



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet d'élaboration du PLUi valant PLH
de la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac (15)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-640

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) s'est réunie le 16 avril 2019 à Lyon. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) de la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac (15).

Étaient présents et ont délibéré : François Duval, Pascale Humbert, Jean-Paul Martin.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans 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 Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac, le dossier ayant été reçu complet le 28 janvier 2019.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement 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 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courrier électronique en date du 14 février 2019.

La direction départementale des territoires du Cantal a en outre été consultée.

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

Composée de 25 communes et comptant 53 500 habitants, la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac (CABA), à l'ouest du département du Cantal, située dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie, a engagé l'élaboration d'un plan local de l'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H).

La population, stable sur les deux dernières décennies, est en légère baisse depuis 2007. Cette évolution recouvre des tendances différentes au sein de la CABA, avec une baisse continue de la population d'Aurillac depuis les années 1980 (-5000 habitants (-16,2%) en 34 ans) et une augmentation significative de la population périurbaine.

Le PLUi-H, dans une perspective de redressement de l'économie et de la démographie du territoire définit un projet de développement s'appuyant sur son capital environnemental et paysager et sur une politique volontaire en matière d'habitat destiné à renforcer les centralités urbaines tout en affichant un objectif de maîtrise de la consommation foncière.

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

- la gestion économe de l'espace,
- la préservation des espaces naturels, de la biodiversité, des continuités écologiques et de la qualité paysagère,
- 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.

Dans un territoire marqué par un fort étalement urbain (280 hectares d'espaces naturels et agricoles consommés entre 2005 et 2015), le PLUi-H ne prend pas de disposition effective pour le maîtriser et définit une trajectoire d'urbanisation mobilisant 220 hectares en extension urbaine à l'horizon 2030.

L'Autorité environnementale observe que cette trajectoire est exclusivement basée sur un objectif de production de 2 650 à 2 860 logements sans qu'aucune projection démographique étayée ne vienne à l'appui de cet objectif. En l'absence de ces éléments de démonstration, l'Autorité environnementale, en croisant des données issues du SCoT, du rapport de présentation du PLUi-H et des prévisions de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), estime que ce besoin foncier pourrait être ramené entre 55 et 82 hectares.

Elle recommande de redéfinir en conséquence :

- les objectifs de production de logements et les surfaces à urbaniser,
- les coefficients d'emprise au sol et les dispositions destinées à favoriser à long terme des mécanismes de division parcellaire ,
- et enfin les densités minimales définies dans les OAP qui ne sont pas de nature à contribuer à la densification du tissu urbain.

Elle souligne que l'offre foncière résidentielle surabondante sur les communes périurbaines et rurales ne peut que contribuer à affaiblir les centralités, ce qui est contraire aux objectifs du PLUi-H qui entend inverser la tendance observée dans les années antérieures et polariser la croissance urbaine sur ces centralités.

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

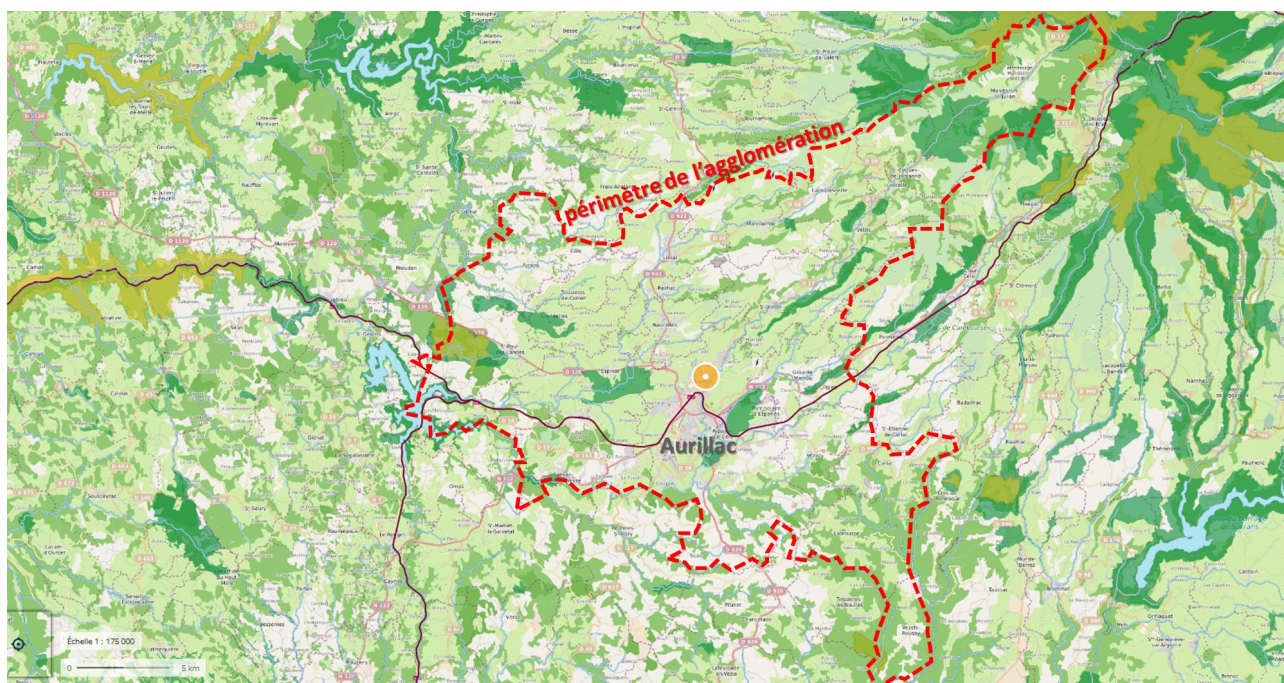
Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de PLUi-H et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet de PLUi-H.....	6
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	7
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies dans le rapport de présentation.....	7
2.1. État initial de l'environnement.....	7
2.2. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	9
2.3. Articulation avec les documents de rang supérieur.....	11
2.4. Analyse des incidences notables probables du PLUi-H sur l'environnement et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser ses effets négatifs.....	12
2.5. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	12
2.6. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale.....	13
2.7. Résumé non technique.....	13
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi-H.....	13
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	13
3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité, des continuités écologiques et de la qualité paysagère.....	14
3.3. Limitation des besoins de déplacements et développement de la mobilité durable.....	15

