), fournie à l'échelle du département, permet seulement d'indiquer que la commune de Lissac-et-Mouret est concernée par un risque d'affaissement et d'effondrement lié aux cavités souterraines et de glissement de terrain, sans localiser les zones à enjeu.
- aucun état des lieux n'est présenté sur les capacités de la ressource en eau ou sur l'assainissement collectif, le rapport de présentation se contentant sur ces enjeux environnementaux majeurs d'indiquer que le service consulté n'a pas émis d'observations⁶.

De manière plus spécifique sur le secteur d'extension de la zone d'activités du Quercypôle, l'état initial naturaliste ne permet pas d'écarter le risque d'atteinte à des enjeux potentiellement forts. Il s'appuie sur des prospections allant du 17 juillet 2016 au 20 octobre 2017 à l'occasion de 12 visites de terrain. Le détail des dates de passages n'étant pas précisé, il n'est pas possible de savoir si ces prospections ont été réparties de manière pertinente afin d'optimiser les chances d'observations d'un maximum d'espèces. Le rapport de présentation ne comporte pas de liste détaillée d'espèces, de carte de répartition des espèces à enjeux, de cartographie d'habitats d'espèces et des zones à enjeux, ni d'estimation des surfaces correspondantes. Les arbres et zones de boisements à couper, susceptibles de constituer des gîtes pour plusieurs groupes faunistiques, ne sont pas réellement analysés, alors que le boisement s'étend sur 13 hectares. Les niveaux d'enjeux pour les habitats et les espèces sont donc évalués de manière incomplète, alors

⁵ Le maître d'ouvrage pourra utilement se reporter au Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme réalisé par le CGDD, mis à jour en novembre 2019 (éditions Théma).

⁶ Rapport de présentation, p.280 pour la ressource en eau, p.354 pour l'assainissement collectif.

même que la zone nord des parcelles à urbaniser est à proximité immédiate d'un secteur identifié dans le cadre du projet de contournement de Cambes comme à enjeux forts notamment pour le Sonneur à ventre jaune, espèce d'amphibien protégée tout comme son habitat, bénéficiant d'un plan national d'actions⁷.

La MRAe recommande d'identifier clairement les enjeux environnementaux pertinents et de les retranscrire au moyen d'informations cartographiées et localisées à l'échelle des secteurs de développement de l'urbanisation. Elle recommande également de fournir une analyse paysagère de l'ensemble des zones de projet.

Sur la zone d'extension du Quercypôle, la MRAe recommande de démontrer que les inventaires l'ont été sur les périodes adéquates pour observer la biodiversité, et de rendre clairement compte des résultats au moyen de cartographies des habitats et espèces observées.

L'analyse des incidences et l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) ne répondent pas aux exigences d'une évaluation environnementale stratégique.

Certaines catégories de projets permis par le PLU et susceptibles d'impacts environnementaux importants ne sont pas évoquées dans le rapport de présentation, notamment : la possibilité de créer des retenues sur l'ensemble des cours d'eau, ou encore des projets plus localisés d'emplacements réservés.

N'ayant pas identifié de risques d'incidences sur l'environnement, le rapport de présentation ne comporte pas de mesures destinées à les éviter, réduire ou compenser (démarche ERC), ni de justification de choix dans un sens de moindre impact sur l'environnement.

S'agissant du secteur d'extension de la zone d'activités de Quercypôle, le rapport de présentation estime que l'emprise du projet présente un intérêt écologique « globalement moyen » mais possède quelques entités à « forte » ou « très forte » valeur écologique, selon le rapport de présentation : zones humides, réseau de haies situé à l'est ainsi qu'au niveau des chemins de ceinture nord et est, mares et réseau d'ornières, prairie humide. Les zones humides identifiées sont préservées dans le règlement graphique du PLU au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme, ainsi que dans le règlement écrit ; mais l'absence d'analyse du secteur d'alimentation de ces zones, et l'absence d'analyse des impacts potentiels de l'imperméabilisation générée par le projet, ne permettent pas d'évaluer la pertinence des mesures ERC. Hors zones humides, les trois « espaces à forte valeur écologique » sont identifiés dans l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) comme « secteurs à éviter », et ne s'imposeront au futur projet que dans la mesure du possible et non dans un rapport de conformité⁸.

