



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de plan local d'urbanisme intercommunal
du Pays de Montsalvy (15)**

Avis n° 2016-ARA-AUPP-748

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans sa réunion du 23 juillet 2019, a donné délégation à Monsieur François Duval membre permanent, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 14 mai 2019 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis relative à l'arrêt du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Pays de Montsalvy (15).

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par la communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 12 juin 2019.

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

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courriel le 17 juin 2019.

La direction départementale des territoires du Cantal a en outre été consultée et a produit une contribution le 14 août 2019.

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

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

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

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

Synthèse de l'Avis

Le Pays de Montsalvy, composé de 15 communes et comptant environ 5800 habitants, est situé dans le sud-ouest du Cantal, à proximité d'Aurillac. Il fait partie depuis le 1^{er} janvier 2017 de la communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne et est compris dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie. Le territoire est globalement sous l'influence d'Aurillac (partie nord comprise dans son aire urbaine). Le SCoT identifie sur ce territoire un pôle relai (Montsalvy), deux communes périurbaines (Prunet et Lafeuillade-en-Vézie) et 12 communes rurales.

Après une forte baisse jusqu'au début des années 2000, l'évolution démographique s'est reprise sur la période récente (1999-2013) de manière contrastée : assez forte au nord du fait de la proximité d'Aurillac (ainsi que, dans une moindre mesure, à l'ouest en direction de Maurs) et très faible voire négative sur le reste du territoire.

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

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

Le PLUi s'appuie sur un projet de développement affichant notamment des objectifs de renforcement des centralités identifiées et de maîtrise de la consommation foncière. L'Autorité environnementale observe que les dispositions prévues dans le projet de PLUi ne répondent pas correctement à ces objectifs.

Ce territoire, caractérisé par sa qualité paysagère et patrimoniale, est soumis à la pression d'une urbanisation très dispersée sous forme pavillonnaire.

Le PLUi encadre insuffisamment le développement de l'urbanisation :

- en volume : environ 55 ha en extension à l'horizon d'application du PLUi, et ce malgré une maîtrise annoncée de la croissance démographique (+0,15 % soit +100 habitants environ). Les densités définies dans les OAP sont notablement insuffisantes pour contribuer efficacement à la densification du tissu urbain et aucune remise en cause du modèle urbain dominant (pavillonnaire) n'est portée par le document ;
- en localisation : ouverture à l'urbanisation de zones réparties sur l'ensemble des communes. Cette offre foncière ne peut que contribuer à affaiblir les centralités identifiées, ce qui est contraire aux objectifs du PLUi.

L'Autorité environnementale recommande ainsi de reconsidérer les perspectives de consommation foncière en priorisant l'urbanisation en densification du tissu urbain existant, en fixant des objectifs ambitieux en termes de résorption de la vacance et en prévoyant des densités plus fortes en recourant à des formes urbaines variées.

L'Autorité environnementale recommande également de prioriser le développement résidentiel au niveau des centralités identifiées par le SCoT sur ce territoire.

L'Autorité environnementale fait enfin un certain nombre d'autres observations dans l'avis détaillé qui suit.

Avis détaillé

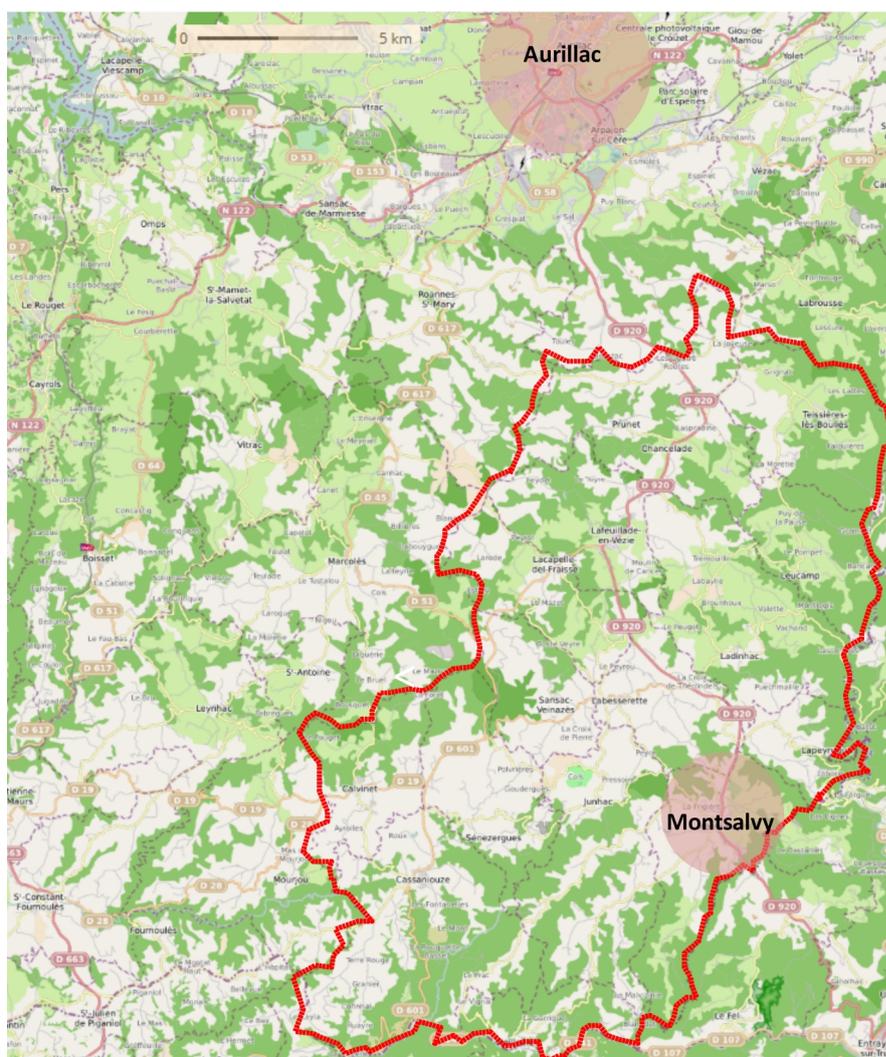
1. Contexte, présentation du projet de PLUi et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet de PLUi.....	7
1.3. Principaux enjeux environnementaux.....	7
2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	7
2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution....	8
2.2. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	9
2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	9
2.3.1. justifications des objectifs fixés par le PADD.....	10
2.3.2. justifications du plan de zonage.....	11
2.4. Incidences notables probables du PLUi sur l'environnement et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser ses incidences négatives.....	13
2.5. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	13
2.6. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale.....	14
2.7. Résumé non technique.....	14
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi.....	14
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	14
3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques.....	15
3.3. Limitation des besoins de déplacements et développement de la mobilité durable.....	16

