



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis sur l'élaboration du PLUi du Grand Cahors (46) second arrêt

N°Saisine : 2023-011406

N°MRAe : 2023AO29

Avis émis le 6 avril 2023

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, 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 projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 09 janvier 2023, l'autorité environnementale a été saisie par la communauté d'agglomération du Grand Cahors pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal du Grand Cahors (Lot).

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté lors de la réunion du 6 avril 2023 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Stéphane Pelat, Annie Viu, Jean-Michel Salles, Maya Leroy, Philippe Chamaret et Marc Tisseire.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, 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 le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de sa présidente.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) et le préfet du Lot ont été consultés le 16 janvier 2023. L'ARS a répondu le 2 février et le préfet du Lot le 15 février 2023.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

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

SYNTHÈSE

Le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté d'agglomération du Grand Cahors vise à doter les 36 communes du territoire d'un document d'urbanisme commun.

Il s'agit du second arrêt du PLUi du Grand Cahors, le premier arrêt ayant fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 29 mars 2022². En l'absence d'évolution notable du document et de suites données à la plupart des recommandations formulées, hormis l'ajout de nouveaux secteurs de projet, la MRAe maintient pour l'essentiel son premier avis.

Le territoire du Grand Cahors comporte de fortes sensibilités environnementales et paysagères attestées par la présence de nombreux sites remarquables et d'espaces naturels et patrimoniaux protégés.

Sur la base d'un état initial permettant de caractériser les enjeux environnementaux à une échelle globale et de guider la construction du projet sur les secteurs du territoire, la collectivité met en place un projet de territoire qui tend à prendre globalement en compte l'environnement, au moyen de nombreuses cartographies sur la trame verte et bleue par exemple et sa traduction dans le règlement graphique.

Mais sur certains enjeux et secteurs de développement de l'urbanisation, l'évaluation environnementale, trop peu précise, ne décline pas la séquence « éviter, réduire, compenser », ce qui révèle un problème méthodologique en renvoyant à tort au seul niveau des futurs projets le soin de conduire cette démarche. S'agissant des sites Natura 2000, le risque d'incidences notables n'est pas exclu.

L'analyse des problématiques liées à l'eau mérite également d'être davantage étayée et déclinée dans le PLUi.

La consommation d'espace, présentée à travers un décompte résultant de sous-estimations successives, ne reflète pas la réalité du projet et s'avère très importante. Une plus grande sélectivité dans le choix des secteurs de développement est attendue pour démontrer que le projet de PLUi modère la consommation d'espace au regard de celle des dix ans passés.

Par ailleurs le PLUi est élaboré conjointement avec le PCAET. Dans son avis sur le PCAET, outre la discordance totale dans l'état des lieux de la consommation d'espace entre le projet de PCAET et le premier arrêt du PLUi, la MRAe encourageait la collectivité à traduire concrètement dans le deuxième arrêt du PLUi les ambitions du PCAET, mais tel n'est pas encore le cas. La MRAe recommande donc de traduire concrètement dans le PLUi les intentions du PCAET concernant l'atténuation du changement climatique (réduction des consommations d'énergie, développement des EnR, stockage du carbone) et l'adaptation au changement climatique (prévention des îlots de chaleur, protection des zones humides ...). Elle recommande notamment de rechercher une moindre dépendance aux énergies nécessaires aux déplacements en réexaminant l'armature territoriale et les choix d'urbanisation au regard de critères liés à la proximité des services et commerces, aux dessertes en transport en commun, ainsi qu'au maillage de circulations douces.

À défaut la mise en œuvre du PLUi reste susceptible d'impacter de façon notable des enjeux environnementaux.

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

2 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022ao31.pdf>

AVIS DÉTAILLÉ

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

L'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) du Grand Cahors (Lot) est soumise à évaluation environnementale systématique en vertu des articles L. 104-2 et R. 104-9 du code de l'urbanisme (CU) applicables aux procédures d'élaboration lancées avant le 8 décembre 2020³, en raison de la présence de quatre sites Natura 2000 sur le territoire : les zones spéciales de conservation « *Vallées de la Rauze et du Vers et vallons tributaires* », « *Serres de Saint-Paul-de-Loubressac et de Saint-Barthélémy et Causse de Pech Tondut* », « *Basse vallée du Célé* » et « *moyenne vallée du Lot inférieure* ».

Le dossier transmis fait par conséquent l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie. Il s'agit du second arrêt du PLUi du Grand Cahors, le premier arrêt ayant fait l'objet d'un premier avis de la MRAe en date du 29 mars 2022⁴.

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe⁵ ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.

Il est rappelé qu'en application de l'article R.104-39 du code de l'urbanisme, 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 ;
- des indications relatives à la manière dont il a été tenu compte des consultations auxquelles il a été procédé ainsi que les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan compte tenu des diverses solutions envisagées.

2 Présentation du territoire et du projet de PLUi

La communauté d'agglomération du Grand Cahors, recouvre un territoire de 36 communes situées au sud du département du Lot, autour du pôle urbain de Cahors. Elle comptait en 2020 une population de 42 142 habitants sur 593 km² (source INSEE) dont plus de la moitié dans le pôle urbain (Cahors et Pradines). Le territoire présente une double identité urbaine et rurale, avec une partie à l'est (9 communes) intégrée au Parc Naturel Régional (PNR) des Causses du Quercy.

Le territoire comporte des éléments naturels, paysagers et patrimoniaux exceptionnels, notamment attestés par la présence de quatre sites Natura 2000, 32 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I et 3 ZNIEFF de type II, un arrêté préfectoral de protection des biotopes « *falaises lotoises* » (rapaces), des zones d'hivernage et de reproduction définies dans le cadre de plans nationaux d'actions (PNA) dédiés à des espèces à forts enjeux de conservation (Lézard ocellé et papillon Maculinéa), qui révèlent une biodiversité très riche et une mosaïque de milieux connectés entre eux : cours d'eaux et milieux associés, plateaux calcaires et pelouses sèches, formations forestières, versants à falaises... Le Grand Cahors fait aussi partie de la réserve naturelle nationale d'intérêt géologique du Lot. Le territoire comporte également deux sites labellisés « *espaces naturels sensibles* » (ENS) du département, 34 sites classés et inscrits et de nombreux sites, paysages et vues à préserver. Le territoire est traversé par les « *chemins de Saint-Jacques de*

3 Les procédures d'élaboration de PLU lancées à compter du 8 décembre 2020 sont soumises à évaluation environnementale systématique : art. 40 de la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification des procédures (ASAP), codifié à l'art. L. 104-1 du code de l'urbanisme. La réalisation du PLUi du Grand Cahors a été prescrite par une délibération du conseil communautaire en date du 7 décembre 2015.

4 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022ao31.pdf>

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

Compostelle », inscrits au patrimoine mondial par l'UNESCO. La ville de Cahors est dotée d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur, sur le périmètre correspondant à la cité médiévale, qui constitue un document d'urbanisme patrimonial.

