



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de plan local d'urbanisme intercommunal de la
communauté de communes Cère et Goul en Carladès
(département du Cantal)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-867

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans sa réunion du 15 octobre 2019, a donné délégation à Monsieur François Duval, membre permanent, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 23 juillet 2019 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis relative projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Cère et Goul en Carladès (département du Cantal).

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par la communauté de communes Cère et Goul en Carladès, pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 23 septembre 2019.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courriel le 14 octobre 2019 et a transmis un avis le 30 octobre 2019.

La direction départementale des territoires du département du Cantal a en outre été consultée et a produit une contribution le 17 octobre 2019.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R. 104-25 du code de l'urbanisme).

Avis détaillé

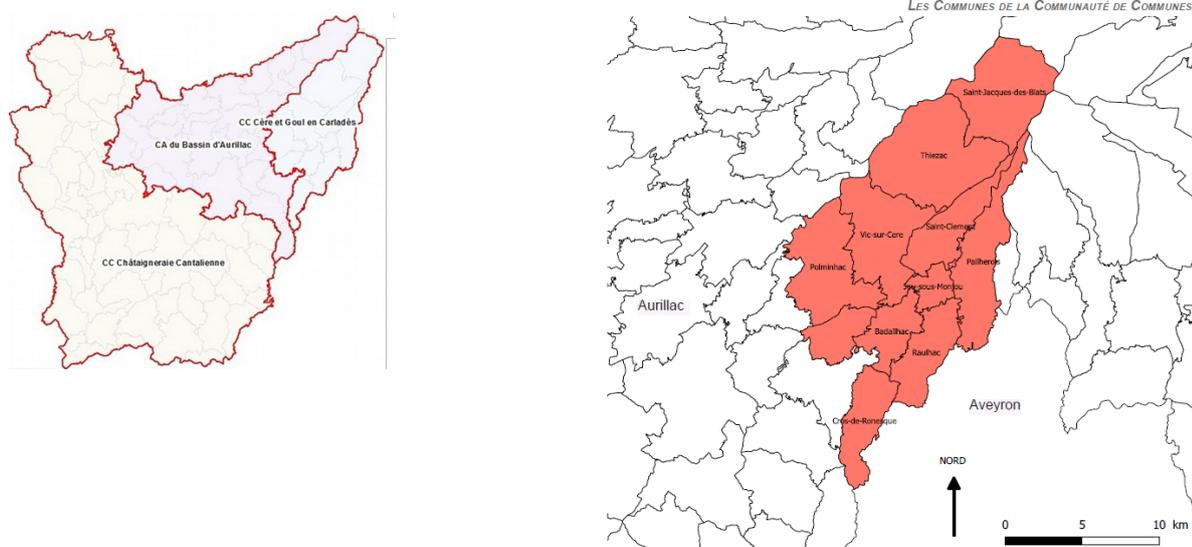
1. Contexte, présentation du projet de PLUi et enjeux environnementaux.....	4
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	4
1.2. Présentation du projet de PLUi.....	5
1.3. Principaux enjeux environnementaux.....	6
2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	6
2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution....	6
2.2. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	8
2.3. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	10
2.4. Incidences notables probables du PLUi sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	11
2.5. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	12
2.6. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale.....	13
2.7. Résumé non technique.....	13
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi.....	13
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	13
3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité, des continuités écologiques, de la ressource en eau et de la qualité paysagère.....	15
3.3. Maîtrise des déplacements, développement de la mobilité durable et lutte contre le changement climatique.....	15

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

1.1. Contexte et présentation du territoire

La communauté de communes « Cère et Goul en Carladès », composée de onze communes et couvrant une surface de 237 km², est située dans le département du Cantal, à une quinzaine de kilomètres au nord-est d'Aurillac. Elle s'inscrit dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie¹ qui définit, sur ce territoire, l'armature urbaine suivante : un pôle relais (Vic-sur-Cère, 1 830 habitants en 2016), deux pôles péri-urbains (Polminhac et Saint-Etienne de Carlat) et huit communes rurales. Sept communes sont dépourvues de document d'urbanisme les quatre restantes étant dotées d'un PLU². Le territoire se trouve dans l'aire d'influence du pôle urbain d'Aurillac, auquel il est relié par la RN 122.

Vic-sur-Cère concentre la majorité des équipements intercommunaux. Le territoire s'organise le long des vallées de la Cère et du Goul. Enfin, le nord du territoire est concerné par la station de ski de Super-Lioran, principal domaine skiable du Massif central qui constitue un atout touristique important pour le territoire.



Périmètre du SCoT du Bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie cantalienne (en haut à gauche)

La **population** de la communauté de communes est de 4 936 habitants (INSEE 2016). En baisse depuis 1968 la population a ensuite stagné entre 1999 et 2014 autour de 5 050 habitants pour revenir à un niveau plus faible en 2016. La densité de population est faible : 21 habitants par km². La proportion de personnes âgées de plus de 60 ans est importante : 36 % de la population en 2014. La taille des ménages, en diminution entre 1999 et 2014, est actuellement de 2,1 personnes en moyenne.

Le parc de **logements** du territoire est caractérisé par une prédominance de la maison individuelle qui représente plus de 90 % du parc dans sept communes. Saint-Jacques-des-Blats et Vic-sur-Cère se démarquent par des taux plus faibles (respectivement 68,4% et 61,4%). La proportion de logements vacants est en 2016, selon l'INSEE, de 13,1%, en augmentation de 2,4 points par rapport à 2011. Elle est préférentiellement localisée dans les bourgs, le long des axes routiers. Enfin, le taux de résidences secondaires est important (près de 30 % du parc), particulièrement à Saint-Jacques-des-Blats (où il est supérieur à 60%) en lien avec la station de Super-Lioran.

