

Plan Local d' Urbanisme

Communauté de Communes Causses et Vallée de la Dordogne

Le Point de Vue de l'Etat



Direction
Départementale des
Territoires du Lot

Mai 2017
(mise à jour qui annule et remplace le document précédent de septembre 2016)

L'expression des principes de la loi et des politiques prioritaires de l'Etat

Selon l'article L132-1 du code de l'urbanisme, « l'Etat veille au respect des principes définis à l'article L101-2... ». Pour cela, l'autorité administrative compétente de l'Etat porte à la connaissance de la collectivité le cadre législatif et réglementaire à respecter ; c'est principalement l'objet du porter à connaissance. En deuxième lieu, l'Etat fait partie des personnes publiques associées mentionnées à l'article L132-7. Selon les modalités prévues à l'article L132-10, le préfet demande à la collectivité que ses services soient associés à l'élaboration du PLU. En complément du porter à connaissance réglementaire, le point de vue de l'Etat est conçu comme le document de référence de cette association. Il est l'expression des principes de la loi et des politiques prioritaires de l'Etat appliqués au territoire du projet.

Pour favoriser l'émergence d'une démarche de projet concerté

Outre la dimension régaliennne de ce document et de l'association de l'Etat, l'objectif recherché est avant tout de favoriser l'émergence d'une démarche de projet concerté. La loi solidarité et renouvellement urbains a profondément réformé le contenu des documents d'urbanisme. Ainsi, les nouveaux documents d'urbanisme (SCOT et PLU) ont acquis une dimension transversale qui faisait défaut à leur prédécesseur. Pensés comme des boîtes à outils pour les collectivités, ils doivent leur permettre de concevoir un aménagement du territoire plus harmonieux et des lieux de vie de meilleure qualité, en phase avec les attentes de la population. Ainsi, un projet réussi est aussi le résultat d'une concertation fructueuse.

Des enjeux territorialisés et hiérarchisés

Cette note expose les enjeux du territoire du projet tels qu'ils sont appréhendés par l'Etat. Comme énoncé précédemment, ces enjeux sont tout d'abord une émanation du cadre législatif et réglementaire ainsi que des politiques de l'Etat. Les textes fixent le cadre à respecter (notamment articles L101-1, et L101-2 du Code de l'Urbanisme, article L110-1 du Code de l'Environnement). L'objectif de la note d'enjeux est d'éviter de paraphraser ces principes généraux et d'écarter les propos trop incantatoires. Les enjeux sont fondés sur la connaissance et l'expertise territoriale des services de l'Etat. Il s'agit, dans la mesure du possible, d'exprimer des enjeux propres au territoire en les hiérarchisant en fonction du contexte local.

Une base pour les avis de l'Etat

La portée de cette note n'est pas anodine. Clairement, sont exprimés ici, les enjeux dont l'Etat considère la prise en compte nécessaire par le document d'urbanisme. Il en va de sa compatibilité juridique avec les textes en vigueur. Cette note servira donc de base à l'expression des avis émis par l'Etat au cours de la procédure. Il pourra s'agir d'avis informels lors de réunions de personnes publiques associées, d'avis formels intermédiaires et de l'avis du préfet sur le document arrêté. In fine, le document approuvé sera soumis au contrôle de légalité du préfet. Les avis émis par l'Etat, au cours de la procédure en référence à cette note, seront des éléments participant à l'analyse du contrôle de légalité.

et pour nourrir le débat avec la collectivité

En proposant sa vision du territoire, l'Etat souhaite aussi interpeller les élus. Une association trop restrictive risque de cantonner l'Etat dans une posture purement défensive des principes législatifs et réglementaires, souvent vécue en opposition de la volonté des élus. Au contraire d'un tel scénario, il s'agit d'initier au travers de cette note un débat constructif avec la collectivité. Comme la concertation publique, l'association des personnes publiques associées, dont l'Etat, doit être pensée au bénéfice du projet.