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

1.1. Contexte et présentation du territoire

Le Pays de Montsalvy, composé de quinze communes et couvrant une surface de 278 km², est situé dans le sud-ouest du Cantal, à proximité d'Aurillac. Il fait partie depuis le 1^{er} janvier 2017 de la communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne. Le territoire est globalement sous l'influence d'Aurillac¹ : il appartient en grande partie à son bassin de vie et son extrémité nord est comprise dans son aire urbaine².

Il s'inscrit dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie³ qui définit, sur ce territoire, l'armature urbaine suivante : un pôle relai (Montsalvy), deux communes périurbaines (Prunet et Lafeuillade-en-Vézie) et douze communes rurales. Ces communes sont pour la plupart actuellement dépourvues de document d'urbanisme. Seuls trois PLU, un POS et une carte communale sont recensés.

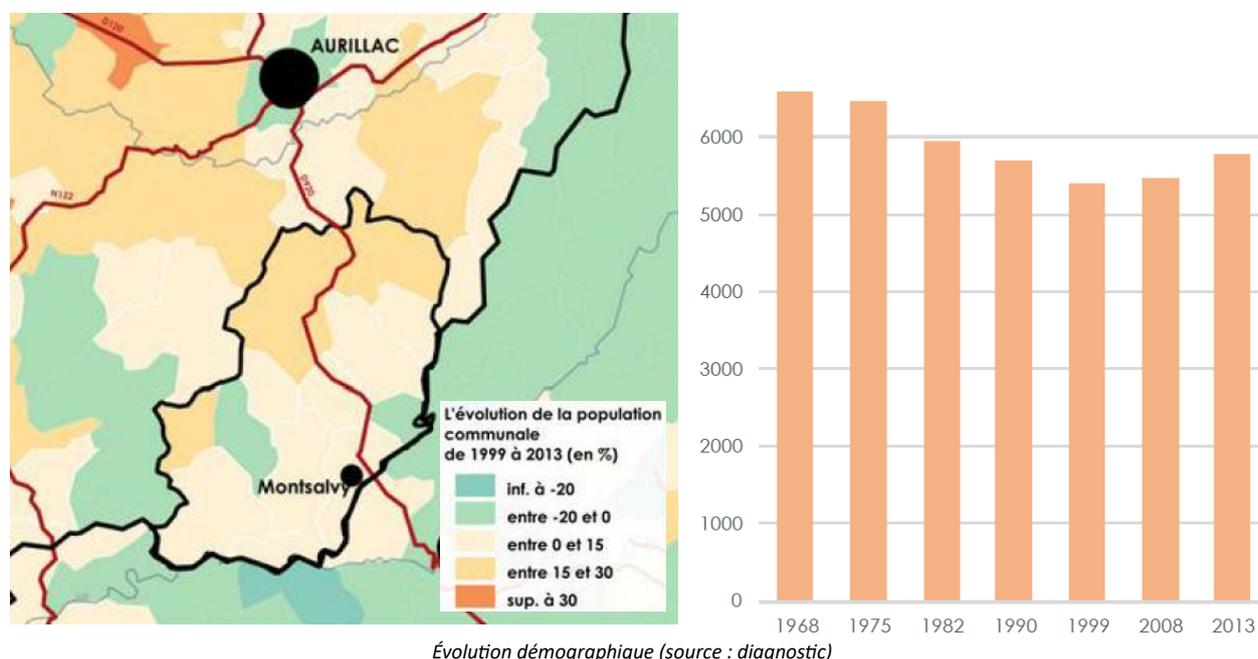


Pays de Montsalvy – SCoT Bassin d'Aurillac (sources : diagnostic - Géoportail)

- 1 À laquelle il est relié par la RD 920 (Aurillac – Montsalvy), principal axe du territoire.
- 2 Ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.
- 3 87 communes, environ 54 000 habitants.

Sa **population** est de 5776 habitants (chiffre INSEE 2013). Elle est concentrée en partie nord (communes situées dans le secteur que le dossier qualifie de « *couronne périphérique attractive [d'Aurillac]* »), dans le pôle relai du SCoT (Montsalvy) ainsi qu'au sud-ouest (communes proches de Maurs). La densité observée est globalement faible (environ 21 hab./km²). Les personnes âgées de plus de 65 ans représentent 27 % de la population. Ce taux est supérieur à celui du département du Cantal (25%) et au taux national (18%).

