



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

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

Avis sur l'élaboration du PLUi de la communauté de communes de la Vallée du Lot et du Vignoble (46)

N°Saisine : 2023-011700

N°MRAe : 2023AO56

Avis émis le 5 juillet 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 07 avril 2023, l'autorité environnementale a été saisie par la communauté de communes pour avis sur le projet de plan local d'urbanisme intercommunal de la Vallée du Lot et du Vignoble (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 en collégialité électronique conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Stéphane Pelat, Jean-Michel Salles et Annie Viu. En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres 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 la direction départementale du Lot ont été consultés en date du 14 avril 2023. Le directeur des territoires du Lot a répondu en date du 22 mai 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 Vallée du Lot et du Vignoble vise à doter les 27 communes de la communauté de communes d'un document d'urbanisme commun.

Le scénario d'accroissement démographique, déconnecté des tendances passées, se traduit par une surestimation du nombre de logements nécessaires qui, ajouté à d'autres besoins mal justifiés dans le dossier, génère un accroissement de la consommation d'espace prévue au regard de celle constatée par le passé.

D'une manière générale les incidences sur l'environnement, y compris les incidences cumulées, ne sont pas clairement identifiées à l'échelle des secteurs susceptibles d'être impactés par la mise en œuvre du PLUi, malgré le caractère étoffé du dossier.

La MRAe considère que le PLUi est susceptible d'impacts significatifs sur l'environnement et que, compte tenu des défauts méthodologiques de l'évaluation, le rapport de présentation n'apporte pas les éléments permettant d'assurer que les principaux enjeux environnementaux sont correctement appréhendés, maîtrisés, et restitués au public. Elle estime qu'il est nécessaire de reprendre substantiellement le rapport de présentation ; ce qui implique que le projet de PLUi soit présenté à nouveau à la MRAe pour avis.

Les éléments présentés ci-après ne visent pas l'exhaustivité, mais apportent un éclairage sur différents sujets à prendre en considération dans un rapport de présentation amendé.

AVIS DÉTAILLÉ

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

L'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la Vallée du Lot et du Vignoble (46) 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 2020², en raison de la présence d'un site Natura 2000 identifié sur le territoire au titre de la Directive « Habitats, faune, flore » : la zone spéciale de conservation « *Coteaux de Thézac et Montayral* » (FR7200732). Le projet fait par conséquent l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie.

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe³ 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

2.1 Le territoire

Située au sud-ouest du département du Lot, la communauté de communes de la Vallée du Lot et du Vignoble est composée de 27 communes rurales sur une superficie de 370 km². Son territoire compte 14 456 habitants en 2020 (population municipale – source INSEE), répartis entre les pôles de Prayssac (2 419 hab), la ville-centre de Puy-l'Evêque (1 929 hab), Luzech (1 776 hab), Duravel (947 hab), Sauzet (530 hab), et les plus petits villages.

Avec une stagnation démographique à l'échelle de l'ensemble du territoire (diminution moyenne annuelle de 0,24 % entre 2014 et 2020 – source INSEE), l'évolution de population est néanmoins contrastée, entre une partie ouest, incluant la commune centre, en déclin en lien avec celui du bassin industriel de Fumel et à la déprise agricole... et une partie à l'est bénéficiant de croissance démographique, s'expliquant par la péri-urbanisation de Cahors et la proximité de l'axe autoroutier Cahors-Caussade.

Le territoire est isolé des aires urbaines, à l'exception de la frange est intégrée à la couronne péri-urbaine de Cahors. Traversé d'est en ouest par la rivière Lot et l'axe routier Fumel-Cahors, le territoire de la Vallée du Lot et du Vignoble est maillé de petites routes reliant les combes et vallées encaissées, avec peu d'alternatives à la voiture individuelle.

La richesse du territoire et de ses habitats naturels, propice à l'accueil d'espèces de faune et de flore à forts enjeux de conservation, découle de la diversité des paysages et des milieux présents (zones humides, pelouses

2 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.

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

et landes sèches, boisements...), notamment attestée par la présence d'un site Natura 2000 défini au titre de la directive « *habitats – faune – flore* », une vingtaine de zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF), un arrêté préfectoral de protection de biotope « *falaises lotoises* » (rapaces), onze plans nationaux d'action (PNA) en faveur du Lézard Ocellé et du papillon *Maculinea* ainsi que trois sites naturels identifiés au titre du patrimoine géologique. Le territoire comporte aussi des éléments remarquables du patrimoine bâti.

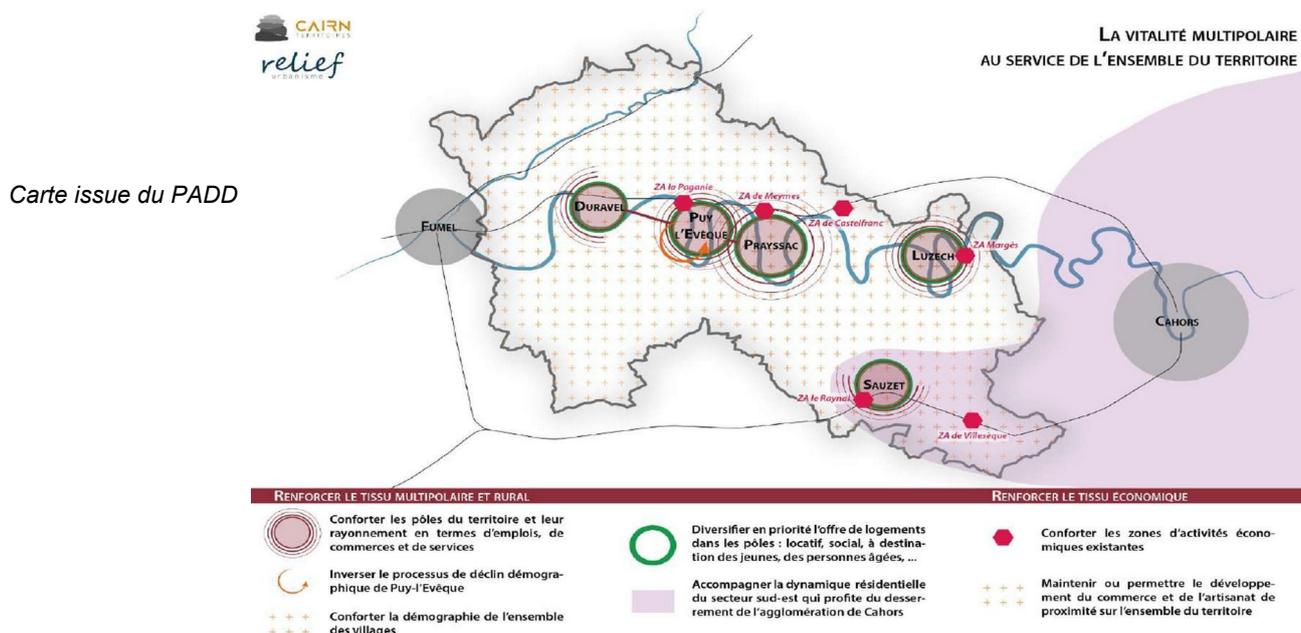
Au-delà des sites identifiés pour leur intérêt environnemental, la diversité des milieux naturels et les atouts paysagers constituent des enjeux majeurs de ce territoire, participant à son identité.

