



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie sur le projet
de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
de la communauté de communes
du Causse de Labastide-Murat (46)**

n° saisine 2019-7886
n° MRAe 2019AO183

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 5 septembre 2019 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes du Causse de Labastide-Murat. 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, réunie le 5 décembre 2019 à Montpellier, formule sur le dossier, en sa qualité d'autorité environnementale. Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 28 mai 2019), cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents : Christian Dubost, président, Marc Challéat et Jean-Michel Soubeyroux. La DREAL était représentée.

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

Conformément aux articles R104-23 et R104-24 du code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie le 10 septembre 2019.

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

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

Synthèse de l'avis

Le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de commune du Causse de Labastide-Murat vise à doter les 17 communes d'un document d'urbanisme commun. Sur ce territoire peu peuplé et de grande qualité environnementale au coeur du PNR des Causses du Quercy, cette démarche permet de définir une première vision communautaire de l'urbanisme et de l'aménagement.

Suite à l'évolution récente de l'intercommunalité (fusion de plusieurs communes dont Labastide Murat) , la MRAe recommande pour la bonne compréhension du public de mettre en cohérence le projet avec la liste des nouvelles communes faisant partie de l'intercommunalité.

Dans un contexte rural prédominant, le projet s'inscrit dans une logique de renforcement de l'attractivité à l'échelle de l'intercommunalité, à la fois en confortant les villages identifiés comme pôles de l'armature territoriale, mais aussi en revitalisant l'ensemble des villages et hameaux, sans véritable prise en compte des tendances démographiques constatées ou de la taille des communes. Cette stratégie conduit à un prévisionnel de construction de logements très importants (712 logements) et une consommation d'espace encore plus forte (94 ha). La MRAe considère que le dossier en l'état engendre une surconsommation importante d'espace et que le besoin est insuffisamment justifié.

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

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

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

Avis détaillé

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

L'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Causse de Labastide-Murat (46) est soumise à évaluation environnementale systématique en raison de la présence de trois sites Natura 2000 sur le territoire : les trois zones spéciales de conservation « zone centrale du causse de Gramat » (FR7300909), « Vallées de la Rauze et du Vers et vallons tributaires » (FR7300910), et « basse vallée du Célé » (FR7300913). Le projet fait par conséquent l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie.

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

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

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

II. Présentation du territoire et du projet de PLUi

Située au cœur du département du Lot, la communauté de communes du Causse de Labastide-Murat recouvre un territoire rural de 335 km² qui comptait 3 869 habitants en 2016, population globalement stable depuis 2012 (source INSEE). Le territoire, présenté dans le dossier comme comprenant 22 communes, s'est restructuré avec la fusion d'une partie des communes dans des communes nouvelles³ et comporte aujourd'hui 17 communes.

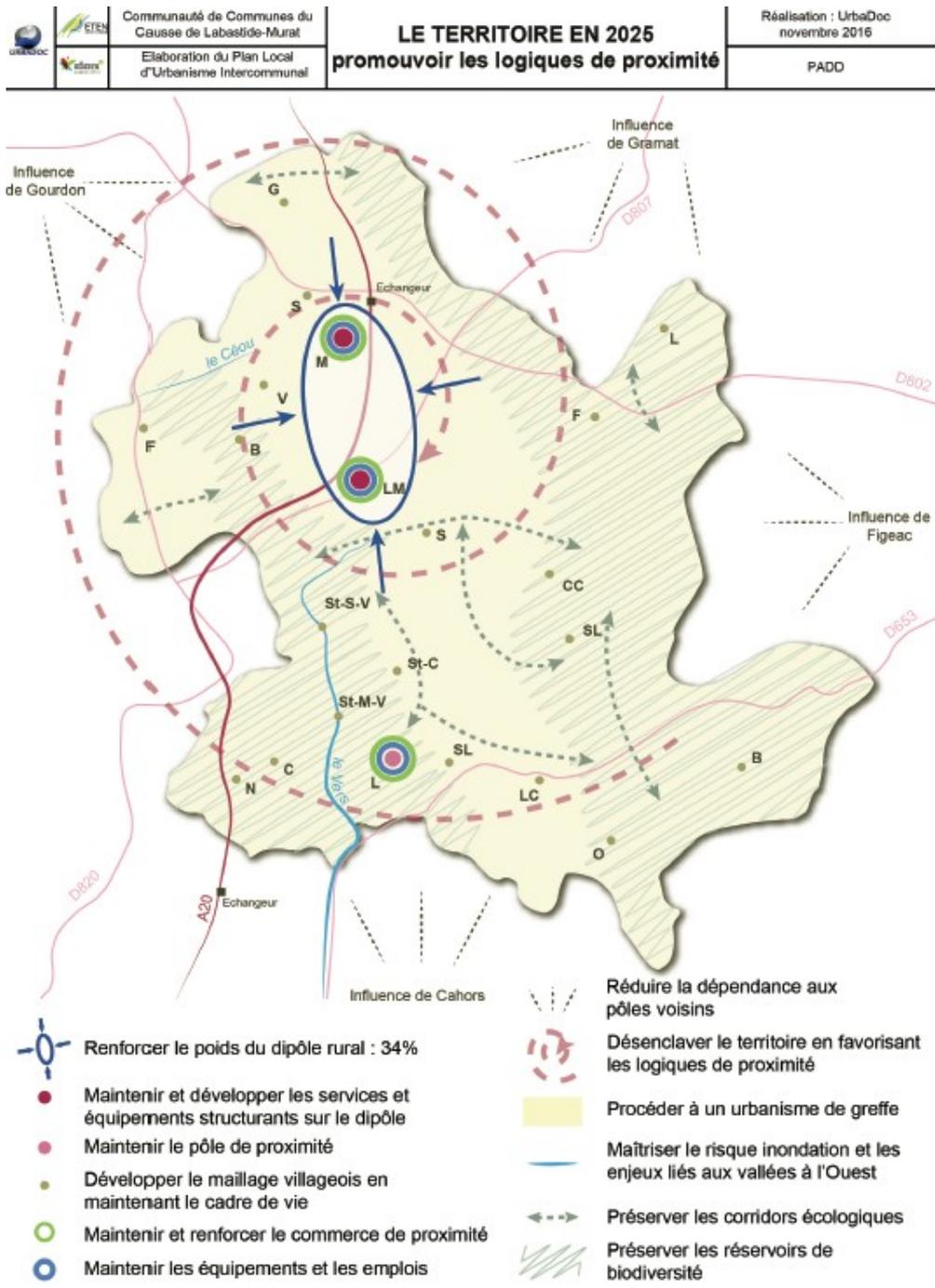
L'ouest du territoire est desservi par l'autoroute A20, ce qui favorise son accessibilité vers les villes de Brive-la-Gaillarde et Cahors, alors que l'est du territoire, plus enclavé, est soumis à l'influence d'autres villes moyennes.