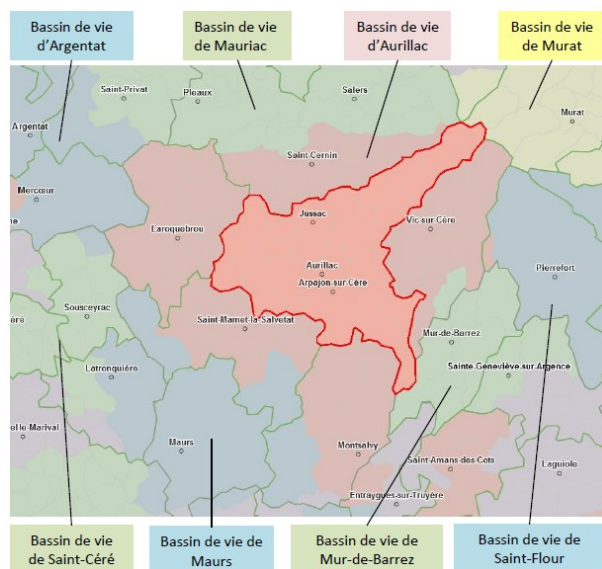
1. Contexte, présentation du projet de PLUi-H et enjeux environnementaux

1.1. Présentation du territoire

La communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac (CABA) est située dans la partie ouest du département du Cantal. Elle se trouve dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie¹. Quatre communes situées à l'extrémité nord-est sont de plus comprises dans le périmètre du parc naturel régional des Volcans d'Auvergne (PNRVA).



Vue générale de l'agglomération – source Géoportail

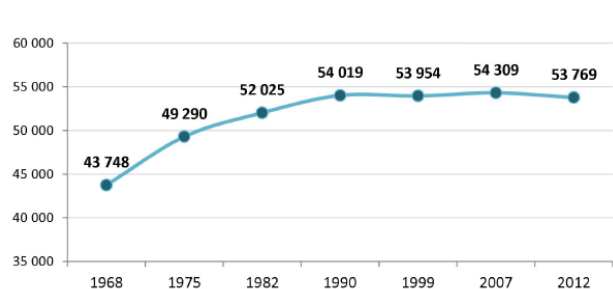


Elle est composée de 25 communes et compte 53 535 habitants (chiffre INSEE 2016), soit environ un tiers de la population départementale. Le territoire est polarisé autour d'Aurillac (25 954 habitants en 2016, chiffre INSEE). Neuf communes comptant plus de 1000 habitants se situent dans la couronne péri-urbaine de la ville-centre.

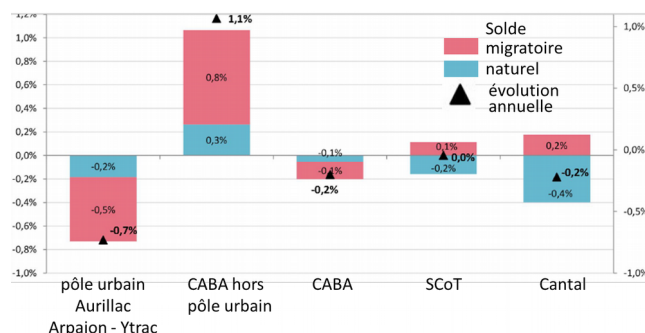
Communautés d'agglomération et bassins de vie – Rapport de présentation

¹ Approuvé le 7 avril 2018 et ayant fait l'objet d'un avis de l'Autorité environnementale en date du 29 août 2017

Le pôle urbain (Aurillac – Arpajon-sur-Cère – Ytrac) concentre la majorité des équipements et des emplois de la CABA, mais son poids démographique tend à décroître au profit des communes périphériques, notamment à l'ouest.



Evolution population CA Bassin d'Aurillac



Croissance démographique 2007 – 2012 (rapport présentation)

L'évolution du nombre d'habitants est stable sur les deux dernières décennies et légèrement négative depuis 2007. Cette stabilité recouvre des tendances différentes au sein de la communauté d'agglomération avec une « [...] franche baisse de la population sur le pôle urbain depuis les années 1990 / [...] très nette augmentation de la population hors du pôle urbain », qui traduit un « fort phénomène de périurbanisation » (RP1, p.23).