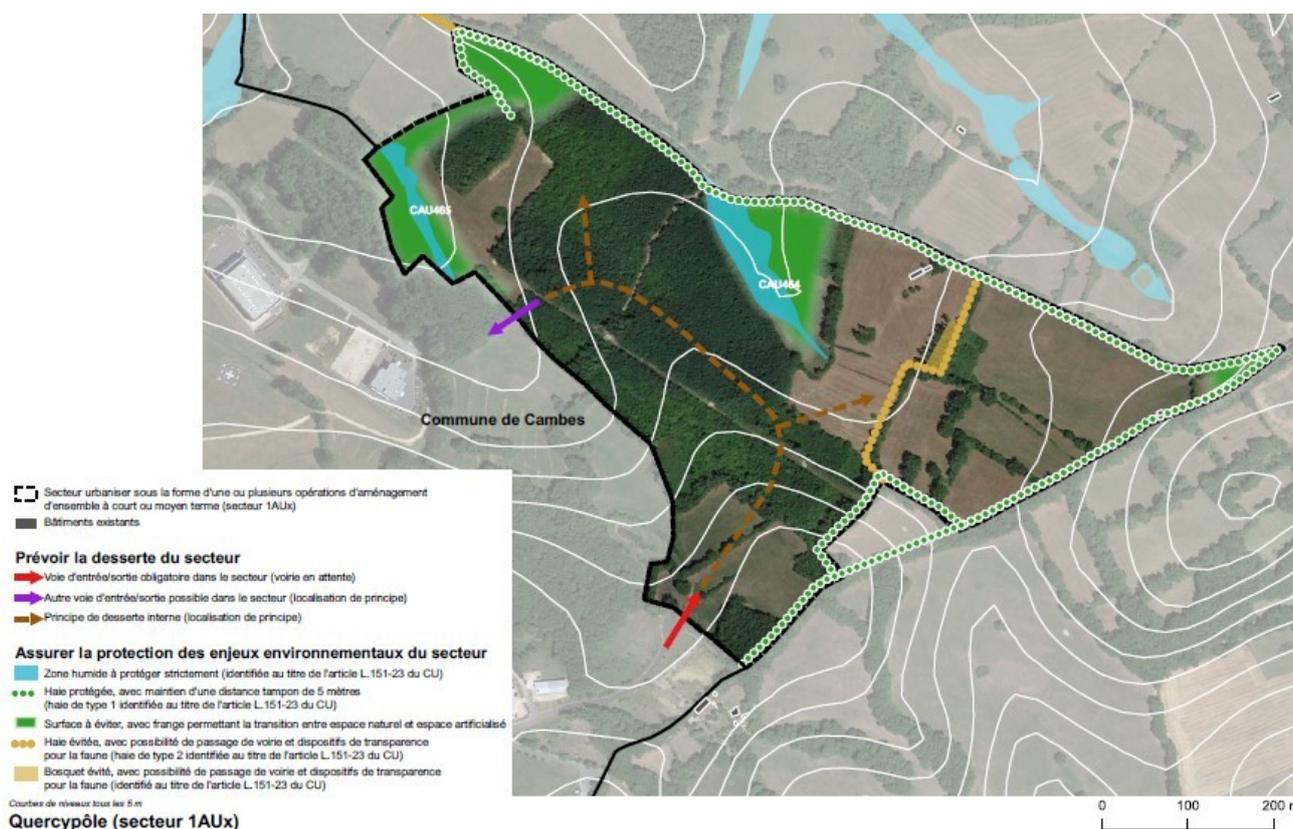
De façon plus générale le rapport de présentation, du fait de l'insuffisance de l'état initial, n'appréhende pas les enjeux réels du site. Cette sous-évaluation concerne le sonneur à ventre jaune qui affectionne pour sa reproduction des micro-habitats d'origine anthropique, dépourvus de végétation, temporaires, de petites taille où la température relativement chaude permet un développement rapide des têtards. Cette espèce est connue pour sa capacité à coloniser rapidement de nouveaux milieux et à utiliser des zones dites pionnières parfois très artificialisées.

