



Inspection générale de l'environnement et du développement durable

Avis sur l'élaboration du PLUi de Quercy Bouriane (46)

N°Saisine : 2025-014842 N°MRAe : 2025AO93 Avis émis le 25 août 2025

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 26 mai 2025, l'autorité environnementale a été saisie par la communauté de communes Quercy-Bouriane pour avis sur le projet d'élaboration du PLUi Quercy-Bouriane.

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

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

Cet avis a été adopté en collégialité électronique conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Florent Tarrisse, Jean-Michel Salles, 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) a été consultée en date du 28 mai 2025 et a répondu le 26 juin 2025.

Le préfet de département a également été consulté et a répondu en date du 15 juillet 2025.

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.



SYNTHÈSE

Le projet de PLUi de la communauté de communes Quercy Bouriane (CCQB) concerne un territoire rural et agricole situé à l'ouest du Lot, en limite de la Dordogne. Il est composé de vingt communes organisées autour du bourg-centre de Gourdon. Le territoire présente un relief contrasté et une forte couverture forestière. Sa position entre des sites majeurs comme Rocamadour, Sarlat et Cahors renforce son rôle d'interface touristique.

Bien que le territoire de la communauté de communes Quercy Bouriane connaisse une baisse de population depuis 2008, le PLUi prévoit un scénario de croissance démographique ambitieux et une production de logements importante. Cependant, la consommation foncière projetée dépasse l'objectif fixé par le SCoT. La MRAe recommande donc de justifier ce scénario, d'adapter les enveloppes d'urbanisation aux besoins réels et d'introduire un phasage précis pour garantir une sobriété foncière en cohérence avec la loi Climat et Résilience.

Sur le volet naturaliste, malgré un territoire marqué par une richesse écologique importante, l'état initial du PLUi manque d'une hiérarchisation cartographique par niveau d'enjeu, rendant l'évaluation environnementale incomplète. Par ailleurs, plusieurs secteurs à forte sensibilité écologique (zones humides, trames vertes/noires, ZNIEFF) sont concernés sans analyse d'impact ni recherche d'alternatives. La MRAe recommande une expertise de terrain actualisée et une justification claire des choix d'implantation pour garantir une planification respectueuse des enjeux environnementaux.

La MRAe considère excessive l'affirmation selon laquelle les OAP auraient un impact paysager positif, dans la mesure où elle n'est pas démontrée. Ainsi, certaines OAP, notamment linéaires comme à Saint-Chamard, sont en discontinuité avec le tissu urbain et renforcent le mitage, la banalisation des paysages, l'artificialisation et la dépendance à la voiture. Elle recommande une urbanisation mieux intégrée aux formes urbaines existantes ou, à défaut, une justification claire des choix retenus.

La MRAe relève l'absence d'analyse approfondie des risques naturels (inondations, mouvements de terrain, cavités...). Elle recommande de compléter le rapport avec une évaluation des aléas, en tenant compte du changement climatique, et de justifier l'implantation des OAP en zone inondable au regard des objectifs du PPRi et du SDAGE.

Enfin, la MRAe note que certaines OAP prévoient la création de cheminements piétons, toutefois, il conviendrait de démontrer leur cohérence avec le schéma cyclable et l'OAP Mobilité. Concernant les zones dédiées aux énergies renouvelables, l'absence d'analyse environnementale et paysagère pour le choix des emplacements pose question. La MRAe préconise d'établir un cadreréglementaire plus précis pour un développement intégré des énergies renouvelables.

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



AVIS DÉTAILLÉ

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

L'élaboration du PLUi de Quercy Bouriane 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 territoire et du projet

Le territoire du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), situé à l'ouest du Lot, en limite avec le département de la Dordogne, comprend 20 communes.

Il est majoritairement rural. L'éloignement de grands nœuds urbains (50 km de Cahors, 25 km de Sarlat-la-Canéda) implique une organisation du territoire autour du pôle urbain de Gourdon.