Le territoire intercommunal fait partie du territoire du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) Cahors et sud du Lot, qui compte 73 000 habitants en 2020 (source INSEE), sur 103 communes regroupées en quatre intercommunalités. Le SCoT a été approuvé le 21 juin 2018 après un avis rendu par la MRAe Occitanie en date du 4 mai 2017⁴.

2.2 Le projet de PLUi

La communauté de communes vise deux grands objectifs qui structurent son projet d'aménagement et de développement durable (PADD) : exploiter les atouts du territoire pour le développer (axe 1), et cultiver la multipolarité au service des populations (axe 2).

La collectivité prévoit d'accueillir 1 000 nouveaux habitants d'ici 2034, en proposant une offre de logements suffisamment importante et diversifiée pour répondre aux attentes des nouveaux ménages, de la population existante et de la demande en résidences secondaires : 1 500 logements sont prévus à horizon de 15 ans, dont 74 % de résidences principales. Le PADD entend réduire la forte consommation d'espace passée, en limitant l'urbanisation à usage d'habitat, en mobilisant mieux l'existant et en densifiant les espaces déjà artificialisés. Il est toutefois prévu de mobiliser 200 ha « *hors aménagements nécessaires à ces constructions* » pour le seul secteur résidentiel. La collectivité ambitionne de renforcer son économie en permettant les activités commerciales et artisanales sur l'ensemble du territoire et en favorisant le développement du tourisme. S'agissant des entreprises, la collectivité souhaite, grâce à un équipement en haut et très haut débit et à une politique attractive, attirer de nouvelles installations et accompagner les projets d'extension des établissements existants, sur les six zones d'activités existantes. « *Le triptyque paysages – agriculture – tourisme* » doit aussi constituer « *un levier d'attractivité et de développement* ».



4 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2017ao51.pdf

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Sur un territoire de qualité environnementale et paysagère, marqué par une démographie en baisse, mais caractérisé par une forte consommation d'espace associée à une forte dépendance aux déplacements motorisés individuels, la MRAe estime que les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans ce projet de PLUi sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels et des paysages ;
- la préservation de la ressource en eau dans un contexte de changement climatique ;
- la prise en compte des risques naturels ;
- la transition énergétique et climatique.

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

L'évaluation environnementale d'un PLUi s'inscrit dans un ensemble hiérarchisé de planifications et de projets d'urbanisme devant, chacun à son niveau, prendre en compte les questions environnementales à la bonne échelle. Elle doit viser à interroger le contenu du projet de document au regard de ses incidences sur l'environnement, retranscrit dans un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. Par la clarté de ses explications, la démarche d'évaluation environnementale doit aussi contribuer à la transparence des choix et à l'information du public sur l'impact des politiques publiques. Le maître d'ouvrage peut utilement se reporter au guide de référence réalisé par le commissariat général au développement durable⁵.

En l'état, l'évaluation environnementale du PLUi de la Vallée du Lot et du Vignoble telle que retranscrite dans le rapport de présentation ne remplit pas son rôle :

- les grands choix structurants comme le scénario démographique et la consommation d'espace, ainsi que le choix des secteurs identifiés à développer ou aménager susceptibles d'impacter l'environnement, ne sont pas justifiés au regard des solutions de substitution raisonnables ;
- l'état initial de l'environnement est dense, sans être doté d'éléments utiles à la construction du projet, comme au suivi ultérieur des effets du PLUi.
- L'état initial naturaliste présente les milieux naturels à des échelles inexploitable⁶. 151 pages de tableaux listent les espèces de faune et flore présentes sur le territoire intercommunal, y compris très communes comme le lierre grimpant⁷, sans que ces éléments puissent être utilisés dans la construction du projet. L'inventaire départemental des zones humides, incomplet, ne semble pas avoir été rigoureusement complété, le rapport évoquant des passages terrains sans en restituer ni les conditions de réalisation ni le résultat (Livret 1.4 p.41)⁸. Le lien entre les enjeux naturalistes supposés et les secteurs amenés à être impactés est rendu difficile par une présentation qui ne permet pas de trouver facilement les informations pertinentes⁹ ; par exemple, seule une recherche effectuée indépendamment

5 Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, éditions Théma, novembre 2019 ; notamment la fiche 17 relative à l'articulation entre les évaluations des documents d'urbanisme et celle des projets, dans le cadre des procédures d'évolution (révisions, ...).

6 Livret 1.4

7 Livret 1.4.1

8 Méthodologie, critères utilisés, périodes de passage, ... Le rapport environnemental (Livret 1.3) indique que les passages terrains, sans évoquer spécifiquement la recherche de zone humides, auraient eu lieu au printemps-été, hors périodes optimales d'observation de tels milieux.