Il est rappelé que le sonneur à ventre jaune est une espèce protégée classée « en danger » dans la liste rouge Midi Pyrénées.

Aussi, en l'état des informations fournies au dossier, il existe un risque important de destruction d'individus ou d'habitats d'espèces protégées rendant très probable la nécessité d'une procédure de dérogation à la destruction d'espèce protégée.

⁷ Les plans nationaux d'action (PNA), créés en 2007 pour intervenir en complément du dispositif législatif et réglementaire relatif aux espèces protégées, visent à protéger, améliorer les connaissances et le suivi, et informer.

⁸ En effet, à la différence du contenu du règlement qui s'impose au projet en termes de conformité (le projet doit être conforme au règlement), le contenu de l'OAP ne s'impose qu'en termes de compatibilité, ce qui n'exclut pas toute atteinte à une zone protégée.



Carte de la zone 1AUx issue du document « notice OAP »

Par ailleurs, alors que la décision de la MRAe attirait l'attention sur les susceptibilités d'effets cumulés significatifs sur l'environnement avec la zone d'activité existante et la déviation, sur le plan de la biodiversité, des continuités écologiques éventuellement à restaurer, ou encore des paysages, cette analyse n'est pas réalisée.

La prise en compte de l'environnement est absente des arguments fournis pour justifier du choix du secteur retenu (localisation, superficie retenue...) pour la zone d'activité. La démarche itérative s'avère très partielle, car limitée à l'emprise du projet initial, et n'a pas permis de présenter des solutions alternatives à l'échelle communale ou intercommunale (cf. paragraphe VII.2). Le périmètre du secteur dédié au projet n'a pas évolué. La MRAe relève par ailleurs que le secteur initialement classé en zone 2AU d'urbanisation future dans le dossier soumis à décision de cas par cas en 2017, a été classé entièrement en zone 1AUx ouverte à l'urbanisation immédiate « afin de ne pas retarder encore davantage son développement ».

En l'état, le PLU demeure susceptible d'impacts significatifs sur les milieux naturels et espèces patrimoniales.

La MRAe recommande de reprendre, sur la base d'un état initial complété, l'analyse des incidences et l'application des mesures d'évitement en démontrant, après avoir présenté les solutions alternatives à une échelle communale voire supra-communale, que le projet de PLU constitue un choix de moindre impact sur l'environnement. Elle rappelle qu'en cas d'enjeux environnementaux résiduels importants, l'évitement strict doit être privilégié. En l'absence de tels compléments, la démarche d'évaluation environnementale ne peut être considérée comme aboutie et satisfaisante, et la MRAe ne peut se prononcer à ce stade sur la prise en compte de l'environnement par le PLU.

Des compléments substantiels sont donc indispensables sur le choix de la zone d'activité mais aussi d'autres projets contenus dans le PLU comme les retenues d'eau, conduisant à une nouvelle saisine de la MRAe, sur la base d'un dossier modifié, avant présentation du projet de PLU à l'enquête publique.

V. Analyse de quelques aspects du dossier : compléments attendus pour permettre l'analyse de la prise en compte de l'environnement

V.1) *Articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur*

L'analyse de l'articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur est présentée de manière peu claire à travers un panel de lois et documents divers, y compris ceux qui ne concernent pas directement le territoire (sites Natura 2000 et zones d'intérêt écologique, faunistique et floristique par exemple). Elle ne permet pas de démontrer la bonne articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur applicables directement au PLU.