1 Le territoire du SCoT couvre 87 communes avec environ 54 000 habitants.

2 Les PLU couvrent les communes de Vic-sur-Cère, Polminhac, Saint-Jacques-des-Blats et Thiézac (RP p. 8 et 9).

La consommation d'espace entre 2006 et 2019 est évaluée à 103,58 hectares³. Si l'origine des terrains (naturel/agricole) n'est pas détaillée en revanche leur vocation est précisée : 48,65 hectares pour l'habitat, 45,48 hectares pour les équipements publics, le reste étant partagé entre vocation économique (2,58 ha) et tourisme-loisir-culture (6,60 ha).

La surface moyenne de foncier consommée par logement est de 2 507 m²⁴.

Trois zones d'activités sont identifiées le long de la RN 122 et totalisent 34,81 ha dont 21,48 sont disponibles : la ZA du Viallard à Thiézac, encore en projet, la ZA de Polminhac, la ZA de Comblat le Château à Vic-sur-Cère cette dernière ayant fait l'objet d'une extension récente et bénéficie de près de 19 hectares libres dont la majorité présente des enjeux en termes de biodiversité. Deux carrières sont recensées à Saint-Etienne-de-Carlat et Saint-Clément.

Le rapport de présentation (RP) n'est pas explicite en ce qui concerne les disponibilités foncières qui restent toutefois très importantes. En effet, selon les tableaux pages 362 et suivantes, sur les seules communes dotées d'un PLU, la disponibilité en zones U et AU⁵ est estimée à 312,5 hectares (avec près de 198 hectares pressentis pour de la production d'énergie renouvelable), alors que, selon le tableau page 369 elle est de 37,16 hectares sur l'ensemble du territoire⁶. Les éléments de méthode cités⁷ à l'appui de ce second chiffre ne permettent cependant pas d'expliquer l'écart significatif entre ces données exposées à quelques pages d'intervalle, dans le rapport de présentation.

Enfin, le territoire situé sur le flanc ouest du Plomb du Cantal est marqué par la grande qualité de ses paysages ainsi que par la richesse de son patrimoine naturel. Ceci explique la présence des multiples zonages d'inventaire ou de protection du patrimoine naturel et paysager : 15 ZNIEFF de type I, 3 ZNIEFF de type 2, six sites Natura 2000, un espace naturel sensible (ENS) sans oublier le site classé des Monts du Cantal et huit sites inscrits.

1.2. Présentation du projet de PLUi

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du projet de PLUi affiche les objectifs suivants :

- organiser le développement urbain,
- soutenir l'économie communautaire et de territoire,
- renforcer l'accessibilité,
- protéger l'identité architecturale et patrimoniale,
- protéger les paysages agricoles et naturels,
- gérer les ressources,
- prévenir les risques.

3 Ce chiffre et sa décomposition qui suit sont issus du RP p. 350.

4 Le rapport de présentation (p. 67) précise qu'en neutralisant les parcelles de plus de 10 000 m², associées aux permis de construire, la surface moyenne consommée est de 1 360 m².

5 Avec, marginalement 7,2 ha en zone Nh (zone constructible pour l'habitat isolé à vocation agricole) représentant 2,3 % des surfaces estimées disponibles.

6 Hors périmètres agricoles.

7 Le RP p.369 précise qu'il s'agit de l'estimation des espaces libres en densification de l'enveloppe urbaine basée sur la méthodologie du SCoT.

1.3. Principaux enjeux environnementaux

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

- la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain, sur un territoire en déclin démographique, qui semble tendanciellement s'aggraver, en privilégiant l'urbanisation des pôles identifiés dans le SCoT et en prenant appui sur la ligne ferroviaire ;
- la préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des paysages ;
- la maîtrise des déplacements en voiture particulière et le développement de la mobilité durable.

2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme consiste en une démarche itérative visant à interroger, tout au long de son élaboration, le contenu du projet de document d'urbanisme au regard des incidences de sa mise en œuvre sur l'environnement. Le rapport de présentation doit ainsi retranscrire cette démarche en intégrant notamment une analyse de l'état initial de l'environnement, une justification des choix effectués, une évaluation des incidences du projet de document ainsi qu'une description des mesures prises par la collectivité pour éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs prévisibles du plan.

Le rapport de présentation (RP) du projet de PLUi, comporte formellement tous les éléments prévus par le code de l'urbanisme (articles R. 151-1 à 4), en particulier ceux permettant de rendre compte de la démarche d'évaluation environnementale qui a été menée.

Il est divisé en cinq volets :

- bilan de l'existant et analyse des besoins,
- état initial de l'environnement et perspectives d'évolution,
- choix et dispositions du projet de PLUi,
- analyse des incidences du projet de PLUi sur l'environnement et mesures compensatoires envisagées,
- critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du PLUi,
- résumé non technique et méthodologie utilisée.

Il est accompagné de fiches relatives aux hameaux ainsi que d'un dossier de dérogation à l'application de la loi Montagne (principe de continuité de l'urbanisation).

Bien que le rapport fasse, à plusieurs reprises, état de la dimension itérative de la démarche, la manière dont les objectifs de protection de l'environnement ont été pris en compte dans les choix retenus n'est pas toujours explicite.