La communauté de communes du Causse de Labastide-Murat fait partie du Parc naturel régional des Causses du Quercy. La diversité paysagère du territoire et de ses habitats naturels, est propice à l'accueil d'espèces de faune et de flore à forts enjeux de conservation. Elle est attestée par la présence de trois sites Natura 2000 définis au titre de la directive « habitats – faune -flore »,

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

³ Les communes du territoire sont, par ordre alphabétique : Blars, Caniac-du-Causse, Coeur de Causse, Cras, Frayssinet, Ginouillac, Lauzes, Lentillac du Causse, Lunegarde, Montfaucon, Nadillac, Orniac, Pechs du Vers, Sabadel-Lauzes, Senaillac-Lauzes, Seniergues, Soulomes.

quatorze zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF) de type 1, et une de type 2, un arrêté préfectoral de protection de biotope « falaises lotoises » (rapaces), des espaces naturels sensibles et des domaines vitaux, des zones d'hivernage et de reproduction qui sont définis dans le cadre de plans nationaux d'actions (PNA) dédiés à des espèces à forts enjeux de conservation : lézard ocellé, maculinéa et milan royal.



Carte du projet de territoire, issue du PADD

La communauté de communes entend notamment, dans son projet d'aménagement et de développement durables (PADD) :

- favoriser le renouveau d'une certaine attractivité résidentielle et touristique, au moyen d'une préservation et d'une mise en valeur du paysage naturel et agricole conjuguées avec la préservation de la biodiversité ;

- valoriser l'économie locale, en soutenant l'activité agricole, en développant l'économie touristique, en confortant l'artisanat et les services de proximité, en promouvant une stratégie commerciale adaptée à l'identité rurale, en préservant les centre-bourgs et les logiques de proximité ;
- affirmer un maillage territorial qui renforce le poids du dipôle rural formé par les deux communes de Labastide-Murat et Montfaucon.

Le PADD prévoit, à l'échéance proche de 2030⁴, la construction de 500 à 600 logements supplémentaires dont 170 à 200 résidences secondaires, en mobilisant 72 à 86 ha, pour atteindre une population de 4 150 à 4 300 habitants. Mais la traduction réglementaire du PLUi dépasse ces objectifs en permettant la construction de plus de 700 logements sur 94,3 ha, dont 80 ha en extension. La MRAe revient au chapitre V.1 sur les hypothèses de croissance démographique.

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité;
- la préservation de la ressource en eau dans un contexte de changement climatique ;
- la préservation et la mise en valeur du patrimoine paysager naturel et bâti ;
- la prise en compte du risque inondation ;
- le développement des énergies renouvelables et de récupération.

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

IV.1. Caractère complet du rapport de présentation

La justification du choix des secteurs proposés à l'urbanisation et à l'aménagement (notamment le développement des sites de production d'énergie renouvelable) n'est pas explicitée au regard de l'examen de solutions de substitution raisonnables à l'échelle du territoire intercommunal, et au regard de la prise en compte des enjeux environnementaux comme le prévoit le 4^e alinéa de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

À cet égard, la MRAe estime que le rapport de présentation ne peut être considéré comme complet.

La MRAe rappelle la nécessité de justifier les choix opérés dans le PLUi notamment en matière d'ouverture à l'urbanisation et à l'aménagement au regard des enjeux environnementaux et des solutions alternatives envisageables.

⁴ Le PADD intitule son projet de territoire « CCCLM 2025 » (p.15, p.41,...), la légende de la cartographie du PADD indique « le territoire en 2026 », le bilan du nombre de logements à produire contenu dans le PADD p.40 et 41 indique une échéance en 2030.

IV.2. Qualité des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

IV.2.a) Qualité globale du document et des informations présentées

Dans l'ensemble le rapport de présentation est clair et bien illustré ; Il présente de nombreuses cartographies et illustrations à l'appui de l'état initial de l'environnement. Il convient cependant de noter des insuffisances ou incohérences majeures dans ce document qui sont développées ci-dessous.

En premier lieu, les pièces du dossier de PLUi mentionnent des communes qui n'existent plus depuis le 1^{er} janvier 2016 suite à la fusion de communes. Par exemple les communes de Labastide-Murat, Vaillac, Beaumat et Saint-Sauveur-la-Vallée sont devenues le 1^{er} janvier 2016 communes déléguées de la commune nouvelle du Cœur de Causse, or l'ensemble des pièces du dossier, y compris les pièces opposables du règlement graphique, mentionnent encore les anciennes communes sans aucune explication. D'autres communes sont mentionnées avec une dénomination différente selon les pièces du dossier ; ainsi, la carte qui présente l'ensemble des communes du territoire dans le PADD cite la commune de Lentillac-Lauzes, devenue Lentillac-du-Causse en 1997. Une mise à jour de l'ensemble des pièces du dossier est indispensable.

Il convient par ailleurs de préciser si la volonté, affichée au PADD, de renforcer le dipôle constitué par les communes de Labastide-Murat et de Montfaucon concerne également les territoires des communes aujourd'hui rattachées à Labastide-Murat dans la commune nouvelle de Cœur de Causse. La MRAe souligne que, au-delà du sujet administratif, c'est bien la stratégie d'aménagement du territoire qui doit être reprécisée.