Un document communicant

Enfin, ce document se veut utile, accessible et convaincant. Il est donc synthétique, argumenté et illustré. Compte tenu des propos qui précèdent, il est évident qu'il n'est pas une fin en soi. Les services de l'Etat sont à la disposition de la collectivité pour le présenter, répondre à ses questions, expliciter, compléter et illustrer les propos...

S o m m a i r e

→ Introduction

→ Les échelles de projets

→ Gérer l'espace pour une valorisation durable

- Pour une considération positive des espaces naturels, agricoles et forestiers

- La gestion économe des sols, un principe fondamental

- L'espace urbain morcelé et fragile

→ Aménager un territoire de faible densité pour ses habitants

- Réorganiser/articuler les fonctions résidentielles, économiques, de services autour des pôles en cohérence avec l'offre de déplacement

- Promouvoir des lieux propices à habiter comme alternative au processus de diffusion résidentielle

- Organiser l'offre d'habitat et de services pour satisfaire aux besoins des populations présentes et futures

- Mettre en place les conditions d'un développement économique pérenne et responsable

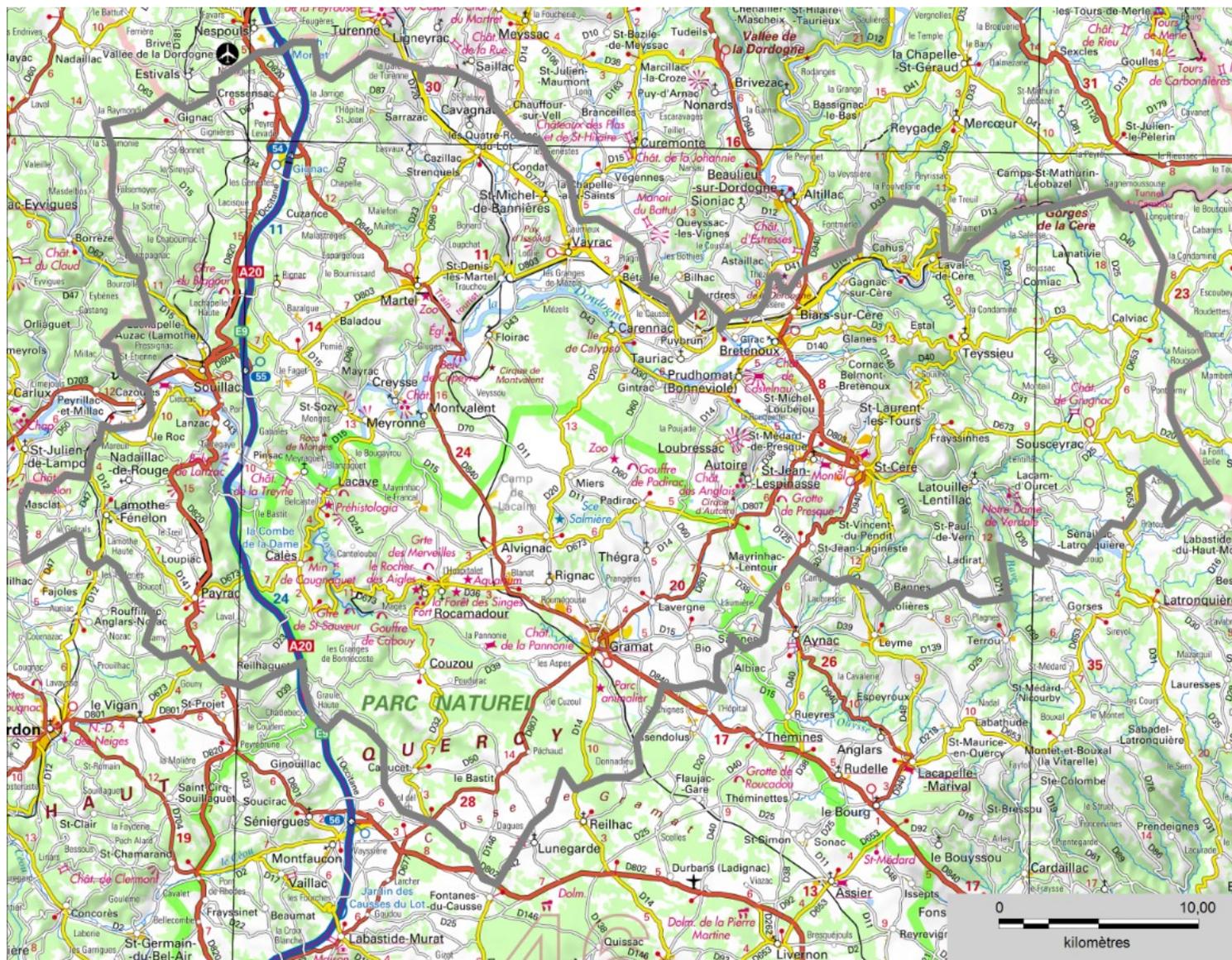
- Définir une stratégie énergétique intégrée

