



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

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

**Avis sur l'élaboration du PLUi tenant lieu de
plan local de l'habitat (PLUi-H) de la communauté de communes
Causses et Vallées de la Dordogne (46)**

N°Saisine : 2024-013244

N°MRAe : 2024AO85

Avis émis le 13 août 2024

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 13 mai 2024, l'autorité environnementale a été saisie par le président de la communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de plan local de l'habitat (PLUi-H) des Causses et Vallée de la Dordogne (46).

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 en date du 13 août 2024 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Stéphane Pelat, Bertrand Schatz, Yves Gouisset 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 le directeur départemental des territoires (DDT) du Lot ont été consultés en date du 17 juin 2024. Le directeur départemental des territoires du Lot a répondu en date du 8 juillet 2024. Le conservatoire botanique national, également consulté, a répondu en date du 16 juillet 2024. Par ailleurs, l'Architecte des Bâtiments de France a produit un avis sur l'élaboration du PLUi-H au président de la communauté de communes sous couvert de la préfète du Lot le 25 juin 2024.

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

Table des matières

1 Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale.....	5
2 Présentation du territoire et du projet.....	5
3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	8
4 Qualité du rapport de présentation et de la retranscription de la démarche d'évaluation environnementale.....	8
4.1 Justification des choix et mesures alternatives.....	8
4.2 État initial de l'environnement.....	9
4.3 Analyse des incidences et des mesures ERC.....	10
4.4 Articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur.....	11
4.5 Dispositif de suivi des effets sur l'environnement.....	11
4.6 Résumé non technique.....	12
5 Prise en compte de l'environnement.....	12
5.1 Maîtrise de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.....	12
5.1.1 Consommation d'espace globale.....	12
5.1.2 Consommation d'espace à vocation d'habitat.....	13
5.1.3 Consommation d'espace à vocation économique.....	15
5.2 Préservation des milieux naturels et de la biodiversité.....	15
5.3 Préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un contexte de changement climatique.....	17
5.4 Préservation et mise en valeur du patrimoine paysager naturel et bâti.....	19
5.5 Prise en compte des risques naturels.....	22
5.6 Déplacements, énergie et climat.....	24
5.6.1 Réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations énergétiques.....	24
5.6.2 Développement des énergies renouvelables.....	25

SYNTHÈSE

Le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de plan local de l'habitat (PLUi-H) de la communauté d'agglomération des Causses et Vallée de la Dordogne vise à doter les 77 communes du territoire d'un document d'urbanisme commun.

Le rapport de présentation s'appuie sur un état initial de l'environnement incomplet, ne justifie pas les choix opérés sur des motifs environnementaux, s'accompagne d'une analyse trop succincte des incidences et par voie de conséquence propose des mesures d'évitement et de réduction insuffisantes ou inappropriées. En l'état, la MRAe considère que l'évaluation n'est pas aboutie et que l'absence d'incidences sur l'environnement n'est pas démontrée.

Les choix structurants relatifs au scénario démographique, qui entraînent une consommation importante d'espaces, ne sont pas justifiés et sont susceptibles d'impacter notablement des enjeux environnementaux.

La traduction opérationnelle de la politique voulue en termes de mobilité manque de concrétisation dans le document d'urbanisme, notamment en matière de cohérence entre les choix des zones de développement et leurs possibilités de desserte par des transports en commun ou non motorisés.

La volonté de « *mettre en place une planification énergétique* » se traduit par une identification de secteurs dédiés aux énergies renouvelables sans aucune prise en compte des enjeux environnementaux identifiés par ailleurs, y compris dans les secteurs à enjeux du Parc Naturel Régional (PNR) des Causses du Quercy.

En l'état le rapport de présentation ne démontre pas que les différentes zones de projet prennent en compte les incidences sur l'environnement et les alternatives possibles. Au contraire, des zones de développement sont définies dans des secteurs reconnus par ailleurs comme sensibles ou à éviter du point de vue de la biodiversité, des paysages, du patrimoine, de la ressource en eau, des risques naturels. Le dossier ne permet pas de conclure sur l'absence d'incidences notables du projet sur les zones Natura 2000.

Le PLUi ne peut se contenter, sur l'ensemble des sujets environnementaux, de renvoyer aux futurs projets, mais doit prendre en compte les enjeux de manière proportionnée dès à présent. En l'état, la MRAe estime 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.

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

AVIS DÉTAILLÉ

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

Le projet de plan local d'urbanisme intercommunal valant plan local de l'habitat (PLUi-H) des Causses et Vallée de la Dordogne a fait l'objet d'une évaluation environnementale. Le dossier transmis fait par conséquent l'objet d'un avis de la MRAe de la région Occitanie. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe².

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

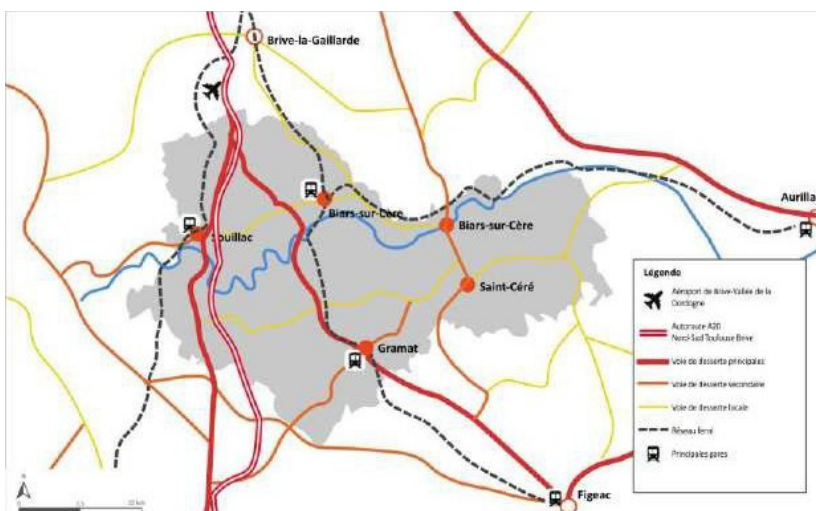
- le plan approuvé ;
- une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons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

2 Présentation du territoire et du projet

La communauté de communes des Causses et Vallée de la Dordogne (nommée « CAUVALDOR »), issue du regroupement de plusieurs structures intercommunales, recouvre 77 communes rurales sur un vaste territoire de 1 293 km² au nord du département du Lot, à l'interface avec les régions Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes, limitrophe de trois départements (Dordogne, Corrèze et Cantal).

Le territoire compte 45 107 habitants en 2021 (population municipale - source INSEE), globalement en baisse, selon des dynamiques hétérogènes que ne parviennent pas à compenser l'arrivée de populations sur les secteurs les plus attractifs (Biars-sur-Cère et quelques communes rurales). Le diagnostic indique qu'une partie nord et ouest a connu « *une croissance démographique très forte au cours des quatre décennies précédentes (jusqu'en 2008) grâce au desserrement de l'agglomération de Brive-la-Gaillarde* » et pour le pôle de Biars – Bretenoux au nord-est, une attractivité de son activité économique industrielle et agroalimentaire ; mais la population baisse depuis 2008 notamment dans les bourgs centres.

Carte positionnant les infrastructures du territoire et les villes principales – rapport de présentation



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

Le territoire, situé à proximité de l'aéroport de Brive – Vallée de la Dordogne, est traversé par les axes reliant Paris à Toulouse, autoroutier A20 et ferré, et maillé d'axes routiers secondaires. Malgré la présence de quatre gares, la voiture individuelle constitue le mode de transport « *de très loin le plus privilégié par les actifs* », selon le diagnostic.

Le territoire offre, par la diversité des habitats présents (vallées encaissées offrant une mosaïque de milieux humides, pentes boisées et milieux secs, grandes prairies, pelouses, grottes...) une biodiversité importante avec de nombreuses espèces protégées et patrimoniales. L'intérêt écologique est notamment attesté par la présence de nombreux espaces remarquables et protégés, parmi lesquels neuf sites du réseau Natura 2000 (directive « habitats faune flore »)³, 52 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type II, huit ZNIEFF de type I⁴, deux arrêtés de protection de biotope, liés aux falaises lotoises (rapaces) et au cours lotois de la Dordogne (saumon)⁵, dix espaces naturels sensibles identifiés et gérés par le Département du Lot, vingt sites naturels majeurs du PNR des Causses du Quercy⁶, des plans nationaux d'action (PNA)⁷ avec des périmètres en faveur des espèces menacées (Lézard ocellé, Milan royal, chiroptères) ainsi que des PNA sans périmètre comme les chiroptères, les papillons de jour, les odonates, les plantes messicoles et les pollinisateurs.

Le territoire composé d'une multitude de paysages variés et pittoresques compte notamment neuf sites classés et 39 sites inscrits ainsi que trois sites patrimoniaux remarquables⁸. Le village médiéval de Rocamadour, labellisé « *Grand Site Occitanie* », engagé dans une démarche de labellisation « *Grand Site de France* », est présenté comme le plus emblématique du territoire.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Causses et Vallée de la Dordogne porte sur le même périmètre territorial que le PLUi. Il a été approuvé le 16 janvier 2018 après avis de la MRAe rendu le 7 juillet 2017⁹. Par ailleurs, l'article L. 229-26 du code de l'environnement prévoyait que le territoire, regroupant plus de 20 000 habitants, soit couvert par un plan climat-air-énergie territorial (PCAET) au plus tard le 31 décembre 2018. A ce jour, aucun projet de PCAET dont les études et objectifs auraient pu être traduits dans le PLUi, n'a été porté à la connaissance de la MRAe.

3 Le réseau Natura 2000 rassemble les sites naturels ou semi-naturels de l'Union européenne ayant une grande valeur patrimoniale pour la faune et la flore exceptionnelle qu'ils contiennent, au titre de la directive « oiseaux » ou de la directive « habitats » ; les ZNIEFF de type 1 sont des secteurs caractérisés par la présence d'espèces ou de milieux rares, remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel ; les ZNIEFF de type 2 correspondent à de plus grands ensembles que les précédentes, d'une grande richesse sur le plan naturel.

4 L'inventaire des ZNIEFF vise la connaissance aussi exhaustive que possible des espaces naturels régionaux les plus remarquables, c'est à dire dont l'intérêt repose tant sur l'équilibre et la richesse des écosystèmes que sur la présence d'espèces de plantes ou d'animaux rares et menacées. Deux types de zones sont définis : les zones de type I sont des secteurs de superficie en général limitée, caractérisés par leur intérêt biologique remarquable et les zone de type II correspondent à des ensembles naturels riches et peu modifiés, ou qui offrent des potentialités biologiques importantes, souvent de plus grande superficie.

5 L'arrêté protège l'habitat naturel -le biotope- abritant une ou plusieurs espèces animales ou végétales sauvages et protégées. Il s'agit du biotope situé sur la commune de Salles-la-Source, au lieu-dit « Puech Hiver ».