Le rapport de présentation évoque ainsi l'articulation avec le schéma régional de cohérence écologique, défini à l'échelle de l'ancienne région Midi-Pyrénées, alors que ce document a été intégré au SCoT qui a défini plus précisément la trame verte et bleue (TVB). Il est attendu une explication sur la manière dont la TVB du SCoT a été précisée localement et affinée dans le PLU.

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Adour-Garonne est utilisé pour justifier la volonté de la collectivité de créer de nouvelles retenues d'eau, répondant ainsi à l'orientation C du SDAGE relative à la gestion de la ressource en eau. Or, cette orientation précise qu'une telle création ne peut être justifiée que par une analyse coût-avantage sur les aspects environnementaux et économiques au regard des différentes solutions alternatives. Cette analyse est absente du dossier, et ne se conçoit que dans une politique globale d'économie de la ressource. En aucun cas le SDAGE ne vise à développer les retenues d'eau de façon générale.

L'analyse de l'articulation avec les objectifs du PCAET ne démontre pas une véritable appropriation des enjeux de la transition énergétique et climatique à travers les outils mobilisables dans le PLU.

Au-delà des textes directement opposables, le rapport de présentation n'explique pas comment le projet de PLU s'inscrit dans l'objectif majeur de la région Occitanie de viser le « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2040⁹, éventuellement dans le cadre d'une réflexion supra-communale portée par la communauté de communes.

La MRAe recommande de mieux démontrer la bonne articulation avec les documents locaux applicables, en particulier avec la trame verte et bleue du SCoT et l'appropriation des objectifs du PCAET. Elle invite également à la collectivité à s'approprier d'ores et déjà l'objectif de zéro artificialisation nette du SRADDET au niveau communal ou supra-communal s'il est plus adapté.

V.2) *Modalités de suivi*

Le dispositif de suivi du PLU proposé, constitué d'une trentaine d'indicateurs, ne permet pas, comme imposé à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme, 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 n'est doté de valeur initiale, ni de valeur cible permettant de les comparer dans le temps et de vérifier l'atteinte des objectifs. Certains indicateurs sont complexes à recueillir, comme le « *suivi des populations* » reposant sur des « *relevés naturalistes* » ou le bilan de l'état des zones humides. Par exemple, si un état des lieux précis des espèces à suivre tout particulièrement n'a pas pu être fourni lors de l'élaboration du PLU, il est peu probable que de tels relevés soient réalisés pour le suivi.

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. La mise en place d'indicateurs serait particulièrement utile sur la conservation ou la restauration des zones humides et la préservation des habitats ou espèces menacées, et nécessite d'avoir un état initial précis.

⁹ Objectif thématique 1.4 du projet arrêté de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Occitanie.

V.3) Résumé non technique

Composé de 29 pages dont les 12 premières consacrées au résumé du code de l'urbanisme, le résumé non technique, dénué de toute illustration, ne facilite pas la compréhension du projet de PLU et la démarche d'évaluation environnementale comme le prévoit l'article R.151-3 7°) du code de l'urbanisme.

La MRAe recommande qu'une attention particulière soit apportée au résumé non technique. Elle recommande de l'illustrer avec des documents cartographiques synthétiques pour une meilleure appréhension spatiale des choix d'urbanisation du PLU, des enjeux environnementaux, des incidences du projet, des mesures d'évitement et de réduction proposées.

V.4) Maîtrise de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

V.4.1. Consommation d'espace à vocation d'habitat

Entre 2012 et 2017, la population municipale constatée par l'INSEE a diminué chaque année de 0,4 % en moyenne. Le rapport de présentation indique que 45 permis de construire des logements neufs (incluant les résidences secondaires) ont été délivrés entre 2010 et 2019, sur 11,17 ha. La collectivité ambitionne l'accueil de 42 nouveaux ménages d'après le résumé non technique.