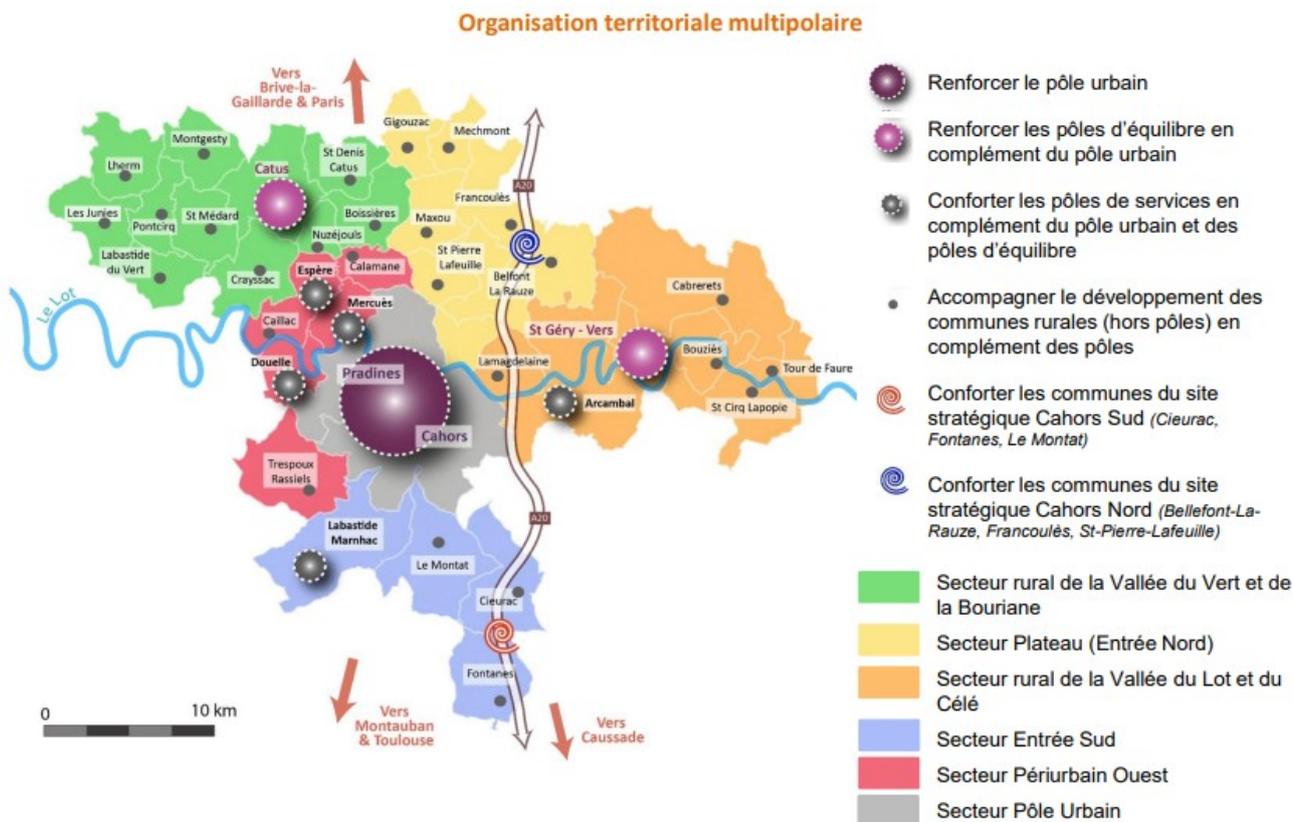
Le Grand Cahors fait partie, avec trois autres intercommunalités, du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Cahors et du Sud du Lot, approuvé le 21 juin 2018, après avis de la MRAe rendu le 4 mai 2017⁶. Un plan climat air énergie territorial (PCAET) est en cours d'élaboration par la communauté d'agglomération du Grand Cahors.

Le projet de PLUi définit, à travers son projet d'aménagement et de développement durable (PADD), deux orientations transversales « *qui constituent le fil rouge des trois orientations stratégiques* ».



Orientations issues du PADD

L'armature territoriale, structurée autour du pôle urbain, de pôles d'équilibre et de services des communes, est fixée dans une logique de complémentarité du développement urbain / rural.



Carte de l'organisation du territoire, issue du PADD

6 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2017ao51.pdf

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- 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 ;
- la prise en compte des enjeux liés à la transition énergétique.

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

Le dossier fourni à la MRAe est de manière globale très clair, agréable de lecture, pédagogique, et retrace bien la méthodologie employée pour l'évaluation environnementale, même si certains passages doivent être mis à jour⁷.

La justification des choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables n'est pas présentée sur les éléments structurants du projet de PLUi au regard de ses effets sur l'environnement : le projet démographique, le nombre de logements et la consommation d'espace doivent être présentés au regard de solutions de substitution raisonnables conformément à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation explique que les analyses environnementales ont guidé le projet en conduisant notamment à éviter plusieurs projets de développement présentant des enjeux forts. Il reste à démontrer, au vu de l'analyse de solutions de substitution, que les zones de développement maintenues dans le projet de PLUi malgré des risques d'incidences notables sur l'environnement l'ont été sur la base d'une logique de moindre impact.

De plus, de nouveaux projets de développement ont été ajoutés à l'occasion du deuxième arrêt du PLUi. Certains comportent des risques d'incidences notables sur l'environnement (cf infra), et sont susceptibles de remettre en cause la démarche d'évitement précédemment expliquée, faute de toute justification et application d'une démarche d'évitement, réduction et compensation (ERC) des enjeux environnementaux.

La MRAe recommande de compléter le rapport environnemental en expliquant les raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables à l'échelle intercommunale, sur le scénario démographique et tout ce qui justifie le besoin de consommation d'espace, ainsi que sur la localisation des secteurs de développement présentant des risques d'incidences notables sur l'environnement.

L'état initial de l'environnement comprend un état des lieux par enjeu environnemental dont les synthèses énumèrent les atouts et faiblesses propres au territoire. Les enjeux sont présentés graphiquement sur l'ensemble du territoire (continuités écologiques par sous-trame et synthétisée p.33, entités paysagères p.37, structure urbaine p.42, localisation des principaux points de vue du territoire p.56...). Des synthèses sont également établies par secteur (secteur entrée sud p.161...), permettant de caractériser les enjeux à des échelles plus fines, et ainsi proposer au lecteur une vision des secteurs sur lesquels l'analyse des impacts du PLUi doit porter.

La MRAe relève la qualité illustrative et didactique de ces éléments, qui restent cependant à une échelle globale : ils ne se concentrent pas suffisamment sur les secteurs susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du PLUi.

L'état initial naturaliste est insuffisant. Il s'appuie, en plus de la photo-interprétation et de l'utilisation de bases de données, sur « *un passage terrain* » réalisée en septembre 2020 sur les seuls secteurs dotés d'une orientation

⁷ Le diagnostic p.11 mentionne un SCoT prévu pour être approuvé en 2017 alors qu'il est applicable ; l'état initial de l'environnement cite une révision initiée en 2016 sur les arrêtés préfectoraux de protection du biotope alors qu'elle est aboutie, ...

d'aménagement et de programmation (OAP). Aussi, le rapport ne peut décrire « *les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan* » au sens de l'art. R. 151-3 du code de l'urbanisme, incluant notamment les secteurs à urbaniser non ouverts à l'urbanisation immédiate -zones 2AU-, les secteurs constructibles en dents creuses ou en extension des zones urbaines, les extensions et créations de secteurs de taille et capacité limitée (STECAL) et les emplacements réservés situés en zone naturelle ou agricole.

De plus l'unique passage terrain, réalisé à une période de l'année peu propice à l'observation, ne garantit pas que les plus forts enjeux aient été identifiés. S'agissant des zones humides, dont la conservation constitue une priorité du point de vue de la biodiversité mais aussi de l'atténuation des effets du changement climatique, l'état initial s'appuie sur l'inventaire départemental, qui n'a pas de prétention d'exhaustivité.

L'analyse des incidences porte sur les seuls secteurs d'OAP susceptibles d'impacter la trame verte et bleue (TVB) et les restitue sur des cartes par secteur, ce qui justifie la démarche de suppression de certains secteurs initialement envisagés. Mais d'autres secteurs susceptibles d'être impactés par la mise en œuvre du PLUi ne sont pas analysés : emplacements réservés, zones à urbaniser fermées 2AU et zones constructibles en zone urbaine.

Les STECAL sont reportés sur une annexe au rapport de présentation (pièce 1.6 d) informant sur les enjeux environnementaux à partir de données bibliographiques et de photo-interprétation ; mais aucune conséquence n'en résulte en termes d'évitement à défaut d'inventaire complémentaire. Pourtant certains secteurs sont concernés par de forts enjeux naturalistes, comme le projet touristique autour de la Grotte de Pech Merle (cf infra). L'annexe mentionne sur ce site boisé de 5,3 ha « *de nombreux enjeux environnementaux (réserve naturelle nationale, ZNIEFF de type I, réservoirs de biodiversité...)* », et formule de vagues recommandations telles que « *prendre en compte la législation sur les espèces protégées* » ou « *maintenir au maximum les arbres existants* ». L'absence de tout inventaire naturaliste sur de tels secteurs comporte des risques d'atteinte à de nombreuses espèces patrimoniales et protégées qui doivent faire l'objet de mesures d'évitement dès le stade de la planification.