La MRAe recommande de mettre à jour et d'harmoniser l'ensemble des pièces du dossier avec la dénomination des communes nouvelles issues des fusions et de clarifier les objectifs du PADD les concernant au regard des territoires fusionnés.

IV.2.b) Démarche d'évaluation environnementale

L'état initial de l'environnement présente les thématiques environnementales indépendamment les unes des autres, de manière cloisonnée et peu précise, ce qui ne permet pas de comprendre les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ni de justifier les choix opérés, comme le demande l'article R.151-3 du code de l'urbanisme. Le rapport environnemental n'aboutit pas à une hiérarchisation des enjeux environnementaux permettant de justifier le projet.

L'état initial paysager s'appuie sur une analyse paysagère globale de bonne qualité, mais aucun focus n'est réalisé sur les zones de projet.

L'état initial naturaliste s'appuie sur les informations liées à différents zonages et éléments issus des données bibliographiques, sans visite de terrain sur les secteurs amenés à être artificialisés, alors même que le territoire comporte des secteurs sensibles en termes de biodiversité. L'absence d'inventaire naturaliste ne permet pas de qualifier les enjeux des secteurs prévus pour être urbanisés ou aménagés (sites de production d'énergie renouvelable, etc.). Les zones humides ne sont notamment pas évoquées dans le rapport d'évaluation environnementale.

L'état initial n'a toutefois pas mobilisé toutes les ressources disponibles, comme celles du Conservatoire botanique national des Pyrénées et de Midi-Pyrénées (CBNPMP), qui dispose de données relatives à la présence de plantes protégées, rares et menacées localement. Ainsi de

nombreuses stations de flore protégée inscrites sur la liste rouge Midi-Pyrénées ont été identifiées, notamment :

- au nord du bourg de Beaumat, une station floristique de Pigamon jaune⁵ ;
- entre les lieu-dits les Fontanelles et la Faurie sur la commune de Séniergues, une station floristique d'Orchis à odeur de punaise⁶ ;
- sur la commune de Blars, une station floristique d'Orlaya à grandes fleurs⁷ et de sabline des chaumes⁸.

La MRAe constate enfin que l'état initial comporte des erreurs, par exemple à Seniergues où une parcelle ouverte à l'urbanisation est boisée selon la vue aérienne, en contradiction avec le rapport environnemental (p.64) qui la mentionne en prairie pâturée.

La MRAe recommande de compléter l'état initial de l'environnement par un diagnostic précis de l'ensemble des secteurs destinés à être artificialisés, portant sur les différentes thématiques environnementales, et intégrant des inventaires naturalistes ainsi que des représentations cartographiques appropriées.

L'analyse des incidences conclut, sans le démontrer, à un impact résiduel du PLUi faible voire très faible au regard des mesures mises en œuvre pour éviter, réduire ou compenser (mesures ERC) les incidences potentielles.

Or cette analyse présente de fortes lacunes :

- elle est géographiquement trop restreinte et ne prend pas en compte de larges partie du territoire pourtant impactées. Elle aurait mérité d'être étendue à l'ensemble des secteurs voués à être construits ou artificialisés, incluant les secteurs réservés au tourisme ou au développement de la production d'énergie ainsi que les emplacements réservés.
- l'évaluation des incidences du projet de PLUi sur l'environnement se focalise principalement sur les aspects naturalistes, sans intégrer l'ensemble des enjeux environnementaux comme le paysage, la ressource en eau ou la localisation des constructions par rapport au risque incendie, pourtant abordés par ailleurs dans l'état initial.
- l'analyse des incidences sur les sites Natura 2000 se contente de focus uniquement cartographiques sur les zones du projet situées à l'intérieur des sites, excluant donc par principe les secteurs situés à proximité immédiate de ces mêmes sites et pouvant avoir des impacts sur ces sites.

Il en résulte que, sur les zones de projet du PLUi (zones d'urbanisation immédiate ou future, zones de tourisme et loisirs, zones de développement des énergies renouvelables, emplacements réservés, etc.), les perspectives d'évolution de l'environnement, l'analyse des incidences et les mesures ERC (art. R.151-3 2°, et 3° du code de l'urbanisme) ne permettent pas d'apprécier la bonne mise en œuvre de la démarche d'évaluation environnementale.

⁵ *Thalictrum flavum*, plante protégée en Midi-Pyrénées, vulnérable (VU d'après la Liste rouge Midi-Pyrénées)

⁶ *Anacamptis coriophora* subsp. *coriophora*, plante protégée en France, en danger (EN d'après la Liste rouge MidiPyrénées..

⁷ *Orlaya grandiflora*, plante vulnérable (VU) inscrite dans la Liste rouge Midi-Pyrénées.

⁸ *Arenaria controversa*, plante protégée en France.

Compte tenu des insuffisances du dossier la MRAe n'est pas en mesure de s'exprimer sur la bonne prise en compte des sensibilités environnementales du territoire dans le projet de PLUi.

La MRAe recommande

- de compléter significativement l'analyse des incidences du PLUi sur l'ensemble des enjeux environnementaux et sur l'ensemble des zones susceptibles d'être touchées de manière notable, incluant l'ensemble des secteurs voués à être construits ou aménagés ;
- de compléter en particulier l'analyse des incidences sur les sites Natura 2000 y compris l'analyse des incidences générées par les secteurs de développement projeté situés à proximité de ces sites, au regard des compléments d'inventaires apportés ;
- de compléter les mesures « éviter, réduire, compenser » (ERC) en conséquence.

IV.2.c) Articulation avec les documents de norme supérieure

L'analyse de l'articulation du PLUi avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Adour-Garonne 2016-2021, avec la charte 2012-2024 du parc naturel régional (PNR) des Grands Causses et avec le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-région Midi-Pyrénées se limite à aborder les grands objectifs, sans justifier la bonne articulation avec ces documents. La compatibilité avec le plan de gestion des risques inondation (PGRi) adopté en 2016 pour le bassin Adour-Garonne n'est pas examinée.