9 Par exemple, le premier niveau d'enjeux (« moyen, fort, très fort ») affecté aux habitats naturels sur les zones de projet - Livret 1.3 p.66 et ss-, ne permet pas de comprendre quels types de projet ni quels types d'enjeux naturalistes sont présentés : les tableaux récapitulatifs présentés ensuite par secteur ne permettent pas de repérer facilement les projets, de savoir quels enjeux naturalistes ont été analysés et ne restitue que très sommairement les résultats d'inventaires

du rapport environnemental, par comparaison du règlement graphique et des zones d'inventaire, permet de localiser des zones d'extension de l'urbanisation situées en ZNIEFF¹⁰. Aucun inventaire écologique ne semble avoir été réalisé sur ce type de secteur dans lequel la présence potentielle d'espèces protégées, ou les enjeux spécifiques, ne sont pas connus.

Le rapport environnemental explique aussi que les passages terrains n'ont pas pu concerner tous les secteurs de projets y compris à très forts enjeux du fait de « rajouts dans le zonage (...) intervenus très peu de temps avant l'arrêt du PLU », comme la création d'un golf de 18 trous assorti d'un projet agricole sur 75 ha de terrains situés dans un méandre de la rivière Lot.

Les éléments de nature ordinaire (haies, arbres, boisements...) sont décrits à une échelle globale sans identifier d'éventuels éléments qu'il pourrait être intéressant de préserver.

- les autres enjeux environnementaux, décrits à une échelle globale, ne permettent pas de guider le projet. Sur les paysages par exemple, il manque un focus sur les secteurs les plus impactants comme les zones d'activités ou les secteurs d'extension de l'urbanisation situés en hauteur ou à forte visibilité, ou encore les vues à préserver. Certains enjeux ne font l'objet d'aucune présentation ni analyse, comme la ressource en eau. Les « zones susceptibles d'être touchées de manière notable », partiellement analysées du point de vue des enjeux naturalistes, ne le sont pas du point de vue des autres enjeux environnementaux pertinents selon le secteur.
- l'analyse des incidences et la déclinaison de la démarche « éviter, réduire, compenser » ne peuvent, du fait d'une connaissance imprécise et d'une présentation claire desdits enjeux, être convenablement réalisées et traduisent le caractère inachevé de la démarche d'évaluation environnementale. Le rapport environnemental affirme avoir pris en compte de nombreux enjeux sans les avoir étudiés au regard des projets, par exemple sur les risques, la ressource en eau, etc., alors que ces éléments devraient orienter les choix du PLUi.

L'absence d'analyse des incidences du zonage ainsi que des 75 ha liés au projet de golf, au regard de la consommation d'espace, la biodiversité et les continuités écologiques, la ressource en eau ou encore sur d'autres enjeux éventuellement à identifier, ainsi que l'absence de recherche de solutions alternatives, constituent une grave lacune de l'évaluation environnementale stratégique du document d'urbanisme, qui ne peut se contenter de renvoyer à de futures études mais doit organiser la prise en compte de l'environnement à son niveau.

Les incidences cumulées liés aux différents secteurs de projets, du point de vue de la biodiversité, des paysages, de la ressource en eau, ..., ne sont pas analysées.

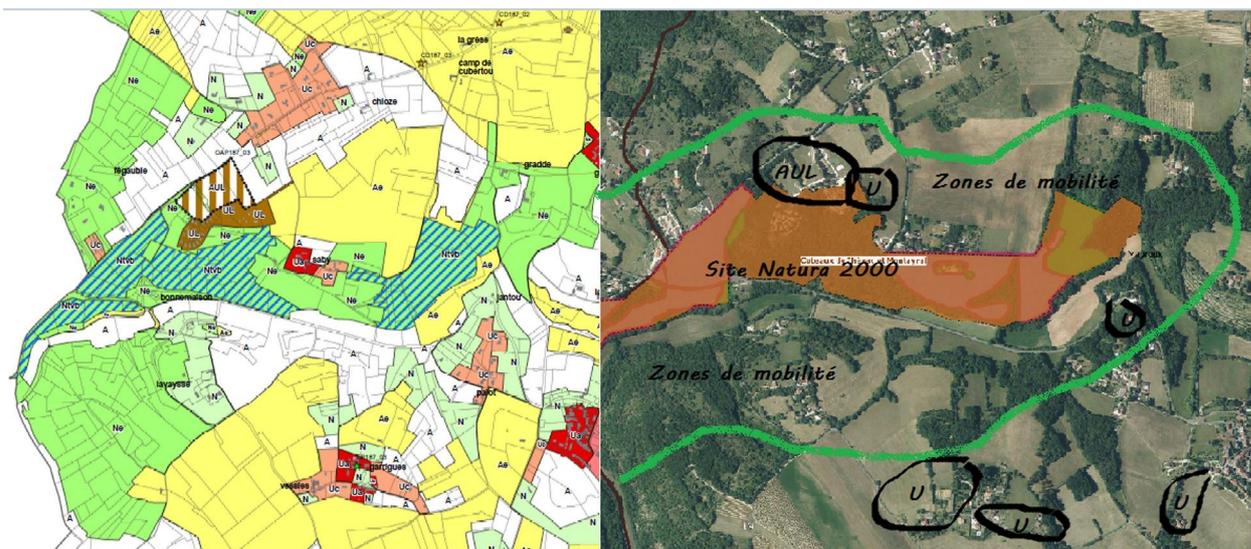
Le dossier ne récapitule pas non plus les mesures effectivement transposées dans le PLUi. Des points d'interrogation sont mentionnés dans le tableau, résumant les incidences résiduelles. Le rapport de présentation comporte aussi des propositions ne mentionnant pas ce qui a été effectivement défini (propositions en jaune dans le rapport environnemental, Livret 1.3, par exemple p.13 ; absence d'incidences résiduelles fortes à très fortes « si les arbitrages proposés aux élus sont acceptés », p.6, etc).