Les évolutions démographiques des communes du territoire sont contrastées. Sur la période 1999-2008, l'ensemble des communes du territoire connaissent une croissance démographique à l'exception de Gourdon et de Soucirac. A partir de 2008, la CCQB est marquée par un déclin démographique global. Le projet de territoire prévoit de renforcer le rôle central de Gourdon associé à son développement touristique et à la mise en valeur de la gare.

Le territoire de la communauté de communes Quercy Bouriane se caractérise par une topographie contrastée (vallées, collines, travers, dolines). Il est marqué par la présence de plusieurs cours d'eau, affluents des vallées de la Dordogne et du Lot, conférant au territoire un rôle de zone de transition entre le Quercy et le Périgord. La diversité des sols influence fortement les usages du territoire, notamment agricoles et forestiers, ainsi que l'architecture traditionnelle. Le paysage, alternant entre zones boisées et ouvertes, est marqué par de grands contrastes : le plat et l'escarpé, le couvert et le découvert. Plus de la moitié du territoire est boisée.

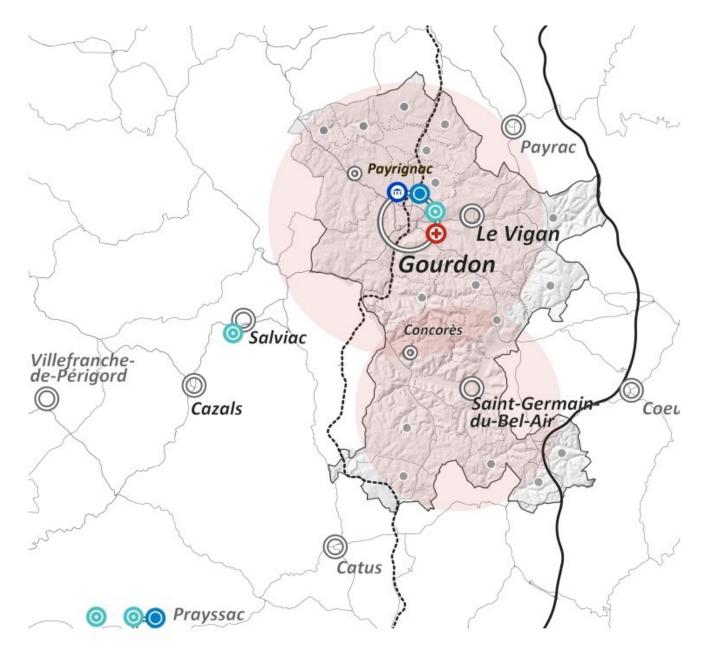
La CCQB se situe à la croisée de grands pôles touristiques à renommée nationale et internationale, tels que Rocamadour et les Causses du Quercy, Cahors et les sites du Lot, ou encore Sarlat et la vallée de la Dordogne. Cette position stratégique lui confère un rôle d'interface touristique majeur.

La délibération du conseil communautaire en date du 13 octobre 2021 a ainsi prescrit l'élaboration du PLUi, avec les objectifs suivants :

- soutenir le développement économique et la création de nouveaux emplois, accompagner les mutations ;
- organiser le développement urbain dans une dynamique de solidarité et d'attractivité ;
- assurer la transition écologique, préserver les ressources et prévenir les risques.

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





Conforter le réseau de centralités et la complémentarité entre communes

Maintenir le tissu associatif et culturel

Renforcer l'offre et la diversité des équipements et des services

Développer les communes en respectant l'armature territoriale :

Pôle d'influence Pôle secondaire

Pôle rural
Commune rurale

Figure 1 : armature territoriale (PADD, p.14)



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 prise en compte des paysages ;
- · la prise en compte des risques naturels ;
- la prise en compte des enjeux liés à la transition énergétique.

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

L'élaboration et l'approbation du PLUi ont vocation à remplacer les documents d'urbanisme actuellement en vigueur, devenus partiellement obsolètes au regard des évolutions législatives et réglementaires récentes, notamment la mise en compatibilité avec le SCoT et l'intégration des objectifs issus des différentes réformes de l'urbanisme.