Un autre STECAL prévoit l'implantation d'une zone de loisirs, le long d'un boisement et d'une zone humide identifiée au règlement graphique, montrant, malgré les dispositions contenues dans le règlement écrit pour protéger les zones humides, l'absence d'application de la séquence ERC.



Report (détouré en noir) sur une vue aérienne des parcelles sur lesquelles un STECAL (zones de loisirs) est prévu sur la commune de Boissières

Par ailleurs le critère d'analyse choisi (risque d'impacter la TVB identifiée au PLUi), est trop restrictif, excluant l'analyse de secteurs de nature « ordinaire », parfois même complètement déconnectés de l'urbanisation, comme dans l'exemple évoqué infra de l'extension d'une zone Ub à Labastide-du-Vert.

L'analyse naturaliste est complétée par des analyses thématiques, avec des focus sur des secteurs de développement risquant d'impacter des zones à risques par exemple. Cette présentation rend compte globalement de la prise en compte de l'environnement mais certaines thématiques sont insuffisamment analysées

(insertion paysagère par exemple, cf infra) ou croisées (enjeux naturalistes et paysagers...). Les incidences cumulées de l'ensemble des zones prévues pour être développées ne sont pas non plus étudiées.

La MRAe recommande de compléter la démarche d'évaluation sur les secteurs susceptibles d'incidences sur l'environnement, au sein notamment les secteurs urbains constructibles, secteurs à urbaniser y compris fermés à l'urbanisation immédiate, créations et extensions de STECAL, et emplacements réservés en zone naturelle ou agricole, sur la base de critères plus larges que la seule incidence sur la TVB.

Elle recommande de compléter l'état initial des secteurs présentant les plus forts enjeux naturalistes par des inventaires terrain à des périodes propices et des inventaires des zones humides, ou si nécessaire de les reclasser en zone naturelle ou agricole en application du principe d'évitement.

L'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 porte sur les STECAL et sur les secteurs d'OAP qui intersectent ou qui sont entièrement inclus dans ces sites. Le rapport conclut à l'absence d'incidences notables sur ces sites au moyen d'une analyse cartographique des habitats d'intérêt communautaire, relevant notamment la possibilité d'utiliser des zones de report pour les espèces concernées.

Cette appréciation relève, dans certains secteurs, d'une méconnaissance du rôle de l'évaluation environnementale du PLUi. Ainsi le STECAL visant à étendre une activité de loisirs existante, sur le site de Combuché dans la commune de Bouziès, comporte de forts enjeux environnementaux : inséré dans une boucle inondable à la jonction des rivières Lot et Célé, le site est situé dans la zone spéciale de conservation de la moyenne vallée du Lot inférieur et dans un réseau de ZNIEFF de type I et II. La fiche de ce secteur (document 1.6 d) recommande de « *prendre en compte la législation sur les espèces protégées et réaliser une étude d'incidences Natura 2000 en phase projet* » : au niveau du PLUi, la démarche évaluative devant conduire à éviter, dès ce stade, de porter atteinte aux enjeux environnementaux, n'a pas été conduite, ce qui constitue une lacune importante de l'évaluation environnementale. Il manque aussi d'analyser les incidences cumulées avec l'autre STECAL situé également au lieu-dit Combuché, qui vise au maintien et à l'évolution de l'entreprise de loisirs existante.

Certains secteurs de projets ne font l'objet d'aucune analyse :

- dans les sites Natura 2000, des emplacements réservés et aménagements, par exemple le projet de voie verte le long du Lot dans la zone spéciale de conservation « *vallée du Lot inférieure* », ou encore création d'un espace public et accueil d'activités économiques sur la commune de Cabrerets, dans la zone spéciale de conservation « *basse vallée du Célé* » ;
- au-delà des strictes limites des sites Natura 2000, l'incidence des projets situés aux abords n'est pas étudiée. Il s'agit par exemple des zones d'OAP de la commune de Bouziès, entourées par la zone de protection spéciale « *moyenne vallée du Lot inférieure* », ou du projet de STECAL à vocation d'« *activités et hébergements touristiques d'importance* » (zone Nt) autour de la grotte de Pech Merle, à proximité immédiate de la zone spéciale de conservation « *Basse vallée du Célé* ». Ce site Natura 2000 renferme une faune, une flore et des milieux naturels remarquables, riches et diversifiés, dont les inventaires ont permis d'identifier la présence notamment de plusieurs espèces remarquables et patrimoniales d'oiseaux et de chiroptères, libellules, etc. La grotte de Pech Merle abrite actuellement un centre de préhistoire, et fait déjà l'objet d'une ouverture au public ; son classement en zone Nt correspond selon le règlement écrit « *aux activités et hébergements touristiques d'importance* ». Les incidences d'une augmentation de la fréquentation y compris nocturne sur le site Natura 2000, liées à un projet de développement dont le contenu et les caractéristiques ne sont pas précisées, sont potentiellement très importantes.

En l'état, le projet de PLUi comporte des risques d'incidences notables sur les sites Natura 2000. Il doit dans ce cas être complété par des mesures de suppression ou de réduction de ces incidences, ou, en l'absence justifiée de solutions alternatives, par des mesures de compensations soumises à dérogation de la commission européenne.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 pour l'ensemble des secteurs susceptibles d'incidences du fait de leur localisation dans ou à proximité de tels sites. Elle recommande de démontrer, au vu de leurs caractéristiques et après application de la démarche « ERC », l'absence d'incidences notables, ou de justifier qu'il n'existe pas de solutions alternatives. Elle rappelle qu'à défaut de démontrer une absence d'incidences notables sur ces sites,

des mesures de compensation soumises à dérogation de la commission européenne doivent être proposées.

Le dispositif de suivi du PLUi ne comporte pas d'indicateurs permettant de « suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées », demandés dans le cadre d'une évaluation environnementale stratégique (art. R.151-3 du code de l'urbanisme). Le mécanisme général de suivi du PLUi, exposé dans la partie « justification » du rapport de présentation, ne comporte que quelques indicateurs environnementaux peu clairs (par exemple, « localisation, délimitation et superficie des réservoirs de biodiversité ». Les indicateurs doivent être définis sur les enjeux révélés par l'état initial pour pouvoir agir dès qu'il est constaté une dérive par rapport aux enjeux et objectifs fixés par le document de planification ; ils doivent donc être initialisés et si possible dotés d'objectifs.

La MRAe recommande de compléter le tableau des indicateurs de suivi par des indicateurs ciblés, permettant d'apprécier les incidences du plan sur l'environnement, en précisant un état zéro et des objectifs chiffrés permettant le déclenchement éventuel de mesures correctrices.

5 Prise en compte de l'environnement

5.1 Maîtrise de la consommation des espaces naturels et agricoles

5.1.1 Considérations générales et consommation d'espace globale

La MRAe rappelle que la consommation d'espaces naturels et agricoles, l'artificialisation des sols et l'étalement urbain sont parmi les principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et comportent également des impacts négatifs en matière de consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre.

L'analyse de la consommation passée porte sur une période récente et permet de mettre en perspective la consommation d'espace organisée par le projet de PLUi. Réalisée sur la base de photo-interprétation, elle indique qu'entre 2009 et 2019, 312 ha d'espaces naturels et agricoles ont été consommés sur le territoire, principalement des forêts et milieux semi-naturels, puis des milieux agricoles. L'activité économique et de service a engendré la consommation de 34 ha, l'activité agricole 12 ha, les équipements 9 ha, les infrastructures de transports 8,5 ha et le tourisme 0,32 ha. L'habitat a consommé plus d'espace (75,4 % des surfaces consommées soit 235,5 ha) que les autres destinations, principalement dans le secteur diffus (171 ha), ce qui est important au regard des 1 363 habitants supplémentaires du territoire entre 2009 et 2020 (source INSEE).