Le rythme de production de logements, tant individuels que collectifs, est globalement en baisse² hormis dans la couronne péri-urbaine ouest et sud. Les objectifs du précédent PLH³ dans ce domaine sont globalement atteints, mais ne respectent pas la territorialisation souhaitée (déficit de construction dans les pôles-relais). La part de la construction individuelle est en augmentation dans le pôle urbain et représente la quasi-totalité de la production de logements dans les autres communes. La part des logements vacants est par ailleurs élevée : environ 10 %, voire 12 % à Aurillac. À ce sujet, le rapport précise que « les objectifs de reconquête de la vacance [fixés dans le précédent PLH] n'ont pas été atteints [...] » (RP1, p.26).

Le territoire compte neuf **zones d'activités** (ZA) au sein desquelles 115 ha sont occupés ou vendus et 18 ha sont disponibles ou réservés (RP1, p.54). Parmi celles-ci, la ZA d'Esban à Ytrac fait l'objet d'un projet d'extension important (42 ha).

1.2. Présentation du projet de PLUi-H

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du projet de plan local d'urbanisme et d'habitat intercommunal (PLUi-H) affiche les objectifs suivants :

- consolider et développer le dynamisme économique du bassin aurillacois en s'appuyant sur ses atouts ;
- valoriser le capital environnemental et paysager du territoire en faveur du développement économique et touristique ;
- concilier le développement du bassin d'Aurillac avec la préservation et la valorisation de ses ressources naturelles ;
- renforcer l'armature et les solidarités territoriales en lien avec les objectifs du SCoT ;
- poursuivre les actions en faveur de la politique de l'habitat ;
- favoriser un mode de développement urbain qualitatif plus économe en consommation d'espaces.

2 320 logements commencés annuellement entre 2004 et 2009 contre 215 entre 2009 et 2013.

3 Programme local de l'habitat 2011-2016 approuvé le 8 juillet 2011

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain sur un territoire fortement marqué par la périurbanisation ;
- la préservation des espaces naturels, de la biodiversité, des continuités écologiques et de la qualité paysagère ;
- 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. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies dans 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.

Le rapport de présentation du projet de PLUi-H 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. Ce document, clair et pédagogique, est à la fois structuré et bien illustré.

Il est composé de six documents :

- diagnostic territorial ;
- analyse de l'état initial de l'environnement ;
- justification et explication des choix effectués ;
- articulation du PLUiH avec les plans et programmes de rang supérieur ;
- évaluation environnementale des choix du PLUi-H ;
- résumé non technique de l'évaluation environnementale.

Dans la suite du présent avis, ces différents documents seront nommés respectivement RP1 à 6.

2.1. État initial de l'environnement

Pour chacune des thématiques, le rapport rappelle les principaux objectifs fixés par les documents de rang supérieur : SCoT du bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Chataigneraie, SDAGE Adour-Garonne⁴, SAGE Dordogne Amont⁵, SRCE Auvergne⁶, charte du PNR des Volcans d'Auvergne.

Le rapport relève une **consommation d'espaces naturels et agricoles** d'environ 280 ha entre 2005 et 2015, soit une moyenne de 28 ha par an. L'essentiel de cette consommation a été réalisée dans les secteurs péri-urbains ou urbains (p.63). Les deux tiers environ ont été consommés pour la construction de logements. La surface moyenne consommée par logement, d'environ 1000 m², est importante dans la plupart des communes.

4 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, approuvé le 20 décembre 2015

5 Schéma d'aménagement et de gestion des eaux, en cours d'élaboration

6 Schéma régional de cohérence écologique, approuvé en juin 2015

L'enjeu de **maîtrise de l'étalement urbain** (urbanisation standardisée sur le modèle pavillonnaire) en privilégiant l'optimisation des enveloppes urbaines et villageoises existantes est souligné (p.36). Pour chaque secteur, une analyse des formes urbaines est effectuée (p.51 et suivantes) ainsi qu'une détermination de la capacité de densification : parcelles libres dans l'enveloppe bâtie et parcelles potentiellement divisibles. L'analyse du potentiel constructible au sein de la tache bâtie existante est précise et de qualité. Ce potentiel est estimé à environ 193 ha (106 ha en prenant en compte des coefficients de rétention foncière)⁷.

L'atlas des **paysages** du Cantal établi par la DREAL a été affiné à l'échelle du PLUi-H. Les différentes unités paysagères sont localisées et les caractéristiques de chacune sont décrites. Les principaux types d'enjeux paysagers présents sur chacune de ces unités sont identifiés et synthétisés sur une carte (p.48). Les principaux motifs paysagers (liés à l'eau, aux boisements, au réseau bocager, aux usages agricoles, au bâti) ainsi que les points de vue remarquables sont identifiés et cartographiés (cartes p.23 et suivantes).