Après une forte baisse jusqu'au début des années 2000, l'évolution démographique sur la période récente s'est reprise entre 1999 et 2013, de manière contrastée : assez forte au nord du fait de la proximité d'Aurillac, ainsi que, dans une moindre mesure, à l'ouest en direction de Maurs, et très faible voire négative sur le reste du territoire.



La répartition des **logements** sur le territoire présente les principales caractéristiques suivantes :

- une dominante de résidences principales sur les communes situées au nord (bassin d'emploi d'Aurillac), quasi exclusivement constituées de maisons individuelles de taille importante (quatre pièces au minimum)⁴ et potentiellement génératrices de précarité énergétique du fait de leur ancienneté ;
- un important taux de résidences secondaires sur les communes du sud (plus touristiques) ;
- une forte proportion de logements vacants en augmentation depuis le début des années 2000, en particulier sur les communes situées au centre (où le taux peut atteindre 10 % voire plus)⁵.

La création de logements sur la période récente a principalement concerné, outre le pôle relai de Montsalvy, les communes du nord du territoire (diagnostic, carte p.18). Elle s'est effectuée sous forme de construction neuve et, dans une moindre mesure, de réhabilitation de bâtis anciens. Le diagnostic évoque « *un étalement et un mitage de l'urbanisation, avec pour chaque logement une forte consommation d'espace* » (p.30). 334 permis de construire ont été accordés entre 2000 et 2016.

La consommation d'espace durant les quinze dernières années est évaluée à 61 ha, avec une taille moyenne des parcelles estimée à environ 2000 m².

Le territoire a une faible dynamique économique, portée essentiellement par un tissu de petites entreprises, peu créatrice d'emplois par rapport au nombre d'actifs. Avec 1 457 emplois pour 2 348 actifs⁶

4 Le rapport souligne à ce sujet que « *la question de l'adaptation des logements [aux personnes âgées sans enfant à charge et/ou vivant seules] est centrale* » (diagnostic, p.17)

5 Entre 2008 et 2013, le taux de logements vacants sur le Pays de Montsalvy est passé de 7,3% à 8,7%. En 2013, le nombre de logements vacants est de 316, soit une augmentation de 26,1% par rapport à 2008 (diagnostic, p.16).

6 Entre 2008 et 2013, le nombre d'emplois sur le Pays de Montsalvy a diminué de 3,4% parallèlement à une

le Pays de Montsalvy est très dépendant des territoires voisins, en particulier l'agglomération d'Aurillac, dont les communes centres, Aurillac et Arpajon-sur-Cère, concentrent 67 % de l'emploi à l'échelle du SCoT. L'agriculture, avec une baisse de 33 % du nombre d'agriculteurs entre 2013 et 2008, est en perte de vitesse.

Parmi les trois zones d'activités identifiées, la principale (Parc d'activités du Pays de Montsalvy, à Lafeuillade-en-Vézère), ouverte à la commercialisation en 2015, dispose d'importantes surfaces disponibles, (35 000 m²).

1.2. Présentation du projet de PLUi

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

- inscrire le projet du Pays de Montsalvy dans le cadre d'enjeux territoriaux élargis ;
- poursuivre un développement équilibré et homogène du territoire en fonction des caractéristiques locales ;
- favoriser l'attractivité du territoire par une qualité d'accueil mettant en avant le niveau d'équipements et la diversification de l'offre en logements ;
- préserver et valoriser la qualité du cadre de vie ;
- développer une économie du territoire diversifiée et encourager les synergies locales ;
- limiter la consommation d'énergie et développer la production d'énergie renouvelable sur le territoire.

1.3. Principaux enjeux environnementaux

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

- la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain, au regard de la qualité paysagère et patrimoniale du territoire soumis à la pression d'une urbanisation très dispersée ;
- la préservation des espaces naturels et de la biodiversité ;
- la limitation des besoins de déplacements et le développement de la mobilité durable sur un territoire où les trajets s'effectuent quasi-exclusivement en véhicule individuel.

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

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

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

Il est composé des documents suivants :

- un résumé non technique du PLUi et de son évaluation environnementale,
- un diagnostic territorial accompagné d'une étude agricole,
- des éléments de justification des différentes pièces du PLUi,

augmentation de 5,8% du nombre d'actifs (diagnostic, p.21).

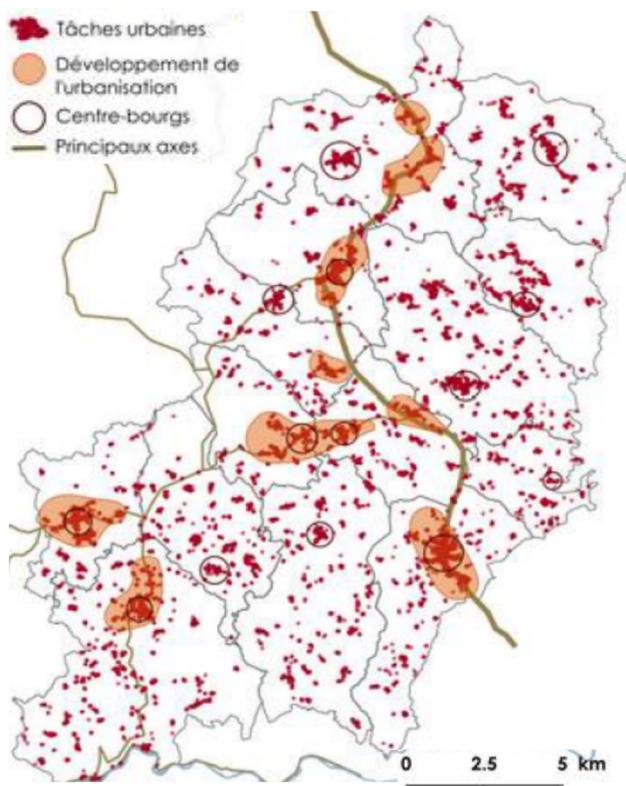
- un document intitulé « évaluation environnementale » comprenant les éléments suivants :
 - un résumé non technique,
 - une analyse de l'articulation avec les autres plans et programmes relatifs au territoire
 - une synthèse de la description de l'état initial de l'environnement,
 - une évaluation des incidences du document sur l'environnement,
 - la définition de mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces effets,
 - la définition d'indicateurs de suivi de l'application du plan.