Sur la soixantaine de logements nécessaires, 10 sont prévus en résorption de la vacance, et 9 par changement de destination. Pour la quarantaine de constructions neuves, sur la base d'une densité moyenne prévue de 6 logements à l'hectare pouvant atteindre 9,6 logements à l'hectare en zone 1AU, le PLU détermine une superficie constructible de 9,16 ha : 5,34 d'espaces libres en zone U, 2,31 ha de zone à urbaniser 1AU et 1,51 ha de zone d'urbanisation future 2AU incluant les voiries, espaces verts, espaces communs et aménagements.

La MRAe souligne les incertitudes attachées au scénario de développement, déconnecté de la tendance constatée sur les dernières années et peu expliqué. Toutefois la localisation de l'urbanisation à des fins d'habitat uniquement dans la trame bâtie des hameaux ou leur environnement immédiat, associée à un phasage de l'urbanisation (une zone 2AU actuellement fermée à l'urbanisation) amènent la MRAe à estimer que le risque d'incidences sur l'environnement du fait de la consommation d'espace à vocation d'habitat reste limité.

V.4.2. Consommation d'espace à vocation économique

Le rapport de présentation justifie l'extension de la zone d'activités du Quercypôle par l'occupation quasi complète des deux autres tranches : 80 % de la tranche 1, 50 % de la tranche 2 en décembre 2019. La quasi-saturation des autres zones d'activités du Grand Figeac conduit, sans apporter d'élément quant aux besoins effectifs de locaux commerciaux ou industriels, à ouvrir 30 ha à l'urbanisation immédiate. La seule affirmation du besoin d'extension de la zone d'activités existante, qui n'a par ailleurs jamais fait l'objet d'une étude d'impact, ne saurait suffire à justifier la localisation ni la superficie retenue.

La MRAe recommande de justifier les besoins d'ouverture à l'urbanisation à vocation économique et industrielle, en complétant le rapport de présentation par un bilan précis de la dynamique économique, du résiduel constructible et des besoins dans les zones d'activités existantes, à l'échelle communale et intercommunale, à une date la plus proche possible de la date d'approbation du PLU.

V.5) Préservation de la nature et de la biodiversité

La trame verte et bleue (TVB) a été déterminée à partir de celle du SCoT et des données transmises par le Syndicat Mixte du Célé Lot Médian. Mais la retranscription de la TVB à l'échelle communale dans le rapport de présentation (p.156) ne permet pas une vision suffisamment détaillée pour analyser sa pertinence.

Le rapport de présentation explique avoir identifié les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques et assuré leur protection réglementaire. La trame bocagère, les zones humides, les cours d'eau et leur ripisylve, les réseaux de haies et boisements significatifs de la commune sont classés en zone naturelle (N), agricole (A) ou agricole protégée (Ap). Or, la préservation des éléments majeurs de la TVB n'est pas suffisamment assurée par ce classement dans lequel le règlement autorise un certain nombre de constructions et installations nouvelles susceptibles d'impacter les continuités écologiques¹⁰.

Dans ces espaces bénéficiant d'un zonage N, A ou Ap, le PLU a identifié des arbres, haies et alignements à partir d'observations de terrain et les protège par une identification dans le règlement graphique au titre des articles L.151-19 et L.151-23 du code de l'urbanisme, complétés par le règlement écrit. Des boisements sont protégés strictement par un classement en espace boisé classé (EBC). Mais l'absence de vision d'ensemble de cette TVB ne permet pas de rendre compte de ses fonctionnalités et des connectivités, dont certaines nécessiteraient d'être restaurées. Les critères de ce classement devraient également être précisés, permettant d'éclairer le public sur les choix de préservation de certains alignements et la non préservation d'autres, comme dans l'exemple ci-dessous.



Extrait cartographique montrant le linéaire d'arbres protégés sur le bourg de Mouret, issu de l'annexe 2.2.2 du rapport de présentation

S'agissant plus spécifiquement des zones et milieux humides, le diagnostic a intégré les données issues des données d'inventaires fournies par le syndicat départemental. 37,56 ha de zones humides ont été identifiées et préservées au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme et du règlement écrit, ce qui est positif. Toutefois rien n'indique si leurs zones d'alimentation le sont aussi. Aucun élément du rapport de présentation n'explique ni ne précise la TVB à l'échelle des zones de projet du PLU, telle que la future zone d'activité du Quercypole.