Le rapport environnemental affirme ainsi prévenir le risque inondation, en compatibilité avec le SDAGE et le PGRi. Toutefois, le document indique localiser les zones de développement de l'urbanisation « majoritairement toutes hors du risque inondation », sous-entendant donc une possibilité de développement urbain en zone inondable. De fait, certains secteurs constructibles ou aménageables sont situés en zone inondable, comme en témoigne la carte informative des zones inondables (CIZI)⁹, en contradiction avec les orientations de ces deux documents (disposition D50 du SDAGE et orientation stratégique n°4¹⁰ du PGRi¹¹).

Il affirme par ailleurs « compenser l'imperméabilisation liée à l'urbanisation nouvelle » par le biais de recommandations dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ce qui ne correspond pas à une compensation. Il indique préserver les abords des cours d'eaux par un zonage A1 et N1, en réalité peu protecteur, et affirme, sans le démontrer, l'absence d'incidences du projet sur les zones humides.

Enfin, la compatibilité du PLUi avec l'ensemble des principes de la charte du PNR, notamment la conservation de la vocation naturelle et agricole des sites majeurs identifiés, mais aussi la maîtrise de la consommation d'espace, la préservation du cadre paysager et architectural des lieux, la forme et silhouette des bourgs et entrées de bourg, reste à justifier.

En l'état, la bonne articulation du PLUi avec les plans et programmes de niveau supérieur n'est pas démontrée.

⁹ <https://carto.picto-occitanie.fr>

¹⁰ Par exemple, la disposition D50 relative à l'« adaptation des projets d'aménagement » selon lequel « les collectivités ou leurs groupements prennent les mesures nécessaires dans les projets d'aménagement pour limiter les risques d'inondation et leurs impacts sur les biens et les personnes, notamment en limitant l'imperméabilisation des sols, en maîtrisant l'écoulement des eaux pluviales et en conservant les capacités d'évacuation des émissaires naturels et en préservant ou en restaurant les zones d'expansion de crue ».

¹¹ Par exemple, orientation stratégique n°4 du PGRi : « aménager durablement les territoires par une meilleure prise en compte des risques d'inondations dans le but de réduire leur vulnérabilité »

La MRAe recommande de mettre en accord le projet de PLUi avec les plans et programmes de niveau supérieur, en particulier avec le SDAGE Adour-Garonne, le PGRI et la charte du PNR des Causses du Quercy.

IV.2.d) Dispositif de suivi

Le dispositif de suivi proposé paraît très complexe et risque d'être inopérant. Il est constitué d'indicateurs souvent qualitatifs et peu clairs comme, par exemple les indicateurs n°9¹² et n°10¹³.

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

La MRAe recommande de réviser le dispositif d'évaluation et de suivi environnemental avec une palette d'indicateurs adaptées et calculables, assortie d'un point zéro et de valeurs cibles à différents horizons.

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

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

V.1.a) Scénario démographique

Le PADD établi en 2013 ambitionne d'atteindre une population de 4 150 à 4 300 habitants à l'horizon 2025-2030, soit l'accueil de 300 à 450 habitants supplémentaires. Ce scénario s'appuie sur l'étude de l'évolution démographique sur une période ancienne, entre 1990 et 2012, période durant laquelle le territoire aurait gagné 500 habitants, après avoir régulièrement diminué depuis 1962. Le diagnostic est établi sur des données anciennes qui méritent d'être actualisées. La MRAe relève par exemple que les données de l'INSEE relatives à une période plus récente (2001-2016) indiquent une stagnation démographique.

Aucun élément dans la justification des choix ne vient expliquer une potentielle augmentation de l'attractivité du territoire qui justifierait une rupture notable avec la dynamique démographique du territoire en cours. La MRAe estime que le scénario démographique adopté n'est pas suffisamment justifié au regard des évolutions récentes du territoire. Il présente le risque d'une insuffisante maîtrise de l'accueil de population sur le territoire et de ses impacts environnementaux au travers de la consommation d'espace, facteur majeur d'impact sur la biodiversité, les ressources naturelles, les ruissellements, la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre.

La MRAe recommande d'adopter un scénario démographique en cohérence avec les tendances démographiques récentes du territoire et de justifier les facteurs qui pourraient expliquer un surcroît d'attractivité. Ceci devrait conduire à revoir significativement à la baisse le projet d'accueil et par conséquent à limiter les besoins de consommation d'espace.

¹² L'indicateur n°9 « limiter les incidences sur Natura 2000 », a le mode de calcul suivant : « établir un bilan cartographique et chiffré des habitats naturels d'intérêt communautaire inventoriés dans les zones U avec potentiel de densification et dans les zones AU ».

¹³ L'indicateur n°10 « prôner la conduite économe et qualitative des projets urbains », est proposé d'être évalué en établissant « un diagnostic des opérations réalisées à l'intérieur des enveloppes urbaines » afin d'« adapter le règlement écrit s'il ne permet pas d'insérer le nouveau bâti dans les tissus urbains existants ».

V.2. Maîtrise de la consommation à vocation d'habitat

Le diagnostic¹⁴ indique qu'entre 2000 et 2015, 63 ha (soit 4,2 ha/an) ont été prélevés sur les espaces naturels et agricoles, dont près de 30 ha pour les activités économiques et les équipements. Il indique que sur une période similaire, entre 1999 et 2012, 455 logements ont été produits, incluant les résidences secondaires et que 161 logements ont été produits entre 2005 et 2014. La MRAe relève que ces données relatives à des périodes différentes ne permettent pas d'asseoir un diagnostic solide et de définir des indicateurs pertinents de pilotage, à même de mesurer l'objectif de modération de la consommation d'espace.

Pour accueillir 450 habitants, permettre le développement de résidences secondaires et offrir des solutions de logements aux travailleurs saisonniers, le projet prévoit de construire 712 logements supplémentaires sur environ 80 ha en extension et 14 ha en dents creuses et restructuration. dont environ un tiers sur le dipôle rural constitué par Labastide-Murat et Montfaucon.