6 Le Parc est présent au sud du territoire

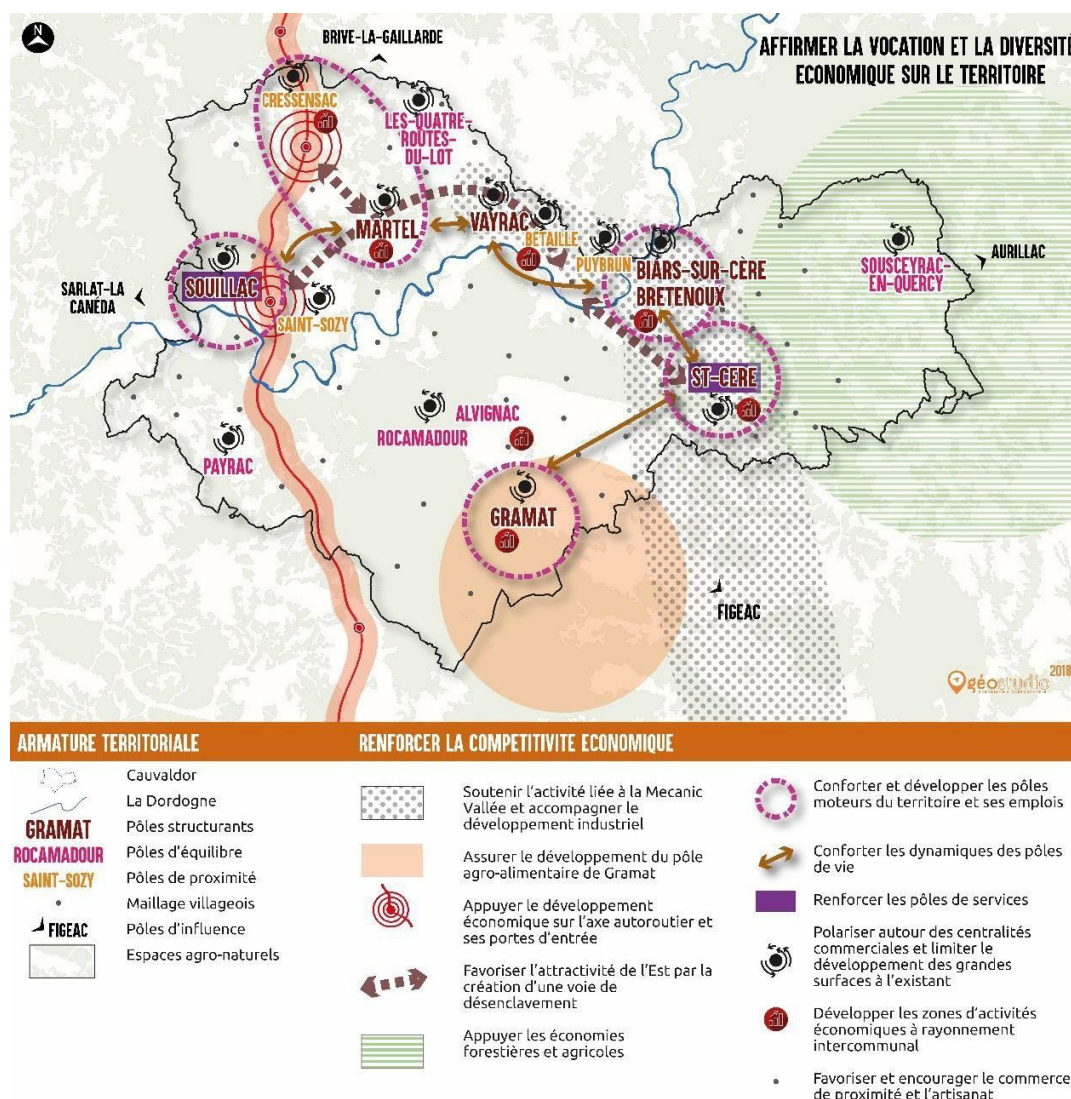
7 Les plans nationaux d'action sont des « *outils stratégiques opérationnels qui visent à assurer la conservation ou le rétablissement dans un état de conservation favorable d'espèces de faune et de flore sauvages menacées ou faisant l'objet d'un intérêt particulier. Cet outil est mobilisé lorsque les autres politiques publiques environnementales et sectorielles incluant les outils réglementaires de protection de la nature sont jugées insuffisantes pour aboutir à cet objectif* » - site du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

8 Les sites patrimoniaux remarquables (SPR) remplacent les secteurs sauvegardés, les Aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) et les Zones de Protection du Patrimoine Architectural Urbain Paysager (ZPPAUP). Les sites patrimoniaux remarquables sont « *les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public.* » Sur le CAUVALDOR, il s'agit de Bretenoux, Autoire et Sousceyrac-en-Quercy.

9 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2017ao76.pdf

Le PLUi définit, dans son projet d'aménagement et de développement durable (PADD), cinq axes thématiques¹⁰, présentés comme mettant en évidence « l'ambition des élus de vouloir développer durablement le territoire en fondant l'avenir de celui-ci sur sa situation géographique, Porte d'entrée de l'Occitanie, ses atouts touristiques, son milieu naturel, son patrimoine architectural, urbain, et paysager, sa capacité à fédérer le réseau des acteurs économiques pour la mise en place d'une politique ambitieuse marquée par le développement économique et les services à la population, et sa volonté de mettre en place une politique de l'habitat garantissant notamment, l'accès au logement pour tous ». Le PADD fixe à horizon 2030 un objectif d'accueil de 3 150 habitants supplémentaires, inférieur à ce que prévoit le SCoT sur la même période, pour tenir compte des tendances démographiques observées. Pour favoriser une « politique économique résolument tournée vers le développement du Nord du Lot », le CAUVALDOR entend conforter les espaces d'activités déjà existants, promouvoir de nouveaux secteurs stratégiques et de proximité, et soutenir le développement économique lié au tourisme. La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers planifiée mentionnée pour l'ensemble des constructions et aménagements s'élève à 346,4 ha.

Carte de l'armature économique - PADD



10 Axe 1 : définir une politique de l'habitat garantissant un accès au logement pour tous et s'inscrivant dans une logique de développement résidentiel harmonieux. Axe 2 : développer l'emploi en milieu rural et renforcer les pôles économiques stratégiques du territoire. Axe 3 : soutenir l'économie agricole et forestière, préserver les ressources naturelles. Axe 4 : promouvoir un territoire des proximités, connecté aux réseaux de communication, favorable au bien-être des populations. Axe 5 : valoriser la qualité des paysages et du patrimoine pour améliorer l'attractivité du territoire.

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux pour ce projet d'élaboration 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 ;
- la préservation et la mise en valeur du patrimoine paysager naturel et bâti ;
- la prise en compte des risques naturels, notamment les risques d'inondation ;
- la prise en compte des enjeux liés à la transition énergétique et au climat.

4 Qualité du rapport de présentation et de la retranscription de la démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale doit être conduite selon une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet au regard de ses incidences sur l'environnement, retranscrite dans un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme¹¹.

L'évaluation environnementale du PLUi doit jouer tout son rôle en amont des projets du territoire : s'inscrire dans un ensemble hiérarchisé d'évaluations environnementales qui doivent permettre de vérifier, chacune à leur niveau, que le type de projet attendu est compatible avec la sensibilité environnementale du secteur, en prenant en compte les incidences cumulées avec d'éventuelles autres installations. Le maître d'ouvrage peut utilement se reporter au guide de référence réalisé par le commissariat général au développement durable. Lorsque des incidences non négligeables sont identifiées, il s'agit aussi de conduire la recherche d'implantations alternatives. L'évaluation environnementale doit également permettre d'intégrer dans les éléments opposables du PLUi les mesures d'évitement et de réduction, et prévoir un suivi des incidences notables sur l'environnement pour identifier les impacts négatifs et d'être en mesure d'engager des actions correctrices.

En l'état du dossier, compte tenu des défauts méthodologiques du rapport d'évaluation, la MRAe estime que le rapport de présentation n'apporte pas les éléments permettant d'assurer que les principaux enjeux environnementaux sont correctement appréhendés et maîtrisés.

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.

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.

4.1 Justification des choix et mesures alternatives

Les choix opérés par le PLUi du CAUVALDOR ne sont pas justifiés au regard des solutions de substitution raisonnables, en méconnaissance des obligations réglementaires, sur les grands choix structurants comme le scénario démographique et la consommation d'espace, la localisation des secteurs identifiés à développer ou aménager (zones d'activités, zones de développement des EnR, ...) qui risquent d'impacter des enjeux environnementaux.

La MRAe recommande d'intégrer dans l'évaluation environnementale l'étude de scénarios de substitution raisonnables au projet retenu, notamment en matière d'évolution démographique et de consommation d'espace, conformément à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme, et de justifier sur cette base le choix retenu au regard de son impact sur l'environnement.

¹¹ Le maître d'ouvrage pourra utilement se reporter au guide de référence sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, et à ses nombreuses fiches thématiques. Commissariat général au développement durable, 2019, éd. Théma : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Guide%20de%20l%E2%80%99%C3%A9valuation%20environnementale%20des%20documents%20d%E2%80%99urbanisme.pdf>

4.2 État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement comporte de nombreuses cartes dont l'échelle ne permet pas leur exploitation pour guider le projet. En matière de paysage par exemple, les entrées de ville/bourg et besoins de requalification ou d'identification ne sont pas analysées, y compris dans des sites fortement patrimoniaux, les silhouettes de bourgs, les cônes de vues à préserver.... Les informations ne sont pas croisées avec les zones de projet et sont cloisonnées entre elles : identification des cours d'eau en état écologique ou chimique dégradé, stations d'épurations qui dysfonctionnent, zones de risques naturels, enjeux paysagers...

Le niveau d'informations fournies pour l'analyse environnementale n'est pas non plus satisfaisant.

L'état initial naturaliste s'appuie sur des informations générales tirées de la bibliographie et de la télédétection, sans le compléter par un seul inventaire naturaliste, y compris dans les zones à forts enjeux, identifiées par le PNR et par le CAUVALDOR lui-même dans sa trame verte et bleue (TVB). L'entièreté des données disponibles n'est pas non plus mobilisée, le rapport de présentation n'évoquant pas les plans nationaux d'action (PNA) présents sur le territoire, ni les PNA non territorialisés comme celui en faveur des plantes messicoles, importantes sur le territoire.

Le Conservatoire Botanique National Pyrénées et Midi-Pyrénées indique la présence de très nombreuses espèces de flore protégée sur les sites de développement des carrières, des secteurs de tourisme et loisirs, et d'énergies renouvelables, qui n'ont pas été identifiées dans le dossier, en l'absence de tout inventaire : par exemple la « *Scofulaire des chiens* », le « *Silène des Grèves* », la « *Bruyère des Marais* » (protégées dans le Lot), le « *Millepertuis des Marais* », la « *Mousse fleurie* », « *l'Eléocharis ovale* », la « *Renoncule à feuilles d'ophioglosse* », protégés dans la région, le « *Rossolis à feuilles rondes* », qui fait l'objet d'une protection nationale... Le Conservatoire estime les enjeux floristiques nombreux sur le territoire de CAUVALDOR, nécessitant d'être identifiés de manière plus complète notamment sur les secteurs d'extensions de l'urbanisation (U et AU).

La TVB du territoire correspond à celle du SCoT, sur le même périmètre, mais sa déclinaison à l'échelle communale a perdu en niveau de détails : les sous-trames ne sont plus représentées et, comme le relève la préfète du Lot dans son avis, « *les corridors fusionnés apparaissent schématisés et définis avec approximation* » ; elle relève aussi que « *les zooms réalisés sur chaque périmètre des communes laissent apparaître de grands vides dans certains territoires* » (*Causse du Martel, nord-Bouriane, plateau du Ségala...et de fortes disparités de traitement*), secteurs qui étaient déjà relevés comme manquant à la TVB du SCoT dans l'avis rendu par la MRAe.

La MRAe constate aussi que les précisions apportées sur la TVB par le PNR des Causses du Quercy, identifiant par exemple un réseau de zones humides, ne sont pas reportées sur les cartes de la TVB reprises dans l'OAP dédiée (par exemple, sur la commune de Bannes). De façon générale, des passages de terrain auraient dû conduire à compléter les inventaires des zones humides en dehors du PNR, au moins sur les secteurs de projet situés à proximité. Les zones humides identifiées en dehors du secteur du PNR s'appuient en effet sur des inventaires qui n'ont pas de prétention d'exhaustivité.

Les Sites Naturels Majeurs (SNM) du PNR ne sont pas non plus reportés sur la TVB du PLUi, le rapport de présentation indiquant qu'ils recourent les ZNIEFF, alors que ces sites vont au-delà.

Les secteurs identifiés comme susceptibles d'être impactés par la mise en œuvre du PLUi sont ceux faisant l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ce qui exclut :

- les zones d'extension urbaine classées en U ; faute d'un zonage au plus près de l'urbanisation existante, une présentation minimale des enjeux et une déclinaison de la démarche ERC sont attendues sur les nombreux hameaux isolés tels que le secteur Ua du hameau de « *Laveyssière* », dans la commune de Lavergne, les secteurs Ub sur la commune de Thégra dont une partie s'étend sur un réservoir de prairie du PNR, les secteurs Uc tel que celui, extrêmement isolé, au lieu-dit « *Lesegala* » sur la commune d'Alvignac, qui s'étend sur un réservoir de pelouses du PNR, etc ;

- les zones d'urbanisation future (2AU : 2AUep, 2AUh, 2AUlt, 2AUx) , qui, sur des superficies souvent importantes, sont identifiées sans aucune analyse environnementale malgré leur situation en ZNIEFF, comme les zones 2AUh et 2AUx sur la commune de Le Vignon-en-Quercy ;
- les emplacements réservés, dont seuls certains sont brièvement évoqués, sans aucune présentation, analyse des enjeux pertinents et déclinaison de mesures ERC ;
- les secteurs de projet en zone naturelle et agricole ; par exemple, sur les 14 secteurs de carrières (105 ha), identifiés en zone Nc, le rapport précise que « ces secteurs couvrent des carrières existantes dans le territoire mais plusieurs permettent leur extension »¹², sans les identifier ni étudier les enjeux présents. Il en va de même des secteurs de développement des énergies renouvelables (EnR), des secteurs de tourisme et loisirs, tous englobés dans une présentation générale qui ne distingue pas l'existant des extensions et ne présente pas les enjeux environnementaux éventuels.

La MRAe recommande de préciser la TVB du territoire et de l'intégrer dans la construction du projet.

Elle recommande de compléter l'état initial de l'environnement, notamment par des inventaires naturalistes, sur tous les secteurs amenés à être impactés par la mise en œuvre du PLUi, et d'illustrer le croisement de ces enjeux avec les secteurs de projet par des cartes synthétiques.