La MRAe recommande d'explicitier la manière dont la trame verte et bleue a été définie au niveau local et d'en présenter une restitution d'ensemble, tenant compte des zones d'alimentation des zones humides et des connectivités à préserver ou restaurer. Elle recommande également que les composantes essentielles de la TVB soient traduites dans le règlement par une protection stricte.

La MRAe recommande d'analyser précisément la TVB sur les zones de projet, notamment l'extension de la zone d'activités.

De plus, la MRAe constate que le règlement du PLU permet aussi un certain nombre de projets susceptibles d'être soumis à étude d'impact ou examen au cas par cas en fonction de leurs caractéristiques et dimensions. Indépendamment de cet examen futur il importe, dès le stade de la

¹⁰ Par exemple, sont notamment autorisés dans l'ensemble des zones N, A et Ap « les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics (...) dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière (...) et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ».

planification, de procéder à l'évaluation environnementale de tous les projets inscrits dans le PLU et susceptibles d'incidences non négligeables sur l'environnement¹¹ : c'est en particulier le cas de la possibilité de réaliser de nouvelles retenues d'eau au bénéfice des agriculteurs, et de certains emplacements réservés comme l'extension de la station d'épuration au bord du ruisseau du Drauzou ou encore le barreau de raccordement routier porté par le conseil départemental en limite sud de la commune.

La MRAe recommande d'analyser les risques d'incidences liées à la création de retenues d'eau, susceptibles d'impacts environnementaux forts, et de prévoir des mesures liées à la démarche « éviter, réduire ou compenser », l'évitement étant à privilégier. Elle recommande de procéder également à l'évaluation environnementale des projets d'emplacements réservés susceptibles d'incidences sur l'environnement, de manière proportionnée à l'échelle du PLU.

V.6) Préservation de la ressource en eau

Concernant la ressource en eau potable, la totalité du territoire est identifiée dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux comme Zone de Répartition des Eaux (ZRE), qui se caractérise par une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, de la ressource en eau par rapport aux besoins. L'évolution de la ressource en eau doit également être appréhendée dans un contexte de diminution de la disponibilité de la ressource sur le bassin Adour-Garonne dans un contexte de changement climatique.

Or le rapport de présentation n'analyse pas le besoin en eau potable du territoire au motif que « *le projet de PLU étant établi en concertation avec la commune de Lissac-et-Mouret, qui gère en régie la desserte en eau potable (...)* », l'alimentation en eau potable en qualité et en quantité « *est donc en cohérence avec la capacité d'adduction en eau potable* ». Sans fournir de données sur les capacités actuelles du réseau au regard des différentes utilisations (habitat mais aussi économie et agriculture), sans identifier l'influence du changement climatique sur le débit disponible, l'évaluation environnementale ne démontre pas l'adéquation du projet à la disponibilité de la ressource.

La MRAe recommande de justifier l'adéquation entre le projet de développement de la commune et la disponibilité de la ressource en eau, en s'appuyant sur l'étude des volumes pouvant être prélevés et celle des besoins, pour chacun des différents usages de l'eau.

Concernant l'assainissement collectif, le rapport manque de précision. Un lotissement est raccordé à la station d'épuration de Figeac, dont les capacités et les performances semblent satisfaisantes. Mais un autre système communal d'assainissement collectif dessert plusieurs hameaux sans que son état et ses performances, sa capacité nominale, sa capacité résiduelle et les nouvelles charges à traiter ne soient connues.

Pour ce qui concerne l'assainissement non collectif, eu égard à la sensibilité du territoire en raison de la présence de phénomènes karstiques, l'ouverture et le maintien des parcelles destinées à l'urbanisation doit être conditionné à l'aptitude des sols à traiter les effluents. Le rapport ne démontre pas cette aptitude.