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

La description de l'état initial de l'environnement constitue un chapitre du diagnostic (p.52 et suivantes). La synthèse de ces éléments effectuée dans le document intitulé « évaluation environnementale » est très succincte (deux pages) et non illustrée.

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

- principaux cours d'eau,
- principaux milieux naturels (ouverts, boisés, humides et anthropisés),
- sites Natura 2000 (notamment deux sites surfaciques ponctuels en partie est et site linéaire de la vallée du Lot en limite sud) et zonages d'inventaires écologiques (ZNIEFF⁷ de type 1) de la vallée du Lot, en partie sud, et de la Chataigneraie, au sud-ouest),
- zones humides (inventaire réalisé par le Conseil départemental en 2008 et mis à jour en 2015),
- réservoirs de biodiversité et éléments participant à la continuité écologique (issus du SRCE⁸ de l'ex-région Auvergne). La carte fournie p.77 du diagnostic présente une synthèse qui rend convenablement compte du fonctionnement écologique du territoire.



L'**analyse urbaine** fournie p.101 et suivantes du diagnostic souligne également le caractère dispersé de l'habitat : multiplication des hameaux faisant l'objet d'un développement important et souvent peu cohérent avec l'existant.

Les « dents creuses » du tissu urbain et les logements vacants situés dans les bourgs et les principaux hameaux de chacune des communes sont identifiés.

Quatre lotissements dont la commercialisation ne parvient pas à aboutir sont également repérés (p.127). Un chiffrage de ces différentes surfaces (potentialités de densification, notamment) pourrait utilement être produit.

*Carte de l'urbanisation de la communauté de communes du Pays de Montsalvy
Diagnostic, p.101.*

7 Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.
8 Schéma régional de cohérence écologique.

Le **paysage** du territoire est caractérisé à plusieurs échelles : large (sur la base des atlas paysagers départemental et régional) et plus fine (analyse cartographiques et visites de terrain ayant permis une identification des principales composantes et éléments remarquables du paysage donnant lieu aux cartes de synthèse p.91 et 95 du diagnostic). Les constats effectués sont pertinents. Ils concernent notamment les menaces liées aux dynamiques récentes en matière d'urbanisation : étalement urbain, manque d'adaptation au contexte local (topographie, matériaux, teinte, gabarit des voies de desserte, etc.), implantations isolées sur des lignes de crêtes, etc.

La question de l'**énergie** n'est pas détaillée à l'échelle du Pays de Montsalvy. Or, les enjeux en termes de performance thermique des constructions et de limitation des déplacements motorisés⁹ aurait utilement pu être identifiés.

Une synthèse déterminant les principaux enjeux environnementaux du territoire à prendre en compte par le projet de document aurait utilement pu être proposée. La synthèse effectuée dans le document intitulé « évaluation environnementale » (p.39), non illustrée, reste très générale et ne territorialise pas les enjeux relevés.

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

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

L'analyse de cette articulation fait l'objet d'un chapitre de l'évaluation environnementale (p.27 à 36). Elle concerne principalement le **SCoT** du Bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie cantalienne.

Les objectifs chiffrés du SCoT pour le Pays de Montsalvy sur la période 2016-2036 sont rappelés (diagnostic p.6 et suivantes) :

- accueil de 175 nouveaux habitants (soit environ 9 par an),
- construction de 576 nouveaux logements (soit environ 29 par an),
- enveloppe foncière dédiée à l'urbanisation de 131,3 ha, à l'horizon 2036 (soit environ 6,6 ha par an),
- répartition des différents types de logements (individuel pur, individuel groupé, collectif) en fonction de la typologie des communes (pôle relai – communes périurbaines et rurales).

L'enveloppe foncière prévue par le SCoT est très large au regard des besoins en logements et les densités de logements à l'hectare qui en résultent sont faibles. Ces dispositions ne sont pas dans l'esprit des mesures attendues en matière de maîtrise de la consommation d'espace et ont d'ailleurs fait l'objet d'observations de l'Autorité environnementale dans le cadre de l'avis sur le SCoT qu'elle a rendu en août 2017.

La compatibilité du projet de PLUi avec le SCoT est étudiée de manière succincte (évaluation environnementale, p.28 et suivantes). A titre d'exemple, il est indiqué que, conformément au SCoT, « *le PLUi identifie la commune de Montsalvy comme pôle-relais et la commune de Lafeuillade-en-Vézie comme pôle d'appui dans l'espace périurbain* », mais ne précise pas la traduction concrète, sur le développement du territoire, que le PLUi prévoit (extension des secteurs urbanisés).

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

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

9 Le diagnostic indique par ailleurs que les déplacements s'effectuent quasi-exclusivement en voiture du fait de l'absence de réseau ferré et d'une desserte en bus très restreinte, et que la pratique des modes doux (marche et vélo) reste limitée aux polarités locales

- des objectifs fixés par le PADD,
- du plan de zonage, notamment du choix des secteurs à urbaniser, ainsi que, plus spécifiquement, des STECAL¹⁰ et des OAP¹¹,
- du règlement écrit.