L'analyse des incidences sur le site Natura 2000 contient, à la différence d'autres enjeux environnementaux, une présentation des parcelles destinées à être urbanisées aux abords immédiats du site, comme le projet d'extension du village de vacances des Cigales (zone à urbaniser AUL) et une zone U d'extension de l'urbanisation, sur la commune de Mauroux ; mais il élude les autres projets d'extension à proximité immédiate (plusieurs extensions de zones Uc entourant le site). La fonctionnalité des réservoirs et corridors écologiques est confortée par la qualité écologique des espaces situés en dehors de ces espaces. Le SCoT de Cahors Sud Lot a identifié de telles zones, assimilables à des zones tampons permettant le déplacement fréquent de la faune hébergée dans les réservoirs de biodiversité.

terrains.

10 Par exemple, l'extension de zone Uc et la nouvelle zone Auc à Puy-l'Evêque sont situées dans le boisement de la ZNIEFF de type I « Bois de la Croix Dominique, église de Cazes et vallons des ruisseaux de Cazes et de la Paillole » ; ce qui n'apparaît ni dans la présentation des enjeux moyen, fort ou très fort liés aux secteurs de projet, ni dans la restitution de l'analyse par secteur.

Leur analyse manque entièrement ici y compris pour les secteurs d'extension de l'urbanisation situés dans la « zone de mobilité » du SCoT.



Extrait du zonage de la commune de Mauroux et report sur une vue aérienne dans le même secteur du site Natura 2000, de la zone de mobilité du SCoT, et de quelques extensions de l'urbanisation

Les mesures ERC mentionnées dans le rapport environnemental ne sont pas reprises dans les pièces opposables ou pas complètement : la mare située entre les deux prairies de la zone AUL n'est pas protégée, et les zonages Ne et Ntvb couvrant le site Natura 2000 admettent des exceptions importantes à la règle d'inconstructibilité (cf infra).

- Le rapport environnemental (Livret 1.3) lui-même relève l'insuffisante prise en compte de certains enjeux écologiques dans le projet de PLUi comme l'absence de protection suffisante des zones situées en site Natura 2000 et des zones humides qui ont été identifiées, ainsi que des éléments de nature ordinaire et du patrimoine naturel et rural.

L'évitement étant la seule phase de la séquence ERC qui garantisse la non atteinte à l'environnement, il doit être privilégié en cas d'enjeux environnementaux importants, qui restent ici en partie méconnus. En l'état et à défaut d'une analyse approfondie sur les secteurs à enjeux, et de leur prise en compte à travers l'application correcte de la séquence ERC, le PLUi demeure susceptible d'impacts significatifs sur l'environnement.

La MRAe recommande de reprendre le dossier dans le sens d'une meilleure précision et lisibilité de la démarche d'évaluation environnementale.

Elle recommande de compléter par des analyses localisées des enjeux environnementaux pertinents dont certains restent à identifier, sur l'ensemble des zones susceptibles d'être impactées par la mise en œuvre du PLUi.

S'agissant des enjeux naturalistes, elle recommande de procéder à des pré-diagnostic écologiques des secteurs à enjeux maintenus dans le projet d'urbanisation, incluant a minima la recherche de zones humides et la présence potentielle d'espèces protégées. Elle recommande de reprendre sur la base de ces compléments la démarche d'analyse des incidences notamment sur le site Natura 2000, et d'application de la démarche « ERC », incluant les incidences cumulées, en privilégiant l'évitement.

La MRAe recommande de reprendre substantiellement le rapport de présentation, ce qui implique que le projet de PLUi soit présenté à nouveau à la MRAe pour avis une fois amendé.

Les éléments présentés ci-après ne visent pas l'exhaustivité, mais apportent un éclairage sur différents sujets à prendre en considération dans un rapport de présentation amendé.

5 Analyse non exhaustive de quelques éléments du dossier

5.1 Analyse de l'articulation avec les plans et programmes

L'analyse de l'articulation du PLUi avec les plans et programmes confronte les grands objectifs du PLUi aux prescriptions du SCoT de Cahors et Sud Lot, approuvé en 2018, sans prendre en compte les documents entrés en vigueur depuis cette date. La bonne articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur, au-delà d'une simple analyse de la compatibilité dans le cadre de l'évaluation environnementale, reste à démontrer au regard des dispositions effectives contenues dans le PLUi qui ne sont pas toujours analysées, en particulier au regard :

- du document d'orientations et d'objectifs du SCoT : les principes d'organisation territoriale et renforcement des pôles (P4), de limitation des extensions de zones d'activités (P5), réinvestissement des centre-bourgs (P28 et ss), recentrage de l'armature commerciale (P40 et ss), implantation de l'urbanisation à proximité des zones d'emplois et de transport (P49), valorisation et préservation des panoramas, points de vue et paysages (P73 et ss), notamment depuis les chemins de randonnées (P10), définition et préservation de la TVB (P85 et ss), préservation stricte des zones humides (R60), prise en compte des risques connus sans se limiter à la seule prise en compte des plans de prévention des risques (P104), dans les choix d'urbanisme (R65), en particulier le risque mouvement de terrain (P105), le risque inondation, la maîtrise de l'urbanisation et de l'imperméabilisation en amont des zones inondables et en surplomb, la réduction des surfaces imperméabilisées en amont et en aval, la gestion des eaux de pluie à la parcelle et la préservation des zones humides (P107) ;
- du PGRI 2022-2027 du bassin Adour-Garonne, approuvé par le préfet coordonnateur de bassin le 10 mars 2022, notamment l'objectif stratégique n°4 visant à réduire la vulnérabilité via un aménagement durable des territoires. Il invite à développer des synergies entre les politiques d'aménagement des territoires et la prévention des risques. Plusieurs dispositions guident la prise en compte du risque dans les PLUi, pour « *stabiliser, voire réduire, la vulnérabilité de leur territoire et l'exposition des populations* » : par débordement de cours d'eau en présence ou en l'absence de PPRi (disposition D4.3), par ruissellement (disposition D4.4), avec la mise en place d'indicateurs spécifiques (disposition D4.6), et en édictant des principes guidant les projets d'aménagement (D4.9) ;
- des dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Adour-Garonne 2022-2027, adopté postérieurement au SCoT : limiter l'imperméabilisation nouvelle des sols et le ruissellement pluvial et chercher à desimpermeabiliser l'existant (A31), préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques et humides (A33, D30, D38), intégrer des mesures de préservation des espèces et leurs habitats dans les documents de planification (D46), préserver la ressource en eau (A32, B24, B25), promouvoir les solutions fondées sur la nature (B2).