4.3 Analyse des incidences et des mesures ERC

De manière générale, faute d'identification correcte des enjeux, l'analyse des incidences ne peut être convenablement déclinée par des mesures d'évitement, réduction et compensation (ERC).

Des secteurs pour lesquels de forts enjeux ont été identifiés restent prévus pour du développement urbain sans justification (cf infra partie 5), malgré les recommandations d'évitement parfois issues de l'évaluation environnementale. Les incidences sur les enjeux autres que naturalistes ne sont pas correctement traitées : l'impact des projets sur les paysages par exemple, ou encore l'impact du choix d'une urbanisation multipolarisée sur les émissions de gaz à effet de serre et les consommations énergétiques, évoquées dans le rapport d'évaluation environnementale, ne sont pas déclinées en mesures ERC.

Les risques d'incidences sur les sites Natura 2000 nécessitent, pour être évalués y compris globalement par leurs potentiels effets cumulés, de représenter sur une cartographie l'ensemble des secteurs de projets et d'aménagements pouvant les impacter, y compris les zones à urbaniser fermées, les secteurs de développement en zone naturelle et agricole, les emplacements réservés, etc. Le rapport environnemental mentionne, parmi les 140 ha de zones U et AU couvrant des zones spéciales de conservation (ZSC), les secteurs susceptibles d'incidences :

- il estime les risques d'incidences globalement nulles à positives sur les sites de la « Vallée de la Cère et tributaires » et de la « Vallée de l'Ouyse et de l'Alzou », considérant qu'ils ne sont concernés que par des zones urbaines existantes et que la préservation des abords des cours d'eau (10 m non constructibles) est suffisante, sans appréhender de manière exhaustive tous les secteurs de projet ni prendre en compte les abords immédiats des sites Natura 2000 ;
- les risques d'incidences identifiés sont plus importants sur le site de la « Vallée de la Dordogne Quercynoise », qui couvre une superficie beaucoup plus importante du territoire (136,74 ha), et sont probablement sous-estimés car les observations précédentes sont également valables pour ce site.

Le rapport environnemental estime que deux zones à urbaniser risquent de remettre en question l'intégrité de la zone spéciale de conservation de ce site, et propose leur évitement :

- la zone AU0146 à Carennac, prévue sur une prairie d'intérêt communautaire qui comporte de forts enjeux naturalistes ;
- la zone AU031 à Lacave, au niveau du lieu-dit « Belcastel », dans un secteur en discontinuité de la trame urbaine, au niveau d'une pelouse d'intérêt communautaire sous sa forme prioritaire.

12 Tome 1.5 du rapport de présentation - Rapport d'évaluation environnementale, p.115.

Ces deux communes sont identifiées dans l'armature territoriale comme des « villages », en dehors des pôles à développer prioritairement. L'absence de solutions alternatives sur de tels secteurs, au regard également du potentiel mutable et densifiable, et des autres zones d'extension AU prévues dans ces deux villages, n'est pas démontrée.

L'évaluation des incidences Natura 2000 doit être conclusive sur la caractérisation des incidences du document d'urbanisme, faute de quoi le PLUi ne peut pas être approuvé¹³ sauf procédure dérogatoire. Elle doit aussi proposer des mesures de protection adaptées, au-delà des seules zones de projet.

La MRAe recommande de reprendre la démarche d'évaluation des incidences sur tous les secteurs de projet, et à défaut d'éviter les zones à enjeux les plus sensibles. Elle recommande d'assurer la préservation des secteurs présentant le plus d'enjeux sur le plan de l'environnement (biodiversité, paysage...) mais aussi de préserver la nature plus ordinaire sur la base d'une identification plus complète.

Elle recommande aussi de reprendre en profondeur l'analyse des incidences du projet sur les sites Natura 2000, et de revoir le projet en cas d'impacts significatifs.

4.4 Articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur

La présentation de l'articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur gagnerait à montrer la manière dont le PLUi organise la traduction concrète d'objectifs fixés par d'autres politiques publiques applicables au territoire :

- préciser de quelle manière le CAUVALDOR s'insère dans les trajectoires régionales et nationales de réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation, la collectivité ayant choisi un référentiel différent pour mesurer son évolution ;
- justifier le respect de la règle n°16 du SRADDET relative aux continuités écologiques et à l'identification des sous-trames, dans un objectif de « *non perte nette de biodiversité* », en l'absence de connaissance de cette biodiversité ;
- montrer comment le PLUi contribue aux objectifs d'atteinte du bon état de la qualité des eaux du SDAGE, notamment en lien avec l'état des stations d'épuration.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'articulation du projet de PLU avec les dispositions pertinentes des plans et programmes de niveau supérieur.

4.5 Dispositif de suivi des effets sur l'environnement

Le mécanisme de suivi doit permettre 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* » (art. R. 151-3 du code de l'urbanisme). Ceci suppose de cibler les indicateurs reflétant l'impact du PLUi sur les enjeux identifiés et de les doter éventuellement d'objectifs, pour faire de ce mécanisme un véritable outil de pilotage.

Ici, 9 indicateurs sur les 26 proposés ne comportent pas de valeur de référence permettant d'en assurer un suivi dans le temps, avec des contenus complexes qui interrogent sur la possibilité d'obtenir la donnée, comme la « *superficie de zones humides effectives impactées et compensées* ». L'évolution de l'occupation du sol, non dotée de valeur de référence, n'est mesurée qu'au travers des « *zones à enjeux majeurs* ». Le document n'explique pas ce qui est attendu des indicateurs choisis tels que « *nombre de nouvelles constructions dans les*

13 L'évaluation des incidences Natura 2000, instaurée par la directive 92/43/CEE dite directive « Habitats », traduite en droit français dans le code de l'environnement (art. L. 414-4 à L. 414-7 et R. 414-19 à R. 414-29), fait partie des éléments devant être retranscrits dans le rapport de présentation du PLU (art. R.151-3 du code de l'urbanisme). Si l'évaluation des incidences est insuffisante ou s'il en résulte un risque de porter « *atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000* », l'autorité compétente doit s'opposer à l'approbation du document, sauf procédure dérogatoire auprès de la Commission européenne (art. L.414-4 VI, VII et VIII du code de l'environnement).

zones soumises à aléa », ni dans quelle mesure ils peuvent contribuer à l'analyse et l'évolution éventuelle du PLUi. Aucun indicateur n'est doté de valeurs seuils permettant de déclencher des mesures correctives.

La MRAe recommande de cibler, à partir des enjeux mis en évidence par l'évaluation environnementale, des indicateurs précis sur lesquels le PLUi peut avoir une influence, de les doter d'état initial et éventuellement de leur affecter des valeurs seuils permettant de déclencher des mesures correctrices. Elle recommande de faire du mécanisme de suivi un outil de pilotage des effets du PLUi sur l'environnement.

4.6 Résumé non technique

Le résumé non technique constitue un document essentiel à la compréhension du dispositif d'évaluation au grand public. Bien illustré sur les enjeux environnementaux identifiés et les mesures ayant conduit au PLUi proposé, il présente les mêmes manques que le dossier et devra donc être actualisé suite aux compléments qui y seront apportés.

5 Prise en compte de l'environnement

5.1 Maîtrise de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

5.1.1 Consommation d'espace globale

La MRAe rappelle que la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), 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.

La consommation d'ENAF de référence, mesurée entre 2011 à 2021, s'établit selon le rapport de présentation à 695,31 ha, majoritairement agricoles, dont 650 hectares pour l'habitat.

Ce chiffre représente plus du double de la consommation foncière estimée sur la même période, à partir des fichiers fonciers, par l'observatoire national de l'artificialisation, à 300,4 ha¹⁴. Le rapport de présentation explique l'inadéquation de la méthodologie nationale à son territoire, ce qu'indique également la DDT dans son avis ; elle estime que l'estimation de la collectivité se situe dans une « *fourchette haute* », mais crédible. Le rapport de présentation s'appuie sur une méthode confrontant les enveloppes urbaines (définies conformément au SCoT, notamment comme englobant au moins cinq bâtiments distants de moins de 100 m) et « *les ENAF déterminés à partir de l'OCSGE 2015* »¹⁵, néanmoins peu explicite et qui ne précise pas les critères retenus pour fournir une base claire de comparaison (par exemple, quel décompte des terrains non bâtis situés dans l'enveloppe urbaine, quelle surface prise en compte pour les terrains bâtis, quel traitement des infrastructures et des secteurs de loisirs ou tourisme en zone naturelle...). Près de 70 ha auraient ainsi été consommés annuellement jusqu'en 2021, ce qui s'éloigne du constat réalisé par la même collectivité dans le SCoT ; en effet, le diagnostic du SCoT notait, en 2018, une « *inflexion de la consommation foncière à partir de la fin des années 2000* » passée de 79,78 ha/an entre 2005 et 2009 à 45,10 ha/an entre 2009 et 2012¹⁶, chiffres plus proches des données de l'observatoire national que de celles du PLUi.

Au-delà de la méthode choisie, il est nécessaire de déterminer la consommation d'espace au plus près de la date d'arrêt du PLUi, à comparer à la consommation d'espace planifiée pour les 10 prochaines années.

14 <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/> Ces données sont synthétisées dans l'outil « Picto Stats » en Occitanie (<https://www.picto-occitanie.fr/geoclip/#c=home>) et dans l'outil national « *Mon diagnostic artificialisation* » (<https://beta.gouv.fr/startups/mon-diagnostic-artificialisation.html>). L'ensemble de ces sites estime la consommation d'ENAF du territoire entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020 (10 ans), à partir des fichiers fonciers, à 300,4 ha.

15 Rapport de présentation, tome 1.3 Diagnostic foncier, p.8.

16 Rapport de présentation du SCoT CAUVALDOR, T.1 . Diagnostic territorial, état initial de l'environnement, p.334.

Compte tenu de l'absence de clarté et de l'importance de la différence des résultats avec la méthode nationale et régionale et avec la consommation d'espace précédemment comptée dans le SCoT, la MRAe estime que le référentiel de la consommation passée est peu pertinent. Les données présentées ne permettent pas d'évaluer si la communauté de communes s'inscrit bien dans une stratégie de modération exigée par le code de l'urbanisme au regard des 10 ans passés, ainsi que dans la trajectoire de la loi « *Climat et Résilience* » qui prévoit une réduction de la consommation d'espace naturels, agricoles et forestiers de 50 % entre 2021 et 2031 attendue au niveau national par rapport à la décennie précédente.

La consommation d'ENAF planifiée (à horizon 2030 selon le PADD et le document relatif à la justification des choix, à horizon 2025 à 2035 dans le rapport environnemental) s'établit à 350 ha selon le rapport de présentation (tome 1.4 p.41) :

- 220 ha pour l'habitat ;
- 60 ha pour l'activité ;
- 70 ha pour les autres destinations : équipements, emplacements réservés, etc.

Il manque la prise en compte des zones de développement prévues dans les zones naturelles et agricoles : zones de loisirs et tourisme (Nltc, Nlt, Alt), dont une partie existe mais pour lesquelles le PLUi autorise néanmoins des extensions.

La MRAe relève l'importance de l'effort de réduction de la consommation d'espace planifiée, en comparaison des 1 568 ha actuellement disponibles dans les documents d'urbanisme du territoire. Néanmoins la surface planifiée totale n'est pas précisément connue, et la surface de référence avec laquelle elle doit être comparée interroge.

La MRAe recommande de préciser les modalités d'analyse de la consommation d'ENAF passée pour la décennie 2011-2021 et de la compléter sur une période récente approchant le plus possible la date d'arrêt du PLUi. Elle recommande de préciser les superficies planifiées de consommation d'espace en prenant en compte l'ensemble des extensions effectives d'espaces urbanisés, et toutes les échéances temporelles prévues. Elle recommande aussi de clarifier la manière dont la mesure de consommation d'espace choisie pourra être comparée au niveau inter-communautaire et régional.

5.1.2 Consommation d'espace à vocation d'habitat

Le SCoT du CAUVALDOR prévoyait l'accueil de 5 680 habitants d'ici 2030. Mais le diagnostic constate une diminution continue de la population depuis 2008, notamment sur les principaux bourgs. En 2021, la population compte 45 107 habitants avec une baisse moyenne annuelle de 0,15 % entre 2015 et 2021 (sources diagnostic et INSEE). La collectivité propose un scénario qui tient compte de cette tendance tout en étant « *volontariste* ». Le PLUi se fonde sur « *une prévision ambitieuse de la croissance démographique avec l'accueil d'environ 3 150 habitants sur la période, soit 48 150 habitants d'ici 2030¹⁷* », correspondant à « *des prévisions de croissance de la population de 0,6 % à 0,8 % par an d'ici 2030* ».