Le projet de PLUi présenté constitue un progrès en matière de planification territoriale et offre une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux par rapport aux documents aujourd'hui applicables.

Cependant, l'avis de la MRAe ne porte pas sur l'évolution comparative entre les documents existants et le futur PLUi, mais bien exclusivement sur la qualité environnementale du projet de PLUi tel qu'il est présenté, indépendamment des documents qu'il est appelé à remplacer.

Dans cette optique, la MRAe estime que l'analyse des incidences et la déclinaison de la démarche « éviter, réduire, compenser » n'est pas, du fait d'une connaissance insuffisante des enjeux des secteurs de développement, convenablement déclinée et traduit le caractère inachevé de la démarche d'évaluation environnementale.

5 Prise en compte de l'environnement

5.1 Consommation d'espace

En 2022, selon les données de l'INSEE, le territoire de la communauté de communes du Quercy Bouriane comptait 10 247 habitants, soit une diminution de 218 habitants par rapport à 2011. Après une phase de déclin démographique au début des années 1970, la population a connu une période de croissance modérée ou de stagnation jusqu'en 2008, date à partir de laquelle elle a amorcé une baisse progressive. Ce retournement traduit une absence de dynamique démographique, en lien avec le vieillissement de la population, un solde naturel négatif et un solde migratoire devenu insuffisant pour compenser les pertes naturelles.

Dans ce contexte, l'objectif d'accueil de population pour la période 2025-2035, fixé entre +700 et +900 habitants, soit une croissance annuelle de +0,48 à +0,61 %, constitue un scénario volontariste en rupture avec les tendances récentes. L'objectif de production de 500 à 650 logements sur la même période traduit une volonté d'anticiper un regain d'attractivité, reposant sur des politiques publiques de revitalisation, d'amélioration du cadre de vie et de développement des services.

Au regard du caractère ambitieux du scénario démographique retenu, la MRAe recommande de renforcer l'argumentaire permettant de crédibiliser ce scénario de rupture. Il est également préconisé que le document anticipe les conséquences d'un scénario démographique moins favorable en prévoyant un phasage progressif de l'ouverture des zones constructibles afin d'éviter un mitage du territoire.

Au total, la consommation foncière sur la période du 1er janvier 2021 au 1er janvier 2025 s'élève à 28,4 ha.

L'observatoire national de l'artificialisation comptabilisait 102 ha d'ENAF consommés entre 2011 et 2021 à l'échelle du SCoT et 73,5 ha pour la communauté de communes Quercy Bouriane. Selon le bureau d'étude, au



total, 156 ha ont été consommés entre 2011 et 2021 à l'échelle du Pays Bourian et 108 ha pour la communauté de communes Quercy Bouriane.

Selon les orientations du SCoT, il est envisagé que la consommation d'espaces pour la période 2031- 2040 soit à nouveau réduite par deux par rapport à la consommation passée de la dernière décennie.

Ainsi, selon le dossier, la consommation possible est estimé est de 70,2 ha pour la période 2021-2035.

Consommation 2011-2021 : 108 haConsommation 2021-2031 : 46,8 ha

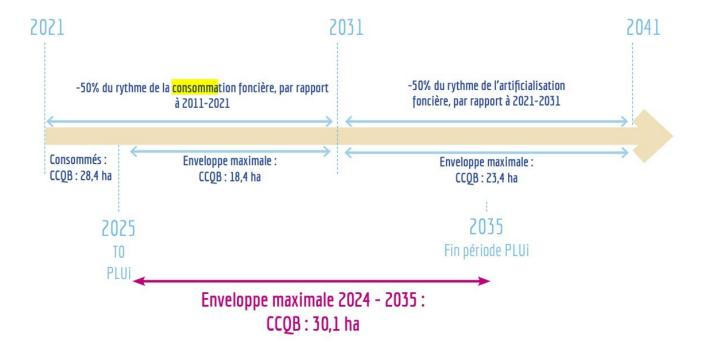
- Consommation 2031-2041: 23.4 ha

Entre 2021 et 2025, le territoire a consommé 28,4 ha qu'il convient de déduire de l'enveloppe de consommation foncière soit une consommation possible de 30,1 ha sur la temporalité du PLUi (2024-2035).