Comme l'avait noté la MRAe dans l'avis rendu sur le PCAET, ces chiffres diffèrent grandement de ceux utilisés dans le diagnostic de la séquestration carbone qui en déduisait une absence d'enjeu de ce sujet : l'évaluation environnementale du PCAET indique une consommation de 6 ha par an, soit environ 5 fois moins que la consommation d'espace décrite dans le PLUi. Le rapport de présentation du PLUi montre au contraire une consommation d'espace importante, décorrélée du développement démographique et qui nécessite donc d'être fortement maîtrisée.

Pour réduire de 45 % la consommation foncière par rapport à la décennie passée, le PADD entend mobiliser « au maximum 350 ha pour le développement résidentiel et économique, pour les 10 prochaines années ». La MRAe relève que cet objectif prévoit au contraire une augmentation de la consommation d'espace par rapport aux 312 ha consommés entre 2009 et 2019 pour l'ensemble des vocations.

Le rapport de présentation estime que le projet de PLUi « engendre une consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de 181 ha, toutes vocations confondues ». La MRAe estime que ce décompte résulte de sous-estimations successives ne reflétant pas la réalité du projet de consommation d'espace. En effet, au titre de la consommation d'espace organisée par le PLUi, le rapport de présentation prend en compte :

- 149,5 ha de « secteurs de projets soumis à OAP » (en zone U et 1AU) sur les 204 ha d'espaces libres estimés dans les secteurs d'OAP, après application de taux de rétention foncière⁸ de 40 % pour les secteurs situés dans la trame urbaine et les espaces en cours d'urbanisation, 20 % en extension ;
- 24,07 ha retenus sur les 52,13 ha identifiés dans les zones urbaines, ce qui paraît particulièrement faible au regard de la trame urbaine parfois très dispersée du territoire.

De nombreux terrains constructibles situés en zone urbaine U n'ont pas été identifiés, comme illustré par exemple ci-dessous. Ainsi sur la commune de Labastide-du-Vert, l'atlas du potentiel identifié (document annexe 1.6.b) indique les terrains (en orange sur la carte) pris en compte pour identifier les 53,12 ha d'espaces libres. La comparaison avec le zonage et les vues aériennes de la zone Ub située à l'ouest de la commune montre que d'importantes zones non construites, classées en zone urbaine, ne sont pas comptées. Le deuxième arrêt du projet a encore étendu cette zone Ub, comparativement au 1^{er} arrêt, témoignant d'une volonté d'augmenter les espaces constructibles dans ce secteur.

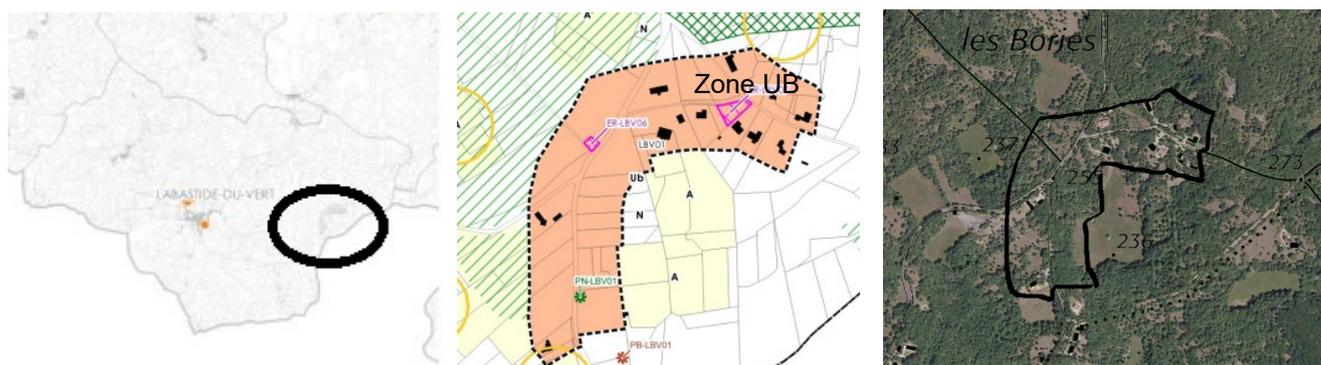


Image de gauche : carte issue de l'atlas du potentiel de densification sur la commune de Labastide-du-Vert sur lequel la MRAe a localisé la zone Ub située au lieu-dit « Les Bories », visible sur les autres images – image centrale : extrait du règlement graphique de la zone Ub – image de droite : vue aérienne du même secteur, sur lequel la MRAe a approximativement reporté le zonage UB

- 0 ha retenus sur les 27,6 ha de zone 2AU d'urbanisation future à vocation résidentielle, ces zones étant prévues uniquement pour permettre à la collectivité de mobiliser une zone 2AU en cas d'éventuelle rétention foncière sur une zone 1AU. Ce mécanisme serait garanti par le règlement écrit du PLUi, qui conditionne leur ouverture à l'urbanisation au reclassement en zone 2AU d'une zone 1AU.

La MRAe estime que ce mécanisme n'est pas garanti car une procédure de modification ouvrant à l'urbanisation une zone 2AU pourrait dans le même temps modifier le règlement écrit, d'autant plus que cette modification s'inscrirait dans les fortes ambitions de consommation d'espace du PADD ;

- 6,10 ha retenus sur les 12,19 ha de zones 2AUX, d'urbanisation future à vocation économique, sur la base d'une rétention foncière de 50 %.

D'une manière générale, les taux de rétention ne sont pas justifiés, tout particulièrement dans les zones d'extension : cela conduit à surévaluer le besoin foncier sans prioriser l'enveloppe urbaine, au risque d'une forte dispersion. L'application d'un taux de rétention de 100 % à certaines zones n'est pas admissible. Si la collectivité entend réduire son besoin de consommation d'espace, elle doit prioriser la trame urbaine en utilisant tous les moyens à sa disposition pour lutter contre la rétention, y compris hors PLUi (fiscalité, accompagnement,...). La MRAe estime que le fait de prévoir plus de consommation d'espace pour contrer l'éventuelle rétention ne peut que contribuer à l'aggraver.

- 3,14 ha retenus pour les nouveaux STECAL⁹ et les extensions, sur les 155 ha identifiés au PLUi, dont 59 % correspondraient à des activités existantes (pour autant la superficie nouvellement constructible correspondant à des extensions ou des créations de STECAL n'est pas connue). Le rapport de présentation explique ne pas compter la totalité de la superficie des terrains prise sur les espaces

8 La rétention foncière désigne la conservation par les propriétaires de terrains potentiellement urbanisables mais qui ne sont pas mis en vente.

9 Secteurs de taille et de capacité d'accueil pouvant être délimités à titre exceptionnel en zone agricole ou naturelle. Dans ces zones, la construction peut être autorisée à condition de ne pas porter atteinte à la préservation des sols agricoles et sylvicoles et à la sauvegarde des espaces naturels.

naturels et agricoles au motif que l'emprise autorisée par le PLUi serait beaucoup plus restreinte. Il donne l'exemple des sites de camping représentant 49 ha mais dont seulement 150 m² d'emprise au sol serait autorisée. De plus, le rapport estime que « *les constructions légères et espaces de camping ne constituent pas une consommation d'espaces naturels, agricole ou forestier puisque ces installations n'altèrent pas définitivement la vocation naturelle du site* ».

Ce raisonnement ne peut être suivi, dans la mesure où, dans l'exemple du camping comme dans les autres STECAL, c'est la totalité du terrain, souvent clôturé, doté de voirie internes et de constructions même légères, qui perd sa vocation naturelle ou agricole.

- 0 ha retenus pour les emplacements réservés prévus sur des espaces naturels ou agricoles, au motif qu'ils constituent un simple outil foncier sans certitude de réalisation ; la MRAe ne conteste pas cette appréciation, conforme aux méthodes de calcul usuelles, mais considère que, pour fournir une base similaire de comparaison, la consommation d'espace engendrée par la réalisation d'équipements et infrastructures (17,5 ha selon le diagnostic) devrait également être enlevée du décompte de la consommation d'espace des dix ans passés.

Aussi, le PLUi ne démontre pas une consommation modérée d'espace par rapport aux 10 ans passés : faute d'une meilleure justification, une plus grande sélectivité est à rechercher dans le choix des secteurs de développement de l'urbanisation.