La MRAe relève que les prévisions chiffrées diffèrent légèrement d'un paragraphe à l'autre du dossier et comportent des erreurs de calcul, ce qui ne facilite pas la lecture. Quoi qu'il en soit, la MRAe estime que ces perspectives, en rupture avec la tendance constatée, induisent un besoin foncier et donc des pressions sur l'environnement injustifiées.

Le CAUVALDOR prévoit 2 900 logements pour les habitants actuels (besoins liés au desserrement des ménages...), les nouveaux habitants et les résidences secondaires. La possibilité de réutiliser l'existant est chiffrée à :

- 261 logements vacants (9 % des logements créés selon le PADD) ; ce chiffre semble très faible au regard des 3 667 logements vacants identifiés par l'INSEE en 2021 (11,3 % du parc), voire 4 700 logements selon l'outil LOVAC, sans compter les bâtiments existants dans la trame urbaine mais non comptés en logement ; le diagnostic évoque une forte vacance structurelle (40 % de logements vacants

17 Document 1.4 Justification des choix p.27

le sont depuis plus de deux ans), dont une majorité de logements anciens, et des taux particulièrement élevés sur les communes de Saint-Céré, Souillac et Gramat (15 à 22 % de vacance) ;

- 400 à 500 logements issus de changements de destination en zone naturelle et agricole, sur les 1 470 bâtiments identifiés (anciennes granges, corps de fermes,...).

Une fois déduits ces logements potentiels dans l'existant, 2 200 logements neufs sont à produire, sur la base d'une très faible réutilisation du bâti.

Le rapport de présentation mentionne un « *potentiel corrigé* » de 1 764 logements pouvant être effectivement construits à échéance du PLUi sur 118 ha dans la trame urbaine actuelle (zones U), dont 60 ha constituent de la consommation d'ENAF (déduction faite de la rétention foncière et de certains autres critères). Ce travail repose sur une identification détaillée et une large concertation, mais sa restitution reste cependant confuse¹⁸.

Pour les 400 à 500 logements restants à produire (total de 2 900 logements moins ceux issus du bâti existant moins les 1 764 pouvant effectivement être construits à échéance du PLUi dans la trame urbaine), le PLUi prévoit 160 ha de zones d'extension (AU et AUO) dédiées à l'habitat (220 ha moins 60 ha dans la trame urbaine). On en déduit, d'après ces calculs non présentés dans l'évaluation environnementale mais réalisés à partir des éléments du dossier, une densité approximative de 3 logements à l'hectare dans les secteurs d'extension, ce qui est très faible.

Au final avec un scénario démographique en rupture avec la tendance récente observée et uniquement fondé sur une volonté de développement, une très faible ambition de l'utilisation du bâti existant, une sous-estimation du potentiel existant, le projet de PLUi planifie une consommation foncière qui n'est pas justifiée par rapport aux besoins et menace les objectifs de revitalisation des centres.

Le règlement instaure une obligation, pour les constructions neuves situées dans les zones urbaines U, à choisir une implantation qui ne compromette pas une densification ultérieure dans les zones urbaines U, ce qui peut avoir des effets facilitateurs pour une densification future (par exemple, règlement écrit vallée de la Dordogne p.28). On peut toutefois s'interroger sur le choix de ne pas opter dès à présent pour une urbanisation plus dense et moins étendue.

La MRAe recommande de reconsidérer le scénario de développement démographique et le besoin de logements au regard de scénarios alternatifs plus conformes à la tendance observée. Elle recommande à la collectivité de renforcer ses objectifs sur l'utilisation du bâti existant, et de redéfinir sur cette base un besoin de consommation d'espace plus mesuré.

Le CAUVALDOR souhaite structurer son développement autour des bourgs, à renforcer. Néanmoins, il souhaite permettre aussi de développer les villages et hameaux isolés, au-delà de la seule trame urbanisée. 44,6 ha de zones à urbaniser, immédiatement ouvertes à l'urbanisation (1AU) sont proposées dans les villages, sur 61 communes.

Niveau d'armature territoriale	Surface de zones 1AU (ha)	Nombre moyen de logements prévus / commune
Pôle structurant (6 communes)	36,7	51
Pôle d'équilibre (5 communes)	12,3	13
Pôle de proximité (4 communes)	5,8	11
Maillage villageois (61 communes)	44,6	5

Tableau de la production de logements au regard de l'armature territoriale – rapport d'évaluation environnementale

18 Le rapport de présentation est confus sur l'identification de ce potentiel, mentionnant consécutivement un « *potentiel brut corrigé* » (en raison de la rétention foncière constatée) de 250 ha, puis évoque ensuite un potentiel de 740 ha (même document p.21) sans préciser s'il concerne uniquement les hameaux et s'ajoute au précédent, auxquels il faut enlever 201 ha impactés par des enjeux agricoles ou environnementaux forts et très forts, et aboutit à ce potentiel corrigé (p.23 du rapport 1.4), sans que l'on comprenne s'il concerne ou non les seuls groupes de parcelles de plus de 3 000 m² retenus par ailleurs pour compter la consommation d'espace nouvelle.

Dans le cas où l'apport démographique serait moindre qu'escompté, avec des surfaces offertes en extension correspondant à un scénario de développement très élevé au regard de la tendance, rien ne garantit une urbanisation en priorité dans la tâche urbaine, sur le bâti existant et dans les bourgs qui constituent des pôles à conforter. En plus d'une plus grande sélectivité basée notamment sur l'analyse des incidences environnementales, à poursuivre (cf infra), le PLUi pourrait conditionner certaines ouvertures à l'urbanisation à un taux d'occupation minimal dans certains secteurs, pour conforter son armature territoriale.

La MRAe recommande à la collectivité de réfléchir aux moyens de conforter l'armature territoriale et la priorisation des bourgs centres, éventuellement en conditionnant certaines extensions urbaines à des taux d'occupation minimaux dans les communes à renforcer.

5.1.3 Consommation d'espace à vocation économique

Le territoire compte 13 zones d'activités économiques réparties sur tout le territoire. Elles représentent une emprise foncière de 167 ha, dont près de 66 ha de zones d'intérêt régional. Le renforcement des pôles économiques constitue un axe important du PADD, que la collectivité entend structurer et valoriser.

Le foncier disponible est évalué à 22 ha fin 2022, sans autre précision : il n'est pas présenté ni localisé. Aucune analyse n'est faite des éventuelles possibilités de réutilisation du bâti, de reconversion de friches ou de densification de l'existant susceptibles de réduire le besoin de nouveau foncier. Des zonages Ux permettent des extensions de l'existant malgré leur éloignement des pôles économiques identifiés comme à renforcer, parfois dans des zones concernées par des enjeux environnementaux (par exemple, la zone UX de Mayrac qui s'étend sur un boisement au-delà de la partie déjà bâtie).

Le PLUi dédie aux zones d'activités 60 ha de nouveau foncier (zones à urbaniser), dont 46,6 ha ouverts à l'urbanisation immédiate – 1AUX. Ce choix n'est pas analysé dans le cadre de l'évaluation environnementale, le choix de localisation n'est pas justifié au regard de l'armature territoriale et d'une analyse minimale des enjeux environnementaux.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par une étude des disponibilités foncières et des possibilités de réhabilitation des zones existantes afin de justifier le besoin foncier. Elle recommande davantage de sélectivité dans les secteurs d'extension à vocation d'activité situés en dehors des pôles principaux identifiés, qui ne peuvent être justifiés au regard d'une analyse environnementale. Elle recommande d'analyser les espaces libres et extensions à l'aune des enjeux environnementaux pertinents, et de présenter des solutions alternatives le cas échéant.

5.2 Préservation des milieux naturels et de la biodiversité

Au niveau du règlement graphique et écrit, la MRAe relève favorablement l'identification de zones à « forte valeur paysagère, patrimoniale ou écologique » avec des zones « agricole protégée » (Ap) et « naturelle protégée » (Np). Mais le règlement écrit de ces zones y autorise, par le biais de l'exception, des constructions et installations, susceptibles d'aller à l'encontre de l'objectif¹⁹. Le règlement interdit aussi « 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 n'est ni pertinent ni légal, un PLU ne pouvant pas conditionner le droit des sols à une procédure. Il importe d'encadrer plus spécifiquement le type de constructions et aménagements dans certains secteurs, et à défaut d'instaurer une inconstructibilité stricte des espaces à plus forts enjeux (cônes de vues, zones à forts enjeux de biodiversité...).

19 Règlement écrit de la Bouriane, p.102 et ss pour les zones Np. Sont autorisés : bâtiments agricoles et forestiers dans les 30 mètres d'un bâtiment existant (100 mètres dans les zones Ap), annexes jusqu'à 3 bâtiments totalisant 180 m² d'emprise au sol, extensions d'habitations et changements de destination, annexes d'artisanat et commerces de détail, et dans la zone Ap les annexes et extension des hébergements hôteliers et touristiques, le tout jusqu'à 10 mètres de hauteur. Les autres règlements écrits (Causse de Gramat, Causse de Martel, Limargue, Ségala, Vallée de la Dordogne) ont, semble-t-il, le même contenu sur ces zones.

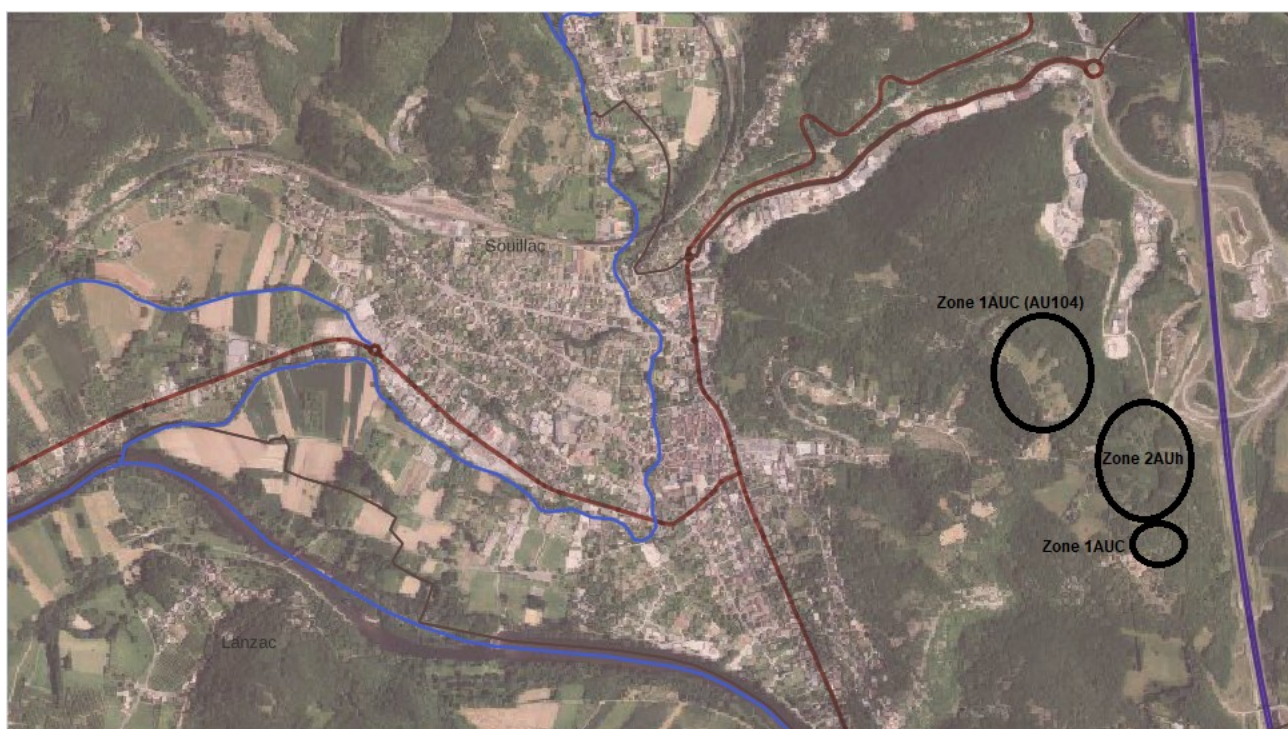
Les zones humides identifiées au règlement graphique (dites « zone humide effective ») bénéficient d'une préservation spécifique, qui semble adéquate dans le règlement écrit: tout comblement, drainage, support de construction, et plus globalement aménagement susceptible de les compromettre y est interdit. Toutefois, comme indiqué au paragraphe 4.2, l'identification des zones humides est incomplète.

Au niveau des secteurs de projet, la préservation des milieux naturels ne peut être évaluée, du fait de l'absence d'identification de tous les secteurs amenés à être impactés de façon significative, de l'absence d'inventaires naturalistes, du caractère incomplet de la TVB, de l'absence de superposition des zones de développement avec les enjeux identifiés, et de toute analyse d'un grand nombre de secteurs (projets en zone naturelle et agricole, en zone d'urbanisation future,...), comme déjà évoqué en partie 4.