Sur la période 2024–2035, le PLUi prévoit une consommation totale de 40,68 hectares, répartie comme suit :

- 28,41 ha dédiés à l'habitat,
- 11,88 ha pour les activités économiques et touristiques, dont 2,97 ha pour les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL : Nx, NL1 et NL2),
- 0,39 ha pour les équipements publics.

Le schéma présenté dans la justification des choix incluant l'évaluation environnementale (p.78) résume clairement la trajectoire de consommation d'espace envisagée.



Le SCoT fixe un objectif maximal de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers (ENAF) à 30,1 hectares sur la période 2025–2035. Or, la consommation foncière projetée dans le cadre du PLUi excède ce seuil, traduisant un écart significatif entre les objectifs de sobriété affichés au niveau supra-communal et les projections locales d'urbanisation.

Par ailleurs, afin que cette consommation d'espace demeure encadrée, maîtrisée et compatible avec les principes de la loi Climat et Résilience — tels que rappelés à la page 79 du document —, il apparaît nécessaire de construire une trajectoire foncière cohérente avec les ambitions de sobriété. Cela suppose la mise en place d'un phasage de l'ouverture à l'urbanisation aligné avec la trajectoire de consommation d'espace annoncée et une traduction réglementaire dans les pièces opposables du PLUi.



La consommation foncière projetée dans le PLUi excédant l'objectif maximal de 30,1 hectares fixé par le SCoT, la MRAe recommande de réinterroger la compatibilité du document avec les orientations du document supra-territorial. Elle recommande également une révision à la baisse des enveloppes d'urbanisation ou une justification plus circonstanciée de leur pertinence au regard des besoins réels pour respecter l'objectif de sobriété foncière.

5.2 Milieux naturels et biodiversité

D'un point de vue méthodologique, l'état initial souffre d'un manque de territorialisation et de hiérarchisation des enjeux naturalistes. Le volet environnemental ne présente ni hiérarchisation des enjeux par degré de sensibilité écologique, ni cartographie claire de leur répartition à l'échelle du territoire. Or, ces éléments sont fondamentaux pour une évaluation environnementale rigoureuse. Ils permettent d'identifier, de manière lisible et objectivée :

- les secteurs à enjeux faibles, susceptibles d'accueillir un développement urbanistique;
- les secteurs à enjeux forts, devant faire l'objet de mesures de protection strictes (ex : espaces boisés classés, zonages N à indice, L151-23 du Code de l'urbanisme).

Cette cartographie des enjeux, attendue dans toute démarche d'évaluation environnementale, est également indispensable pour éclairer le public sur les choix opérés et leur traduction réglementaire.

Par ailleurs, l'évaluation environnementale ne comporte ni inventaire clair des secteurs susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du plan (zones AU, NENR, STECAL...), ni étude de délimitation des zones humides potentielles. En conséquence, l'analyse des incidences environnementales est lacunaire, voire absente.

L'expertise naturaliste présentée ne respecte pas le principe de proportionnalité prévu par l'article R.151-3 du code de l'urbanisme, en matière de caractérisation des enjeux. En particulier, pour plusieurs secteurs identifiés comme sensibles, aucune recherche d'alternative d'implantation, ni de prospection complémentaire n'a été réalisée, confirmant le caractère incomplet de l'évaluation environnementale.

À titre d'illustration, plusieurs cas relevés soulignent ces manquements :

- une zone humide est identifiée sur un secteur destiné à l'accueil d'activités économiques à Gourdon, sans état initial, ni analyse des incidences, ni recherche de substitution ;
- quatre OAP sont situées, en tout ou partie, dans des réservoirs de biodiversité relevant de la trame verte (sous-trames boisées, prairies, landes et pelouses);
- deux secteurs sont traversés par un corridor de trame noire, sans prise en compte dans la planification ;
- un secteur Ns (énergies renouvelables) est localisé au sein de la ZNIEFF de type I "Bois et pelouse de La Grèze, Pech Ginibre et Combe Cave, cours du Céou à Pont-de-Rhodes";
- deux secteurs Ns et un secteur Nx (STECAL) empiètent partiellement ou entièrement sur des réservoirs de biodiversité (sous-trame landes et pelouses);
- l'élargissement prévu dans l'emplacement réservé ER_62 traverse une zone humide effective, sans que les impacts ne soient étudiés.