2.3.1. justifications des objectifs fixés par le PADD

Le PADD prévoit l'accueil de 106 habitants à l'horizon 2030, qui s'inscrit dans la croissance projetée par le SCoT sur le territoire (+ 0,15 % par an).

L'objectif d'« affirmer une structuration autour de trois pôles de proximité structurants : Montsalvy, Lafeuillade-en-Vézie et Calvinet » est affiché par le PADD. Le parti retenu de traiter la commune de Calvinet comme un pôle de proximité, bien que la commune ne soit pas identifiée en tant que telle par le SCoT, est exposé. En revanche, l'objectif visant à « asseoir une offre résidentielle dans les tissus bâtis excentrés (...) » n'est justifié qu'au seul motif que les hameaux concernés par cette mesure sont aisément accessibles par les grands axes de desserte routière. Il va à l'encontre du renforcement des centres-bourgs défini par ailleurs. La répartition territoriale proposée de la population supplémentaire accueillie, supposant la réalisation de 53 logements, s'en tient à celle définie par le SCoT (24,5 % sur la commune de Montsalvy – 35 % sur les communes dites périurbaines – 41 % sur les communes rurales)¹².

Le besoin en logements neufs, à l'horizon 2030, estimé à 487 logements, est supérieur (+40%) à l'objectif de production défini par le SCoT qui, ramené à ce même horizon, est de 346 logements.

Ce besoin se décompose de la manière suivante^{13 14}:

- 53 logements liés à la croissance démographique
- 358 logements liés au desserrement des ménages (sur une hypothèse d'un nombre de personnes par ménage passant de 2,28 en 2014 à 2 sur la période 2018 – 2030),
- 76 logements liés à la progression de la vacance¹⁵.

La répartition spatiale et les besoins fonciers associés à ces prévisions de réalisation de logements sont exposés dans le dossier et peuvent être synthétisés dans le tableau qui suit :

	nombre de logements	surface PLUi (ha)	logements par ha
extension tâche urbaine	283	55	5,14
intérieur tâche urbaine dont	180		
dents creuses et espaces libres	100		
densification	18		
changements de destination [*]	12		
réhabilitation logements vacants [*]	50		
transformation logements agriculteurs	24		
total	487		

[*] À ces logements s'ajoutent, à part équivalente, 62 logements réhabilités ou issus d'un changement de destination à vocation de résidences secondaires.

10 Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées.

11 Orientations d'aménagement et de programmation.

12 Rapport de présentation – tome « justifications des pièces du PLUi », p.8.

13 Source tableau « calcul du point mort » - rapport de présentation – tome « justifications des pièces du PLUi », p.9.

14 L'évolution du parc de résidences secondaire n'apparaît pas dans l'estimation des besoins en logement, bien que dans le tableau de la répartition spatiale de la page 10 du rapport « justification », son augmentation soit estimée à +62 logements.

15 Ce chiffre résulte de la différence entre la variation de la vacance +136 et la remise sur le marché de 60 logements vacants réhabilités ou de logements résultant d'un changement de destination.

Ces objectifs de consommation d'espaces appellent les commentaires suivants :

- malgré une maîtrise annoncée de la croissance démographique (+0,15 %)¹⁶, la surface prévue en extension de l'enveloppe urbaine est importante, au regard du nombre de logements qu'elle est susceptible d'accueillir (7,7 logements par hectare, après application du coefficient de rétention foncière¹⁷ de 1,5 exposé dans le dossier) ; l'hypothèse de densité retenue, dans la continuité de la tendance précédente, est peu volontariste alors que les perspectives de vieillissement de la population et de réduction de la taille des ménages appellent à la réalisation de logements plus petits sur des parcelles de taille plus réduite ;
- le nombre et le rythme de constructions prévu dans les dents creuses (8,5 par an) n'est pas supérieur à la tendance actuellement observée alors que le diagnostic fait le constat clair d'un phénomène d'étalement urbain qu'il convient d'enrayer ; sachant qu'une grande partie de cette densification porte, en réalité, sur des parcelles de lotissement non commercialisées, on ne peut que relever le manque d'ambition en la matière ;
- sur l'ensemble des logements remis sur le marché après changement de destination ou réhabilitation, seule la moitié porte des résidences principales, alors que le diagnostic montre que la part de résidences secondaires est faible sur les communes où le SCoT prévoit de prioriser le développement ; le nombre de résidences principales créées par ce biais semble ainsi sous-évalué ;
- enfin, le nombre total de logements vacants à réhabiliter est estimé à 100, ce qui n'est pas suffisant pour réduire le taux de vacance.

L'Autorité environnementale recommande de reconsidérer le volume de logements à créer, le choix de la localisation de ceux-ci, ainsi que la consommation d'espace en extension nécessaire à cette production.

Le développement des surfaces nécessaires aux activités, limité à la régularisation de 2 ha à Sénézergues en complément de la ZA de Lafeuillade-en-Vézie déjà existante comportant des disponibilités importantes (environ 17 ha en deux tranches), est justifié par une faible surface et un niveau d'enjeu environnemental limité (terrains déjà en partie artificialisés).