Sur la base d'identification partielle des enjeux, le rapport environnemental décline néanmoins la démarche ERC sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, choisis au regard d'un type d'enjeu identifié (naturaliste ou autre), mais de façon incomplète : le PLUi maintient des zones de développement en renvoyant les analyses ultérieures au niveau des projets, voire sans justification. Il s'agit par exemple de :

- secteurs identifiés par le rapport environnemental comme en discontinuité de l'urbanisation : zone AU031 à Lacave déjà évoquée au regard des incidences sur le site Natura 2000, zones AU104 et AU105 à Souillac, zone AU158 à Cressensac-Sarrazac.

L'examen des vues aériennes, sur lesquelles la MRAe a reporté l'un de ces zonages sur la commune de Souillac, confirme le caractère isolé de la zone nommée AU104 dans le rapport de présentation (classée dans le PLUi en 1AUC). Mais il montre également que dans ce secteur sont aussi prévues une autre zone 1AUC dédiée à l'habitat, ainsi qu'entre les deux une vaste zone à urbaniser 2AUh, fermée à l'urbanisation immédiate mais destinée à l'habitat futur. L'ensemble de ces secteurs créerait une nouvelle urbanisation entièrement en discontinuité, éloignée du bourg mais proche de l'autoroute, sur de vastes espaces de boisements et de prairies ou pelouses, sans déclinaison d'une démarche d'évaluation environnementale. Cet exemple n'est pas exhaustif, les autres secteurs n'ayant pas été examinés.



Vue aérienne de la commune de Souillac, sur laquelle la MRAe a reporté trois zonages du PLUi

- secteurs de développement sur des zones humides potentielles : sur la commune de Saint-Céré, historiquement implantée dans un fond de vallée humide, des zones de projet sont susceptibles d'impacter des zones humides, comme la zone AU160 « George Bizet » ou la zone AU164 « Rue des Déportés ». Dans cette dernière, le périmètre initial a été réduit pour exclure une partie entièrement

humide ; mais il reste une zone humide dans la partie maintenue à l'urbanisation, sans que les aires d'alimentations des deux zones, susceptibles d'être impactées par l'urbanisation projetée, n'aient été analysées.



Cartographies du secteur AU « Rue des Déportés » sur la commune de Saint-Céré - OAP

- d'autres secteurs ouverts à l'urbanisation sont identifiés en zone humide, le rapport invitant à des analyses ultérieures, comme la zone AU045 de « Cazillac » sur la commune de Vignion-en-Quercy.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences du projet de PLUi, sur la base des compléments attendus dans l'état initial, et de renforcer les mesures d'évitement en réduisant les zones constructibles susceptibles de porter atteinte aux enjeux, afin d'assurer plus efficacement la protection effective des continuités écologiques, des corridors écologiques, des enjeux de biodiversité et des zones humides.

5.3 Préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un contexte de changement climatique

Les masses d'eau des principaux cours d'eau présentent une qualité écologique dégradée « *du fait des activités anthropiques* » : aménagements hydrauliques, urbanisation soutenue ainsi que les divers usages (prélèvements pour l'irrigation, rejets des stations d'épuration etc). Les nappes souterraines, toutes utilisées pour l'eau potable et plus accessoirement pour l'irrigation, sont toutes impactées par la présence de nitrates et pesticides.

La préservation de la ressource en eau constitue l'un des objectifs du PADD, néanmoins insuffisamment prise en compte dans le projet de PLUi.

S'agissant de l'assainissement collectif, l'état des lieux n'est pas clair, les données variant entre les documents et dans un même document :

- l'état initial de l'environnement (document 1.2) indique, sans dater ce constat, la bonne performance globale des 54 stations de traitement des eaux usées, avec des problèmes sur certaines : trois stations ont des problèmes de surcharge (surcharge chronique à Gramat, liée à la saisonnalité à Rocamadour-bourg, surcharge observée aussi à Teyssieu-bourg) ; la station de Tauriac (zone de loisirs) est en limite de capacité ; deux stations de faible capacité non conformes en performance (station des Quatre-routes-du-Lot), en performance et en équipement (Saint-Michel-de-Bannières) ; mais dans la synthèse de l'état initial (p.101) ce ne sont plus deux, mais trois stations en situation de non-conformité, sans les citer ni les dater ;
- le rapport d'évaluation environnementale (document 1.5) mentionne, pour l'année 2022 correspondant aux dernières données disponibles, des stations d'épuration présentant des dysfonctionnements, non évoquées dans l'état initial de l'environnement : une situation de surcharge sur la commune de Pinsac,

et quatre stations d'épuration urbaines qui ne sont pas conformes en performance, sur les communes de Lanzac, Prudhomat, Puybrun et Vayrac, dans lesquelles sont prévues des zones à urbaniser pour l'habitat (1AU). De nouvelles stations d'épuration qui dysfonctionnent sont donc mentionnées, sans évoquer celles sur lesquelles l'état initial appelait l'attention.

Le rapport environnemental relève aussi la forte pression sur les milieux (la Sourdoire et la Bave) dans lesquels sont rejetées les eaux usées des stations d'épuration de Vayrac et de Prudhomat. Il indique que « *la mise en conformité des stations avant toute urbanisation nouvelle a été déclinée dans le cadre de l'évaluation environnementale* », ce qui ne transparaît pas dans le dossier :

- le rapport de présentation indique, sans calendrier de mise en œuvre, que « *plusieurs emplacements réservés sont définis pour la création ou l'extension de stations d'épuration* » : à Carennac (création d'une nouvelle station), à Vayrac (extension de la station existante), à Laval-de-Cère et à Payrac ; or, à Vayrac notamment, la commune ouvre des zones à l'urbanisation amenées potentiellement à s'y raccorder, sans lien avec un éventuel calendrier de travaux ;
- pour certaines stations d'épuration, le dossier relève les dysfonctionnements, sans apporter de réponse ni limiter l'urbanisation susceptible de s'y raccorder : à Gramat, Rocamadour-bourg, Teyssieu-bourg, Quatre-routes-du-Lot, Saint-Michel-de-Bannières, Lanzac, Prudhomat et Puybrun .

Par ailleurs, comme pour les autres emplacements réservés, les créations et extensions de stations d'épuration ne sont pas présentées ni analysées.

L'évaluation environnementale ne fait pas mention d'un éventuel projet de schéma directeur d'assainissement, et seules quatre communes sont dotées d'un zonage d'assainissement.

La MRAe recommande de démontrer l'adéquation des secteurs de développement de l'urbanisation avec les capacités épuratoires des systèmes d'assainissement des eaux usées, et à défaut d'en différer l'ouverture en cohérence avec le planning de réalisation des travaux de mise aux normes.

S'agissant des captages d'eau potable, plus de la moitié des 66 identifiés ne sont pas encore protégés (déclaration d'utilité publique – DUP – instaurant une servitude, non aboutie). Le rapport d'évaluation environnementale indique que « *le zonage Np* », le plus protecteur, couvre les zones « *à enjeu notable (périmètre de protection immédiate et/ou rapprochée), où la constructibilité est restreinte* », ce qui est erroné :

- la comparaison des zonages montre que de nombreux périmètres de protection rapprochée dits « *indicatifs* » (en l'absence de DUP instaurant la servitude) ne sont pas couverts par des zonages Np : captage de « *Bezét* » à cheval sur les communes de Gignac, Lachapelle-Auzac et Souillac, captage de « *Font Belle* » sur la commune de Calès principalement et le sud de la commune de Rocamadour, captage de « *Cabouy* » sur les communes de Rocamadour et de Gramat, etc ;
- il en va de même des périmètres de captage d'eau potable protégés par une servitude, quasiment tous non couverts par un zonage Np ;
- les règlements écrits des zones Np, par leur contenu, comportent d'importantes exceptions à la règle d'inconstructibilité, comme déjà évoqué. En plus de la protection des enjeux naturalistes et paysagers, la protection des captages d'eau potable peut nécessiter des mesures spécifiques, qui peuvent prendre appui sur les préconisations de l'hydrogéologue agréé, ou à défaut englober des mesures de protection strictes ;
- plusieurs zonages conduisant à du développement urbain sont localisés sur des périmètres de protection rapprochée de captages d'eau potable :
 - le rapport environnemental évoque deux zones AU situées dans le périmètre de protection rapprochée du captage d'eau potable de Cabouy, sur la commune de Gramat (zone AU126 « *Espérières* ») et de Rocamadour (zone AU082 « *Le Garroustie* »). Il indique que ce périmètre ne comporte pas de « *prescription particulière au regard de l'urbanisation* », ce qui nécessite d'être

explicité et démontré au regard des préconisations de l'hydrogéologue agréé, s'agissant d'un périmètre non couvert par une servitude ;

- le rapport environnemental n'évoque pas d'autres secteurs voués à accueillir des aménagements ou constructions, dans des périmètres de protection rapprochée non protégés : sur la commune de Gramat (zone de loisirs Nlt et deux zones AU situées dans la trame urbaine), de Rocamadour (une zone 1AUC, quatre secteurs de loisirs Nlt et une zone à urbaniser de loisirs fermée 2AUlt), de Lachapelle-Auzac (zone Nltc), Souillac (zone Nltc) etc. Aucun risque d'incidence n'étant identifié, la démarche ERC n'est pas déclinée.

La MRAe estime que le PLUi n'assure donc pas la stricte protection des captages d'eau potables.

La MRAe recommande d'assurer une protection réglementaire adaptée aux périmètres de captage d'eau potable pour garantir la sécurité de la ressource en eau potable, de définir des zonages de projet tenant compte de ces périmètres ainsi que d'éventuelles mesures de réduction des incidences dans le règlement et les OAP.

S'agissant de l'état quantitatif, le rapport de présentation mentionne un bon état global mais des tensions sur certains secteurs, avec un « *risque de déficit à moyen terme sur (...) le causse de Martel, le secteur Biars / Gagnac, la commune de Bannes, de Saint-Jean-Lagineste (projet d'interconnexion depuis le réseau de Leyme) et de Pinsac (problématique d'étanchéité des réseaux)* ».

Le projet de PLUi devrait engendrer une consommation d'eau potable supplémentaire de 7 % des volumes captés. Le dossier précise que « *d'après le SDEAP 2016²⁰, à l'échelle du département du Lot les volumes d'eau exploitables pour l'alimentation en eau potable sont suffisants pour satisfaire la demande. Pour répondre aux enjeux à venir d'approvisionnement des populations et d'optimisation des coûts, des solutions de mutualisation sont en cours ou à l'étude* ». Les solutions engagées sont à la fois techniques (interconnexion de réseaux, amélioration du rendement par le renouvellement progressif des réseaux...) et visent à réduire les prélèvements d'eau potable, comme l'obligation d'intégrer des dispositifs de récupération de l'eau de pluie pour les nouvelles constructions dans la plupart des zones urbaines U et à urbaniser 1AU.

Malgré l'intérêt de ces mesures, le rapport de présentation ne répond pas spécifiquement aux fragilités identifiées dans des secteurs spécifiques (calendrier des interconnexions prévues et localisation des secteurs à raccorder...).

La MRAe recommande de justifier avec des données quantifiées le caractère soutenable du projet de développement du PLUi (habitat, économie et tourisme) au regard de la disponibilité de la ressource en eau potable sur l'ensemble des secteurs sur lesquels il prévoit du développement urbain et touristique, en tenant également compte des pressions supplémentaires liées au changement climatique.