La MRAe recommande de compléter le diagnostic naturaliste par une expertise de terrain actualisée sur les secteurs de développement, en particulier ceux situés en zones à enjeux forts identifiés (réservoirs de biodiversité, zones humides, trames vertes/noires, ZNIEFF). Cette connaissance fine devra permettre d'orienter les d'aménagements retenus dans une logique de moindre impact environnemental.

Elle recommande de justifier les choix d'implantation des zones de développement au regard des enjeux environnementaux cartographiés, en démontrant que les localisations retenues ont fait l'objet d'un examen comparatif et d'une recherche d'alternatives. A défaut, le projet devra être revu en privilégiant le principe d'évitement des atteintes à l'environnement.



5.3 Paysage

Le rapport sur la justification des choix incluant l'évaluation environnementale précise que « les OAP secteurs ont des incidences positives sur le paysage »(p.188). Cette affirmation n'est pas démontrée.

Si certaines OAP s'intègrent clairement dans le tissu urbain, d'autres renforcent une urbanisation linéaire en entrée de bourgs et parfois le long des axes routiers en discontinuité avec le tissu urbain existant.



Figure 2 : OAP linéaires de Saint-Chamard en discontinuité urbaine (p.72, OAP sectorielles)

La MRAe rappelle que l'urbanisation linéaire entraîne :

- une banalisation des paysages : elle entraîne une perte de lisibilité des structures villageoises traditionnelles (centre, périphérie, etc.) et nuit à l'identité des paysages ruraux.
- un effet « mitage » visuel : une urbanisation linéaire ou en une discontinuité, brouille les transitions entre bourg et campagne, et rompt les trames agricoles ou naturelles et la cohérence paysagère par une insertion souvent inadaptée, sans transition douce ni respect des formes bâties traditionnelles.
- une artificialisation accrue : elle génère des linéaires de voirie, réseaux et clôtures qui accentuent l'impact spatial de l'urbanisation.
- favorise la dépendance à la voiture : ces zones souvent peu denses et éloignées des centralités, renforçent l'usage de la voiture.

La MRAe recommande de travailler sur une urbanisation cohérente avec les formes urbaines existantes, bien intégrée au paysage et aux structures historiques des bourgs et, à défaut, elle recommande de présenter des justifications solides des choix d'urbanisation.

5.4 Risques naturels

Trois Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) sont partiellement concernées par un Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRi) :

Concorès – site 3 : la pointe nord-est se situe en zone verte du PPRi ;



- Le Vigan site 37 : la frange sud est classée en zone verte du PPRi ;
- Le Vigan site 28 : la moitié ouest est en zone rouge du PPRi.

Afin de limiter les impacts potentiels et de répondre aux exigences réglementaires, des aménagements paysagers spécifiques sont prévus sur ces sites :

- · La création d'espaces verts sur les secteurs concernés ;
- La réalisation d'un bassin de rétention dédié sur le site VIG_37;
- L'aménagement d'un chemin piéton adapté sur le site VIG_28.

Par ailleurs, le rapport mentionne que certains secteurs sont également soumis au risque d'inondation identifié par la Cartographie Informative des Zones Inondables (CIZI). Il est également précisé que plusieurs emplacements réservés (ER_8, ER_39, ER_91), destinés à la création ou l'extension de chemins, se trouvent en périmètre PPRi.

Il convient de souligner que 40 % de l'OAP VIG_28, située sur la commune du Vigan, est classée en zone inondable ; ce qui pose question quant à la pertinence de son implantation dans ce secteur particulièrement exposé.