2.3.2. justifications du plan de zonage

Les différents types de zones sont détaillées et caractérisées, et leur répartition sur chacune des communes est décrite. Il s'agit :

- des **zones urbaines** (U¹⁸). Si celles-ci couvrent globalement des parties déjà urbanisées du territoire, des justifications précises de l'enveloppe de ces zones auraient toutefois dû être apportées pour chacun des secteurs bâtis (bourgs et hameaux), en particulier lorsqu'une extension du tissu bâti est générée (ce qui est très souvent le cas : voir partie 3.1 du présent avis) ;

Dans le document intitulé « justification du zonage au regard de la loi Montagne », il est indiqué que « [...] les principaux tissus bâtis, à savoir les centre-bourgs et certains hameaux significatifs doivent centraliser davantage l'offre foncière, afin de limiter la consommation foncière ainsi que les déplacements des habitants pour accéder aux services de proximité, concentrés dans ces tissus bâtis », puis que, « le PADD prévoit [toutefois] également d'asseoir une offre résidentielle dans les tissus bâtis excentrés afin de tenir compte de la demande endogène. Dans le règlement graphique, les zones urbanisées pouvant être développées/densifiées comprennent donc de nombreux tissus bâtis en dehors des centre-bourgs¹⁹ » : ces deux affirmations apparaissent contradictoires.

16 Cette croissance était de de 1% par an entre 2008 et 2013,

17 On parle plus communément de « taux de rétention foncière » qui exprime la part de la surface d'une parcelle ou d'un secteur constructible qui ne devrait sans doute pas muter, compte tenu de la résistance à vendre, construire, ou aménager de son propriétaire ; le « coefficient », retenu dans le dossier, de 1,5, supposant qu'il faut 1,5 ha constructible pour en aménager ou construire 1, correspond à un taux de rétention de 33 % ; la justification de ce coefficient, qui n'est pas exposée dans le dossier, devrait intégrer trois éléments : une date de référence, une approche foncière détaillée et un dispositif de suivi.

18 En particulier UA (centres anciens globalement denses) et UB (secteurs résidentiels pavillonnaires de densités plus faibles).

19 Outre les bourgs centres, il est ainsi défini six catégories de tissus bâtis pouvant partiellement être classés en zone

- des **zones à urbaniser** (AU²⁰). Le rapport situe celles-ci sur des extraits des plans de zonage. Les justifications apportées quant à leur localisation restent succinctes. Des précisions à ce sujet figurent sur les cartes intitulées « Triptyques de justification du zonage des principaux tissus bâtis » ;

L'Autorité environnementale recommande que le choix des secteurs dont le PLUi prévoit le développement de l'urbanisation (zones U en extension du tissu bâti ou zones AU) soit justifié, à l'échelle du Pays en cohérence avec les pôles que le SCoT identifie (en l'état, le PLUi prévoit en effet un développement de l'urbanisation dans la quasi-totalité des communes) ainsi qu'à celle de chaque commune. Cette analyse devra en premier lieu prendre en considération les disponibilités existantes dans le tissu urbain afin de limiter la construction en extension.

- des **zones agricoles** (A²¹). Des justifications sont apportées quant à la localisation des zones Ae : zones tampons autour des principaux éléments supports de biodiversité (boisements, haies, cours d'eau, etc.) et Ap : secteurs inconstructibles permettant de maintenir la lisibilité des centre-bourgs patrimoniaux. En ce qui concerne les zones Ae, il aurait été utile qu'une superposition avec les enjeux identifiés sur le territoire en termes de biodiversité soit effectuée ;
- des **zones naturelles** (N²²). Une justification s'appuyant également sur un croisement avec l'analyse de l'état initial aurait été nécessaire.

Par ailleurs, 14 **STECAL** sont identifiés au sein de secteurs agricoles et naturels, sur une surface totale d'environ 60 ha (dont 44 ha à Junhac, correspondant au parc de La Vallée des Daims). Ils concernent des secteurs dédiés au tourisme et aux loisirs. Le règlement écrit y autorise « les aménagements à vocation de loisirs » et « les hébergements à caractère touristique légers du type camping, habitation légère de loisir (HLL), etc., et les équipements annexes nécessaires » (Nt2 uniquement).

L'Autorité environnementale recommande de justifier plus précisément l'enveloppe de ces STECAL, en particulier au regard des enjeux environnementaux identifiés au droit des secteurs concernés.

Elle observe toutefois, que les zones 2AU (qui ne portent que sur 7,7 hectares) ne pourront être ouvertes à l'urbanisation qu'à la suite d'une procédure de révision ou de modification justifiée, soit par l'urbanisation d'au moins 70% d'une zone 1AU de la commune, soit par l'absence d'urbanisation sur une zone 1AU de la commune, cinq ans après l'approbation du PLUI, celle-ci relevant alors d'un reclassement en zone A ou en zone N.

Cette disposition de phasage prendrait tout son sens, si une part importante des zones 1AU était reclassée en 2AU.

Enfin, le projet comporte 77 **OAP**, concernant l'ensemble des zones à urbaniser ouvertes (1AU) ainsi qu'une partie des zones urbanisées situées en extension. Une justification aurait utilement pu être apportée quant au choix des secteurs comportant des OAP et au contenu de celles-ci. Sur ce point, seules des règles générales sont énoncées. Par exemple : « *les OAP sont affectées d'une densité variable suivant les secteurs et leurs contextes en visant de plus fortes densités dans les contextes plus urbains* » ou encore « *les secteurs soumis à des OAP ne doivent pas se contenter d'être « greffés » au tissu bâti existant mais doivent participer au fonctionnement urbain du bourg/village/hameau* » (p.99).

U : villages, hameaux, hameaux mixtes, hameaux agricoles, groupes de constructions traditionnelles et groupes de constructions récentes.

20 1AU ou 2AU selon la priorité de développement qui leur est attribuée.

21 Comportant des sous-secteurs Ap (strictement inconstructibles en raison de sensibilités paysagères) et Ae (idem en raison d'un intérêt particulier en termes de biodiversité).