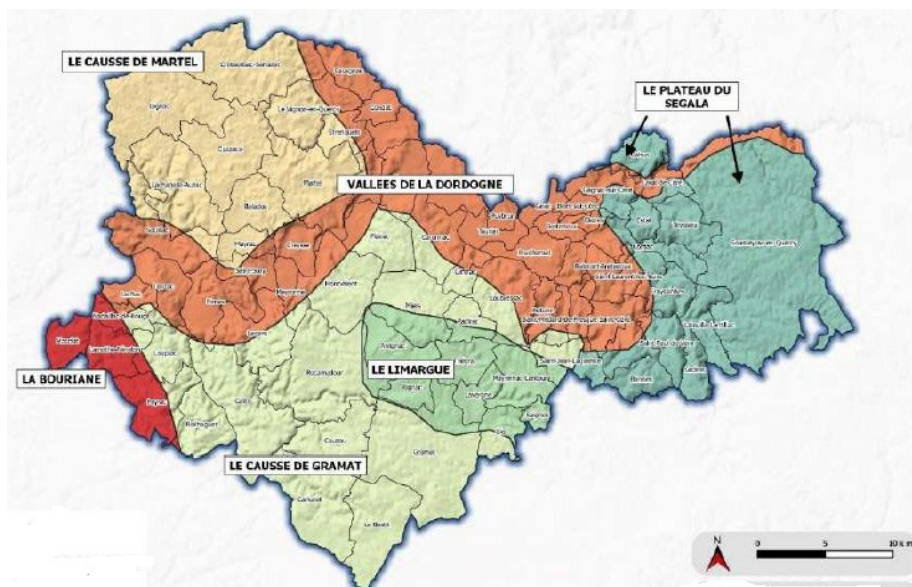
5.4 Préservation et mise en valeur du patrimoine paysager naturel et bâti

La préservation et la valorisation des paysages et du patrimoine, en tant que cadre de vie et facteur d'attractivité du territoire, constituent un axe important du PADD. Un panel de mesures et d'outils spécifiques traduisent cette volonté, notamment :

- un règlement écrit décliné selon les six unités paysagères du territoire, l'approche paysagère étant présentée comme la « *clé d'entrée* » ; néanmoins, les règles applicables à l'insertion du projet dans son environnement semblent identiques dans les six règlements ;

20 Schéma départemental d'alimentation en eau potable pour l'année 2016.

Carte des six unités paysagères
du territoire – rapport de
présentation

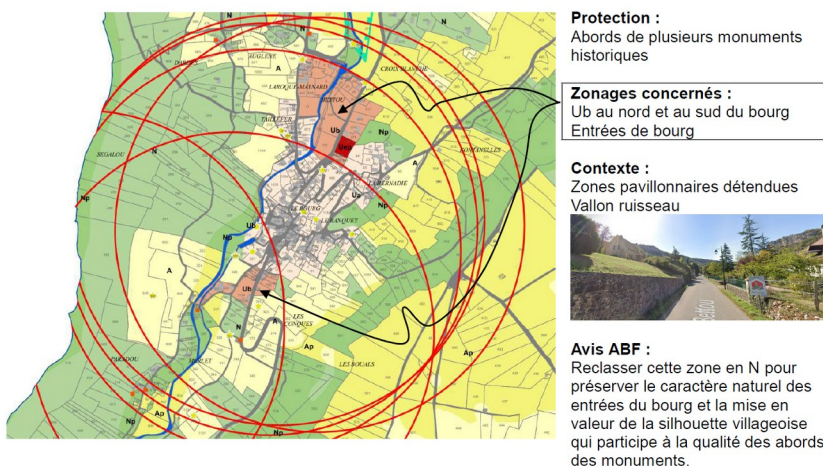


- une OAP transversale « *paysage et patrimoine* », guidant les projets pour suivre des principes d'intégration paysagère : l'approche invite à situer son projet dans l'une des unités paysagères, prendre en compte les orientations transversales en fonction du projet, adapter son projet à la situation urbaine et paysagère en dehors des zones AU, et enfin dans les zones AU par renvoi aux OAP sectorielles ; cette OAP, très qualitative, invite les porteurs de projets à décliner une véritable approche paysagère à leur échelle ; néanmoins certains principes tels que la préservation des coupures d'urbanisation entre deux hameaux devraient être directement traduits dans le règlement du PLUi ;
- une OAP transversale « *vallée de la Dordogne* », invitant les porteurs de projet à s'inscrire dans l'une des sous-unités paysagères de la vallée de la Dordogne et à décliner des principes centrés sur la rivière pour la préserver, accompagner le paysage de la rivière, et vivre avec la rivière.

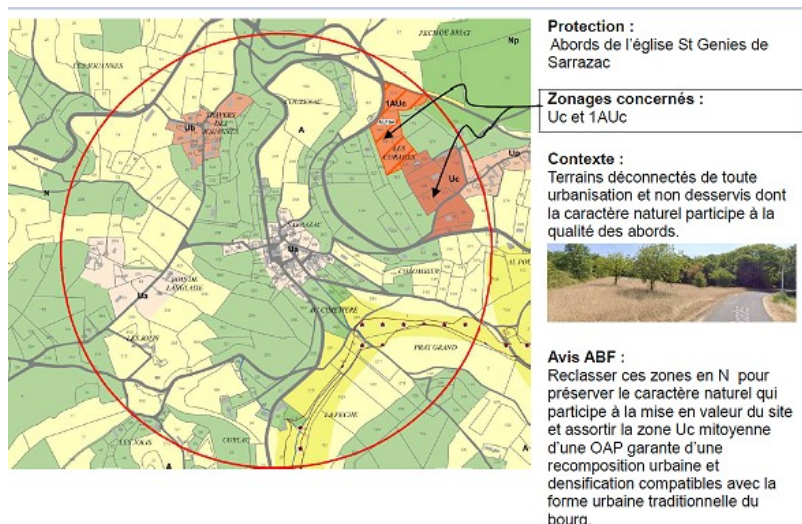
Le lien avec la TVB comme composante du projet urbain est aussi affirmé. Néanmoins, indépendamment des principes vertueux ainsi posés, de nombreux secteurs d'extension urbaine contredisent la volonté de préservation des coupures d'urbanisation, de la silhouette des bourgs, de la protection des sites, avec des extensions parfois supérieures à celle du village historique, et sont parfois déconnectés de toute urbanisation, comme le relève l'Architecte des Bâtiments de France (ABF). Il relève une soixantaine d'exemples de secteurs qui contreviennent aux objectifs précités de protection, par exemple :

- dans la commune d'Autoire (vallée de la Dordogne), des deux zones Ub au sud et au nord de l'entrée du bourg dans des zones pavillonnaires détendues :

Carte des zonages prévus sur la
commune d'Autoire – extrait de l'avis
rendu par l'ABF



- dans la commune de Cressensac-Sarrazac (Causse Martel), de zones 1AUC et Uc déconnectées de l'urbanisation :



Carte des zonages prévus sur la commune de Cressensac-Sarrazac – extrait de l'avis rendu par l'ABF

Ces exemples non exhaustifs, illustrent l'absence d'analyse paysagère sur des secteurs potentiellement impactants. Il importe de conduire également cette analyse en dehors des périmètres de protection des monuments historiques.

Par ailleurs, les grands sites patrimoniaux et sites emblématiques du territoire nécessitent une attention particulière, en cohérence avec les démarches engagées par ailleurs, ce qui ne transparaît pas toujours dans les documents transmis :

- la valorisation du site de Rocamadour, en cours de labellisation Grand Site de France, n'est pas appréhendée ; la requalification du hameau de la gare, identifié par le schéma directeur du grand site de Rocamadour comme l'une des « *portes d'entrée du territoire amadourien* », n'est pas planifiée, le PLUi se limitant à prévoir deux parcelles à urbaniser (OAP AU072) en zone d'activité 1AUx, et un projet de grande zone d'activités 2AUx le long de l'une des voies d'accès au site la plus fréquentée, la RD840 ; cette zone est contraire au schéma directeur du grand site de Rocamadour approuvé par le ministre en charge de la protection des sites, qui prévoyait la conservation de son paysage de Causse ;
- la protection du site classé du gouffre de Padirac s'accommode difficilement des nombreuses installations touristiques et commerciales qui s'y implantent ; le zonage Ult prévu dans le projet de PLUi étend les possibilités de constructions et aménagements au-delà du bâti, au contraire de la préservation du caractère naturel du site qu'implique le classement ;
- le lien entre le PLUi et les communes bénéficiant d'un site patrimonial remarquable (SPR) n'est pas évoqué ; les abords des sites, les entrées de villes, les vues..., peuvent pourtant mériter une attention particulière ;

La préservation des chemins de grande randonnée tels que la variante du chemin de Saint-Jacques-de-Compostelle, le traitement des vues et abords, ne sont pas appréhendés.

La MRAe recommande de conforter le projet de préservation du paysage par la définition de points de vue, entités paysagères et coupures d'urbanisation devant être strictement préservés de toute construction, éventuellement par un sous-zonage particulier, sans renvoyer l'entièreté de l'analyse paysagère au niveau des projets. Elle recommande de reclasser en zone naturelle ou agricole les projets de développement qui sont déconnectés de la trame urbaine et qui contreviennent à ces principes de préservation, sur la base d'une analyse à compléter au-delà des secteurs identifiés par l'ABF.

Elle recommande d'assurer la préservation des Grands Sites, des abords des sites classés, ce qui implique de revoir certains zonages. Elle recommande aussi d'articuler le projet de PLUi avec les sites patrimoniaux remarquables du territoire.

Elle recommande enfin d'intégrer au projet de PLUi la préservation des vues et abords sur et depuis les sites remarquables ou pittoresques du territoire et les chemins de randonnée.

5.5 Prise en compte des risques naturels

Le risque inondation lié au débordement de cours d'eau concerne la quasi-totalité du territoire. Deux plans de prévention des risques inondation (PPRi) datant respectivement de juillet 2005 et de décembre 2006, concernent les bassins Dordogne Amont et Dordogne Aval. Ils sont actuellement en cours de révision. Un PPR multirisques approuvé en 2016, incluant le risque inondation lié à la rivière de l'Alzou, porte sur la commune de Rocamadour. Sur les autres communes traversées par l'Alzou, la Carte informative des zones inondable (CIZI) complète les éléments de connaissance sur le risque inondation sans être opposable : il est d'autant plus important d'en tenir compte dans le PLUi.

Le directeur départemental des territoires (DDT) du Lot signale, dans sa contribution à l'avis MRAe, que les projets de développement des communes, confrontés aux projets de PPRi, font apparaître des contradictions ponctuelles sur des secteurs non urbanisés ou peu urbanisés, alors que les dispositions du futur PPRi s'imposeront aux projets. Dans un souci de cohérence, la DDT demande que les zones inondables classées en zone urbaine (U) ou à urbaniser (AU), identifiées en zone rouge d'aléa fort, et en zone verte réservée à l'expansion des crues dans le projet de PPRi, soient préservées de toute urbanisation dans le PLUi, les communes ayant pris connaissance du zonage lors de la concertation. La MRAe estime qu'une telle mise en cohérence est indispensable, d'autant plus que les PPRi révisés ne sont pas encore approuvés.

Le rapport environnemental (p.100 et ss) identifie 61 ha de zones urbaines et à urbaniser en zone inondable couverte uniquement par la CIZI. Quatre zones AU (AU087 à Saint-Jean-Lespinasse, AU103 à Souillac, AU126 à Gramat et AU143) prévoient des constructions en zone inondable de cette cartographie, l'une des zones présentant aussi des risques liés au ruissellement. L'identification même des zones concernées n'est pas claire, certaines de ces zones étant en réalité couvertes par un PPRi, et la zone AU143 étant introuvable ; seule reste la zone AU126 à Gramat, pour laquelle le zonage aurait dû éviter complètement la zone inondable.

De manière générale, la justification des choix de zonages de développement potentiel en zone inondable, la préservation des champs d'expansion des crues et les mesures de gestion du risque, ne sont pas explicites. A Gramat par exemple, au lieu-dit « *La Garenne* », une zone Nlt (tourisme et loisirs), correspondant à une occupation existante sur sa partie nord non inondable, s'étend sur la partie inondable couverte par la CIZI, sans que l'intérêt de classer constructible les parties inondables de terrains ne soit justifié, ni les mesures ERC déclinées.

Le règlement écrit fait référence aux zones inondables identifiées dans le règlement graphique, mais les parties inondables du territoire couvertes par la seule CIZI n'y sont pas reportées (communes de Bio, Lavergne, Gramat etc).

Les champs d'expansion de crue ne sont pas non plus strictement préservés. Par exemple à Gramat, des zones inondables identifiées par la CIZI sont classées en secteur agricole protégé Ap, qui autorise notamment les bâtiments agricoles et forestiers, sous certaines conditions qui n'évoquent pas l'inondabilité.

Le risque relatif au ruissellement est appréhendé au moyen de différents outils tels que la préservation des haies et ripisylves, l'OAP thématique « *paysage et patrimoine* » qui entend « *favoriser au maximum la végétalisation des sols et la perméabilité des revêtements* », l'obligation de traiter les eaux à la parcelle lorsqu'elles ne peuvent être rejetées dans un réseau suffisamment dimensionné. Les conséquences des nouveaux aménagements sur des terrains en pente et le caractère suffisant des mesures sont néanmoins difficiles à appréhender faute d'analyse plus précise, notamment en l'absence de zonage pluvial qui aurait pu être intégré au PLUi. L'obligation de prioriser l'infiltration directe des eaux pluviales à la parcelle par rapport au rejet dans le réseau quelles que soient ses dimensions, et la rétention des eaux pluviales « à la source », contribueraient aussi à limiter les débordements, comme le préconise le SDAGE Adour-Garonne (orientation B).

Le risque relatif aux remontées de nappes fait l'objet d'une cartographie dans l'état initial de l'environnement, montrant des secteurs qui présentent une sensibilité moyenne à très forte. Le rapport environnemental renvoie, sur la gestion de ce risque, à la réalisation d'études de sols, ce qui ne peut être repris dans le règlement du PLUi. Il préconise également de « *rappeler l'existence du risque de remontée de nappes et les mesures de prévention associées dans le PLUi* », ce qui ne ressort pas des documents transmis.