La prescription 45 du SCoT impose aux documents d'urbanisme locaux d'identifier et de traduire les zones nécessaires à la gestion des crues (zones inondables, d'expansion de crue, préférentielles de ruissellement et zones humides), en tenant compte non seulement des aléas actuels, mais aussi de leur évolution probable dans un contexte de changement climatique (cf. dispositions D49 et D51 du SDAGE 2022-2027). Or, cette dimension prospective n'est pas abordée dans le rapport de présentation.

Enfin, l'état initial relève la présence de nombreuses cavités souterraines susceptibles d'engendrer un risque d'effondrement, ainsi que d'autres aléas naturels (glissements de terrain, éboulements localisés, coulées ponctuelles, feux de forêts importants), sans qu'une analyse spécifique ne soit menée à l'échelle des zones de projet concernées.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par une analyse plus approfondie des risques naturels identifiés sur les zones d'OAP, notamment les risques d'inondation (, les mouvements de terrain et les risques liés aux cavités souterraines. Dans ce cadre il convient notamment de justifier le choix d'implantation de l'OAP VIG_28 au regard de sa forte exposition au risque d'inondation, et d'évaluer plus précisément la compatibilité des aménagements projetés avec les objectifs de prévention définis par le PPRi, le PGRI et le SDAGE 2022-2027.

5.5 Transition énergétique

Il est indiqué que 15 secteurs d'OAP intègrent des cheminements piétons, contribuant à encourager les mobilités douces, favoriser l'activité physique des habitants et réduire les émissions de polluants et la consommation d'énergies fossiles liées aux déplacements motorisés (p.189).

Si ces intentions vont dans le bon sens, les bénéfices attendus ne pourront se concrétiser pleinement que si les cheminements piétons s'inscrivent dans un réseau continu, lisible et structuré, connecté aux pôles de services, équipements publics et aménités du quotidien.

Or, le rapport ne démontre pas que les cheminements projetés s'appuient sur une approche globale de maillage territorial, ni qu'ils s'articulent de manière cohérente avec les itinéraires prévus par le schéma cyclable et les aménagements programmés dans l'OAP Mobilité. Une mise en cohérence entre ces différents documents aurait permis d'optimiser l'efficience du maillage doux et de renforcer l'accessibilité multimodale des secteurs de développement.

La MRAe recommande de démontrer que les localisations des OAP intégrant des cheminements piétons sont cohérentes avec les itinéraires prévus dans le schéma cyclable ainsi qu'avec les aménagements de l'OAP Mobilité.



Les dispositions du document d'urbanisme en matière de développement des énergies renouvelables appellent plusieurs clarifications et ajustements.

D'une part, les zones Ns, dédiées à l'accueil d'équipements de production d'énergie renouvelable, ne font l'objet d'aucune justification localisée, ni d'analyse multicritère préalable intégrant les enjeux environnementaux, paysagers, agricoles et de biodiversité. L'absence de critères de sélection transparents compromet la lisibilité et la robustesse du choix des emplacements retenus pour accueillir ces installations.

D'autre part, la MRAe relève que les dispositions réglementaires du document d'urbanisme autorisent l'installation d'unités agrivoltaïques sur l'ensemble des zones agricoles (zone A), sans analyse d'impact environnemental, agricole ni paysager préalable, et sans encadrement suffisant des conditions d'implantation. Cette ouverture large est susceptible de générer des conflits d'usages et d'affecter durablement la qualité des paysages ruraux, la continuité écologique, ainsi que le potentiel agronomique des terres.

En l'absence de cadrage et de hiérarchisation des sites potentiels à l'échelle du territoire, ces dispositions apparaissent insuffisamment fondées pour garantir un développement maîtrisé et compatible avec les autres enjeux du territoire.

La MRAe recommande de justifier le choix d'implantation des zones Ns à vocation énergétique sur la base de critères environnementaux, paysagers, agricoles et écologiques clairement établis. Par ailleurs, il convient limiter l'implantation d'unités agrivoltaïques aux seuls secteurs identifiés comme compatibles avec les objectifs de préservation des paysages, de la biodiversité et des fonctions agricoles, sur la base d'une analyse préalable.