Au demeurant, la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, promulguée le 22 août 2021, revient sur l'urgence d'accomplir des progrès conséquents en la matière et prévoit, afin de tendre vers l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols, que le rythme de consommation des sols dans les dix années suivant la date de promulgation de la loi respecte l'objectif de ne pas dépasser la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date.

La MRAe recommande de démontrer que le PLUi modère la consommation d'espace en prenant en compte la totalité des espaces naturels et agricoles amenés à changer d'affectation dans le PLUi, rendus constructibles ou aménageables, sur les mêmes bases de comparaison que la consommation d'espace effective des dix ans passés. Elle recommande une utilisation plus raisonnable des coefficients de rétention, éventuellement accompagnée d'une politique volontariste de lutte contre ce phénomène pour prioriser l'enveloppe urbaine.

À défaut de démonstration probante, elle recommande de réduire la consommation d'espace prévue en reclassant des secteurs en zone naturelle et agricole.

La MRAe recommande également, dès à présent, d'exposer la manière dont le territoire entend s'inscrire dans la trajectoire prévue par la loi « climat » de réduction de consommation d'espace de 50 % en 2021-2032 par rapport à la décennie 2010-2020.

5.1.2 Consommation d'espace à vocation d'habitat

Le scénario démographique qui fonde l'estimation du besoin de logements n'est pas expliqué. Le diagnostic indique que les dernières années ont connu un ralentissement de l'augmentation de la démographie en comparaison des années précédentes, que le PLUi « *devra contrecarrer* ». Le diagnostic s'appuie sur le SCoT qui prévoit pour le Grand Cahors une population de 47 500 habitants en 2035, ce qui est globalement conforme à la tendance INSEE constatée sur les cinq dernières années sur la base d'une augmentation moyenne annuelle de 0,84 % par an¹⁰.

La collectivité prévoit de satisfaire ce besoin de logements quasi-exclusivement en logements neufs, et n'envisage que très faiblement l'utilisation du bâti existant et notamment l'objectif de réhabilitation des logements

¹⁰ En poursuivant la tendance d'une augmentation moyenne annuelle de 0,84 %, à partir d'une population de 41 795 habitants en 2019, le territoire compterait environ 47 780 habitants en 2035, ou 45 441 en 2029.

vacants est de 130 à 170 logements en 10 ans¹¹, ce qui témoigne d'un fort manque d'ambition au regard des 2 689 logements vacants (10,5 % du parc) identifiés par l'INSEE.

La MRAe recommande de renforcer l'utilisation du bâti existant pour satisfaire le besoin en logements, et définir sur cette base un besoin de logements neufs plus mesuré.

Selon le rapport de présentation, 30 % des 235 ha d'OAP classés U et 1AU sont prévus dans l'enveloppe urbaine afin de « limiter l'étalement urbain, favoriser la densification, et prioriser le développement à proximité des aménités urbaines (centres-bourgs et centres-villes) », 59 % sont prévus en extension, le reste en zone mixte de renouvellement ou restructuration d'espaces plus ou moins urbanisés. Cependant, aucun phasage de l'urbanisation n'est mis en place entre ces secteurs (U et 1AU) pour prioriser l'urbanisation dans les tissus bâtis ou prioriser certains secteurs d'extension en le conditionnant par exemple à un remplissage d'autres secteurs. L'utilisation prioritaire du tissu urbain pour localiser l'urbanisation future n'est donc pas démontrée.

La MRAe recommande de phaser l'ouverture à l'urbanisation à des fins d'habitat dans la trame urbaine existante, ainsi que dans les zones de restructuration et de renouvellement, et de les prioriser sur les secteurs situés hors trame urbaine.

5.1.3 Consommation d'espace à vocation économique

Le diagnostic indique que l'activité économique et de service a engendré la consommation de 34,15 ha, soit 11 % des espaces consommés entre 2009 et 2019.

L'analyse du potentiel de densification dans les espaces bâtis fait apparaître un potentiel à urbaniser à l'intérieur des enveloppes bâties de 1,5 ha dans les zones d'activités économiques (UX) et de 0,13 ha dans les zones à vocation d'équipement (UE).

La collectivité entend « conforter le rayonnement du site économique d'intérêt régional de Cahors Sud », sur une superficie non estimée au dossier (cf supra). Elle souhaite également « développer une nouvelle offre foncière économique attractive sur le pôle urbain », et maintenir et conforter les huit zones d'activités du territoire. Huit OAP à vocation économique sont définies. 48,9 ha sont dédiés au développement économique, priorités sur le site de Cahors Sud qui accueille selon le rapport de présentation 82 % des zones 2AUX.

Les secteurs de développement des zones d'activités situés hors zone de Cahors Sud sont mentionnés sans ressortir d'une évaluation tenant compte à la fois des possibilités de densification et disponibilités foncières, et des enjeux environnementaux. Aucune analyse n'est fournie sur le besoin et la localisation des extensions des zones d'activités, susceptibles de générer de nouveaux déplacements automobiles et d'impacter négativement des enjeux environnementaux (cf infra), ni présentation de solutions alternatives permettant de limiter au maximum la consommation d'espace.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par une étude des disponibilités foncières, des possibilités de densification des zones existantes, tenant compte des enjeux environnementaux, afin de justifier les secteurs de développement des zones économiques.

5.2 Préservation des milieux naturels et de la biodiversité

La trame verte et bleue (TVB) du Grand Cahors est issue du SCoT et des travaux du PNR, enrichis localement principalement de boisements et des zones humides identifiées, de façon insuffisante pour les zones humides comme précédemment évoqué. La préservation des continuités écologiques est traduite de manière réglementaire dans le projet de PLUi, qui a utilisé un large panel d'outils dont notamment :

- les éléments de la TVB à préserver tout particulièrement (réservoirs boisés, corridors écologiques comprenant les boisements alluviaux et rivulaires, milieux ouverts, pelouses sèches...), les zones

11 La collectivité se fonde sur les objectifs du SCoT et sur l'absence d'outils pour résorber la vacance dans un PLUi. Mais d'autres outils existent en dehors du PLUi, susceptibles de fonder des objectifs plus ambitieux. Notamment, la Ville de Cahors et le Grand Cahors font partie des 222 villes retenues au titre du dispositif « Action Cœur de Ville » instauré par l'État, et d'aides spécifiques.

humides identifiées et les mares à préserver sont identifiées au règlement graphique au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme, et leur protection précisée dans le règlement écrit. Les alignements d'arbres, haies et murets de pierre sèche sont également identifiés à ce titre ;

- les principaux secteurs à enjeux environnementaux sont classés en zone naturelle N, et leur préservation est assurée par un règlement limitant plutôt strictement les constructions et aménagements¹², ainsi qu'en zone A, ces deux zonages étant complétés par la protection des principaux éléments de continuités dans le règlement graphique (ci-dessus).
- les milieux rupestres inclus dans un périmètre d'arrêté de protection de biotope ont tous été classés dans un sous-zonage de la zone naturelle Np et sont inconstructibles.

Le règlement mobilise différents outils en faveur de la trame verte et bleue, ce qui est très positif. La qualité des illustrations et des explications est aussi à relever, retraçant notamment sur des cartes comparatives comment la TVB du SCoT a été traduite dans le règlement graphique du PLUi¹³. Ces éléments seront d'autant plus pertinents quand les inventaires, notamment sur les zones humides, auront été complétés.

L'analyse des incidences montre cependant que la prise en compte de la TVB n'est pas toujours assurée au niveau de certains projets. Un focus est conduit sur vingt secteurs de développement de l'urbanisation, choisis car susceptibles d'impacter tout ou partie de réservoirs de biodiversité: secteurs identifiés au titre des ZNIEFF, pelouses sèches, boisements... La méthode est transparente pour le lecteur, le rapport décrit également des secteurs de projets réduits ou écartés en raison des enjeux environnementaux. Mais de nombreux secteurs dont l'urbanisation comporte des risques d'incidences notables de destruction de milieux fragiles, et d'espèces animales et végétales devant être préservés dans le cadre de la TVB, sont maintenus dans le zonage final. Aucune recherche de solution alternative n'est présentée pour démontrer que l'évitement n'était pas possible. Les mesures de réduction, consistant à préserver des murets, des haies bocagères ou à en planter, sont certes reprises dans les OAP mais sont insuffisantes au vu des enjeux décrits. Aussi ces aménagements risquent de compromettre des secteurs très riches sur le plan naturaliste, et susceptibles également d'abriter des espèces protégées.