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'articulation des mesures effectives du PLUi avec le SCoT sur les thématiques qui n'ont pas été suffisamment analysées dans le dossier, et d'intégrer à l'analyse les documents postérieurs au SCoT, en particulier le PGRI et le SDAGE.

5.2 Mécanisme de suivi des effets sur l'environnement

Le mécanisme de suivi ne permet pas de suivre les effets du plan sur l'environnement ni d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées. Les indicateurs proposés sont peu opérationnels. Aucun n'est chiffré, doté d'un état initial permettant d'en suivre l'application dans le temps, ni d'objectif permettant d'enclencher des mesures correctrices. Par exemple, l'indicateur « *évaluation des modalités de préservation des enjeux paysagers, environnementaux, agricoles et nombre de projets touristiques en lien avec ces enjeux* » paraît difficile à objectiver.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par :

- **des indicateurs environnementaux en lien avec les compléments attendus sur l'état initial, chiffrables et clairement exprimés ;**
- **des objectifs ou jalons pour chaque indicateur, à différentes échéances, permettant d'enclencher des mesures correctives en cas de non atteinte.**

5.3 Résumé non technique de l'évaluation environnementale

Le résumé non technique est absent. La MRAe estime que ce document, à écrire spécifiquement à destination du public après avoir clarifié par ailleurs les attendus du dossier, est essentiel pour l'appropriation du projet de PLUi et de la démarche d'évaluation environnementale.

La MRAe recommande d'établir un résumé non technique dans un document séparé du rapport de présentation, spécifiquement écrit à destination du grand public, de le doter de cartes de synthèse du projet d'urbanisation et ses incidences environnementales, en tenant compte des recommandations du présent avis.

5.4 Maîtrise de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

5.4.1 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 constituent les principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et comportent également des impacts négatifs en matière de paysage, de ruissellement, de ressource en eau, de consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre. Le PADD affirme d'ailleurs la volonté des élus de la communauté de communes de « *réduire la consommation d'espace et l'étalement urbain* ».

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 à l'échéance 2050, que le rythme de consommation d'espace 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.

Les données chiffrées de la consommation d'espace passée et prévue dans le PLUi manquent particulièrement de clarté.

Les chiffres avancés, variables dans le document, montrent que la consommation d'espace passée s'est très majoritairement réalisée au détriment des espaces agricoles et a eu tendance à ralentir les dernières années. Le livret 1.7 indique que « *la tâche bâtie a augmenté de 222,2 ha entre 2009 et 2018* » (p.11), puis qu'« *entre 2009 et 2018, ce sont 189,7 ha d'espaces naturels et agricoles qui ont été consommés au profit de l'urbanisation* » (p.20), puis indique (p.23) « *Au prorata sur 10 ans (2012-2022), la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers est estimée à 159,0 hectares* ».

Ces chiffres doivent être davantage confortés et explicités, en raison de leurs divergences d'une part et d'autre part du différentiel important avec les données chiffrées disponibles sur le portail national de l'artificialisation mentionnant une consommation d'espace de 72 ha entre 2011 et 2021, période avec laquelle la consommation future sera comparée en application de la Loi Climat et Résilience. Une clarification permettrait aussi de définir une méthodologie de comparaison avec les éléments pris en compte pour la consommation future.

Le rapport de présentation prévoit une consommation future de 100 ha (Livret 1.2 Justification, p.20), ce qui est très inférieur à la consommation d'espaces naturels et agricoles véritablement projetée dans le PLUi pour la MRAe. En effet :

- les capacités de densification des espaces urbanisés sont variables selon les documents du rapport de présentation : le livret 1.7 estime que sur les 121 ha de potentiel identifié dans la trame urbaine (62 ha en dents creuses et 59 ha par division foncière et renouvellement), sur la base d'hypothèses de rétention foncière, 46 ha seraient mobilisables à horizon de 10 ans ; le livret 1.2 estime que sur 284 ha de potentiel identifié dans la trame urbaine (194 ha de dents creuses et 90 ha de jardins), 103 ha seraient mobilisables à l'échéance du PLUi, en s'appuyant sur « l'appréciation des élus » ; dans tous les cas les potentiels ne sont pas suffisamment analysés pour être rendus opérationnels ; rien n'explique qu'une part de ces potentiels, définis dans des trames urbaines parfois très lâches, ne soit pas comptée dans la consommation d'espace future du PLUi, minorée sur cet aspect ;
- 114 ha sont prévus en zone à urbaniser AU ouvertes et fermées : 69 ha pour l'habitat, 21 ha pour les zones d'activités économiques, 24 ha pour les activités de loisirs. La MRAe estime que la totalité de ces zones, incluant les zones AU fermées mais définies comme zones à urbaniser à échéance du PLUi et disposant désormais d'un délai de 6 ans pour être ouvertes effectivement à l'urbanisation, doit être prise en compte dans la consommation d'espace programmée du PLUi ;
- il manque aussi :
 - les surfaces (souvent en Uc), non chiffrées mais concernant un grand nombre d'extensions de zones urbaines ; les exemples ci-dessous, non exhaustifs y compris même à l'échelle de la commune examinée, ne sont pas actuellement pris en compte dans la consommation d'espace programmée ;



Exemples non exhaustifs pris sur la commune de Mauroux, d'extensions de zones urbaines non comptées dans la consommation d'espace programmée

- la part nouvelle, non chiffrée, des 89 ha de secteurs de taille et capacité limitées (STECAL) – secteurs Ast, Nst, Ni ;
- tout ou partie des 75 ha prévus pour un futur golf sur la commune d'Albas (zonage Ag). Le projet sommairement décrit prévoit d'allier agriculture et loisirs avec deux sous-secteurs classés en zone à urbaniser de loisirs (AUL), permettant les constructions liées aux loisirs. La MRAe considère que les surfaces amenées à grever les espaces naturels et agricoles en modifiant la fonctionnalité des sols vont bien au-delà des seules surfaces constructibles du golf, la totalité des terrains affectés à cette activité devant être prise en compte ;
- le cas échéant, si ces éléments ont bien été pris en compte dans la consommation de référence passée, les surfaces, non chiffrées dans le dossier, d'emplacements réservés en zone naturelle ou agricole, y compris les projets routiers portés par d'autres collectivités (département).