2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution

La description de l'état initial de l'environnement est effectuée dans la partie B du rapport de présentation (« état initial de l'environnement et perspectives d'évolution »). Les éléments du territoire relatifs au **milieu naturel** sont identifiés, localisés (les cartes étant souvent peu lisibles⁸) et caractérisés :

- principaux cours d'eau et plans d'eau,
- principaux milieux naturels (prairies, cultures, boisements, zones humides et secteurs anthropisés),

8 Par exemple cartes des pages 266 et 281 du RP.

- zonages d'inventaires écologiques (ZNIEFF de types I et II) qui correspondent classiquement aux zones de sommets (Plomb du Cantal et Prat de Bouc...) et de falaises (Falaise de Thiézac), aux coteaux (rebord ouest de la vallée de la Cère) ou encore au fond de vallée (Haute-vallée du Goul, la Cère à Polminhac et Vic-sur-Cère),
- sites Natura 2000 recouvrant pour partie les zonages précédents,
- zones humides. Les zones humides ont été identifiées dans le cadre du pré-inventaire et de l'inventaire du bassin versant du Lot (légende la carte page 281 du RP) sans que la méthodologie ne soit explicitement présentée. Ce travail a été complété sur « *la totalité des secteurs susceptibles d'être impactés par le projet de PLUi (au total une soixantaine de zones), au regard de la problématique « zones humides »*⁹. Cette dernière repose sur les seuls critères botaniques¹⁰ et n'est pas présentée exhaustivement. A noter que, depuis la loi du 24 juillet 2019 "*portant création de l'Office Français de la Biodiversité*" les critères pédologiques sont également à retenir pour identifier et délimiter les zones humides.

L'Autorité environnementale invite à compléter le dossier par une analyse des zones humides à partir des critères pédologiques, à tout le moins dans les secteurs où un développement de l'urbanisation est prévu dans le projet de PLUi.

- réservoirs de biodiversité, principaux axes de déplacement et éléments de fragmentation de la continuité écologique. Ces éléments résultent d'une analyse précisant à l'échelle du territoire la trame identifiée par le SCoT. L'identification de la trame verte et bleue (TVB) a fait l'objet d'une déclinaison locale avec la définition de sous-trames adaptées au contexte local : forêts présumées anciennes identifiées par le PNR des Volcans d'Auvergne, trame subalpine.

Les différentes cartes du rapport de présentation permettent de localiser ces éléments sur le territoire. Le rapport mériterait cependant d'être complété par :

- des zooms sur les secteurs où le développement de l'urbanisation, le développement d'éventuels projets de production d'énergie renouvelable, sont susceptibles d'intersecter les enjeux environnementaux
- des informations complémentaires sur les carrières (une cartographie ciblée, des précisions sur leurs caractéristiques techniques et administratives).

Au final, s'agissant de la biodiversité au sens large, le dossier ne hiérarchise pas les milieux naturels au regard de leur niveau patrimonial et de leur sensibilité. Les rendus cartographiques présents sont peu exploitables du fait de leur faible qualité. Enfin une approche synthétique du sujet est présente dans le dossier (pages 575 et 579 du RP) mais elle reste sommaire et, d'autre part, elle est placée dans la partie relative aux incidences du projet de PLUi.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir le diagnostic relatif au patrimoine, d'en présenter une cartographie exploitable ainsi qu'une synthèse.

L'analyse paysagère produite dans le rapport de présentation est claire et illustrée. Les déterminants paysagers, qu'ils soient liés à la géologie, au climat ou à l'occupation humaine sont présentés de manière pédagogique. Elle s'appuie sur les différentes **entités paysagères** identifiées sur le territoire : plateaux et planèzes, vallée du Goul et de la Cère, estives et crêtes du massif cantalien. Les enjeux propres à chacune de ces entités sont exposés en conclusion des éléments d'analyse qui les concernent. La lutte contre la déprise agricole et la fermeture du paysage, la préservation des bocages et des silhouettes des bourgs et la bonne insertion paysagère des aménagements (notamment infrastructures et bâtiments) sont des enjeux pour la majorité de ces entités.

Toutefois, cette analyse paysagère ne propose pas, en synthèse, une représentation des valeurs et sensibilités paysagères, alors que des espaces de qualité majeure, comme les Monts du Cantal et les plateaux d'altitude, auraient mérité d'être repérés et cartographiés dans le dossier. Cette synthèse pourrait contribuer à éclairer, notamment, les orientations à prendre sur la question des ouvrages de production et de transport d'énergie.

9 Étude menée par le CPIE (page 598 du RP).

10 Cf. RP p. 596 "*basés sur des relevés botaniques (plantes indicatrices)*".

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir le volet paysager de l'état initial de l'environnement par une synthèse hiérarchisant les valeurs et sensibilités paysagères du territoire.

Une **analyse urbaine** est réalisée. Le dossier présente les différents principes d'organisation en matière d'habitat sur le territoire et son évolution dans le temps. Ainsi, la vallée du Goul, contrairement à celle de la Cère, a été, en raison de son caractère plus montagneux et des difficultés d'accès qui en découlent, préservée d'une urbanisation en fond de vallée le long des axes de communication sous forme de lotissements. Les hameaux, typiques du territoire, font l'objet d'une analyse détaillée rassemblée au sein du document "Fiches hameaux".

Le sujet de la vacance des logements n'est pas convenablement traité dans le dossier. En effet ce dernier intègre les résultats d'une enquête particulière menée par Oc'teha, minorant fortement les résultats de l'INSEE. Faute de présentation précise de la méthodologie mise en œuvre, cette étude n'est pas recevable.