La MRAe recommande de prendre en compte le risque inondation dans le projet de PLUi, en tenant compte des éléments (aléas, zonages) portés à connaissances des collectivités dans le cadre de la concertation liée aux révisions des PPRi, dans un objectif de réduction de la vulnérabilité et de préservation des champs d'expansion de crues. Elle recommande de privilégier l'évitement strict des zones non déjà urbanisées soumises au risque inondation, quel que soit le niveau d'aléa, et de privilégier les mesures de réduction de la vulnérabilité en zones urbanisées. Elle recommande de traiter de la même manière le risque inondation couvert par la CIZI hors secteurs d'application des PPRi, notamment en complétant le dispositif réglementaire (graphique et écrit).

Elle recommande de compléter l'analyse du risque de ruissellement pluvial et la définition des mesures ERC, notamment en priorisant clairement l'infiltration directe et la rétention des eaux pluviales à la parcelle, en cohérence avec les préconisations du SDAGE Adour-Garonne.

Elle recommande aussi de préciser les mesures garantissant une prise en compte satisfaisante des risques d'inondation dus aux remontées de nappes.

Le risque mouvements de terrains (glissements de terrains, chutes de blocs, affaissement/effondrement de cavités naturelles...) fait partie des enjeux devant orienter le choix des zones constructibles. L'état initial de l'environnement liste ces risques (p.55 et ss), sans cartographie guidant le projet. Il met au même niveau le risque de retrait-gonflement des argiles, alors que son périmètre couvre de trop vastes territoires pour pouvoir conduire à de l'évitement, et que les mesures ERC ne peuvent être intégrées dans le règlement du PLUi (mesures constructives). Dans sa contribution à l'avis MRAe, la DDT indique avoir fourni à la collectivité un état des lieux de la connaissance disponible, informations insuffisamment prises en compte dans le PLUi qui conserve de nombreux secteurs dans lesquels ce risque n'est pas géré²¹. Le rapport d'évaluation environnementale (p.101) ne traite pas non plus ces risques, faisant référence au PPR de Rocamadour sans l'analyser, et à des risques non spatialisés, en méconnaissance des nombreux éléments portés à la connaissance des communes.

Le risque relatif aux feux de forêt est présenté sur la base d'un état des lieux ancien qui classe les communes du territoire en risque « *très faible* », « *faible* » et « *moyen* ». Au contraire, l'évolution de la connaissance du risque en lien avec le changement climatique a conduit à considérer les bois et forêts du département du Lot comme « *particulièrement exposés au risque incendie* », l'ONF considérant aussi que l'« ensemble du territoire du Lot sera dans les années à venir particulièrement sensible aux incendies »²².

Le rapport d'évaluation environnementale identifie l'importance du risque de feux de forêt sur le territoire, renforcé par le changement climatique. Il cite dix-sept zones à urbaniser (AU) dont l'aménagement « *entraînera l'augmentation de l'interface forêt-urbanisation* », mais n'en déduit aucune mesure : faute de justifier de l'adéquation des moyens de lutte contre l'incendie sur les situations à enjeux les plus forts, l'évitement doit être privilégié. Sans l'expliciter, le rapport environnement estime que « *le projet tient compte du risque incendie de forêt, à travers la réalisation des obligations légales de débroussaillage* » (OLD) : mais la manière dont le projet en tient compte n'est pas explicitée. Le règlement écrit fait référence à ce risque uniquement sur les conditions d'accès à la circulation des engins de lutte contre l'incendie.

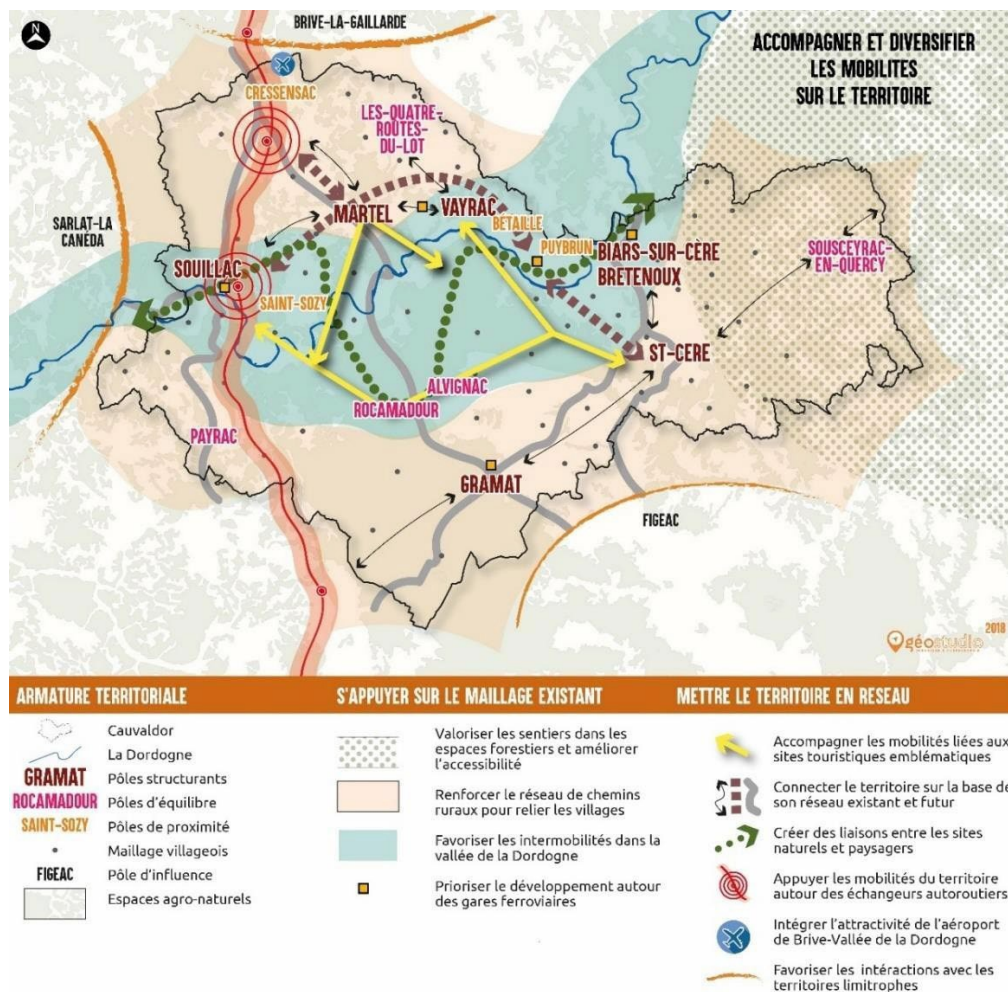
La MRAe recommande à l'intercommunalité de prendre en compte, pour son projet urbain, l'ensemble des risques connus liés aux mouvements de terrain et au risque incendie, de décliner la démarche ERC, et de revoir en conséquence le zonage et le règlement écrit s'appliquant aux secteurs les plus exposés.

21 L'avis de la DDT signale : à Rocamadour, des potentiels constructibles contraires au PPR multi-risques sur le secteur de la Cité, et des prévisions d'urbanisation à reconsidérer au regard du risque d'affaissement de cavités ; des prévisions d'urbanisation en contradiction avec les niveaux d'aléas sur les risques chutes de blocs, affaissements de cavités et aléa fort glissement de terrain et coulées de boues, sur onze communes entre Carennac et Saint-Céré ; l'absence de considération des 24 porter à connaissance des risques et des onze documents communaux synthétiques pour « plusieurs secteurs classés en zone U (urbaine) et AU (à urbaniser) ; l'absence d'interdiction, sur ces communes et le reste du territoire, de tout nouveau potentiel constructible sur les versants pentus ainsi qu'au pied et en tête des falaises rocheuses, par exemple dans les communes de Saint-Denis-les-Martel et de Martel.

22 Précisions apportées dans la contribution de la DDT à l'avis MRAe, précitée.

5.6 Déplacements, énergie et climat

5.6.1 Réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations énergétiques



Cartographie des mobilités - PADD

Dans le but de « pérenniser les transports en commun », ce qui participe « également à la limitation de production de GES », le SCoT recommande au PLUi de « localiser et décliner les règles permettant de mettre en œuvre cette ambition »²³.

Le CAUVALDOR constate une utilisation négligeable des transports en communs, malgré une offre ferrée qui pourrait « *possiblement attirer davantage d'actifs* », et d'une configuration du territoire peu dense, étalée, peu dotée de voies dédiées. Il ambitionne un « véritable plan en faveur des mobilités » (axe 4, orientation 1 du PADD) : avec un objectif de « *tout à moins de 20 mn* », il s'agit notamment de soutenir la desserte ferroviaire, améliorer l'accessibilité aux gares en favorisant l'intermodalité et réduire le trafic automobile pour permettre l'émergence d'autres modes de déplacement. La MRAe relève que ces ambitions peuvent effectivement contribuer à réduire les déplacements motorisés et donc les émissions de gaz à effet de serre (GES).

23 Pour « favoriser le maintien des infrastructures existantes : lignes ferroviaires, gares, lignes de bus », les « orientations d'aménagement et de programmation des documents d'urbanisme opteront pour des choix favorisant l'usage des transports en commun » (mesure 11.4.2 du DOO). Ils devront aussi « prévoir et anticiper, notamment par la mise en place d'emplacements réservés, le passage de la voie verte ». Les documents d'urbanisme devront aussi « favoriser l'émergence des modes doux », tout particulièrement dans les centralités existantes : « établir des schémas de mobilités douces sur les pôles à minima, mettant en évidence les liaisons douces existantes, à renforcer ou à créer ; cibler en priorité, dans la définition des cheminements doux à créer ou étayer, les proximités entre quartiers d'habitat et équipements suivants : bourg, gare, aires de services, services médicaux, équipements scolaires, ludo-sportifs, culturels, quartiers résidentiels principaux, zones d'emploi » (mesure 11.4.5 du DOO).

Mais le dossier de PLUi est confus sur cette thématique, sans comporter les évaluations environnementales des éventuels projets d'aménagements, comme déjà relevé (partie 4).

Le diagnostic relève l'insuffisance des dessertes dans un sens est-ouest, et la carte des mobilités du PADD, reportée ci-dessus, comme la carte de l'armature économique, mentionne des projets de connexions est-ouest, « *sur la base de réseaux existants et futurs* ». Le dossier ne précise pas davantage des projets.

S'agissant de la mobilité autre que routière, les documents ne présentent ni ne justifient les choix de développement opérés au regard de leurs possibilités de desserte par des modes autres que motorisés. Le rapport d'évaluation environnementale relève que la construction de nouvelles habitations éloignées de solutions de transports en commun et mobilités douces (hameaux, sites déconnectés...), estimées à 390 nouveaux logements, « *impliquera probablement des besoins supplémentaires en déplacements motorisés* » : pour autant, ces localisations ne sont pas réinterrogées. Comme l'ensemble des emplacements réservés, qui ne sont pas présentés ni analysés d'un point de vue des incidences sur l'environnement, la création de « *la voie verte* » pour développer le tourisme mais aussi servir aux « *besoins du quotidien* » ne figure dans aucune cartographie, sa localisation n'est pas connue. Ses incidences sur l'environnement, non identifiées, ne sont pas déclinées en démarche ERC ; aucune cohérence avec les choix d'urbanisation n'est mentionnée. L'avis de la MRAe sur le SCoT demandait déjà de décliner la démarche d'évaluation environnementale de ce projet.

Globalement la cohérence urbanisme-transports, à même de réduire les déplacements et donc les émissions de GES, n'est pas démontrée.

La MRAe recommande de clarifier et préciser l'ensemble de la politique de mobilité, incluant les projets d'axes en modes doux et routiers éventuels, et de les justifier dans le cadre de l'évaluation environnementale. Elle recommande de montrer que le PLUi traduit la volonté du SCoT d'opter pour des choix d'urbanisation favorisant l'accès aux transports en commun et aux modes doux de déplacement, ce qui peut conduire à un réexamen des développements urbains envisagés.

5.6.2 Développement des énergies renouvelables

La collectivité entend « *promouvoir et développer les énergies renouvelables dans un cadre organisé* », en privilégiant son développement « *sur les bâtiments à vocation d'activité, sur les toitures des constructions, ou espaces artificialisés dans le respect du patrimoine local* », en encadrant « *tout type de structures liées au développement souhaité des énergies renouvelables sur le territoire : l'éolien, le photovoltaïque, la méthanisation...* », et en prévoyant « *des emplacements réservés pour l'installation des unités de production, en particulier pour l'énergie solaire* » (axe 3, orientation 4 du PADD). Toutefois, en l'absence de toute présentation et de toute liste récapitulative, le dossier ne permet pas de connaître les emplacements réservés dédiés à la production photovoltaïque, si c'est effectivement le cas.