La problématique de la **qualité des entrées de ville** est également identifiée (p.27). Elle concerne particulièrement Aurillac et les communes périphériques. À ce sujet, la carte fournie fait apparaître une séquence « *naturelle – verte – de campagne de qualité, à préserver et à valoriser (maîtrise de l'urbanisation, maintien de l'agriculture [...])* » au sud-ouest d'Aurillac le long de la RN 122, sur le secteur concerné par le projet de zone commerciale de la Sablière.

Les types de **milieux naturels** ainsi que les zonages d'inventaire et de protection présents sur les différents secteurs du territoire sont identifiés et cartographiés⁸. Le rapport dégage les enjeux de ces différents secteurs.

Les zones humides présentes dans la partie sud du territoire sont cartographiées (p.102). Toutefois, celles de la partie nord n'ont fait l'objet ni d'une vérification de terrain, ni d'un report en plan précis.

Les réservoirs de biodiversité, les éléments de continuité écologique et les obstacles à cette continuité issus du SRCE et des analyses menées à l'échelle du SCoT sont identifiés. Des zooms sur plusieurs secteurs identifiés comme « *à forts enjeux* » sont effectués. En particulier, le rapport souligne que « *la déviation de la RN 122 amène des infrastructures linéaires fragmentantes pour les continuités naturelles [...] d'autant plus que la Sablière et Esban constituent des secteurs de développement stratégiques pour la CABA* » (p.129).

Les principaux constats figurant en synthèse (tableau p.131 et cartes p.132-133) sont globalement pertinents, notamment concernant la préservation des éléments bocagers et des milieux humides, le maintien de respirations entre les secteurs urbanisés, ou encore la limitation de l'urbanisation aux abords du réseau hydrographique.

Le principal constat en matière d'**énergie** est celui d'une « *précarité énergétique du territoire essentiellement liée au fonctionnement des ménages, habitant préférentiellement des pavillons et nécessitant une voiture individuelle pour les déplacements* » (p.141). Par ailleurs, les actions menées par la collectivité en faveur de l'amélioration de la performance énergétique du parc bâti et du développement des énergies renouvelables sont présentées.

Deux cartographies de synthèse (RP5, p.21-p.22) identifient les sensibilités environnementales fortes selon trois classes (fortes - moyennes - modérées). Les principaux enjeux relatifs aux risques, à l'eau, aux milieux naturels, aux continuités écologiques et aux paysages, sont ainsi identifiés et qualifiés de manière satisfaisante.

7 RP3, pages 140-141.

8 D'une manière générale, un certain nombre de cartes, dont on comprend qu'elles ont été produites au format A0, intégrées dans le rapport de présentation au format « dossier » ne sont pas toujours parfaitement lisibles.

2.2. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

Le rapport de présentation (RP3⁹) comprend :

- une partie relative à l'adéquation des objectifs du PADD avec les enjeux issus du diagnostic et de l'analyse de l'état initial de l'environnement ;
- une partie relative à la reprise des objectifs du SCoT en termes de création de logements et de consommation d'espace associée.

Ces objectifs, déclinés à l'échelle de la CABA à l'horizon 2030, sont rappelés :

- *en termes de production de logements pour chacune des typologies de communes (tableau p.32) : il aurait été utile que la distinction soit faite entre l'« objectif annuel » et le « nombre de logements indicatifs prévus au SCoT en moyenne chaque année » soit explicitée. De plus, le rapport précise que « ces objectifs n'intègrent pas la production de logements par voie d'intervention sur le parc de logements existant » ; étant donné le taux de vacance important sur le territoire, il aurait été important qu'un objectif de résorption de la vacance soit défini pour les quatre classes de communes et pas seulement pour les deux communes du cœur d'agglomération ;*
- *en termes de consommation d'espace associée (tableau p.33) : le rapport aurait dû développer le calcul effectué.*

Le dossier évoque ensuite l'« *adéquation entre capacité d'accueil et ambitions du projet d'aménagement et de développement durables dans le projet arrêté* ». Il y est précisé que « *l'évolution de l'enveloppe foncière de 220 ha [prévue dans le SCoT] doit tenir compte du potentiel constructible mobilisable au sein de la tâche bâtie existante* » (p.135). Il rappelle les dispositions du SCoT concernant les possibilités d'extension de la tâche urbaine qui introduisent la notion « *d'extension urbaine minimale, même si le potentiel présent dans la tâche bâtie représente une majorité de l'évolution de l'enveloppe foncière théorique* »¹⁰. Ces dispositions, très souples, qui ouvrent la possibilité de répondre à 75 % des besoins fonciers par une extension de l'enveloppe urbaine, ne sont pas dans l'esprit des dispositions attendues en matière de maîtrise de la consommation d'espace. Elles 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 croissance démographique visée par le SCoT (« *2000 habitants supplémentaires à l'échelle du SCoT à l'horizon 2036* » (p.34)) est rappelée mais ne fait pas l'objet d'une déclinaison aux échelles géographique et temporelle du PLUi-H. Or, au regard des objectifs du SCoT¹¹, la croissance attendue à l'horizon 2030 pour le territoire de la CABA devrait être inférieure à 800 habitants¹². Dans le même temps, le PLUi-H prévoit la construction de 2650 à 2860 logements (p.32) supplémentaires. Aucun élément n'étant donné sur le raisonnement adopté pour bâtir cet objectif de logement, l'Autorité environnementale a établi une projection à partir des données INSEE disponibles¹³ qui estime à 1,97 le nombre de personnes par ménage pour le bassin d'Aurillac à l'horizon 2030, se traduisant par un besoin de 1 020 logements supplémentaires lié au desserrement des ménages.