L'Autorité environnementale recommande de prendre les éléments de l'INSEE concernant la vacance comme élément de base pour la construction du document d'urbanisme.

La question de l'**énergie** est traitée au regard de la production énergétique¹¹ en place ou à brève échéance (éolienne, photovoltaïque, hydraulique etc ...) mais pas sous l'angle des consommations (performance thermique des constructions, consommation d'énergie fossile liée aux déplacements motorisés) ou des gisements. L'étude des gisements permettrait la planification du développement nécessaire des énergies renouvelables ainsi que d'éclairer en amont la question de leur impact, par exemple au regard des choix d'implantation retenus. À ce titre, les potentialités du bois-énergie mériteraient d'être approfondies au regard notamment des contraintes d'accès à la ressource forestière.

S'agissant des **transports** les flux domicile-travail sont étudiés¹² de façon approfondie mais sur des données relativement anciennes, datant de 2010. À cet égard, il conviendrait d'actualiser les principaux enseignements exposés dans le dossier : une grande partie des actifs travaillent sur la commune où ils résident (près de 38 % des actifs), ceux qui quittent le territoire se rendent essentiellement à Aurillac depuis Vic-sur-Cère ou Polminhac (près de 20% des actifs) et, ceux entrant sur le territoire viennent essentiellement d'Aurillac et vont à Vic-sur-Cère (3,5%). Au regard de ces chiffres, la ligne Train Express Régionale (TER) Aurillac/Clermont-Ferrand empruntant la vallée de la Cère et desservant les gares du Lioran et de Vic-sur-Cère paraît un atout important pour la mobilité de la population du territoire.

2.2. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

Le rapport apporte des justifications du projet de PLUi¹³, en particulier au regard des projections du SCoT et des éléments de diagnostic du territoire.

Le PLUi se réfère aux données relatives au scénario de référence du SCoT pour fonder ses objectifs démographiques. Il fixe ainsi une croissance de 100 habitants permanents sur la durée du PLUi (2020-2030). Au regard de la tendance récente observée, diminution de 109 habitants sur la période 2011-2016 sur la communauté de commune, cet objectif de relance démographique, apparaît ambitieux, il est cependant conforme au SCOT.

Le nombre de logements à créer, évalué à 337 sur la période d'application du PLUi (50 % pour la population permanente et 50 % pour les résidences secondaires), n'est pas justifié¹⁴. En l'absence de démonstration,

11 RP p. 194 et suivantes.

12 RP p. 102.

13 RP p.529.

14 RP p.529.

cet objectif de création de logements semble disproportionné au regard des perspectives démographiques, du desserrement éventuel des ménages, du renouvellement du parc (sujet qui n'est abordé dans aucun document du PLUi), de l'évolution de la part des résidences secondaires sur le territoire ou encore de la résorption de la vacance¹⁵ et des changements de destination qui sont possibles.

Enfin, le parti d'aménagement adopté, consistant à affecter une large part de la croissance résidentielle aux communes rurales, aurait dû être questionné dans cette partie du rapport de présentation consacré à la justification du projet au regard des objectifs de protection de l'environnement. En particulier, les potentialités ouvertes par la ligne TER existante aurait dû conduire à l'étude d'une hypothèse plus volontaire de renforcement de Vic-sur-Cère, pôle relai du SCoT.

L'Autorité environnementale recommande de mieux justifier le nombre de logements à créer, notamment au regard des objectifs démographiques et de la nécessité de résorber la vacance de logements et de réinterroger la répartition spatiale de la croissance résidentielle en visant une plus forte polarisation sur le pôle relai de Vic-sur-Cère, au regard également des potentialités ouvertes par la présence d'une gare TER sur cette commune.

Les choix effectués pour l'élaboration du **règlement graphique** sont présentés par type de zones de façon illustrée¹⁶. Ces éléments sont utiles pour comprendre la manière dont ont été définies les différentes zones.

Les éléments présentés comportent cependant des insuffisances sérieuses :

- la différenciation entre espace libre en densification (dent creuse) et espace libre en extension n'est pas claire. En effet, dans les fiches hameaux, la distinction entre densification et extension repose sur la limite de la tache urbaine. Pour une bonne distinction entre densification et extension, il conviendrait de restreindre la notion de densification aux seules dents creuses en excluant la périphérie de la tache urbaine¹⁷,
- les hameaux, classés en zone Uc sont délimités de façon large et comportent de nombreuses parcelles de taille parfois importantes pouvant être urbanisée¹⁸,
- des secteurs d'urbanisation en extension (U ou AU), parfois importants, sont prévus dans la totalité des communes (voir partie 3 du présent avis) en contradiction avec la volonté affichée de renforcer les pôles relais ou de proximité,
- si les prescriptions retenues pour assurer la protection du patrimoine relatif aux arbres, haies remarquables et murets sont bien édictées¹⁹, en revanche les critères de classement ne sont pas exposés.

L'Autorité environnementale recommande de revisiter le projet de répartition spatiale de la croissance résidentielle en veillant à conforter les pôles relais et de proximité et, d'une manière générale, d'augmenter la densité de logements dans les zones urbaines et de limiter l'extension des secteurs d'urbanisation (classement U ou AU)²⁰ afin de réduire la consommation foncière.

15 RP p.50 : « selon l'INSEE, le nombre de logements vacants a explosé, passant de 374 en 2009 à 478 en 2014, selon l'INSEE » et « représente désormais 12,2% du parc de logements ». A noter qu'il est de 14,5 % à Vic-sur-Cère.