Au vu de ces éléments, la MRAe estime que le PLUi prévoit une forte augmentation de la consommation d'espace, qui ne peut en l'état être précisément chiffrée.

La MRAe recommande de présenter un bilan clair des consommations d'espaces passées et futures, en présentant l'ensemble des espaces aujourd'hui à usage et vocation agricole, naturel ou forestier, voués à perdre cet usage ou cette vocation du fait du PLUi, et d'en préciser les surfaces. Elle recommande en conséquence de réviser son projet pour démontrer une modération de cette consommation.

Elle recommande aussi d'exposer la manière dont le territoire entend s'inscrire dans la trajectoire prévue par la loi « climat » de réduction de la consommation d'espace de 50 % par rapport à la décennie 2010-2020.

5.4.2 Consommation d'espace à vocation d'habitat

Le PADD entend s'appuyer « sur les atouts d'attractivité du territoire » pour accueillir 1 000 habitants supplémentaires d'ici 2034. Il estime qu'« avec 651 habitants en plus entre 1999 et 2015, la CCVLV – nom de la communauté de communes – est une terre d'accueil pour toutes les populations (actives, retraités, touristes...) qui viennent y chercher un cadre de vie de qualité, couplé à un niveau de services intéressant en milieu rural ». Le PLUi organise l'accueil de 900 habitants en 11 ans, de 2023 à 2034. Ce scénario non étayé n'est pas en adéquation avec la diminution régulière de la population municipale à l'échelle de l'intercommunalité constatée par l'INSEE : 14 733 hab en 2009, 14 670 hab en 2014, et 14 456 hab en 2020, soit une baisse de population de 0,24 % par an entre 2014 et 2020.

Le rapport de présentation n'explique pas non plus comment ce scénario démographique de 900 hab en 11 ans, fortement surévalué au regard des tendances observées, justifierait un besoin de « 1 570 logements à produire », dont « 1 400 à construire » soit une quantité moyenne annuelle de « logements à produire par an : 155 » (Livret 1.2 Justification des choix), en contradiction avec le ralentissement du rythme de construction constaté dans le même document qui relève une production moyenne annuelle de 27 logements ; il en résulte une surestimation du besoin foncier, déconnecté des prévisions d'augmentation de la population, même surestimée, susceptible d'accueillir ces constructions.

Le rapport de présentation mentionne l'objectif théorique de réhabiliter 65 logements vacants, sans diagnostic plus opérationnel des potentiels ni lien avec les conventions en cours ou signées (programmes « Petites villes de demain »).

69 ha de zones AU ouvertes et fermées sont prévues pour l'habitat, alors que le dossier ne démontre pas que le potentiel de densification, mal identifié, soit insuffisant. Pour une meilleure compréhension ce potentiel doit être reporté sur des cartes permettant de l'analyser, en y ajoutant les nombreuses surfaces classées en zone U situées en extension de l'enveloppe urbaine (cf supra).

Au final, aucun mécanisme ne vient garantir une urbanisation prioritairement dans la trame urbaine, une reconquête des centres-bourgs et une absence de poursuite des phénomènes d'étalement. L'adéquation des surfaces aux besoins n'est pas démontrée.

La MRAe recommande de reconsidérer le scénario de développement démographique, d'évaluer le besoin de logements au regard de scénarios alternatifs mieux étayés et plus conformes à la tendance observée et en prenant en compte les enjeux environnementaux du territoire. Elle recommande de redéfinir sur cette base un besoin de consommation d'espace plus mesuré et compatible avec la politique engagée pour la revitalisation des centres-bourgs.

5.4.3 Consommation d'espace à vocation économique

Le rapport de présentation ne comporte pas de justification de la mobilisation des zones à urbaniser en extension de l'urbanisation à usage d'activités pour les activités économiques (21 ha de zone AUX), venant pourtant s'ajouter aux 17,3 ha disponibles et aménagés (Livret 1.6 p.22). Simplement fondé sur le souhait de permettre la création d'emplois de façon diffuse sur l'ensemble des six zones, sans analyse des zones existantes, le projet n'évoque pas les éventuelles possibilités de réhabilitation voire de mutualisation qui auraient pu réduire le besoin d'extension et recentrer les activités sur un nombre réduit de pôles.

La MRAe recommande de justifier les besoins en foncier économique à l'aune des espaces déjà disponibles et aménagés, afin de ne pas compromettre l'opportunité de limiter la consommation d'espace et de recentrer les activités sur les pôles et, à défaut, de reclasser ces extensions en zone naturelle ou agricole.

5.5 Préservation des milieux naturels et des paysages

Le rapport environnemental explique que la trame verte et bleue (TVB) a été définie à partir de celle du SCoT et complétée localement. La méthode retenue pour compléter la trame du SCoT n'est pas précisée.

Le rapport environnemental explique avoir ajouté à la TVB du SCoT les ripisylves de cours d'eau, ainsi que « *certaines zones humides et pelouses sèches* », sans toutefois fournir de restitution permettant d'observer comment les éléments majeurs de la TVB et les zones de mobilité des réservoirs et corridors ont été définis dans le PLUi. Au contraire, la comparaison entre la TVB simplifiée du SCoT et celle du PLUi ne montre quasiment pas de différence, alors même que la vallée du Lot et du Vignoble, définie de façon peu précise au niveau du SCoT¹¹, aurait mérité d'être mieux délimitée à l'échelle du PLUi

Le rapport explique aussi que « *les zones à enjeux et TVB sont évitées au maximum* », sans permettre au lecteur d'apprécier une telle assertion, notamment sur les zones de projet. Les points de rupture et éléments de continuité à renforcer ou renaturer ne sont pas non plus étudiés.