La MRAe relève que ces orientations se traduisent par des densités moyennes extrêmement faibles de construction de l'ordre de 7 logements à l'hectare, contraires aux ambitions de gestion économe de l'espace, dans un secteur (périmètre de Parc naturel régional) qui doit viser l'exemplarité.

De forts taux de rétention sont appliqués sans justification dans l'enveloppe urbaine : 50 % pour les dents creuses, 75 % pour les restructurations. Ainsi, plus de 80 % des nouveaux logements sont prévus en extension. La collectivité pourrait, au vu des superficies très importantes concernées (le diagnostic faisant état de constructions y compris récentes sur des terrains de 5 000 m² dans certaines communes), initier une réflexion et un accompagnement opérationnel sur les restructurations. Ce travail d'intensification urbaine permettrait de limiter les besoins d'extension en optimisant l'usage des secteurs déjà anthropisés.

Par ailleurs la dispersion et la disproportion des zones dédiées au développement de l'urbanisation sont particulièrement marquées sur des communes rurales très enclavées comme Saint-Cernin (68 logements prévus) ou Blars (26 logements)

La MRAe relève ainsi que l'ambition de renforcement du dipôle ne s'accompagne pas de mesures à même de maîtriser le développement des communes périphériques.

Le rapport de présentation ne démontre donc pas une modération de la consommation et une utilisation économe de l'espace comme exigé par les textes législatifs, notamment à l'article L.101-2 du code de l'urbanisme (« l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : [...] 1.c. Une utilisation économe des espaces naturels »¹⁵, mais bien au contraire une accentuation de l'artificialisation.

**La MRAe recommande de ré-évaluer les potentiels d'intensification (division parcellaire, mobilisation des dents creuses, etc.) afin d'optimiser l'usage des parcelles déjà urbanisées.
Elle recommande ensuite de réviser les besoins en extension au regard des objectifs démographiques redéfinis.**

¹⁴ Rapport de présentation, pièce 1.1, page 165

¹⁵ Cet objectif a été rappelé par l'instruction du gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace

Elle recommande enfin de mettre en cohérence les surfaces ouvertes à l'urbanisation avec les besoins, tout particulièrement dans les communes isolées, faiblement peuplées ou en stagnation démographique, et de mettre en place des outils opérationnels au sein du règlement à même de construire et d'affirmer le renforcement de la polarité du dipôle Labastide-Murat – Montfaucon.

V.3. Maîtrise de la consommation d'espace globale

Le résumé non technique fait état d'un récapitulatif total de 94 ha pour les surfaces projetées pour l'urbanisation¹⁶. Sans explication, le rapport de présentation indique quant à lui que la surface totale ouverte à l'urbanisation par le PLUi est de 133 hectares¹⁷. La consommation d'espace à vocation d'activité économique ou touristique, dédiée aux équipements publics ou dédiée aux énergies renouvelables ne fait pas l'objet de synthèse détaillée.

Le rapport de présentation du PLUi n'évoque pas le besoin de nouvelles surfaces à vocation exclusivement économique. Or le règlement du PLUi comporte un zonage dédié à l'extension de telles zones. Ces extensions doivent, comme pour les autres destinations, être justifiées sur la base d'une étude des besoins et des solutions de substitution raisonnables au regard notamment des enjeux environnementaux.

La MRAe recommande de clarifier les consommations d'espace projetées, incluant les ouvertures à l'urbanisation immédiates et futures, pour l'ensemble des destinations, y compris à vocation de tourisme et de production d'énergie renouvelable. Elle recommande de justifier les extensions de l'ensemble des zones d'activités.

V.4. Préservation du patrimoine naturel et des continuités écologiques

Le territoire comporte des habitats naturels d'une grande richesse et diversité, composés de pelouses sèches pâturées, de couvertures boisées, d'habitats rocheux, d'un réseau important de haies, murets et pierre sèches, de zones humides, de milieux aquatiques associés aux rivières et à leurs rypisilves, et abrite de nombreuses espèces protégées de faune et de flore.

Malgré de forts enjeux identifiés dans l'état initial de l'environnement, certains secteurs sont proposés à l'urbanisation ou à l'aménagement sans étude particulière des sensibilités environnementales et sans justification relative à leur localisation parfois très isolée. Il en est ainsi, notamment, des secteurs suivants :

- à Blars, le PLUi prévoit un zonage à vocation touristique (U5) sur un vaste site naturel très isolé et éloigné du bourg, au nord de la commune, dans la ZNIEFF de type 1 « Clau de Mayou et pelouses sèches des Boissières », identifiée comme réservoir de biodiversité par le SRCE ;
- à Caniac du Causse, au nord du bourg, des zones U et AU sont prévues dans un secteur isolé du bourg composé d'habitat très dispersé, dans une ZNIEFF de type 1 identifiée comme réservoir de biodiversité par le SRCE;
- à Montfaucon, la zone AU3B à l'ouest au nord de la route sur le secteur la Cassagne est entièrement située dans le réservoir de biodiversité du PNR.

¹⁶ Page 16

¹⁷ Rapport de présentation, pièce 1.5, page 27

Ces secteurs abritent potentiellement des espèces et habitats sensibles, que le caractère trop sommaire de l'état initial ne permet pas d'analyser.

Par ailleurs certains secteurs de développement identifiés dans le rapport environnemental comportent également un fort risque d'incidence sur les sites Natura 2000 :

- à Caniac-du-Causse le PLUi prévoit des zones AU2 et 2AU2 au lieu dit Pech-de-Clavel, sur des habitats d'intérêt communautaire (pelouse calcaire en alternance avec prairie de fauche) ; le rapport de présentation mentionne une mesure de réduction qui aurait consisté à réduire la zone initialement prévue de 1,2 ha à 1 ha ; la MRAe rappelle que seul un évitement strict de toute urbanisation dans les secteurs à enjeux écologiques permet de préserver les habitats et espèces patrimoniaux ;
- de nombreuses zones U et AU en extension de l'urbanisation identifiées dans le rapport environnemental sont situées dans des sites Natura 2000 (à Fontanes-du-Causse, Montfaucon, Lunegarde, Saint-Sauveur la Vallée, Saint-Martin du Vers) ;
- d'autres secteurs méritent une clarification et une justification en cas de volonté d'extension, comme la zone U5 à vocation touristique avec possibilité d'hébergement sur la commune d'Orniac, sur un site abritant une simple aire de pique-nique dans le site Natura 2000 ;
- d'autres secteurs enfin sont situés en limite de site Natura 2000 : par exemple la zone AU à Nougayrol sur la commune de Soulomes en continuité du bourg, ou encore le secteur AU3a au lieu-dit les Causses Delluc, très isolé, sur la commune de Saint-Sauveur (devenue Cœur de Causse), ainsi que la zone U5 à usage de tourisme dans le même secteur, qui semble faire l'objet d'une extension très importante au vu de l'existant.