La MRAe recommande de compléter l'état des lieux relatif au traitement des eaux usées . Elle recommande d'étudier l'aptitude du territoire à recevoir l'assainissement non collectif sur les zones non raccordées, en démontrant l'absence d'incidences de ce choix sur les eaux souterraines, particulièrement dans les milieux karstiques sensibles aux pollutions. Elle recommande de justifier les choix d'urbanisation au regard de ces éléments.

¹¹ En effet, en application des 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).

V.7) Prise en compte des enjeux relatifs à la transition énergétique, à l'air et au climat

Le conseil communautaire du Grand Figeac a adopté le 11 décembre 2019 un plan climat air énergie territorial (PCAET)¹², par lequel la communauté de communes est devenue la coordonnatrice de la transition énergétique sur son territoire. Elle s'est fixé comme objectif à horizon 2050 de couvrir la totalité de ses consommations énergétiques par la production locale d'énergie renouvelable. Elle ambitionne pour cela, par rapport à 2013, de réduire les consommations énergétiques de 50 %, prioritairement dans les transports à travers une forte réduction des déplacements, le secteur tertiaire et le secteur résidentiel, et d'augmenter de 62 % la production d'énergies renouvelables locales, notamment en multipliant par cinq la production d'électricité photovoltaïque.

La collectivité du Grand Figeac n'indique pas de quelle manière le projet de PLU qu'elle conduit sur la commune de Lissac-et-Mouret s'inscrit dans les objectifs qu'elle s'est fixé en matière de transition énergétique et climatique. Le respect de l'objectif de limitation des déplacements automobiles ne ressort pas des choix d'urbanisation tels qu'ils sont présentés dans le projet de PLU. La première action d'un PLU sur la mobilité est « l'évitement » des déplacements carbonés, c'est-à-dire la création d'un urbanisme qui incite aux modes actifs (à pied, en vélo). Rapprocher et connecter les secteurs d'emploi aux secteurs de vie, connecter les secteurs résidentiels aux secteurs de consommation, d'éducation, etc. peut contribuer à l'atteinte de cet objectif. En ce sens, il n'est pas démontré en quoi l'implantation de la zone d'activités déconnectée des lieux de vie contribuera à l'atteinte de cet objectif. Ensuite, le PLU peut décliner des OAP déplacements qui coordonnent la création de pistes cyclables, cheminements piétons, etc. Il peut également créer des emplacements réservés à des fins d'espaces de co-voiturage, itinéraires piétons ou cyclistes, à même de garantir la préservation foncière pour des aménagements ultérieurs. Le projet de PLU de Lissac-et-Mouret tel qu'il est décrit dans les documents remis à la MRAe ne met en œuvre aucune de ces possibilités.

Les autres thématiques du PCAET relatives à l'adaptation au changement climatique ou au développement du stockage carbone par exemple ne sont pas évoquées, ni traduites dans le PLU. La collectivité pourrait utiliser un panel de mesures à sa disposition pour s'appropriier l'ensemble de ces enjeux et les concrétiser dans le domaine de l'urbanisme, par exemple : des obligations de perméabilité des aires de stationnement ou d'autres espaces, des obligations renforcées en matière de solutions énergétiques innovantes dans les nouveaux secteurs d'urbanisation, des zonages spécifiques ou emplacements réservés mettant en œuvre des politiques de mobilité durables, etc.

La MRAe estime que la traduction des objectifs dont s'est dotée la collectivité du Grand Figeac en adoptant son PCAET nécessite une appropriation de l'ensemble des thématiques air-énergie-climat et une traduction dans les documents d'urbanisme qu'elle élabore.

La MRAe recommande de traduire concrètement dans les choix d'urbanisation la contribution à la réalisation des objectifs du PCAET, à travers la recherche d'une moindre dépendance aux énergies fossiles dans l'organisation de l'urbanisme et des déplacements, la recherche d'économie d'énergie, le développement des énergies renouvelables et l'atténuation des effets du changement climatique.

¹² http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2018ao98.pdf