16 RP p.407 à 480.

17 À titre d'exemple, on peut se reporter aux fiches hameaux suivantes (RP-Annexe 2.2.1.) : commune de Badailhac, hameau "La Clasade" page 11; commune de Polminhac, hameau "Fraise bas" page 85; commune de Saint-Jacques-des-Blats, page 174.

18 À titre d'exemple on peut se reporter aux fiches hameaux suivantes (RP-Annexe 2.2.1.) : commune de Cros de Ronsesques, hameaux de "Morzières" et "Escoubiac" (page 28-29), commune de Jou-sous-Monjou, hameaux de "Peyre" et de "Bouygues" (page 47-48), commune de Saint-Etienne de Carlat, hameaux "Escazeaux" et de "Caizac" (pages 152-153).

19 RP p.746.

20 Résumé non technique p.19 : Les zones agglomérées au sens du projet de PLUi passent de 776,75 ha à 659,4 ha.

2.3. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur

La prise en compte des plans et programmes d'ordre supérieur figure au paragraphe C.3.2 du rapport de présentation. Les objectifs du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie sont effectivement pris en compte dans le PLUi. Le document d'orientation et d'objectifs du SCoT assure la mise en cohérence des PLH (Plans locaux d'habitat) et des PDU (plans de déplacements urbains). Le rapport de présentation ne précise pas si ces documents concernent la communauté de commune.

Le Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne (PNRVA) accueille six des onze communes qui composent l'intercommunalité de Cère et Goul en Carladès. La charte du Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne (PNRVA) définit pour la période 2013-2025 des orientations de protection, de mise en valeur et de développement nécessaires à la préservation et la valorisation des patrimoines. Bien que le SCoT ait dû intégrer ces orientations, leur déclinaison dans le PLUi aurait mérité d'être présentée.

Le SDAGE du bassin Adour Garonne est mentionné dans le rapport, notamment au paragraphe B.1.3 . « *L'eau fil conducteur du territoire* ». La prise en compte des orientations du SDAGE dans le PLUi n'est pas explicite.

Trois PPRN existants sont également mentionnés dans l'état initial de l'environnement, ils portent sur les chutes de blocs, les éboulements, les glissements de terrain et l'érosion des berges. Le risque inondation existe le long de la rivière de la Cère. Il est structurant pour l'urbanisation des communes de Vic-sur-Cère et de Polminhac, et a fait l'objet d'un porter à connaissance en 2016. Il n'y a pas de PPRi approuvé, néanmoins une cartographie des aléas inondation établie par la direction départementale des territoires (DDT) du Cantal est reprise du rapport de présentation du PLUi²¹.

La compatibilité du document avec le SCoT est étudiée²². L'analyse reste essentiellement qualitative, excepté l'analyse de la création de logements.

Le rapport affirme que « *la volonté politique de la Communauté de Communes est d'atteindre une évolution moyenne de la population réaliste estimée à +0,2% par an (dynamique démographique observée entre 2011 et 2013)* » (p.529). Il rappelle : l'armature territoriale du SCoT, l'objectif de création de logements et l'objectif de répartition des logements fixé. Ceux poursuivis par le PLUi ne sont analysés en comparaison.

Ainsi, *in fine* le projet de PLUi prévoit :

- un nombre de logements à créer sur une période d'application de 10 ans supérieur au scénario de référence du SCoT : 360 logements prévus au PLUi au lieu de 238 prévus au SCoT (p.448 du RP);
- une clé de répartition au détriment du pôle relai et en faveur des communes rurales bien moins équilibré que ce que prévoit le SCoT ;
- des parts des typologies de logements imposées dans les 22 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) avec une proportion de maisons individuelles supérieure à ce que prévoit le SCoT puisqu'elle peut s'élever à 100 % alors que le SCoT limite celle-ci à 85 % (tableau p.530 du RP).

Enfin, la question des résidences secondaires est abordée et liée dans le rapport aux logements vacants de façon particulièrement peu explicite : "*la problématique des résidences secondaires a été intégrée et le scénario de développement retenu envisage un ralentissement de la « production » de logements vacants. L'objectif visé est de réduire la proportion de résidences secondaires de 1,66 pour 1 résidence principale à 1 pour 1 (la moitié des nouveaux logements prévus seraient dédiés à la villégiature)*". Ce point conduit au doublement du nombre de logements prévus sur le territoire sans argumentaire.

L'Autorité environnementale recommande de consolider et reprendre le chapitre C.3.2 afin de démontrer la prise en compte par le PLUi non seulement du SCoT et des autres plans et programmes suivants : SDAGE Adour Garonne, charte du PNR Volcans d'Auvergne.

21 RP page 294.

22 RP p.528 à 558.

2.4. Incidences notables probables du PLUi sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives

Les incidences du PLUi sur l'environnement font l'objet d'une analyse dans le rapport de présentation²³ qui, pour bien des aspects, n'en traite pas. Les éléments se rapportant réellement à cette analyse des incidences sont très succincts.

Ainsi, le chapitre sur la gestion économe de l'espace se limite, pour l'essentiel, à une comparaison de la consommation d'espace induite par le PLUi avec celle permise par les documents d'urbanisme actuellement applicables sur quatre communes. Celle-ci montre, sans surprise, une diminution significative de la consommation foncière, les PLU en vigueur ayant été élaborés à une époque où la prise en compte de ce sujet restait très limitée. Mais l'artificialisation des sols liée aux zones d'extension de l'urbanisation et ses effets sur les espaces naturels et agricoles ne fait l'objet d'aucune approche qualitative.