22 Comprenant notamment des sous secteurs Ne (ou aucune urbanisation n'est possible) et Nt1 et Nt2 (constituant des STECAL).

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

Les incidences du PLUi sur l'environnement sont étudiées dans le document intitulé « évaluation environnementale » (tableaux p.40 et suivantes).

Le tableau concernant les incidences du **PADD** reste très général. L'effet des orientations est simplement qualifié de « positif » ou « négatif acceptable » sans explications supplémentaires (quantification, territorialisation, etc.). En l'état, cette analyse est peu opérante.

L'étude concernant les incidences du **zonage** présente également d'importantes lacunes :

- une comparaison est effectuée entre les surfaces urbaines ou à urbaniser du projet de PLUi avec celles des documents d'urbanisme en vigueur (p.43-44). Outre le fait que seules cinq communes sont concernées, cette comparaison présente la limite de comparer le projet à des documents de planification élaborés dans un contexte où la limitation de la consommation d'espace n'était pas identifiée comme un enjeu prioritaire. La baisse systématique (et parfois très importante) des surfaces U ou AU ne constitue ainsi pas un argument pertinent pour juger de la qualité du PLUi sur ce sujet
- l'analyse qualitative (p.45 à 50) présente des conclusions pour la plupart très générales et non vérifiables. A titre d'exemple : « *éloignement des secteurs à urbaniser des cours d'eau pour encourager le développement de la ripisylve* », ou encore « *secteurs AU localisés uniquement sur des secteurs déjà urbanisés* »
- les secteurs urbains ou à urbaniser concernés par des OAP font l'objet de zooms utiles (p.50 et suivantes). Les incidences pressenties sont toutefois décrites de manière très générale. Sont ainsi quasi-systématiquement cités les risques d'impact sur les paysages (« banalisation des paysages », « style architectural inadéquat avec l'existant », « perte de l'ambiance rurale », etc.) et le milieu naturel (« perte de haies et murets », « incidence sur les zones humides », etc.). De même, les mesures permettant de limiter ces impacts, faisant référence à la définition du plan de zonage, au règlement et au contenu des OAP, restent peu détaillées. Par ailleurs, un certain nombre d'effets environnementaux potentiels consécutifs à l'urbanisation de ces secteurs ne sont pas abordés : sur l'activité agricole, la ressource en eau (alimentation en eau potable et assainissement), trafic automobile induit, hausse de la consommation énergétique, etc.

Le rapport conclut de façon globalement pertinente à un risque d'incidence faible sur les sites Natura 2000 présents sur le territoire ou à proximité, principalement du fait d'un éloignement suffisant de ces secteurs des zones urbaines ou à urbaniser définies par le PLUi. Des zooms sur les communes bordées par la vallée du Lot (site de la « Haute vallée du Lot ») auraient néanmoins pu être effectués.

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

Un dispositif de suivi est défini dans le document intitulé « évaluation environnementale » (p.117-118). Celui-ci s'avère insuffisant pour permettre un suivi efficace des effets de l'application du PLUi.

En effet, la méthodologie de renseignement de la plupart des indicateurs n'est pas indiquée. A titre d'exemple, on peut s'interroger sur la façon de réaliser un « *suivi des haies protégées, des réservoirs de biodiversité, des sites Natura 2000* », ou d'évaluer la « *bonne évolution des paysages* » ou la « *qualité de l'aménagement lors de dépôt de permis de construire [...]* ». En particulier, concernant la consommation d'espace, qui constitue le principal enjeu environnemental sur lequel le PLUi peut avoir une influence, le dispositif ne définit qu'un indicateur : « occupation du sol et évolution de l'enveloppe foncière », qu'il conviendrait de compléter par des données simples à collecter et à interpréter : parcelles urbanisées dans le tissu urbain, densités des nouvelles opérations, évolution des densités communales, nombre de

logements vacants rénovés, etc. Il est à noter que le suivi d'une partie de ces paramètres est prévu dans le document intitulé « indicateurs d'aide au bilan du PLUi » : dans un souci de clarté et d'opérationnalité, il serait utile qu'un seul document rassemble l'ensemble des indicateurs.

Par ailleurs, les valeurs de ces indicateurs à l'état initial ne sont pas renseignées.

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

2.6. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

Les méthodes mises en œuvre sont décrites et les auteurs des études sont identifiés et leurs qualifications sont précisées.

2.7. Résumé non technique

Le dossier comporte deux résumés non techniques : l'un est inclus dans le document intitulé « évaluation environnementale », l'autre fait l'objet d'un document séparé. Ce dernier est plus apte à renseigner le public sur le contenu du PLUi et sur son évaluation environnementale. Il comporte logiquement les mêmes lacunes que le rapport de présentation, notamment en termes de justification des principaux objectifs du plan et d'analyse de ses incidences.

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

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

Le PADD fixe pour objectif de « modérer la consommation de l'espace et [de] lutter contre l'étalement urbain en accord avec les attentes du SCoT » (orientation 2.4).

Or, le PLUi prévoit sur sa durée d'application (12 ans) une consommation d'espace en extension du tissu urbain de 55 ha pour la création de logements. Celle-ci ne marque pas une rupture dans le rythme de consommation d'espace, estimée à 61 ha sur les quinze dernières années, malgré une forte maîtrise de la croissance démographique (passage de +1 % à +0,15 %).