Le rapport environnemental conclut à l'absence d'incidence au regard du caractère modéré des superficies. La MRAe relève que la dispersion des zones ouvertes à l'urbanisation et leur localisation sont au contraire susceptibles d'engendrer des pressions sur des espaces d'intérêt au plan naturaliste, d'autant que les impacts n'ont pas été analysés. En l'état et à défaut d'éléments d'identification plus précis des enjeux, le PLUi est donc considéré comme susceptible d'impacts significatifs sur des milieux naturels présentant de fortes sensibilités locales.

La MRAe estime que faute d'un état initial et d'une analyse des incidences suffisants, il n'est pas possible de conclure à l'absence d'incidences du projet de PLU sur la biodiversité et les sites Natura 2000. Elle recommande que le rapport de présentation soit complété pour satisfaire aux exigences d'une évaluation environnementale stratégique, et/ ou de supprimer l'urbanisation des secteurs présentant a priori les plus forts enjeux environnementaux.

La trame verte et bleue (TVB), définie à l'échelle intercommunale à partir des continuités identifiées dans le SRCE et au niveau du Parc régional, fait l'objet d'une cartographie par commune (ou plutôt par ancienne commune) à l'échelle du 1/5 000°. Le travail d'appropriation et de traduction de la TVB dans le PLUi n'est pas explicitée. Or, le principe même de la TVB est de s'affranchir des limites administratives.

Enfin, le rapport environnemental (p.13) indique protéger les continuités écologiques par un zonage naturel N1 et agricole A1 qui couvrirait « en partie » les réservoirs de biodiversité. Or, le règlement de ces zones autorise largement différentes constructions et installations et ne peut garantir la

préservation des continuités écologiques¹⁸. L'ensemble des zones naturelles et agricoles autorise d'ailleurs largement les différentes catégories de services publics et d'intérêt collectifs, ce qui ne participe pas d'une préservation adéquate de ces zones.

La MRAe recommande de mieux définir la trame verte et bleue dans le rapport de présentation, en déterminant précisément les continuités amenées à être préservées ou restaurées et les écarts éventuels à la trame définie par le SRCE et le PNR.

La MRAe recommande de présenter une synthèse graphique de la trame verte et bleue (TVB) à l'échelle a minima de l'intercommunalité.

Elle demande de prendre en compte les réservoirs et corridors écologiques dans le zonage du PLUi, éventuellement au moyen d'un sous-zonage spécifique, associé à un règlement écrit protecteur.

Le projet de PLUi comporte plusieurs zones U à développer ou AU dans les corridors de la trame verte et bleue ou dans les réservoirs de biodiversité. Par exemple, la zone AU5 à vocation touristique de l'ancienne commune de Saint-Sauveur (devenue Coeur de Causse), au lieu-dit les Bousquets/ les Causses Delluc, jouxte un site Natura 2000, et sa partie la plus au sud est située dans le réservoir de biodiversité du PNR. Le rapport environnemental affirme sans le démontrer que la localisation et les dimensions desdites zones n'impactent pas les continuités écologiques.

La MRAe recommande d'éviter tout aménagement dans les corridors de biodiversité et de démontrer le maintien des fonctionnalités écologiques des corridors.

Le diagnostic relève par ailleurs que la communauté de communes fait partie d'une zone correspondant au ciel le plus noir de France métropolitaine, faisant du secteur un siège d'exception pour observer les étoiles. La définition d'une trame noire permettrait d'assurer sa conservation et de valoriser les actions locales déjà engagées sur le territoire¹⁹. L'objectif d'une telle trame est en effet de limiter la dégradation et la fragmentation des habitats dues à l'éclairage artificiel, par l'intermédiaire d'un réseau écologique complémentaire à la trame verte et bleue formé de réservoirs et de corridors propices à la biodiversité nocturne.

V.5. Préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un contexte de changement climatique

La sensibilité de la ressource en eau et son mauvais état quantitatif constituent un enjeu fort du territoire. La majeure partie du territoire (18 communes sur 22) est classée en « zone de répartition des eaux »²⁰, caractérisée par une insuffisance de la ressource en eau par rapport aux besoins. Le territoire est concerné par la mise en œuvre de deux plans de gestion des étiages : au nord celui de la Dordogne en raison de l'assèchement en période estivale, et au sud celui du Lot en raison du déséquilibre entre les besoins et la ressource. Le diagnostic comporte une carte de synthèse

¹⁸ Dans l'ensemble des zones A1 et N1, outre les constructions à vocation agricole, sont également autorisées toute une série d'équipements collectifs et services publics y compris les établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale ou encore les salles de spectacle.

¹⁹ Le rapport de présentation ne l'évoque pas, mais les informations trouvées sur des sites de presse évoquent les engagements des élus locaux et la signature d'une charte de préservation.