Ce chapitre expose, en revanche, longuement les objectifs du PADD ainsi que des éléments de "synthèse" sur l'état des lieux des différentes thématiques environnementales (biodiversité, eau, risques, paysage...) structurés autour d'une séquence "points forts - points faibles - enjeux" qui ne constituent pas davantage une analyse des incidences environnementales du projet de PLUi. Ces éléments n'ont rien à voir avec la question des incidences environnementales du PLUi et auraient plutôt leur place en conclusion de l'état initial de l'environnement (notamment une carte (page 579) dite « *carte de synthèse des enjeux environnementaux majeurs (paysage – biodiversité – trame verte et bleue* »).

Un travail de croisement cartographique entre le projet de zonage du PLUi et les aspects environnementaux est limité à quelques interfaces entre milieux naturels et projet d'urbanisation. Il reste essentiellement descriptif, se limitant à exposer factuellement les impacts environnementaux pressentis, sans prendre les dispositions (règlements écrit, graphique ou OAP) pour améliorer la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il porte notamment sur les trois secteurs de projet suivants :

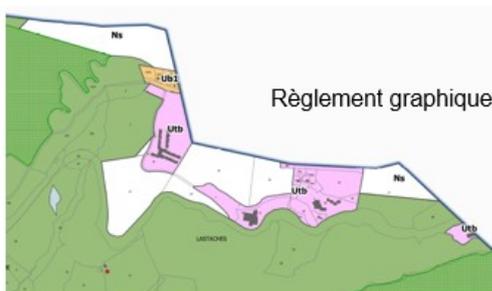
- l'extension des zones d'activités de Comblat le Château à Vic-sur-Cère, classée en 2AUYa et des Vergnes à Polminhac, classée en Uy, sur des secteurs inclus dans la ZNIEFF de type I "La Cère à Polminhac", constituant un réservoir de biodiversité occupé par des milieux agro-pastoraux ; la zone d'activité existante de Comblat le Château n'étant pas entièrement commercialisée, l'opportunité de l'aménagement de son extension mérite d'être questionnée,
- l'extension de la zone touristique de Saint-Jacques des Blats, classée en 2AUT, sur des secteurs inclus dans la ZNIEFF de type I "Vallon du Viaguin".

S'agissant de cette dernière, comme le montrent les illustrations de la page suivante, les informations contenues dans le rapport de présentation et le règlement graphique sont contradictoires.

Le défaut de cohérence d'information sur ce projet d'importance, ne permet pas à l'Autorité environnementale de se prononcer sur la manière dont ces incidences environnementales ont été traitées dans le projet de PLUi.

23 RP p. 572 à 620.

Rapport de présentation p.595



Font de Cère - Commune de Saint-Jacques des Blats
secteur 2AUI

ZNIEFF 1
Natura
2000

Extrait Géoportail - IGN



Concernant les zones humides, au regard de la méthode d'inventaire basée exclusivement sur le critère botanique, il ne peut être assuré qu'elles aient été convenablement identifiées et délimitées et donc, à ce titre, que les incidences du PLUi sur ces milieux humides aient été correctement appréciés.

Le rapport exclut tout risque d'impact notable du PLUi sur les sites Natura 2000 du territoire, principalement du fait des zonages retenus, sans que cela appelle d'observation de la part de l'Autorité environnementale.

Il énonce enfin, sur deux pages un ensemble, de portée générale et intentionnelle, de mesures d'évitement de réduction et de compensation strictement ciblées sur la protection des haies et des murets, qui, sans en méconnaître l'intérêt, ne peuvent constituer la séquence « éviter - réduire - compenser » attendue dans le cadre d'une démarche de PLUi.

L'Autorité environnementale souligne :

- que les éléments disponibles dans le dossier ne permettent pas de disposer de l'assurance que l'analyse des incidences du projet de PLUi sur l'environnement ait été convenablement conduite,
- qu'il s'agit là d'un manquement sérieux,
et recommande, dans ces conditions, de reconsidérer cette partie essentielle de la démarche d'évaluation environnementale.

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

Un dispositif de suivi est défini dans le rapport de présentation²⁴. Si les indicateurs proposés paraissent globalement pertinents, la méthodologie permettant de les renseigner, les sources des données et leurs valeurs à l'état actuel auraient mérité d'être détaillées.

Par ailleurs, les indicateurs relatifs à la consommation d'espace (évolution de l'enveloppe urbaine, densité des logements, surfaces consommées par types de milieux, etc.) mériteraient d'être complétés, par exemple, au titre de l'habitat en ajoutant les éléments suivants : l'évolution de la taille des ménages, le nombre de logements vacants réhabilités, le renouvellement urbain constaté (démolition / reconstruction).

L'Autorité environnementale recommande de compléter le dispositif de suivi opérationnel afin de lui permettre d'identifier à un stade précoce les impacts négatifs imprévus générés par l'application du PLUi.

24 RP p.610 et suivantes.

2.6. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

Les éléments relatifs aux auteurs des études et aux méthodes mises en œuvre sont fournis dans le résumé non technique²⁵.

La méthode de calcul de l'enveloppe urbaine pour évaluer, commune par commune, l'extension de la tâche urbaine est présentée dans la partie A.2.4 2. « localisation de l'urbanisation récente »²⁶. La présentation aurait mérité d'être plus détaillée et aurait dû faire état de ses limites et biais induits dans l'analyse de la consommation d'espace : minoration du phénomène, confusion entre comblement des dents creuses et extension urbaine. Cette méthode pose des problèmes sérieux qui font l'objet d'une analyse détaillée dans l'avis de la MRAe du 29 août 2017 relatif au SCoT du Bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie.