→ Synthèse

→ Annexes

Introduction

Le périmètre d'étude du PLU intercommunal a été élargi par délibération du conseil communautaire en date du 13 février 2017, pour tenir compte de la fusion des communautés de communes Cauvaldor et Cère-et-Dordogne et par rattachement de la commune nouvelle de Sousceyrac en Quercy. Pour plus de clarté, le point de vue de l'état a fait l'objet d'une mise à jour, ce document annule et remplace le précédent de septembre 2016.



Ce que dit le « Point de Vue de l'Etat » du SCOT...

« repenser le modèle de développement urbain par une remise en cause du processus de diffusion résidentielle. Il s'agit là d'un défi particulièrement ambitieux qui est, du point de vue de l'Etat, l'objectif prioritaire du SCOT. »

L'engagement de la démarche de PLU par la communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne s'inscrit dans un cadre atypique où périmètres du SCOT et du PLU coïncident parfaitement depuis l'élargissement de la procédure. Cette situation implique une adaptation des approches de la collectivité d'une part et de l'Etat d'autre part.

L'élaboration du PLU emboîte immédiatement le pas de celle du Schéma de Cohérence Territoriale. Qui plus est, cet emboîtement a été pensé et anticipé dès le lancement du SCOT en portant l'ambition d'un document précis et opérationnel, facilitant sa déclinaison dans le PLU. D'autre part, les périmètres des deux projets se superposent, la communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne représentant l'ensemble du territoire du SCOT. Que ce soit pour le SCOT ou pour le PLU, nous parlons donc des mêmes territoires et, tout naturellement, des mêmes enjeux.

Par conséquent, l'Etat réaffirme la pertinence du point de vue exprimé dans la note d'enjeux du SCOT de juin 2014 : **le Point de Vue de l'Etat exprimé dans le cadre du SCOT reste un document de référence pour son association au PLU.**

Le présent point de vue de l'Etat est donc à considérer comme une note complémentaire à celle du SCOT, proposant une déclinaison plus précise des enjeux pour le PLU. Le plan est calqué sur la note de 2014 et adapté. Les redites seront évitées. Chaque partie est introduite par un renvoi à une idée essentielle développée alors.

A travers l'expression de ce « défi » énoncé dans le « Point de Vue de l'Etat » du SCOT, ce qui est en jeu dans les documents d'urbanisme aujourd'hui, c'est la capacité à proposer une autre façon d'appréhender et de concevoir l'aménagement du territoire. C'était l'objectif prioritaire assigné par l'Etat au SCOT, cela devient désormais celui du PLU. Pour bien comprendre les attendus, nous privilégions trois considérations majeures qui doivent être saisies comme des clés des objectifs à privilégier par le document d'urbanisme.

→ L'élaboration d'un document d'urbanisme est, de façon explicite, une pleine démarche de projets depuis 2000 et la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains. La notion de projets doit s'entendre au pluriel car il s'agit bien de l'affirmation d'un projet de territoire d'une part et d'une mise en projets de différents lieux dont le PLU prépare les mutations d'autre part. Cette acception large du terme « projet » renvoie à différentes échelles du territoire à chacune desquelles, le document d'urbanisme doit apporter une réponse adaptée et pertinente.