²⁰ Une zone de répartition des eaux se caractérise par une insuffisance chronique des ressources en eau par rapport aux besoins. L'inscription d'une ressource (bassin hydrographique ou système aquifère) en ZRE permet d'assurer une gestion plus fine des demandes de prélèvements dans cette ressource, grâce à un abaissement des seuils de déclaration et d'autorisation de prélèvements ; tout nouveau prélèvement doit faire l'objet d'une demande démontrant sa nécessité.

intéressante de la vulnérabilité de la ressource (p.130) mais n'indique pas de quelle manière le projet de PLUi en a tenu compte. Or l'utilisation et les disponibilités de la ressource en eau doivent être mises en perspective avec le projet de PLUi, en démontrant l'adéquation entre l'ensemble des besoins (population, tourisme, agriculture...) et la ressource, notamment en période estivale. L'influence du changement climatique sur le débit disponible devrait également être prise en compte.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en justifiant le caractère soutenable du projet de développement vis-à-vis de l'ensemble des usages au regard de la disponibilité de la ressource, notamment en période estivale, et prenant en compte ses évolutions dans un contexte de changement climatique.

La totalité du territoire est concernée par une zone de vigilance élevage et nitrates. De plus, 66 % du territoire est classé en zone sensible à l'eutrophisation, qui indique une sensibilité particulière aux pollutions. Le diagnostic met également en évidence la vulnérabilité forte d'une partie du territoire, notamment du fait de l'origine karstique du sous-sol. Les stations d'épuration existantes sont conformes en performance et leurs capacités nominales ne sont pas atteintes, mais ne concernent qu'une partie de l'urbanisation de certains centres bourgs. Le PADD fixe l'objectif de privilégier l'urbanisation des espaces centraux et des secteurs desservis par l'assainissement collectif (orientation 2.4.1). Mais le rapport environnemental ne précise pas comment cet objectif est mis en œuvre ; il mentionne quelques secteurs raccordés au réseau d'assainissement collectif à Labastide-Murat et Lauzès sans évoquer la situation des autres secteurs parfois très éloignés des centre-bourgs dénués de possibilité de raccordement au réseau public.

La MRAe souligne que pour les secteurs dépourvus de réseau collectif, les choix d'urbanisation doivent prendre en compte l'aptitude du territoire à recevoir de l'assainissement individuel, et le justifier également au regard des périmètres de protection de l'alimentation en eau potable. À ce titre, la MRAe souligne que l'orientation B24 du SDAGE Adour-Garonne 2015-2021 « *préserver les ressources stratégiques pour le futur* » demande que « *les documents d'urbanisme prévoient des zonages compatibles avec la préservation de ces zones* ».

La MRAe recommande de justifier le choix des secteurs ouverts à l'urbanisation au regard des possibilités de raccordement au réseau d'assainissement collectif. Elle recommande également de compléter l'analyse de l'aptitude des sols à recevoir de l'assainissement individuel et d'éviter l'urbanisation des secteurs considérés comme impropres à recevoir de l'assainissement non collectif en traduisant cette inconstructibilité dans le règlement du PLUi.

Les zones humides inventoriées sur une partie du territoire par les deux cellules d'assistance technique aux zones humides du Lot et du Célé sont reportées dans le diagnostic (p.152) ; mais le diagnostic précise (p. 157) que "*pour le reste du territoire, les zones humides potentielles ont été identifiées grâce à la topographie des lieux, aux photos satellites et aux données EPIDOR afin de repérer les réservoirs de biodiversité probables*". Or il importe, notamment par souci de compatibilité à la disposition D38 du SDAGE Adour-Garonne, qu'un inventaire de terrain réalisé en période propice soit réalisé.

A défaut, l'évitement des zones humides par le projet d'urbanisation n'est pas établi.

Par ailleurs le rapport de présentation indique protéger les zones humides situées en dehors des secteurs d'urbanisation par un classement en zone N1 et A1, alors que ce zonage autorise

diverses constructions et aménagements. La MRAe estime que la préservation et la restauration des zones humides représentent un enjeu environnemental fort, rappelé par le SDAGE Adour-Garonne, en raison des nombreuses fonctions écologiques qu'elles remplissent. Le PLUi doit ainsi notamment définir et préserver les milieux humides à plus forts enjeux (comme le recommandent les dispositions D26 et D27 du SDAGE), veiller à mettre en place une politique pour éviter, réduire et compenser les atteintes aux milieux humides (D38, D40), organiser leur préservation et restauration (D42), intégrer leur préservation et mettre en œuvre des mesures réglementaires de protection (comme le prévoit l'orientation A37, et la disposition D45), qui ne sont pas assurées par le présent projet.

Le site internet du PNR des Grands Causses comporte un guide pour la préservation des zones et milieux humides. Celui-ci recommande notamment aux documents d'urbanisme :

- de réaliser un inventaire complémentaire à celui établi à plus grande échelle par le Parc ;
- de réfléchir aux choix d'urbanisme en évitant les zones humides et leur bassin d'alimentation pour éviter des mesures de réduction et de compensation qui nécessiteront des études complémentaires ainsi que des investissements ou travaux.

En l'état, le PLUi proposé demeure susceptible d'impacts significatifs sur des milieux naturels de grande valeur écologique.

La MRAe recommande, en compatibilité avec le SDAGE et la charte du PNR :
- de présenter une cartographie des zones humides et de leur bassin d'alimentation, au moyen d'un inventaire de terrain réalisé dans une période favorable, en complément des inventaires existants ;
- de les classer en réservoirs de biodiversité et/ou corridors écologiques, et d'y d'interdire tous travaux affectant leur fonctionnement et caractéristiques, au moyen d'outils appropriés tels que sous-zonage strictement inconstructible, identification au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme...

V.6. Préservation et mise en valeur du patrimoine paysager naturel et bâti

L'analyse paysagère se fonde notamment sur un plan paysage réalisé en 2015 par la communauté de communes en partenariat avec le Parc. La préservation de la richesse des paysages et du patrimoine naturel et bâti constitue un axe important du projet de PLUi en tant que socle d'identité et facteur d'attractivité du territoire. Le PADD identifie la problématique d'une urbanisation récente peu intégrée (étalement urbain, forme urbaine en rupture avec l'identité caussenargue) et la nécessité de valoriser le patrimoine naturel, paysager et bâti. L'axe 1 fixe comme objectif de mobiliser prioritairement les espaces libres dans les enveloppes urbaines avant toute extension et de préserver les façades patrimoniales et silhouettes villageoises, en respectant notamment les limites des extensions linéaires actuelles et en rendant inconstructibles les espaces de glacis.