9 Sauf mention contraire, les références de pages citées dans ce chapitre de l'avis se rapportent à ce volume

10 Exemple p.135 : évolution de l'enveloppe foncière nécessaire de 10 ha, potentiel constructible identifié dans la tâche bâtie initiale de 8 ha, soit 80 % du besoin → possibilité d'extension sur ce territoire, a priori de 2 ha, pouvant être majoré de 75 % de l'enveloppe foncière initiale (soit 7,5 ha), et donc être porté à 15,5 ha

11 La population de la CABA représente 64 % de la population de l'aire du SCoT, l'objectif de croissance de la population de la CABA pourrait être de 1280 habitants à l'horizon temporel du SCoT et de 770 à 800 habitants ramené à celui du PLUiH.

12 Cette croissance de population de +1,5 % serait à rapporter à la prévision INSEE, d'après le modèle Omphale à l'échelle départementale, qui est de - 1,4 %.

13 INSEE Auvergne, lettre octobre 2013, évolution projetée du nombre de ménages sur la période 2009 – 2030.

Sur la base de cette prévision, du prolongement des tendances exposées dans le RP1¹⁴ en termes de renouvellement du parc de logements (32 par an)¹⁵, de hausse du parc de résidences secondaires (31 par an)¹⁶, de stabilisation de la vacance¹⁷ et en prenant en compte l'augmentation de population évoquée ci-dessus (800 habitants supplémentaires sur la période),¹⁸ le besoin de logements nouveaux pourrait être estimé à 2 176 unités¹⁹.

Les deux-tiers de la croissance en logement étant prévus dans le cœur d'agglomération et les pôles relais, une densité moyenne de 20 logements par hectare paraît raisonnable²⁰.

La surface nécessaire à la réalisation de ces 2 176 logements serait alors de 109 hectares. En appliquant les dispositions du SCoT²¹, dont le caractère très permissif a été rappelé plus haut, la surface en extension serait de 82 hectares, à rapporter aux 220 hectares figurant au PLUi-H. En prenant un objectif plus volontaire de réalisation des besoins fonciers en densification à hauteur de 50 %, objectif réaliste au regard du potentiel mobilisable identifié de manière pertinente dans le diagnostic du dossier de PLUi-H (« *Le potentiel mobilisable en extension urbaine [représentant] environ 178 ha* »), ce besoin en extension pourrait être ramené à 55 hectares.

Ces éléments amènent l'Autorité environnementale à interroger fortement les objectifs de construction et de consommation foncière définis par le PLUiH. Afin de justifier et de maîtriser la consommation d'espace en extension prévue au PLUi-H, elle recommande de redéfinir la trajectoire de production de logements à partir des prévisions démographiques établies par l'INSEE et, le cas échéant, l'étayer à partir d'études et de modélisations spécifiques.

Le rapport présente également la comparaison entre le projet de PLUi-H et les documents d'urbanisme communaux précédemment applicables. Elle conclut systématiquement à une augmentation des zones U et AU, parfois très importante (ex : + 53,57 ha pour Arpajon-sur-Cère, + 60,3 ha pour Aurillac, + 58,76 ha pour Ytrac, ou encore + 43,43 ha pour Sansac-de-Marmiesse), en donnant peu d'explications.

Le dossier comprend, par ailleurs, une partie relative à la présentation et à l'explication de la localisation et du contenu des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), au nombre de 91 et couvrant une surface de 226 ha, dont la majorité (77, soit 151,2 ha) concerne des zones AU à destination d'habitat (création de 1488 logements). La systématisation du recours aux OAP qui, de ce fait, ne portent pas sur des sites à caractère « *stratégique* » a pour seul objet de soustraire au règlement du PLUi-H l'ensemble des zones AU dont les aménagements et constructions devront être seulement compatibles avec des dispositions souvent insuffisantes, ce qui ne contribuera pas à leur bonne insertion environnementale.

L'Autorité environnementale recommande de justifier les choix opérés en matière de localisation des différentes zones au regard des enjeux environnementaux identifiés (relatifs au milieu naturel, en particulier) et de mieux justifier la localisation de ces secteurs dits « stratégiques »²² au regard des critères de mixité fonctionnelle et d'accessibilité par les transports collectifs urbains.

14 RP1, page 28, éléments relatifs au calcul du point mort de la construction.

15 Soit 384 logements à l'horizon 2030.

16 Soit 372 logements à l'horizon 2030.

17 Le PLUi-H prend pour hypothèse une remobilisation de 300 logements sur les deux communes du cœur d'agglomération ce qui pourrait conduire à une réduction de 10 % de la vacance structurelle.

18 Soit 400 logements à l'horizon 2030.

19 $1020 + 384 + 372 + 400 = 2\,176$

20 25 logements par hectare dans le cœur d'agglomération et 15 logements par hectare en périurbain et rural.