→ Changer la façon de concevoir l'aménagement du territoire, c'est aussi procéder à une inversion du regard sur la valeur conférée aux espaces. Longtemps, aux abords des villes mais aussi des bourgs et villages, les espaces naturels, agricoles et forestiers ont été considérés en négatif de l'espace urbain dont ils constituaient au mieux les faire-valoir, au pire les réserves pour son desserrement. Il revient désormais de considérer ces espaces pour leurs valeurs intrinsèques et non plus sous un simple rapport à l'urbain.

→ Enfin, il s'agit de rompre avec une vision simplificatrice et admettre que le territoire, dont en premier lieu l'espace urbain, est fait de flux, de diversité et de mixité, c'est-à-dire d'une certaine complexité qu'il s'agit de permettre et, dans une certaine limite, d'organiser. Il est question ici de penser lieux de vie pour les populations présentes et futures du territoire et de rappeler les attendus particuliers d'un PLU qui aura valeur de Programme Local de l'Habitat.

Ces trois considérations constituent les têtes de chapitres de cette note qui se termine par une expression synthétique des enjeux. Des annexes complètent autant que de besoin le contenu principal.

Enfin, cette note aborde les enjeux de façon transversale. Elle est complétée par une production complémentaire de l'Etat spécialement orientée sur le volet habitat pour exprimer les attentes spécifiques relatives au Programme Local de l'Habitat qui sera intégré au PLU. Il nous semble en effet important que le PLH, bien que conçu dans le cadre du PLU, soit pleinement développé et mobilise une approche experte, précise et opérationnelle pour dépasser un simple volet thématique du PLU.

L'essentiel...

Le point de vue de l'Etat de juin 2014, dans le cadre du SCOT du Pays de la Vallée de la Dordogne, reste une référence à considérer pour le PLU.

Le SCOT et le PLU doivent concourir à changer la façon de concevoir l'aménagement du territoire :

- en favorisant les démarches de projets à différentes échelles ;***
- en procédant à une inversion du regard sur les fonctions des espaces naturels, agricoles et forestiers ;***
- en permettant les conditions de l'urbanité et de l'habiter***

Le porter à connaissance de l'Etat relatif au Programme Local de l'Habitat fait l'objet d'une note complémentaire.

Ce que dit le « Point de Vue de l'Etat » du SCOT...

« Le territoire du SCOT est hétérogène. Le SCOT doit prendre la mesure de la diversité des situations par son diagnostic et traduire cette diversité dans son Projet d'Aménagement et de Développement Durable.

Considérer cette diversité nécessitera parfois de s'affranchir des limites administratives et des limites strictes du périmètre du SCOT lui-même. La recherche de cohérence se fera à d'autres échelles et parfois en associant d'autres acteurs (conférence interSCOT du PNRQC, SDAGE...). »

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (Loi SRU du 13 décembre 2000) reste aujourd'hui la réforme fondatrice des documents d'urbanisme actuels. En réaction aux dérives des documents antérieurs, elle entend promouvoir un urbanisme de projet. La démarche de projet doit prévaloir aux différentes échelles.

A l'échelle du territoire, le PADD proposera une vision prospective permettant un positionnement pertinent et réaliste dans un contexte donné. Cette dimension territoriale a été développée préalablement dans le cadre de la réalisation du SCOT. Du fait de la compatibilité requise entre le PLU et le SCOT, il ne saurait y avoir de divergences entre les PADD de ces documents. Bien au contraire, on s'attend assez naturellement à ce que le PADD du PLU soit le prolongement de celui du SCOT.