La protection de la TVB ainsi définie se traduit dans les pièces opposables par un sous-zonage spécifique en zone naturelle (Ntvb) et agricole (Atvb). Deux sous-zonages correspondant aux secteurs « *à forte valeur paysagère, patrimoniale ou écologique* » agricoles (Ae) et naturels (Ne), complètent le dispositif, sans donner une vision globale de ces zonages à l'échelle du territoire du PLUi, ni justifier leur localisation ni les règles applicables au regard d'une analyse territoriale. L'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique « *paysage et patrimoine* » comporte des mesures intéressantes d'intégration de la TVB au niveau des projets, sans toutefois avoir servi à définir les choix de localisation. Certaines de ces mesures auraient dû faire l'objet d'un examen au niveau du document d'urbanisme au lieu d'être renvoyées au projet, comme veiller « *à ne pas implanter de bâtiments sur les versants boisés* », veiller « *à réduire à son minimum l'artificialisation des sols* »...

La protection effective des éléments identifiés n'est pas non plus garantie. Les exceptions à l'inconstructibilité de ces zones sont nombreuses sans paraître définies au regard des enjeux à préserver¹². Les « *projets nécessitant une étude d'impact* » y sont interdits, mais, un document d'urbanisme ne pouvant pas comporter de règle de procédure, l'effectivité de ce mécanisme n'est pas garantie. Aucune protection spécifique n'est associée aux éléments identifiés dans le règlement graphique au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme. Aussi contrairement à ce qu'affirme le rapport de présentation, les « *240 entités linéaires, surfaces ou ponctuelles* », correspondant à des « *haies, alignements arborés, arbres, mares, certains boisements, certains patches de pelouses sèches* », ne font l'objet d'aucune protection opposable dans le règlement. Les zones humides ne font l'objet d'aucune protection spécifique, le rapport expliquant que « *la loi sur l'eau les préserve déjà de plusieurs travaux* ». La MRAe rappelle le fort enjeu attaché à la préservation des zones humides, indépendamment de l'application éventuelle d'une autre législation.

La MRAe recommande de compléter substantiellement la définition de la TVB du territoire, de la localiser sur des cartes lisibles, et de lui assurer une protection effective.

5.6 Préservation de la ressource en eau

Le grand bassin Adour-Garonne auquel appartient le territoire connaît régulièrement des étiages sévères, résultant d'un déséquilibre entre les prélèvements et les ressources disponibles. Le territoire de la Vallée du Lot et du Vignoble est classé en Zone de Répartition des Eaux (ZRE), ce qui signifie que les déficits structurels et des conflits d'usage sont observés et que la gestion quantitative fait l'objet d'une attention particulière. L'année 2022 a été marquée par une sécheresse intense sur la région Occitanie conduisant à l'application de mesures de

11 La disparité de précision entre les parties est et ouest du territoire du SCoT selon qu'elles sont ou non couvertes par le PNR a été relevée dans l'avis rendu par la MRAe rendu lors de l'élaboration du SCoT.

12 Sont autorisées en zone Atvb et N tvb les annexes, les changements de destination y compris pour des activités de restauration, commerce de détail (et même commerce de gros ou cinéma en Atvb), services avec accueil de clientèle, hébergement hôtelier, etc. Sont autorisées en zone Ae et Ne, en plus des éléments précédents, les bâtiments agricoles sans conditions de distance avec l'existant en Ne, les exploitations forestières, les extensions et annexes d'habitations, les projets d'énergie renouvelables jusqu'à 5 000 m².

restriction d'usage de l'eau. Les données disponibles sur les conséquences du changement climatique montrent que ces épisodes se dérouleront à l'avenir de manière plus fréquente.

Le dossier omet complètement de traiter cette thématique. Le projet de PLUi comporte pourtant une augmentation des besoins liés au projet démographique, économique, touristique et de loisirs, notamment avec le projet de golf 18 trous. La volonté mentionnée au PADD de soutenir l'agriculture nécessite également de réfléchir au partage de la ressource.

Il manque un bilan permettant à la collectivité de montrer l'adéquation de son projet de développement à la ressource, en tenant compte des usages et projets à l'échelle du bassin, dans un contexte de raréfaction saisonnière et de changement climatique. La consultation des rapports mis à disposition par la collectivité sur le site EauFrance indique aussi que le réseau intercommunal, géré par un délégataire, n'a en 2021 qu'un rendement de 66 %¹³, soit 34 % de pertes liées aux fuites.

L'ensemble de ces éléments doit être analysé et utilisé pour guider le projet urbain, pouvant aller jusqu'à réinterroger certaines composantes du projet et des choix de localisation.

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 dans un contexte de raréfaction saisonnière et de changement climatique, compte tenu de l'ensemble des besoins générés par le PLUi et à l'échelle du bassin.

5.7 Maîtrise des risques naturels

5.7.1 Inondation

Le rapport environnemental affirme l'absence d'incidences du projet d'urbanisation sur les zones inondables sans le démontrer. Il renvoie à l'application du plan de prévention des risques inondation (PPRi), reporté au document graphique. Le ruissellement n'est pas non plus traité, alors que sa maîtrise concourt, en plus de limiter les inondations, à réduire la pollution des eaux sur les milieux naturels.

Si les projets d'urbanisation évitent globalement les zones inondables, ce n'est pas le cas de tous comme, par exemple, la zone Ux de Castelfranc ou la zone Aux de Sabrezy à Puy-l'Evêque.

La MRAe estime que le risque inondation doit être pleinement pris en compte dans le projet d'urbanisme, en complément de l'application du PPRi et dans tous les secteurs où le risque est connu, en se fondant sur les orientations du PGRI nouvellement approuvé. L'évitement doit être privilégié et la constructibilité l'exception, cet évitement doit être clairement retranscrit dans le règlement notamment dans les secteurs couverts par la CIZI. Le PLUi doit également préserver des zones d'expansion des crues qui doivent rester entièrement inconstructibles, ce qui peut aller au-delà des exceptions habituelles à l'inconstructibilité en zone naturelle ou agricole.