Par exemple, en plus de ceux déjà cités précédemment :

- les deux secteurs d'OAP de la commune de Bouziès, entourés de la zone spéciale de protection « *moyenne vallée du Lot inférieure* », entièrement inclus dans la ZNIEFF de type 2 « *moyenne vallée du Lot* » sur un espace identifié comme réservoir de biodiversité au niveau supra-communal ;
- le « *Camp du Barry* » à Catus et le « *Mas de Guinet* » à Gigouzac impactent des réservoirs de biodiversité ;
- le secteur de l'OAP de Labastide-du-Vert est concerné par un corridor de pelouses sèches et une ZNIEFF ;
- le secteur d'OAP de « *Pech Picou* » à Saint-Gery-Vert est entièrement situé dans un réservoir de biodiversité et une ZNIEFF de type 1 .

Le rapport de présentation ne démontre pas une prise en compte satisfaisante des enjeux liés à la biodiversité sur ces secteurs, y compris sur les sites Natura 2000. Faute d'analyse plus précise des enjeux en présence, au moyen de diagnostics écologiques, complétés par une analyse des autres enjeux environnementaux pertinents (paysage, risques naturels...) la déclinaison des mesures tendant à « éviter, réduire ou compenser » ne peut être convenablement déclinée.

Certains secteurs ont déjà fait l'objet d'une étude d'impact comme le secteur la Crozette sur la commune de Le Montat ; mais sur ce secteur comme sur les autres examinés, l'analyse des incidences porte sur les secteurs pris individuellement, sans donner une vision globale des incidences cumulées.

12 En zone N les constructions nouvelles y compris à usage agricole sont par principe interdites, et les possibilités d'extension très encadrées ; cependant le règlement autorise les constructions nécessaires aux locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés, au stockage agricole, à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles, les constructions démontables nécessaires à l'exploitation maraîchère, sans limite de dimensions.

13 Annexe au rapport de présentation, TVB final.

La MRAe recommande la réalisation d'un diagnostic écologique de terrain à une période propice à l'observation des espèces sur les secteurs présentant des enjeux potentiels importants pour l'environnement, notamment l'ensemble des secteurs d'OAP qui impactent des réservoirs de biodiversité.

Elle recommande une fois ces compléments apportés de décliner la séquence « ERC » en priorisant l'évitement, et en préservant les espèces protégées ou menacées et les éléments de nature qui présentent des potentialités en termes de fonctionnalité et d'accueil de la biodiversité.

Le secteur référencé « Le Montat – Cap del Bos » correspond à une zone d'activité associée à un aéroport. Aucune information relative à l'espèce protégée identifiée sur ce secteur (*Arenaria controversa*) ni sur l'arrêté préfectoral encadrant cet aménagement ne sont présentés pour expliquer comment l'OAP et le règlement du PLUi les prennent en compte.

La MRAe recommande de présenter la manière dont le projet de PLUi prend en compte les enjeux environnementaux du secteur de la zone d'activité de l'aéroport sur la commune de Le Montat.

5.3 Préservation de la ressource en eau

La gestion de la ressource en eau est « *l'une des plus importantes problématiques environnementales à prendre en compte dans l'élaboration du PLUi* », selon le rapport de présentation. Les cours d'eau, structurés autour du Lot et de ses affluents, présentent des états écologiques moyens à médiocres, l'état écologique du Célé s'étant dégradé entre 2013 et 2019. Les masses d'eau souterraines présentent un bon état chimique, et un état quantitatif globalement bon sauf une masse d'eau¹⁴ en raison de pressions dues aux prélèvements. La totalité du territoire est identifiée dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux comme Zone de Répartition des Eaux (ZRE), qui se caractérise par une insuffisance récurrente de la ressource en eau par rapport aux besoins. L'évolution de la ressource en eau doit également être appréhendée dans un contexte de diminution de la disponibilité de la ressource sur le bassin Adour-Garonne du fait du changement climatique, avec un impact possible sur la ressource disponible pour la desserte en eau potable.

Concernant la ressource en eau potable, l'état initial indique qu'elle est puisée dans les nappes souterraines et que, les différents syndicats des eaux étant connectés, l'eau est importée et exportée pour subvenir aux besoins des populations. Aucun bilan quantitatif ne vient étayer l'affirmation de l'absence de problématique d'approvisionnement. Les besoins des territoires amenés à fournir de l'eau potable sur le Grand Cahors ne sont pas non plus évoqués, dans un contexte de raréfaction de la ressource et de changement climatique. Ce point est essentiel et doit conduire à guider le projet urbain.

La MRAe recommande de compléter l'état initial et le rapport environnemental pour démontrer la capacité du territoire à assurer l'alimentation en eau potable de ses habitants, en prenant en compte la contribution attendue des territoires voisins dans un contexte de changement climatique.

Pour ce qui concerne l'assainissement collectif, l'état initial de l'environnement indique que sur les 29 stations d'épuration du territoire, seule la station de Saint-Denis-de-Catus présente une non-conformité de performance et d'équipement. Cependant la direction départementale des territoires du Lot signale dans sa contribution deux autres stations d'épuration connaissant des dysfonctionnements :

- la station de Caillac, non conforme en 2020 au plan national pour la collecte des effluents par temps de pluie, non-conforme en performance au plan local pour l'azote et la collecte des effluents par temps de pluie ; le système de collecte est fortement sensible aux entrées d'eaux claires parasites, conduisant à des déversements générant des pollutions ;
- la station de la zone d'activités de Fontanès, non conforme en 2020 en performance au plan local « pour les paramètres azote global, NTK MS et DCO ; la charge maximale de cette station est en constante augmentation (5 078 équivalents-habitants -eh- en 2019, 5 562 eh en 2020, 6 287 eh en 2021) et dépasse la charge nominale (capacité de 3 000 eh).

14 Il s'agit de la masse d'eau « les calcaires du Jurassique moyen et supérieur majoritairement captif au sud du Lot ».

Le rapport d'évaluation environnementale présente dans un tableau les capacités de chaque station, mettant ces capacités en perspective avec le type d'urbanisation (dans la trame urbaine ou en extension) prévue par le PLUi, sans rendre compte de la manière dont sont résolues les problématiques actuelles et sans démontrer que les choix d'urbanisation n'aggravent pas les dysfonctionnements constatés.

Il est attendu que l'évaluation démontre de manière plus argumentée, sur la base d'un état initial complété, l'adéquation du projet d'urbanisation avec la capacité et l'état de fonctionnement des ouvrages. Le raccordement au réseau collectif d'assainissement fait partie des critères devant être mobilisés pour les choix d'urbanisation, afin de démontrer un choix de moindre impact environnemental.

La MRAe recommande de compléter l'état initial de l'environnement en précisant l'état des stations d'épuration en situation de dysfonctionnement sur le territoire intercommunal. Elle recommande de compléter l'évaluation environnementale sur ce point, et d'exclure en particulier toute extension de zone d'activités et d'urbanisation tant que la mise aux normes des dispositifs d'assainissement des eaux usées n'est pas effective ou engagée dans des délais compatibles avec la mise en œuvre du PLUi.

Concernant la gestion des eaux pluviales, susceptibles de transferts importants de pollutions (mais aussi d'aggravation du risque inondation), le manque de données ne permet pas au rapport de présentation de quantifier précisément le problème. Le règlement du PLUi fait référence au « *schéma d'assainissement pluvial et règlement de service annexé au PLUi* ». Les éléments du diagnostic de ce schéma auraient pu être utilisés dans la construction du PLUi, et contribuer à définir des zones où limiter l'imperméabilisation par exemple.