Cette notion de projet de territoire est fondamentale et conditionne la réussite dans le temps de la démarche de planification. L'affirmation d'un projet de territoire est l'expression d'une ambition que les élus s'engagent à mettre en œuvre pour répondre aux besoins et aspirations des populations présentes et futures. Il s'agit d'énoncer un projet explicite, sans ambiguïté, dans la mesure du possible spatialisé. Le projet découle de choix assumés résultant du débat public (c'est la principale finalité de la concertation publique). En donnant de la force à son projet de territoire, la collectivité coupe court aux risques de digressions qui perturbent trop souvent l'étape de traduction réglementaire.

Les services de l'Etat veilleront à la production d'un PADD stratégique, explicite et spatialisé, engageant les orientations d'aménagement du territoire de la collectivité.

La démarche de projet s'entend aussi du degré d'opérationnalité du PLU. Le PLU est un outil de mise en œuvre d'un projet de territoire. Les conditions de cette mise en œuvre doivent être précisément étudiées pour garantir un résultat produit, in fine, à la hauteur des objectifs initiaux. En particulier, celui-ci doit aboutir à une définition pré-opérationnelle du devenir urbain des secteurs en mutation. Chaque lieu à faire évoluer est un lieu de projet et doit être conçu comme tel. Il peut s'agir de la revitalisation d'espaces bâtis existants (reconquête du bâti vacant, requalification d'espaces publics, implantation d'équipements et de services, restructurations de quartiers, entrées de villes...) ou d'extensions urbaines (définition d'une forme urbaine à produire, conditions de réalisation, fonctionnement projeté), pour les cas les plus classiques. La démarche de projet contient nécessairement des éléments d'études de faisabilité (technique, financière, juridique, foncière...), une analyse et un projet à une échelle adaptée (l'échelle urbaine n'est pas l'échelle du territoire), le tout réalisé dans un cadre concerté avec tous les acteurs concernés.

L'Etat portera auprès de la collectivité, vis-à-vis de son prestataire, l'exigence de la réalisation de projets urbains convenablement étudiés pour permettre une mise en action sûre et rapide. Il en va de l'utilité même du PLU. La qualité doit primer sur la quantité.

Il s'agit là d'un enjeu essentiel qu'il convient de ne pas négliger avec la difficulté d'un territoire extrêmement étendu et divers. Il va de soi que, du point de vue de l'Etat, **les pôles urbains de Bretenoux/Biars-sur-Cère, Gramat, Saint-Céré et Souillac, puis les pôles secondaires de Martel, Sousceyrac et Vayrac sont les sites d'intervention prioritaire du PLU.** Il est attendu une finesse de l'analyse urbaine et des propositions à définir spécifique au niveau d'enjeux de ces agglomérations.

L'essentiel...

Les services de l'Etat veilleront à la production d'un PADD stratégique, explicite et spatialisé, engageant les orientations d'aménagement du territoire de la collectivité.

L'Etat portera auprès de la collectivité, vis-à-vis de son prestataire, l'exigence de la réalisation de projets urbains convenablement étudiés pour permettre une mise en action sûre et rapide. Il en va de l'utilité même du PLU.

Les pôles urbains de Bretenoux/Biars-sur-Cère, Gramat, Saint-Céré et Souillac, puis les pôles secondaires de Martel, Sousceyrac et Vayrac sont les sites d'intervention prioritaire du PLU au titre de ses objectifs des politiques urbaines et d'habitat.



Ce que dit le « Point de Vue de l'Etat » du SCOT...

« L'article L110-1 du code de l'environnement stipule que l'espace, au même titre que les ressources et milieux naturels, l'air, la biodiversité... fait partie du patrimoine commun de la nation.

L'espace est une ressource finie. En tant que telle, notre société doit en assurer une gestion des plus rationnelles pour nos besoins actuels sans obérer nos besoins futurs. »

- **Pour une considération positive des espaces naturels, agricoles et forestiers**
- **La gestion économe des sols**
- **L'espace urbain morcelé et fragile**

Pour une considération positive des espaces naturels, agricoles et forestiers

Ce que dit le « Point de Vue de l'Etat » du SCOT...