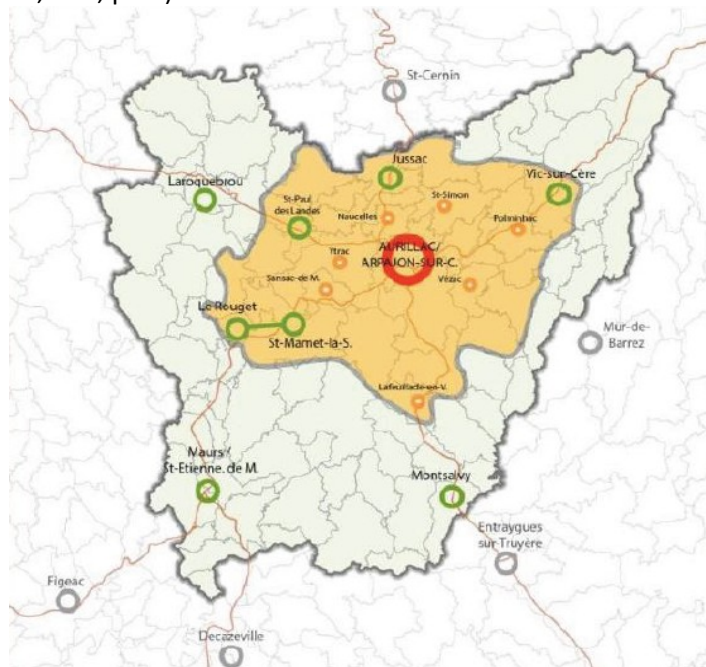
21 Satisfaction de 75 % des besoins fonciers en extension.

22 Page 69.

2.3. Articulation avec les documents de rang supérieur

Le volume 4 du rapport de présentation présente l'analyse de l'articulation du projet de PLUi-H avec les documents de rang supérieur. Le rapport précise que le SCoT du Bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie, sur le territoire duquel la CABA se situe, est « intégrateur » des documents supérieurs que sont les SDAGE, SAGE, charte PNR, SRADDET et PGRI et qu'ainsi, seule la compatibilité avec ce document doit être analysée.

L'articulation avec le SCoT en termes d'armature territoriale est clairement présentée : les pôles-relais et pôles-d'appui dans l'espace péri-urbain définis dans le SCoT et inclus sur le territoire du PLUi-H sont identifiés (carte ci-dessous, RP1, p.20).



Carte de l'armature territoriale issue du SCoT (source : diagnostic territorial)

La compatibilité du PLUi-H avec les objectifs du SCoT fait l'objet d'une analyse détaillée.

Cependant :

- l'ambition démographique à l'échelle du PLUi-H et à son échéance d'application n'est pas indiquée et sa cohérence avec le scénario retenu par le SCoT (2000 habitants supplémentaires en 2036) n'est pas démontrée ; de même, la cohérence avec le SCoT de la répartition des typologies de logements, prévues dans les OAP sur les différents types communes (p.11) n'est pas non plus établie ;
- l'absence d'objectif chiffré en termes de résorption de la vacance ne permet pas de s'assurer de la mise en œuvre de l'objectif du SCoT de « lutte contre la vacance des logements » (p.12).

L'Autorité environnementale recommande de développer ces différents points.

2.4. Analyse des incidences notables probables du PLUi-H sur l'environnement et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser ses effets négatifs

Le volume 5 du rapport effectue un croisement entre les cartes des sensibilités environnementales et les secteurs de développement de l'urbanisation : zones à urbaniser et STECAL²³ (cartes p.56 et 57). Cette analyse est déclinée à l'échelle de chaque commune (pages 62 à 111).

23 Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées

Les cartes d'évaluation des impacts (notées « 3 » : ex. p.63 pour la commune d'Arpajon-sur-Cère) n'étant pas commentées, il n'est pas possible de s'assurer de la validité des conclusions émises. Il est question en particulier :

- d'incidences « *non préjudiciables* » pour les zones à urbaniser d'ores et déjà ouvertes à l'urbanisation (1AU) du fait de « *compensations OAP* » : or, la notion même de compensation implique l'existence d'un impact ;
- de l'« *absence d'incidence préjudiciable à moyen terme* » pour les zones à urbaniser strictes (2AU) : les éventuelles incidences à plus long terme doivent cependant être prises en compte ;
- pour les STECAL, d'incidences « *négligeables, non préjudiciables* », voire « *positives* » du fait d'une « *valorisation paysage + TVB* » sans plus de précision.

Des zooms sont effectués sur la plupart de ces zones (pages 117 à 231). Quelques précisions sont fournies sur les dispositions des OAP²⁴ permettant la prise en compte des enjeux liés à la biodiversité et au paysage (maintien ou recreation du maillage bocager, principalement), ainsi qu'au développement des modes de déplacement doux (aménagement de cheminements piétons).

Cependant, il n'est pas expliqué pourquoi certains STECAL de taille très importante et susceptibles de générer un impact conséquent (ex : zone NL²⁵ de 64,9 ha à Ayrens, zone NPH²⁶ de 34,3 ha à Marmanhac) ne sont pas visés par cette analyse.