Le projet de PLUi s'est bien emparé de ces problématiques au travers notamment de l'identification et de la préservation du petit patrimoine vernaculaire et d'éléments naturels paysagers (haies,...), repris dans le règlement cartographique au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme, et encadré par le règlement écrit.

Mais la MRAe constate que les analyses urbaines restent superficielles. Les objectifs du PADD ne trouvent pas toujours leur traduction directe dans le projet, venant fermer les vues sur les façades

villageoises, comme l'urbanisation prévue à l'ouest du bourg de Saint-Cernin (zone AU1). Contrairement aux objectifs affichés dans le PADD, les extensions linéaires restent nombreuses, par exemple au sud du bourg de Saint-Cernin, dans le secteur de Ventailac, au nord du bourg de Beaumat, au nord du bourg de Blars, ou encore à Ginouillac dans la zone des Merlies. D'autres semblent disproportionnées par rapport aux caractéristiques du bourg, comme la vaste zone AU2 à l'ouest de Saint-Cernin.

La MRAe recommande de conforter le projet de préservation du patrimoine par la recherche et l'approfondissement des options d'aménagement offrant une plus grande compacité de la forme urbaine, se traduisant notamment par l'ouverture de secteurs à l'urbanisation exclusivement à proximité des bourgs.

Les OAP, applicables aux zones ouvertes à l'urbanisation, sont donc particulièrement importantes pour assurer leur bonne intégration au tissu existant. Cependant elles ne reposent pas sur des analyses ciblées du tissu existant, et leur contenu apporte peu par rapport aux prescriptions réglementaires. Elles se contentent quasi-exclusivement de suggérer des découpages parcellaires en bande, accompagnés d'écrans végétaux et de principes de desserte (voies ou accès en impasse avec aire de retournement).

La MRAe recommande d'apporter un grand soin au volet paysager des extensions urbaines au moyen d'une analyse précise des formes urbaines, des percées visuelles à préserver et des conditions d'intégration, permettant de renforcer le contenu des OAP.

V.7. Prise en compte du risque inondation

Le rapport environnemental identifie des projets de zone constructible situés en zone inondable, et conclut à un risque d'incidence faible sur l'environnement, sans toutefois exclure l'urbanisation en zone inondable (comme la zone AU1 créée sur le bourg de Saint-Sauveur-la-Vallée, entièrement situé en zone inondable).

Par ailleurs certains sites en zone inondable sont présentés comme existants, comme les secteurs U6 et U7 du lieu-dit les Granges à Orniac ; cependant les vues aériennes montrent une vaste parcelle à l'état naturel au sud de ce secteur, au plus proche du Célé et qui n'est pas urbanisée. Ce point mérite d'être clarifié.

Le rapport environnemental (p.6 par exemple) indique « compenser » l'artificialisation liée à l'urbanisation nouvelle prévue en zone inondable en fixant dans les OAP des recommandations sur la gestion des eaux pluviales et la perméabilité des revêtements. La MRAe estime que, si de telles mesures peuvent présenter un intérêt certain vis-à-vis du ruissellement ou de la biodiversité, elles ne compensent en aucune manière une artificialisation nouvelle.

La MRAe rappelle l'importance d'éviter les constructions en zone inondable, le territoire disposant par ailleurs de larges potentialités foncières avérées.

La MRAe recommande d'éviter strictement l'urbanisation dans les zones inondables, et de veiller à la préservation des champs d'expansion des crues.

V.8. Déplacements, énergie et climat

Le PADD entend promouvoir un modèle de développement peu consommateur d'espace, pour rendre le territoire moins dépendant aux énergies fossiles.

Contrairement à ces intentions, la mise en œuvre du PLUi est susceptible d'entraîner des effets négatifs en matière de consommation d'énergie fossile et d'émissions de gaz à effet de serre, du fait de la forte dispersion de l'urbanisation contenue dans le projet et du recours quasi-exclusif sur le territoire à la voiture individuelle.

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

La MRAe relève favorablement la volonté mentionnée au PADD de soutenir la production d'énergies renouvelables (EnR) dans la mesure où les projets ne portent pas atteinte à l'activité agricole, à l'environnement ni à la qualité des paysages. Toutefois la localisation des secteurs prévus pour développer ces EnR touche des secteurs qui n'ont pas été au préalable identifiés comme dégradés ou propices à les accueillir. Alors même qu'ils se situent dans des secteurs agricoles ou naturels, parfois dans des sites identifiés comme sensibles dans le rapport environnemental, le projet de PLUi ne comporte aucune information sur leurs sensibilités naturalistes ou paysagères.

Des informations complémentaires sur la séquence « éviter, réduire, compenser » pour le choix des sites destinés au développement des EnR, notamment en favorisant les sites d'implantation sur des secteurs déjà artificialisés (sites dégradés, toitures, parkings...) permettraient un développement des EnR qui ne se fasse pas aux dépens des milieux agricoles et naturels sensibles.

La MRAe recommande de conditionner le développement des EnR à la réalisation d'étude préalable des sensibilités naturalistes ou paysagères sur le territoire du Causse de Labastide-Murat afin qu'il ne se fasse pas au détriment des enjeux environnementaux.

Sur la commune de Séniergues, le projet de PLUi classe la zone d'activité « Causse 'Energie » en zone urbaine dédiée à l'accueil de production d'énergie photovoltaïque. Le rapport ne comporte aucune analyse ni justification de ce site au regard de solutions de substitutions raisonnables, ni analyse des incidences, comme demandé dans l'avis de la MRAe Occitanie rendu sur le projet de parc le 2 mai 2019. De plus, ce zonage est en contradiction avec le PADD comme le rapport de présentation qui mentionne la poursuite du projet dédié à des activités commerciales.

La MRAe recommande de clarifier la cohérence interne des différentes pièces du PLUi sur le devenir de la zone d'activités « Causse'Energie » sur la commune de Séniergues. Elle recommande par ailleurs de justifier de l'inscription en zone urbanisable de cette zone au regard des enjeux environnementaux et des solutions de substitution raisonnables.