2.7. Résumé non technique

Ce document rend compte de façon synthétique du projet de PLUi ainsi que de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre. Il comporte les mêmes lacunes que le rapport de présentation : absence d'explications concernant les objectifs de création de logements et de consommation foncière, évaluation des incidences très succincte. De ce fait, le résumé non technique ne joue pas son rôle de bonne information du public de manière satisfaisante.

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

Le dossier ne comporte pas de plan de zonage global à l'échelle du PLUi et de la même manière, hormis les communes de Jou-sous-Monjou et de Saint-Étienne de Carlat, le plan de zonage est découpé à raison de deux à quatre planches pour chaque commune, sans assemblage consolidé. Par ailleurs, ces plans de zonages ne comportent pas la légende des secteurs, rendant parfois leur l'identification difficile. Dans ces conditions, l'analyse de la cohérence d'ensemble du projet est délicate dans la mesure où les continuités entre secteur ne figurent pas. Enfin, le règlement écrit du dossier mériterait d'être complété par l'indication d'une vocation explicite pour chaque secteur. Ceci faciliterait la compréhension du projet.

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

L'une des orientations du PADD prévoit de « *Modérer la consommation de l'espace et lutter contre l'étalement urbain* »²⁷. L'objectif fixé en termes de construction de logements (360 à échéance de dix ans) n'est pas établi sur une analyse des besoins. Il est, en outre, largement supérieur à l'estimation du scénario de référence du SCoT (215 logements). Il n'intègre ni la résorption de la vacance, ni les perspectives de renouvellement urbain, ni celles de changement de destination. Au plan foncier, les possibilités de divisions parcellaires n'ont pas été prises en compte.

Le projet de PLUi mobilise majoritairement du foncier en extension urbaine, sur lequel est programmé la réalisation de 184 logements, les 176 logements restants devant se faire par voie de densification²⁸.

Ces éléments, tout comme le choix de densités globalement faibles dans les OAP²⁹, y compris sur le territoire de la commune « pôle relais » de Vic-sur-Cère, conduit à une forte consommation d'espace pour la création de logements au détriment de terrains agricoles. Elle n'apparaît pas justifiable au regard de l'importance des surfaces disponibles en dents creuses et des besoins réels de logements et va à l'encontre

25 RP Annexes pièce 2.2 .3 - Résumé non technique pages 34-35.

26 RP p. 68.

27 PADD Orientation I.7, p.17.

28 RP p. 532.

29 selon le RP, page 497 elle est, en moyenne, de 8,21 logements/ha (variant entre 4,69 et 14,78).

de l'objectif de modération exprimé dans le PADD, et plus largement par le plan du ministère de la Transition écologique et solidaire pour la Biodiversité, présenté le 4 juillet 2018, qui fixe un objectif de « *zéro artificialisation nette* ».

Par ailleurs, presque toutes les communes³⁰ comportent des zones d'urbanisation futures (1AU, voire 2AU). Ceci est en contradiction avec l'objectif annoncé dans le PADD visant à « *Affirmer la centralité du pôle-relais de Vic-sur-Cère ainsi que des autres bourgs du territoire équipés de services* »³¹. En outre, plusieurs OAP concernent non pas les bourgs mais des hameaux et la majorité d'entre elles sont en extension de l'urbanisation.

Enfin, pour la plupart des communes, les zonages urbanisés (U) ou à urbaniser (AU) ne se limitent pas aux bourgs mais incluent largement les hameaux (zonage Ub ou Uc).

En l'absence de besoin clairement identifié en termes de création de logements, l'Autorité environnementale constate qu'en l'état, le projet ne prend pas en compte l'objectif de gestion économe de l'espace. Elle recommande de réexaminer les dispositions du PLUi de façon à limiter la consommation foncière et de la maintenir dans l'enveloppe urbaine existante.

Dans les zones A et N, 156 bâtiments ont été recensés et bénéficient d'une autorisation de changement de destination³². Si cette possibilité paraît satisfaisante pour la réutilisation de bâtiments existants, ce changement peut générer des conflits d'usage et nécessiter des équipements connexes (eau, voirie, etc.) susceptibles de porter atteinte aux espaces naturels et agricoles.

L'Autorité environnementale recommande d'encadrer les changements d'affectation afin qu'ils ne portent pas atteintes aux milieux dans lesquels ils s'inscrivent et de prendre en compte ce potentiel de logements pour limiter l'ouverture de nouveaux espaces à l'urbanisation.

Plusieurs secteurs à vocation touristique ou de loisir, zonés en U³³ auraient mérité d'être classés en zone naturelle N indiquée, « l » loisir ou « t » touristique.

Sur la commune de Saint-Jacques de Blats, au col de Cère sont localisées des zones Utb et une zone 2AUT de 10,58 ha située dans un secteur sensible puisqu'en très grande partie en ZNIEFF de type I et dans un site d'intérêt paysager.

L'ensemble de ce secteur est intégré à la station du Lioran, première station du Massif central en termes de linéaire destiné à la pratique du ski de piste. La zone Utb comprend déjà des équipements mais permet également des développements importants de logements touristiques.

Aucun projet d'unité touristique nouvelle (UTN)³⁴ ne figure dans le SCoT d'Aurillac. Or, compte-tenu de l'importance et du rayonnement de cette station, de la dimension inter-SCoT du projet³⁵, de la sensibilité environnementale et paysagère du site, ces aménagements pourraient relever de la création d'une unité touristique nouvelle structurante³⁶.