Le rapport souligne que l'aménagement de la plupart de ces secteurs entraîne la consommation d'espace agricole en extension urbaine (ex : p.117). Les dispositions pouvant permettre d'optimiser celle-ci, constituant des mesures de réduction de cet impact : densification de l'urbanisation notamment via le recours à des typologies de logements variées (intermédiaire, petit collectif), ne sont pas identifiées.

L'Autorité environnementale constate que le PLUi-H minimise les impacts (dont les enjeux et leur hiérarchisation ne sont pas clairement explicités) notamment sur les diverses zones naturelles, tout en négligeant les mesures compensatoires soit en les déclarant sans objet, soit en considérant qu'elles résultent de dispositions réglementaires (toujours dans les zones N), en réalité assez permissives ou de dispositions souvent très peu consistantes des OAP.

L'Autorité environnementale recommande de mieux caractériser les impacts du projet de PLUi-H et de définir des mesures permettant de réduire ceux-ci (consommation d'espace agricole en extension, en particulier).

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

Les indicateurs de suivi sont définis dans deux volumes distincts du rapport :

- RP3, p.176, pour ce qui concerne les indicateurs relatifs à la consommation d'espace. Si ceux-ci apparaissent globalement pertinents, il est nécessaire de développer la méthodologie permettant d'en renseigner certains (ex : « *respect des règles du PLU dans les opérations réalisées* », indicateur mesurant par ailleurs davantage la performance des services instructeurs que l'efficacité des règles du PLU en termes de protection des enjeux environnementaux), d'identifier les sources de données mobilisables et de définir la valeur de chaque indicateur à l'état initial ;
- RP5, pages 286 et suivantes, sur les autres sujets. Ces indicateurs sont en nombre limité et les sources de données sont identifiées (collectivité, la plupart du temps). Les valeurs à l'état actuel ne sont toutefois indiquées que lorsqu'elles sont directement liées au projet de PLUi-H : surfaces des zones

24 Orientations d'aménagement et de programmation

25 Zone naturelle « équipements sportifs et de loisirs »

26 Zone naturelle « énergie renouvelable »

naturelles et agricoles, et surface, linéaire ou nombre d'éléments protégés.

L'Autorité environnementale recommande d'apporter des précisions afin de rendre ce dispositif de suivi opérationnel et de lui permettre d'identifier à un stade précoce les impacts négatifs dus à l'application du PLUi-H.

2.6. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

La méthodologie mise en œuvre est présentée de manière détaillée et claire dans le rapport de présentation.

2.7. Résumé non technique

Ce résumé fait l'objet d'un volume indépendant, ce qui facilite son identification et sa consultation. Il présente de manière synthétique la démarche d'évaluation environnementale qui a été mise en œuvre ainsi que la façon dont le projet de document prend en compte les différents enjeux environnementaux. Étant donné l'ampleur du territoire couvert par le projet de document, les synthèses thématiques des incidences du PLUi-H se limitent toutefois à présenter les principes mis en œuvre.

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

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

Le PADD a notamment pour objectif d'« *optimiser les enveloppes urbaines existantes et [de] maîtriser la consommation d'espaces* » (p.10). Comme indiqué plus haut, la consommation d'espace moyenne annuelle sur la période récente sur ce territoire s'élève à 28 ha. L'objectif fixé par le PLUi-H est de se limiter à 22 ha par an pour ce qui concerne l'habitat et les zones d'activités de moins de 5 hectares (RP3, p.33). En ajoutant les zones à urbaniser à vocation économique de surface supérieure à 5 hectares (notamment Esban : 54,7 ha et La Sablière : 23,1 ha), la consommation moyenne annuelle totale peut être estimée à environ 30 ha, soit plus que celle observée sur la période récente.

La consommation de 16 ha dans les communes rurales pour la création de 50 à 60 logements correspond à une consommation moyenne par logement de 2700 à 3200 m², ce qui apparaît extrêmement important.

L'examen des plans de zonage montre en outre :

- une localisation de la majorité des zones à urbaniser en extension de la tâche urbaine existante, par exemple à Aurillac (Limagne, Breisse, sud de marmier, Belbex), Arpajon-sur-Cère (Les Pradels, Pradal), Crandelles (Les Gléviennes), Giou-de-Mamou (Gramont), Jussac (Le Moulin de Limagne et Cité du Buron), Labrousse (Lavergne), Lacapelle-Viescamp (nord du Rieu), Naucelles (route d'Ayrens), Saint-Cirgues-de-Jordanne (Gétine et Le Perrier), Saint-Paul-des-Landes (Cité du Val D'Auze et Cité du Bois D'Aland), Saint-Simon (nord-est du bourg), Yolet (nord-est du bourg), Ytrac (Branviel).
- une poursuite du phénomène d'urbanisation linéaire le long des axes par suppression de coupures d'urbanisation, par exemple :
 - zones urbaines : Arpajon-sur-Cère (Les Pissades, entre les Crozes et Crespiat), Crandelles (entre Le Meyniel et Passefons), Jussac (entre Cautrunes et Pont de Cautrunes), Labrousse (La Vente), Reilhac (Incombes et extrémité sud), Saint-Simon (Les Mélicomps), Sansac-de-Marmiesse (entre Lasfargues et Le Cros Bas) ;
 - zones à urbaniser : Aurillac (La Limite), Arpajon-sur-Cère (entre Lolier et Les Coursières), Giou-de-

Mamou (au nord de Rive Longue), Vezels-Roussy (au sud de La Tioule), Ytrac (entre les Barthes et Chaudfour).