Le rapport de présentation comporte en annexe une étude de potentiel de densification du tissu bâti existant qui fait apparaître des surfaces importantes situées dans les dents creuses des bourgs et des hameaux principaux, en particulier sur les communes de Montsalvy, Lafeuillade-en-Vézère et Calvinet. Ce potentiel n'est pas précisément chiffré et, comme souligné précédemment dans cet avis, il n'est pas fixé d'objectif ambitieux de construction à l'intérieur de ces disponibilités. L'objectif est en effet basé sur la tendance actuellement observée (8,5 logements par an), qui reste très modeste. Il en est de même en ce qui concerne l'objectif fixé en termes de résorption de la vacance.

L'absence de priorisation du développement urbain sur les principaux pôles identifiés par le SCoT va à l'encontre de l'orientation 2.2a du PADD, visant à « affirmer une structuration autour de trois pôles de proximité structurants : Montsalvy, Lafeuillade-en-Vézère et Calvinet ». De plus, les secteurs U ou AU définis dans les communes rurales se situent souvent en extension du tissu urbain (voir ci-dessous), venant en contradiction avec l'orientation 2.3 (« asseoir une offre résidentielle dans les tissus bâtis excentrés afin de tenir compte de la demande endogène »).

L'examen des plans de zonage fait en outre apparaître :

- des zones urbaines (U) non limitées à l'urbanisation existante, qui laissent craindre une importante poursuite du phénomène d'étalement urbain sous forme pavillonnaire et parfois de celui d'urbanisation linéaire le long des axes. Toutes les communes du territoire sont concernées : Calvinet (La Place et Ayrolle), Cassaniouze (nord-ouest et sud du centre-bourg et La Plaine), Junhac (nord et est du bourg, Aubespeyre), Labesserette (ouest et nord du bourg, Polvrières, Vours, Therondels), Lacapelle-del-Fraisse (sud-ouest et nord-est du centre-bourg, Le Garric, ouest de Lacaze), Ladinhac (nord-ouest du bourg), Lafeuillade-en-Vézic (sud du bourg), Lapeyrugue (Combecave et Lasparros), Leucamp (Puy de la Pause, Aigueparse, La Comparne), Montsalvy (ensemble du bourg), Prunet (nord du bourg, Lascaroux, Lacam-Sud), Sansac-Veinazès (sud du bourg, Camp du Bouyssou), Sénezergues (Leygues, La Chourlie), Teissières-les-Bouliès (ouest et nord-ouest du bourg, Le Fau) et Vieillevie (La Prade, ouest du bourg).

L'Autorité environnementale recommande de limiter les zones urbaines aux secteurs déjà urbanisés

- une localisation de la majorité des zones à urbaniser (AU) en extension de la tâche urbaine existante, sur des terrains agricoles cultivés ou pâturés. Cela concerne en particulier Calvinet (La Devèze), Cassaniouze (sud-est du centre-bourg et Badailhac), Junhac (Aubespeyre), Lafeuillade-en-Vézic (centre-bourg), Leucamp (nord-est du centre-bourg), Sénezergues (centre-bourg), ou encore Vieillevie (centre-bourg)

Les formes urbaines prévues par la plupart des OAP (77 au total) se limitent à l'habitat individuel pavillonnaire avec des densités demeurant faibles : le plus souvent aux alentours de 10 logements par hectare, voire moins. Aucune diversification des typologies n'est prévue (individuel groupé, intermédiaire, voire petit collectif) pour répondre à l'orientation 3.3 du PADD (« définir une offre diversifiée en logements permettant de proposer des parcours résidentiels complets »). Les règles d'implantation du bâti sont souvent absentes, les OAP se limitant à renvoyer sur les dispositions générales du règlement.

Le projet de PLUi ne répond pas correctement à l'objectif de limitation de la consommation d'espace annoncé dans le PADD et de remise en question du modèle pavillonnaire dominant. Les densités définies dans les OAP sont notablement insuffisantes pour contribuer efficacement à la densification du tissu urbain. L'offre foncière résidentielle répartie sur l'ensemble des communes ne peut que contribuer à affaiblir les centralités identifiées, ce qui est contraire aux objectifs du PLUi qui entend inverser la tendance observée dans les années antérieures et polariser la croissance urbaine sur ces centralités.

L'Autorité environnementale recommande ainsi de reprendre les perspectives de consommation foncière en priorisant l'urbanisation en densification du tissu urbain existant, en fixant des objectifs ambitieux en termes de résorption de la vacance et en prévoyant des densités plus fortes en recourant à des formes urbaines variées.

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

Les éléments naturels contribuant à la qualité paysagère et à la richesse du territoire en termes de biodiversité sont identifiés dans le règlement graphique par des trames adaptées garantissant leur protection : espaces boisés, zones tampons autour des lisières, haies, alignements d'arbres, cours d'eau et zones humides.

Quelques secteurs dont l'ouverture à l'urbanisation est prévue présentent cependant des enjeux potentiels en termes de milieux ou de continuités écologiques, interrogeant sur la pertinence de leur urbanisation. Cela concerne par exemple la présence de zones humides dans ou à l'aval de zones AU : à Calvinet (zone 1AU du centre-bourg), Leucamp (idem), Sansac-Veinaziès (zone 2AU du centre-bourg) ou encore Sénezergues (zone 1AU du centre-bourg).

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

Le diagnostic souligne que « le Pays de Montsalvy est un territoire du tout voiture [...] » et que « l'offre en transport en commun est très limitée » (p.29). Le PADD propose ainsi de « promouvoir le covoiturage et le transport à la demande comme alternatives à l'utilisation exclusive de la voiture individuelle » (orientation 6.3). Toutefois, en ouvrant à l'urbanisation beaucoup de zones en extension éloignées des pôles identifiés au SCoT, voire même des centre-bourgs des communes rurales, le PLUi ne crée pas les conditions les plus favorables pour le développement de ces modes de déplacement.

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

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