Des mesures générales sont prises : plusieurs OAP intègrent la gestion des eaux pluviales à travers des noues paysagères. Le règlement du PLUi oblige le raccordement au réseau de collecte des eaux de pluie lorsqu'il existe, et en l'absence ou insuffisance du réseau impose de récupérer, puis conserver ou infiltrer les eaux à la parcelle.

Le raccordement au réseau est priorisé sur l'infiltration, qui n'intervient qu'en l'absence ou insuffisance du réseau, à l'inverse de ce qui est préconisé par le Schéma directeur et de gestion des eaux Adour-Garonne, notamment dans sa disposition A37¹⁵.

La MRAe recommande d'intégrer le diagnostic du schéma d'assainissement pluvial à l'analyse environnementale. Elle recommande de modifier le règlement pour prioriser le traitement des eaux pluviales à la parcelle y compris en présence de réseau afin de mieux les maîtriser.

5.4 Préservation et mise en valeur du patrimoine paysager naturel et bâti

La préservation et la valorisation de la richesse des paysages et du patrimoine naturel et bâti constituent un axe important du PADD, en tant que socle d'identité et facteur d'attractivité du territoire. Le PLUi traduit l'objectif de préservation par un panel de mesures, notamment :

- au niveau du zonage, le PLUi applique l'évitement des principaux secteurs à enjeux par un classement agricole A et naturel N, « *très restrictif en matière de constructibilité* » ; l'extension des constructions existantes et les annexes sont fortement encadrées, les nouvelles constructions et installations nécessaires à l'activité agricole ne sont autorisées qu'en zone A (pouvant atteindre des hauteurs de 12 m cependant) ; un sous-zonage Ap limite la constructibilité aux extensions de l'existant autour de hameaux patrimoniaux ; un sous-zonage de la zone naturelle (Np), correspondant à des « *espaces naturels où les enjeux paysagers ou liés à la Trame Verte et Bleue (milieux rocheux) impliquent une inconstructibilité totale* » est instauré, ce qui est positif mais ces secteurs ne concernent que les seuls

15 La disposition A37 préconise, pour mieux gérer les eaux de pluie, de mettre en œuvre partout où cela est possible des actions de maîtrise de l'imperméabilisation des sols pour favoriser leur infiltration et minimiser ainsi les ruissellements, et des débits de fuite en zone urbaine, ainsi que des techniques alternatives pour la gestion des eaux pluviales afin de favoriser la recharge des nappes (notamment chaussées drainantes, parkings « perméables », noues paysagères).

milieux rocheux en tant qu'élément de paysage ; d'autres éléments paysagers ou points de vue pourraient faire l'objet de mesures de protection.

- le PLUi explique stopper l'extension linéaire des constructions en ligne de crête, par un zonage urbain « Un » qui reconnaît leur caractère urbanisé mais interdit les constructions nouvelles afin de ne pas aggraver les incidences sur le paysage ;
- en complément des protections existantes sur les sites les plus remarquables, le PLUi identifie et protège le petit patrimoine vernaculaire bâti et naturel, repris dans le règlement cartographique au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme, et encadré par le règlement écrit.

Ces mesures, positives, ne concernent toutefois pas les grands sites patrimoniaux du territoire dont les abords peuvent nécessiter des mesures spécifiques, ou avec lesquels l'articulation des projets voisins peut être examinée :

- la préservation du cheminement de Saint-Jacques-de-Compostelle, des vues et des abords depuis et sur le chemin, n'est pas appréhendée ; elle est pourtant essentielle au maintien de l'inscription au patrimoine de l'UNESCO ;
- le lien entre le PLUi et le site patrimonial remarquable de Cahors n'est pas évoqué ; les abords du site peuvent pourtant mériter une attention particulière.

Le dossier de PLUi manque également d'analyse paysagère sur des secteurs potentiellement impactants :

- l'analyse des secteurs proches des autoroutes et des voies à grande circulation comme le Parc d'activités de Cahors sud est renvoyée à des études non fournies au dossier ; ces éléments d'analyse peuvent pourtant renforcer les mesures d'insertion paysagère prévues par le règlement et les OAP ;
- des extensions urbaines parfois nombreuses sur certains villages comme Arcambal (zone 2AU) susceptibles de modifier la physionomie des bourgs ne sont pas analysées du point de vue des paysages ni des incidences cumulées.

De plus les objectifs de préservation du paysage et de maintien des coupures d'urbanisation sont directement compromis par certains projets d'extension urbaine, comme la zone 2AU à Boissières ci-dessous reproduite ou le secteur « Cabrayret » à Labastide-Marnhac.



à gauche extrait du règlement graphique de la commune, à droite la même zone 2AU reportée sur une vue aérienne

D'autres secteurs ne sont pas analysés du point de vue paysager alors qu'ils participent à l'étalement urbain que le PADD entendait limiter : par exemple le secteur d'OAP « *La Marchande* » et le secteur 2AU du quartier Lacapelle à Cahors, dans un environnement entouré de constructions dispersées éloignées du centre ou encore les secteurs dispersés le long de voies comme le secteur « *Petiniot* » à Catus.

La MRAe recommande de conforter le projet de préservation du paysage par la définition de points de vue et entités paysagères devant être strictement préservés de toute construction.

Elle recommande d'assurer la préservation du site et des abords du chemin de Saint-Jacques, et d'articuler le projet de PLUi avec le site patrimonial remarquable de Cahors.

Elle recommande d'assurer un grand soin à l'insertion paysagère des zones de projets situées aux abords des voies à grande circulation.

Elle recommande, en cohérence avec les objectifs du PADD, de limiter strictement, voire de reclasser en zone naturelle ou agricole, les zones de développement qui sont déconnectées de la trame urbaine.

5.5 Prise en compte des risques naturels et des nuisances

Concernant le risque inondation, le Grand Cahors est classé en tant que territoire à risque important d'inondation, lié au cours du Lot et de ses affluents. Un schéma de cohérence territoriale sur la prévention des inondations (SCPI) du Lot a été réalisé à l'échelle du bassin versant par l'Entente interdépartementale du bassin versant du Lot. Il existe aussi trois plans de prévention des risques inondations (PPRi) sur le territoire de l'agglomération, et une partie du territoire dont la connaissance du risque repose sur une cartographie informative (CIZI).

Le risque inondation est pris en compte dans le rapport environnemental, qui reporte sur une série de cartes les secteurs de développement potentiellement inclus dans une zone inondable: une telle transparence mérite d'être relevée.

Le rapport environnemental conclut à des incidences résiduelles faibles sur un certain nombre de secteurs, en le justifiant par exemple sur le fait que les terrains soient déjà construits et que le projet consiste à le requalifier dans le respect du PPRi (secteur de la plaine du Pal à Cahors par exemple).

Mais d'autres secteurs ne sont pas urbanisés, comme l'OAP du centre bourg à la Tour-de-Fort. Même si le PPRi autorise un tel aménagement, il ne justifie pas le choix de permettre la construction en zone inondable, d'exposer de nouvelles populations et de nouveaux biens au risque inondation. Ce choix doit être justifié au regard de solutions de substitution raisonnables, l'évitement doit être privilégié et la constructibilité doit être l'exception, ce qui n'est pas démontré pour ce secteur. Laisser un secteur inondable inconstructible peut également présenter l'intérêt de laisser libre le champ d'expansion des crues.

La MRAe recommande l'évitement strict des constructions et aménagements en zone inondable, ainsi que la préservation des zones d'expansion des crues. Elle recommande de reclasser en zone naturelle ou agricole les secteurs inondables pour lesquels l'absence de solutions de substitution ne peut pas être démontrée.

Le risque mouvement de terrains est pris en compte à travers la protection stricte des secteurs de dolines, dépressions typiques du milieu karstique du Lot, qui constituent un risque important pour les populations (risque d'effondrement du sol). Ces dolines et leurs abords ont été identifiées sur le document graphique par un zonage A associé à une trame réglementaire au titre de l'article R.151-31 du code de l'urbanisme, dont le règlement précise la protection en édictant une inconstructibilité totale sur ces secteurs sur un périmètre de 50 mètres autour de leur centre.