Les formes urbaines prévues par la plupart des orientations d'aménagement et de programmation se limitent à l'habitat individuel pavillonnaire avec des densités demeurant faibles : le plus souvent entre 10 et 15 logements par hectare, voire moins.

Le projet de PLUi-H 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 coefficients d'emprise au sol et les densités minimales définies dans les OAP sont notablement insuffisants pour contribuer efficacement à la densification du tissu urbain. L'offre foncière résidentielle surabondante sur les communes périurbaines et rurales ne peut que contribuer à affaiblir les centralités, ce qui est contraire aux objectifs du PLUi-H qui entend inverser la tendance observée dans les années antérieures et polariser la croissance urbaine sur ces centralités.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre les perspectives de consommation foncière à partir d'hypothèses de densité plus volontaires, de prioriser l'urbanisation en densification du tissu urbain existant et de renforcer les OAP en termes de densité afin de limiter la consommation d'espace en extension.

Par ailleurs, le PLUi-H identifie de nombreux STECAL parfois de taille très importante (580 ha pour l'ensemble du territoire), et la plupart en discontinuité du tissu urbain. Ceux-ci sont dédiés à différents types d'activités : tourisme, loisir, gestion des déchets, énergie renouvelable... Le règlement de ces zones (NT, par exemple) permet la réalisation de nombreux aménagements. Par exemple, pour la zone NT (zone naturelle touristique) : « *constructions et installations liées à la restauration, à l'hébergement hôtelier et touristique, constructions et installations liées aux équipements sportifs et de loisirs, constructions à usage de logement [...] si une présence permanente est nécessaire à l'activité et constructions et installations liées équipements publics et d'intérêt collectif* », ou encore dans la zone NL (zone naturelle pour les équipements sportifs et de loisirs), « *les aires de stationnement ouvertes au public* » (règlement, p.65). Le maintien du caractère non artificialisé de ce type de zones est ainsi discutable.

L'Autorité environnementale recommande d'examiner attentivement l'ensemble des STECAL afin d'en réduire l'emprise et de supprimer certaines d'entre elles.

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

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, parcs arborés, haies, alignements d'arbres, zones humides. Un certain nombre de secteurs dont l'ouverture à l'urbanisation est prévue présentent cependant des enjeux moyens voire forts en termes de continuités écologiques, interrogeant sur la pertinence de leur urbanisation.

Les détails fournis concernant ces secteurs ne répondent que partiellement à ces questions. Cela concerne notamment :

- le manque de précisions malgré une situation contiguë à des réservoirs de biodiversité identifiés comme « *majeurs à préserver* » par le PLUi-H (trame ajoutée sur le règlement graphique en application de l'article L.151-23-2 du code de l'urbanisme), par exemple : Four à Chaux à Arpajon-sur-Cère (RP3, p.258), Les Gléviennes à Crandelles, Lavernière à Velzic, Route des Lignes et zone 2AU à Yolet ;
- la prise en compte non satisfaisante de zones humides (« *micro-réservoirs de biodiversité* » identifiés sur le règlement graphique) par certaines OAP : RP3 pages 250, 252, 254, 259.

Par ailleurs, l'OAP de la zone de la Sablière à Aurillac est très succincte alors que les enjeux sont nombreux sur ce secteur d'une importante superficie (23 ha) : situation en entrée de ville, continuités écologiques, zones humides.

Les impacts des aménagements prévus sur les STECAL, en termes d'atteintes aux milieux ou de dégradation/banalisation des paysages, peuvent être importants en fonction de la nature des activités considérées. Or, certaines ne font l'objet d'aucune description (exemple de la zone NL de 64,9 ha à Ayrens).

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

Le rapport indique que « *le développement croissant de l'urbanisation dans la première couronne de l'agglomération fait croître de façon sensible les besoins en déplacements, qu'ils soient domicile-travail ou domicile-service/équipement* », induisant des problèmes de congestion en entrée de ville durant les périodes de pointe (RP1, p.67). L'enjeu que représentent les « *liens entre [les] alternatives à l'usage individuel de la voiture et [les] choix d'urbanisation : transports en commun, parking-relais, covoiturage, modes doux* » est ainsi souligné (RP1, p.72).

Le PADD propose ainsi de « *Maîtriser l'augmentation des déplacements individuels et développer les possibilités de recours à des alternatives à une utilisation individuelle de la voiture* » (p.30). Toutefois, en ouvrant à l'urbanisation des zones en extension parfois éloignée des centre-bourgs, le PLUi-H ne crée pas les conditions les plus favorables pour le développement de ces modes de déplacement.

Par ailleurs, le choix du développement des différentes communes ne prend pas en compte le critère de leur niveau de desserte par les transports collectifs.

La dépendance à la voiture individuelle a bien été identifiée comme enjeu de ce projet de PLUi-H, mais la prise en compte de cette problématique dans les choix effectués en matière d'ouverture à l'urbanisation apparaît faible. L'Autorité environnementale recommande 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.