Au regard de son importance économique et de la forte sensibilité environnementale du site, l'Autorité environnementale recommande un approfondissement du PLUi sur le projet de développement touristique autour de la station de Lioran.

30 A l'exception de Saint-Étienne de Carlat pourtant classée espace péri-urbain.

31 PADD, orientation I.4, p.15.

32 RP p. 381.

33 Zone de loisir de Vic-sur-Cère, camping de Polminhac, hébergements touristiques à Saint-Jacques des Blats.

34 Le code de l'urbanisme différencie les UTN structurantes, qui sont définies au niveau des SCoT, et les UTN locales qui sont définies au niveau des PLU ou PLUi Cf. Art. L.122-17 et 18 et R.122-8 et 9.

35 Le projet est situé à l'articulation des SCoT d'Aurillac et de Saint Flour.

36 Cette question est mentionnée dans l'avis MRAe relatif au SCoT d'Aurillac n°2017-ARA-AUPP-00299, le SCoT n'évoquant qu'une opération de développement sur le col de Cère.

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

Les secteurs présentant des enjeux relatifs aux milieux naturels (boisements, espaces bocagers, cours d'eau et plan d'eau, etc.) sont globalement classés en zones naturelles (N) ou agricoles (A/Ap) du plan de zonage.

L'évaluation environnementale a pointé quelques secteurs pour lesquels l'urbanisation (à destination de logements ou d'activités économiques) sera conduite sur des espaces figurant à l'inventaire des ZNIEFF de Type I³⁷. Ce point est particulièrement prégnant s'agissant d'activités économiques faisant l'objet d'un projet d'extension assez important (de l'ordre d'une dizaine ha)

Ainsi, l'Autorité environnementale recommande de poursuivre la réflexion pour une meilleure intégration environnementale de ces secteurs dont, en particulier, l'extension sur les sites des zones d'activités de Comblat le Château et Polminhac.

Par ailleurs, la définition du projet de zonage du PLUi ne prend pas en compte la récente modification de la réglementation relative à l'identification et la délimitation des zones humides³⁸.

L'Autorité environnementale recommande d'intégrer les nouveaux critères d'identification des zones humides et de modifier en conséquence certains projets, notamment l'OAP de la commune de Badailhac.

Les éléments patrimoniaux (bâti, paysager et naturel) contribuant à la qualité paysagère et à la richesse du territoire en termes de bâti, de biodiversité et de paysage sont identifiés en annexe du règlement et figurent aussi graphiquement par des trames adaptées au titre des articles L151-19 et 23 du code de l'urbanisme.

L'Autorité environnementale recommande de superposer le zonage avec les enjeux environnementaux identifiés lors de l'analyse de l'état initial de l'environnement afin de s'assurer de la bonne prise en compte de ceux-ci.

Enfin, les OAP imposent le maintien ou la création de structures végétales (haies, arbres alignés ou isolés) à même de maintenir ou renforcer les continuités écologiques du secteur.

3.3. Maîtrise des déplacements, développement de la mobilité durable et lutte contre le changement climatique

Le diagnostic met en évidence l'utilisation intensive des voitures particulières pour les déplacements de personne, en particulier au motif « domicile-travail »³⁹. Le PADD propose des réponses portant essentiellement sur l'amélioration de l'offre (infrastructures, co-voiturages, etc.) sans se saisir des options d'urbanisation qui pourraient favoriser la proximité des services et contribuer à réduire la dispersion urbaine, permettant ainsi de maîtriser la demande de déplacement.

En ouvrant à l'urbanisation des zones en extension, éloignées des pôles identifiés au SCoT, voire même des centre-bourgs des communes rurales, le PLUi ne crée pas des conditions favorables au développement des modes de déplacement doux.

Si la dépendance à la voiture individuelle a bien été identifiée dans l'état initial, la prise en compte de cette problématique dans les choix effectués en matière d'ouverture à l'urbanisation apparaît faible.

37 Cette question a déjà été abordée au 2.4 du présent avis.

38 La loi portant création de l'office français de la biodiversité, parue au JO du 26 juillet 2019, reprend dans son article 23 la rédaction de l'article L. 211-1 du code de l'environnement portant sur la caractérisation des zones humides, afin d'y introduire un "ou" qui permet de restaurer le caractère alternatif des critères pédologique et floristique.

39 Cf. graphique, RP p. 100.

L'Autorité environnementale recommande ainsi d'engager une réflexion visant à optimiser le projet de développement du territoire dans le sens d'une réduction de la dépendance à la voiture individuelle.

S'agissant de la production d'énergie renouvelable, le PADD prévoit plusieurs dispositions, notamment en faveur du photovoltaïque :

- *"Favoriser l'utilisation des énergies renouvelables et permettre l'émergence de projets et/ou programmes les mettant en oeuvre",*
- *"Favoriser l'émergence de projets de photovoltaïques sur les toitures des équipements publics, des commerces ou des espaces de stationnement ainsi que sur les friches de bâtiments industriels, etc.",*
- *"Permettre la mise en place de projets de photovoltaïques au sol sur des sites dégradés, qu'il s'agisse d'anciennes décharges ou de délaissés routiers ainsi que sur des secteurs dont la pente est supérieure à 40%".*

Cependant, ces principes ne sont pas traduits dans le projet de règlement graphique, par exemple, en prévoyant des zones dédiées au développement des énergies renouvelables compatibles avec les enjeux environnementaux et paysagers.

L'Autorité environnementale recommande d'identifier les zones favorables aux projets de développement des énergies renouvelables, par exemple, s'agissant du photovoltaïque, des sites dégradés, d'anciennes décharges ou des délaissés routiers.