Une OAP spécifique « *paysage et patrimoine* » encadre, du point de vue de l'insertion paysagère, les panneaux photovoltaïques au sol²⁴. Son contenu priorise clairement les implantations en toiture plutôt qu'au sol, prévoit leur limitation « *à de petites surfaces* », privilégie les installations « *sur des terrains déjà artificialisés de type friche industrielle ou commerciale, ou dent creuse de petite dimension en secteur urbanisé* ». L'attention des porteurs de projets est appelée sur la prise en compte du contexte paysager y compris élargi, la pente, la biodiversité, la végétation présente, les vues y compris lointaines, les incidences sur l'eau, ainsi que les réflexions à mener sur les accès et sur la réversibilité du projet.

La MRAe relève l'intérêt de ces dispositions. Toutefois le dossier de PLUi est particulièrement confus sur ces thématiques. En plus du manque de clarté sur ce qui existe et ce qui est prévu, le choix des secteurs dédiés aux EnR ne semble pas répondre aux principes que s'est fixé le PLUi lui-même, et ne répond pas aux exigences d'une évaluation environnementale stratégique.

Le PLUi instaure « *24 zones Ner à vocation d'accueillir la production d'EnR par photovoltaïsme* », sous-entendant dans le résumé non technique qu'il s'agit de nouveaux projets concernant exclusivement des panneaux solaires, ce qui n'est pourtant pas le cas, certaines zones couvrant des installations déjà existantes.

24 Document 4.3 OAP Paysage et patrimoine, p.85 à 87.

Le document 1.4 « *Justification des choix* » n'évoque brièvement qu'un seul secteur déjà occupé par des panneaux solaires à Gramat (p.59) sur les 7 précédemment évoqués. Il mentionne sans plus d'information qu'« *une zone EnR consacre un projet d'énergie renouvelable* » à Lachappelle-Auzac (p.72), « *note la présence d'une vaste zone EnR* » sur un ancien camp militaire à Alvernac (p.74), indique qu'une « *importante zone Ner est actée* » au sud de Loubressac (p.76), qu'« *une vaste zone a été classée en Ner correspondant au nouveau projet d'éoliennes* » à Sousceyrac-en-Quercy (p.82), et qu'après avoir identifié des enjeux naturels et agricoles « *au plus précis* » à Souillac, « *une zone Ner de développement photovoltaïque est prévue* » (p.88). Tous les projets ne sont donc pas cités, et aucun n'est justifié.

Le rapport d'évaluation environnementale indique que ces 24 zones couvrent une superficie de 633 ha, et que 7 sites (88 ha) « *présentent déjà une centrale photovoltaïque au sol* », sans qu'aucun élément ne permette de comprendre quels sites sont déjà existants ou autorisés, et quels sites sont nouvellement proposés par le PLUi, obligeant le lecteur à faire lui-même le croisement des zones avec les photos aériennes. Il explique également que les secteurs Ner ont vocation à accueillir de la production d'EnR par photovoltaïsme, semblant ignorer le projet éolien classé Ner, ce qui ne facilite pas la compréhension de la stratégie d'encadrement du développement des EnR par le PLUi.

Les secteurs que le PLUi dédie aux nouveaux projets EnR ne font l'objet d'aucune démarche d'évaluation environnementale. Les exemples illustrés ci-dessous ne sont pas exhaustifs.

Au nord de la commune d'Alvernac, un site Ner sur plus de 35 ha est situé dans un ancien site militaire. Le diagnostic indique qu'il est occupé par des parcelles d'estives et landes à destination de pâturage ovin, à proximité d'une mare. Entièrement inclus dans la ZNIEFF de type II « *Plateau et bassin d'alimentation du système karstique de Padirac* » et dans la réserve de biosphère « *bassin de la Dordogne (zone de transition)* », le terrain constitue un réservoir de la trame verte du PLUi du CAUVALDOR, et un « *réservoir de pelouses* » du PNR. Il est aussi concerné par des PNA en faveur d'espèces protégées. Les enjeux naturalistes y sont donc potentiellement très forts. Des dolmens seraient aussi présents sur le site, qui comporte donc aussi des enjeux patrimoniaux.

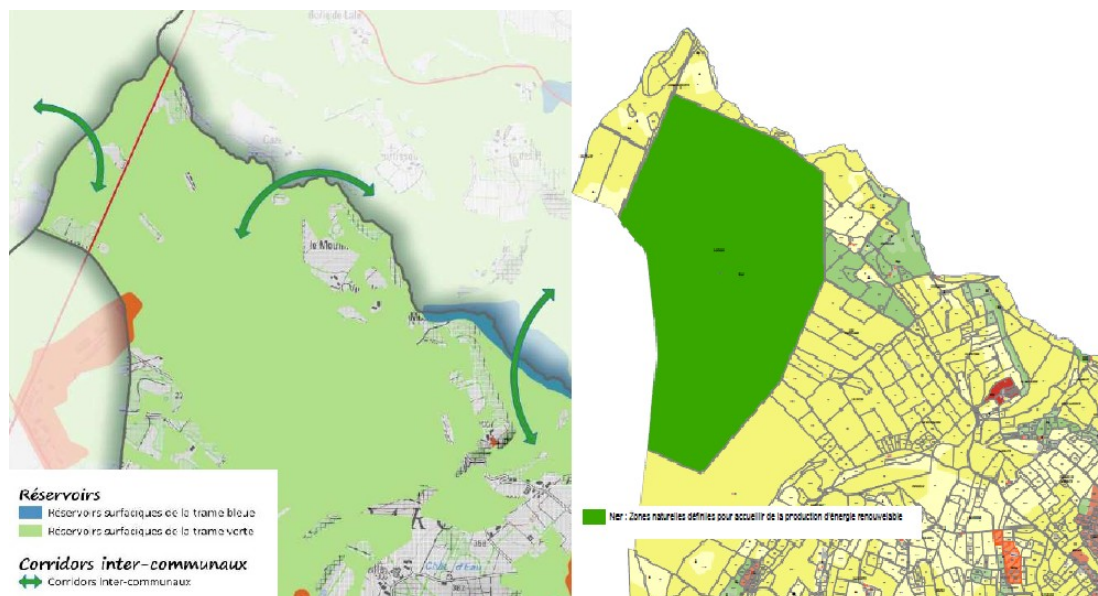


Image de gauche : extrait de la TVB du PLUi, présentant les réservoirs et corridors de la trame verte sur la partie nord de la commune d'Alvernac – image de droite : règlement graphique du même secteur de la commune d'Alvernac dans lequel est défini le secteur Ner (en vert)

Au sud de la commune de Sousceyrac-en-Quercy, le site EnR porte sur une très importante superficie (non connue, mais dans le même ordre de grandeur que celle précitée sur Alvernac), boisée, entrecoupée de zones humides, entièrement dans la ZNIEFF de type I « *Vallée du Cayla, bois du Grand Communal et de la Luzette* », dans la ZNIEFF type II « *Bassin de la Bave* », dans la réserve de biosphère du bassin de la Dordogne (zone de transition). Il est identifié dans la TVB du PLUi comme un « *réservoir surfacique de la trame verte* », traversé par un « *réservoir linéaire de la trame bleue* ». Ce site simplement présenté comme entièrement occupé par une forêt dans le rapport environnemental, « *pressenti pour l'accueil d'un projet éolien* » en raison de la présence de

plusieurs éoliennes à proximité, n'est pas analysé du point de vue des incidences (à la fois du projet lui-même mais aussi des voies et raccordements à créer). Le fait que des éoliennes soient déjà présentes impose également d'analyser dès le stade de la planification les impacts cumulés, du point de vue de la biodiversité et des paysages.

Par ailleurs, le zonage Ner y autorise tout projet EnR, y compris des panneaux solaires ; le déboisement qu'impliquerait un tel projet comporte des impacts, au-delà de la biodiversité et des paysages, sur la perte de séquestration carbone, ce qui s'avère contradictoire avec l'implantation de photovoltaïque.

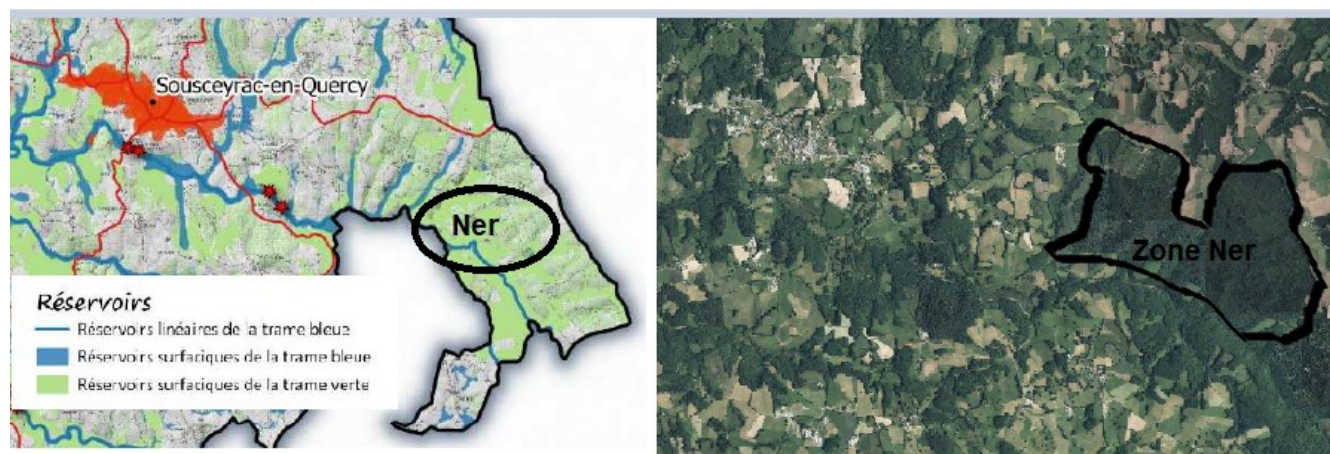


Image de gauche : extrait de la TVB du PLUi – image de droite : vue aérienne du même secteur sur lequel la MRAe a reporté approximativement le zonage Ner du PLUi

Sur ces exemples relevés de manière non exhaustive, la MRAe relève l'absence totale d'évaluation environnementale. En aucun cas de tels sites à enjeux majeurs ne correspondent au souhait mentionné dans le PADD de privilégier les sites déjà artificialisés. Ces exemples, localisés sur des sites inappropriés a priori, contredisent aussi les autres pièces du PLUi (OAP paysages, OAP TVB). Ils nécessitent tout particulièrement la démonstration de l'absence de sites alternatifs présentant des sensibilités environnementales de moindre importance, a minima à l'échelle intercommunale.

En plus des sites spécifiquement dédiés aux EnR, le PLUi prévoit que « dans la limite de 20 ha et sous conditions, les projets d'EnR sont autorisables en zone N, A, U et AU ». Cette perspective, néanmoins conditionnée à des mises en compatibilité du PLUi au fur et à mesure des projets, comporte par son caractère général de fortes potentialités d'atteinte aux enjeux environnementaux sur des surfaces importantes. Rien n'explique dans quelle mesure ces secteurs tiendront compte des secteurs à enjeux de la TVB et des principes de l'OAP, privilégiant les toitures, les sites artificialisés, et à défaut les « petites surfaces », principes avec lesquels ces perspectives de développement sont en contradiction.

Par ailleurs, le règlement écrit fixe l'auto-consommation au détriment de la revente comme critère d'autorisation des projets dans certaines zones, en toiture et au sol²⁵ ; ce mécanisme peut s'avérer fortement limitatif sans être justifié tout particulièrement sur les toitures, sans garantir, pour les projets au sol, que les enjeux environnementaux soient pris en compte.

De manière générale, la MRAe relève le caractère extrêmement conséquent des secteurs identifiés pour accueillir des EnR, sans aucune démarche d'évaluation environnementale.

25 Règlements écrits, par exemple celui de la Vallée de la Dordogne, art.4 des zones agricoles (A, Alt, Ast...) : « Tout projet d'EnR au sol pour de l'autoconsommation ou une communauté énergétique, non soumis à dépôt d'un permis de construire avec évaluation environnementale, est autorisé dans une limite d'1 ha d'emprise totale. Le photovoltaïque en toiture est autorisé pour de l'autoconsommation. En dehors des projets d'énergies renouvelables dédiés à l'autoconsommation ou des communautés énergétiques définies par décret, les projets EnR devront être implantés à plus de 100 mètres des bâtiments ».

La MRAe recommande de concrétiser le souhait de développer des EnR sur les sites déjà urbanisés et dégradés dans les choix de zonage et le règlement du PLUi, en reprenant l'ensemble de la démarche et en s'appuyant sur une identification des sites dégradés et artificialisés ainsi que sur l'analyse des enjeux environnementaux à éviter. Elle recommande de présenter sur ces bases un projet cohérent, clarifiant la situation des installations déjà existantes et des projets, analysant les secteurs de développement potentiel et encadrant les projets sur le fondement d'analyses qui restent entièrement à mener. Le règlement graphique devra être amendé en conséquence.