D'autres secteurs à risques de mouvements de terrain doivent aussi être pris en compte. L'avis de la DDT précité mentionne des secteurs sensibles aux mouvements de terrain qui n'ont pas été identifiés : à Saint-Cirq-Lapopie, et dans tout le secteur de Barganty, dans lesquels la prise en compte du risque doit contribuer à la redéfinition des secteurs de projets.

La MRAe recommande de compléter l'état initial de l'environnement sur les mouvements de terrain et de décliner en conséquence la séquence ERC pour la définition du choix des secteurs d'urbanisation.

5.6 Déplacements, énergie et climat

5.6.1 Développement des énergies renouvelables

L'essentiel du potentiel de développement d'énergies renouvelables et de récupération (EnRr) identifié dans le diagnostic réside dans l'énergie solaire et le bois-énergie en particulier pour les communes intégrées au parc naturel régional. Le diagnostic fait état de deux centrales photovoltaïques au sol, dont la principale sur 15 ha de la zone d'activités de Cahors sud. La collectivité entend optimiser ses réseaux de chaleur existants (Cahors, Nuzéjols, Catus, Caillac) et soutenir l'émergence de l'énergie solaire dans son règlement : dérogation aux règles d'aménagement et de végétalisation des espaces de stationnement en cas de construction d'ombrières, autorisation du photovoltaïque en toiture sous réserve d'une bonne insertion paysagère et patrimoniale...

Le PLUi renvoie au PCAET en cours d'élaboration le soin de définir les zones potentielles de développement des EnRr et notamment du photovoltaïque au sol. Mais le projet de PCAET du Grand Cahors, porté par la même collectivité, examiné par la MRAe ne comporte pas non plus d'identification plus concrète et territorialisée des potentiels de développement des EnR. La MRAe rappelle aussi que le projet de SRADDET arrêté contient une règle (n°20) qui requiert d'« *Identifier les espaces susceptibles d'accueillir des installations ENR [...]* ».

Les dispositions prévues dans le règlement du PLUi pour permettre le photovoltaïque en toiture sont déjà prévues par le code de l'urbanisme. Le développement des réseaux de chaleur peut aussi être favorisé par une urbanisation groupée, mais le dossier n'en étudie pas la possibilité. Le fait de favoriser le développement d'ombrières ne peut justifier de déroger complètement à l'obligation de végétaliser les parkings, alors que la végétalisation participe également à la prise en compte d'autres enjeux environnementaux : atténuation du changement climatique et insertion paysagère notamment, qui peuvent se traduire par des obligations de replantation des arbres existants sur le terrain pour les parkings existants, des obligations de planter en lisière de terrain pour les nouveaux projets... Aussi, le PLUi ne s'est pas approprié l'ensemble des possibilités de favoriser le développement des EnR tout en encadrant leur développement.

La MRAe remarque que la communauté d'agglomération du Grand Cahors ambitionne dans son PCAET de devenir un « *territoire à énergie positive* », produisant au moins autant d'énergie que ce qu'il consomme localement, dès 2046. Le contenu du projet de PLUi ne convainc pas sur la concrétisation de cette ambition, pourtant portée par la même collectivité.

La MRAe recommande d'analyser et de développer dans le PLUi les moyens de favoriser le développement local de projet de production d'énergie renouvelable respectueux de l'environnement, en accord avec l'ambition affichée par la communauté d'agglomération de se placer sur une trajectoire de « *territoire à énergie positive* » dès 2046.

À cet effet, elle recommande d'identifier l'ensemble des sites anthropisés susceptibles d'accueillir des projets pour le photovoltaïque, et de retenir ceux présentant la moindre incidence environnementale et paysagère.

5.6.2 Réduction des émissions de gaz à effet de serre

Le Grand Cahors affirme dans le PLUi, comme dans le PCAET, la volonté de favoriser la baisse des consommations énergétiques notamment en réduisant « *les déplacements, en rapprochant le plus possible l'offre d'habitat des services, commerces et /ou équipements de proximité* ». Mais le dossier ne démontre pas en quoi un développement « *multipolaire* » permettrait de réduire les déplacements dans les proportions nécessaires, alors même que le diagnostic a relevé que « *l'installation croissante des actifs à la campagne (...) génère une forte augmentation des mobilités domicile-travail* ». Le diagnostic foncier devrait, au-delà de l'identification des seuls terrains disponibles, identifier ceux en lien avec la proximité des services et commerces, aux dessertes en transport en commun existant et projetées, ainsi que la qualité et la densité du maillage de circulations douces, cet ensemble de considérations permettant de réduire l'usage de la voiture individuelle. La même démarche pourrait être appliquée aux projets de STECAL.

Pour organiser l'accueil des nouveaux logements sur l'ensemble de l'armature territoriale, le projet de PLUi entend restreindre la production de logements sur le pôle urbain qui présente pourtant le lieu où se concentre la majorité des équipements et services, par rapport aux objectifs du SCoT ainsi que par rapport aux constructions effectivement réalisées sur la période 2016-2021, comme le montre le tableau suivant.

	SCoT	PADD	Réalisation 2016-2021 à partir des données Sit@del disponibles	Production PLUi
POLE URBAIN	66%	56-60%	61,00%	44,6-45,4%
POLARITES D'EQUILIBRE	5%	4-6%	4,00%	5,30%
POLARITES DE SERVICES	9%	10-12%	11,00%	15,50%
COMMUNES RURALZS	20%	24-26%	24,00%	33,8-34,6%
Part sur les communes pôles	80%	70% à 78%	76%	65,4% à 66,2%

Tableau récapitulant les objectifs de production de logements dans le PLUi, issu du rapport de présentation

Cette recherche d'équilibre entre les communes ne s'est pas appuyée sur les possibilités d'accès à des transports autres que par la voiture individuelle, par exemple en la conditionnant aux facilités d'accès à des gares et à des modes doux et covoiturage. Le diagnostic montre pourtant que les déplacements sont le secteur qui émet le plus de gaz à effet de serre sur le Grand Cahors et constitue donc un « levier d'action à mettre en œuvre en priorité ». Quatre cinquièmes des déplacements quotidiens liés au travail sont liés à la ville de Cahors.

Ainsi contrairement aux intentions de réduction des déplacements, 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 d'une armature territoriale qui défavorise le pôle urbain au détriment de secteurs uniquement desservis par la voiture individuelle.

La MRAe recommande de traduire concrètement dans l'armature territoriale et dans tous les choix d'urbanisation, la recherche d'une moindre dépendance aux énergies nécessaires aux déplacements à travers une priorisation du pôle urbain ainsi que des zones proches des services et commerces, potentiellement desservies par les transports et les modes doux de transports.

5.6.3 Adaptation au changement climatique

Le projet de PCAET du Grand Cahors a montré d'importantes vulnérabilités du territoire liées au changement climatique.

La MRAe estime que l'appropriation de ces enjeux par les acteurs locaux est essentielle, pour les traduire dans l'ensemble des politiques menées sur le territoire. La vulnérabilité du territoire au changement climatique est prise en compte à travers plusieurs mécanismes, mais insuffisamment, par exemple, en plus des exemples précédemment évoqués dans les autres thématiques :

- la part minimale de surface non-imperméabilisée ou éco-aménageable ne concerne que les nouvelles constructions, sans identifier par exemple des possibilités de végétaliser des parkings ou espaces publics existants, voire des besoins d'îlots de fraîcheur dans la ville centre ;
- pour les nouvelles constructions, le PLUi pourrait prescrire des conceptions et formes urbaines adaptées et laissant circuler l'air, renforcer la végétation avec des zones d'ombres de manière générale y compris dans les aménagements nouveaux et existants (pistes cyclables...) ;
- les zones humides qui jouent un rôle essentiel dans l'adaptation n'ont pas été identifiées en complément de l'inventaire mené par le département (cf supra) ; celles identifiées ne sont pas suffisamment préservées, ainsi que l'illustre l'exemple du STECAL impactant une zone humide cité plus haut.

La MRAe recommande de renforcer l'utilisation du panel d'outils prévus dans le code de l'urbanisme pour atténuer les effets du changement climatique dans l'ensemble du PLUi, de l'appliquer aux constructions comme aux aménagements, aux nouveaux projets comme aux réhabilitations et reconstructions sur l'existant.