Plusieurs secteurs ouverts à l'urbanisation sont par ailleurs susceptibles d'être exposés à des inondations par ruissellement, comme relevé par exemple dans les secteurs « Les Landes », « Les Gardes » et « Albert » à Prayssac.

La prise en compte de la gestion du ruissellement pluvial dans le règlement est insuffisante malgré l'objectif mentionné au PADD.

La gestion du ruissellement suppose de limiter l'imperméabilisation, voire de désimperméabiliser en ciblant notamment les secteurs situés en amont des cours d'eau. Ainsi les possibilités d'imperméabiliser jusqu'à 80 % de certains terrains situés en zone AU doivent être réexaminées au regard de cet enjeu.

La limitation du ruissellement pluvial suppose aussi, en cohérence avec le SDAGE Adour-Garonne 2022-2027, de donner la priorité à la rétention à la source et à l'infiltration des eaux de pluies (noues, bassins d'infiltration,

13 <https://www.services.eaufrance.fr/sispea//referential/download-rpqs.action?collectivityId=292734&rpqsId=507193>

chaussées drainantes, toitures végétalisées...) avant de les collecter dans les réseaux, ce qui n'est pas prévu dans le règlement du PLU.

La MRAe recommande l'évitement strict des constructions et aménagement en zone inondable et la préservation spécifique des zones d'expansion des crues. Elle recommande de démontrer que les projets d'urbanisation évitent bien les zones inondables et ne contribuent pas à renforcer le ruissellement et les phénomènes d'inondation, conformément au PGRI.

Elle recommande aussi de prévoir, en cohérence avec le SDAGE Adour-Garonne, d'intégrer dans le règlement du PLU des dispositifs (coefficient éco-aménageable, taux d'espaces de pleine terre...) permettant de privilégier l'infiltration des eaux à la parcelle et d'indiquer cet objectif clairement dans le règlement.

5.7.2 Risque mouvements de terrain

Le risque mouvement de terrains n'est pas abordé dans l'état initial de l'environnement ni traité dans le rapport environnemental, qui se limite à mentionner sa prise en compte. Les services de l'État indiquent pourtant avoir transmis en amont de l'élaboration du PLUi un état des connaissances sur les risques de glissement de terrain, chutes de blocs, affaissement et effondrement de cavités naturelles, tassement par retrait et gonflement des argiles, qui doivent également être pris en compte pour la définition des secteurs d'urbanisation.

La MRAe recommande de compléter le dossier en prenant en compte le risque mouvement de terrain dans l'élaboration du PLUi.

5.8 Transition énergétique et climatique

5.8.1 Réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'énergie

Compte tenu de la croissance de population envisagée, des nombreuses extensions de l'urbanisation, des implantations commerciales hors centre-bourgs, des extensions de sites d'accueil d'activités économiques, ainsi que des projets touristiques et de loisirs, alliés à un recours quasi exclusif à la voiture individuelle sur le territoire, il est attendu un accroissement significatif des déplacements motorisés.

Le PLUi prévoit des mesures classiques afin de favoriser l'efficacité énergétique et limiter les déplacements telles que la limitation de la consommation d'espace et la prise en compte du bioclimatisme dans la construction.

La MRAe estime que la question de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre devrait être pleinement intégrée aux réflexions menées dans un PLUi, en raison de son effet structurant. Le PLUi pourrait chercher à réduire les déplacements à travers l'organisation spatiale du développement urbain. Le choix de l'armature territoriale, la polarisation plus ou moins importante des secteurs d'urbanisation autour des centres, la proximité des centres et des accès à des modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle, mais aussi le mode d'urbanisation et la poursuite de la consommation d'espace ont des effets sur les consommations énergétiques et sur les émissions de gaz à effet de serre (GES).

La MRAe recommande d'interroger les choix de développement au regard des incidences sur les consommations énergétiques et émissions de GES. Elle recommande de traduire concrètement dans le PLUi la recherche d'une cohérence entre urbanisme et mobilité.

5.8.2 Développement des énergies renouvelables

Le PADD mentionne la volonté de la collectivité d'encadrer les projets d'énergie renouvelable (EnR) et les prioriser sur le bâti et les secteurs artificialisés ou dégradés. Pourtant la concrétisation de cette ambition n'apparaît pas dans le dossier.

Le rapport de présentation indique que la collectivité a réalisé « *un travail très fin sur la capacité du territoire à accueillir les projets d'énergie renouvelable au sol* »¹⁴, non retranscrit dans le dossier. Les OAP ne comportent pas de préconisation ou renforcement des obligations légales en matière de développement des énergies renouvelables. Aucun site préférentiel lié à une zone dégradée n'est identifié.

Le règlement permet d'accueillir les projets d'EnR jusqu'à 2 ha dans toutes les zones agricoles A et naturelles N. Dans les zones agricoles et naturelles identifiées pour leur forte valeur paysagère, patrimoniale ou écologique (Ae, Ne, Atvb et Ntvb), le règlement interdit « *tous projets nécessitant une étude d'impact, au sens de l'article R122-2 et son annexe du code de l'Environnement, demandée par l'Autorité Environnementale* », ce qui dépasse a priori les compétences d'un PLUi, comme déjà évoqué, et ne permet pas d'encadrer d'éventuels projets impactants pour l'environnement mais sous les seuils d'étude d'impact. Des critères objectifs permettant de guider les futurs projets, en lien avec les enjeux environnementaux identifiés, sont attendus.

La loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables encourage aussi les collectivités à planifier le développement des énergies renouvelables, en les invitant à identifier des zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables et les intégrer aux documents d'urbanisme.

La MRAe recommande d'analyser la manière dont le PLU peut favoriser le développement des énergies renouvelables de manière proportionnée, dans le respect des autres enjeux environnementaux, et de mettre en place les outils adaptés pour cela.

14 Livret 1.2 Justification des choix, p.33.