« secteur de Gramat »

Le principal défi commun (au PNRCQ et au SCOT) est de promouvoir un projet de territoire viable et durable pour ces espaces aujourd'hui fragilisés. Ce qui est en jeu est au cœur des préoccupations de développement durable : il s'agit de promouvoir un modèle porteur d'équilibre social, économique et environnemental. Le PNRCQ propose des orientations en ce sens. Le SCOT doit prendre sa part dans leur mise en œuvre.

La protection des dolines, des fond de combes, des pelouses sèches et dépressions comme secteurs d'enjeux agricoles et environnementaux stratégiques est une priorité majeure.

Secteur de Souillac-Martel-Vayrac

La fonction productive agricole est reconnue comme une dimension économique de cette entité géographique.

La pérennisation des terres agricoles et des infrastructures d'irrigation sont donc les deux enjeux prioritaires liés au maintien et au développement de cette activité économique de ce secteur.

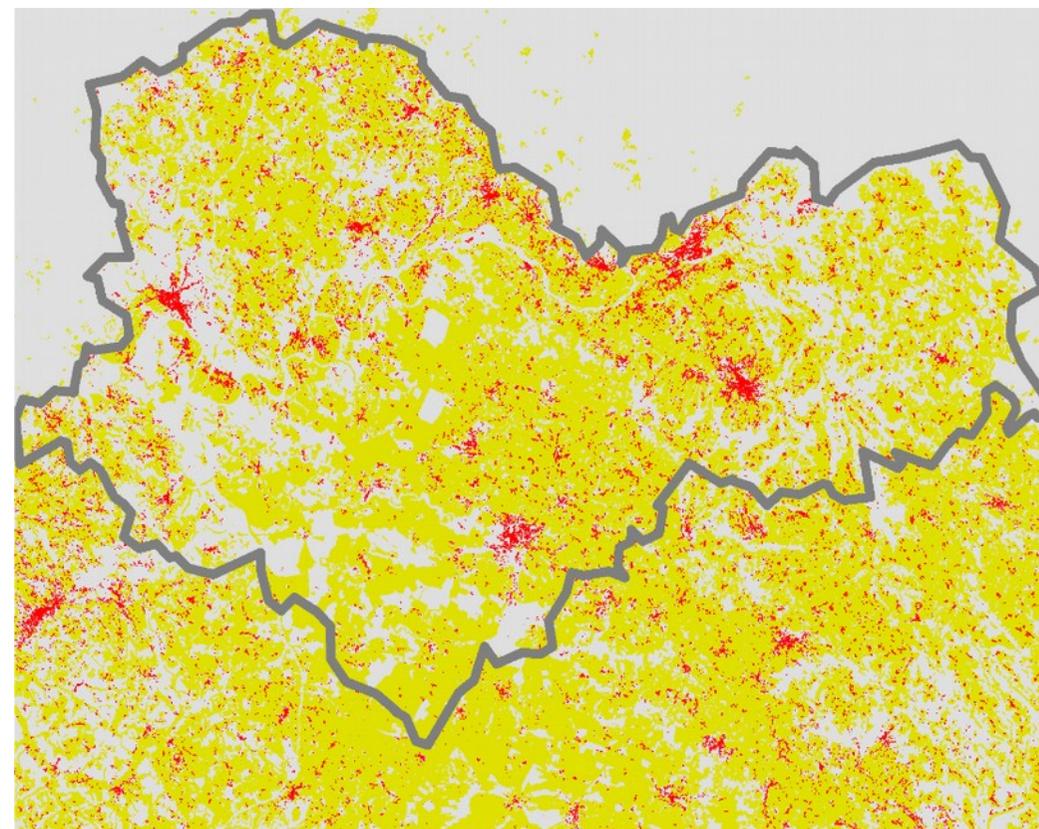
Secteur de Saint-Céré-Biars-Bretenoux-Sousceyrac

Le Ségala apparaît, dans le Lot, comme un territoire à fort potentiel agricole et forestier. C'est aussi un territoire qui souffre d'un certain isolement, facteur de dévitalisation et de fragilisation sociale. C'est enfin un territoire stratégique sur le plan hydrographique.

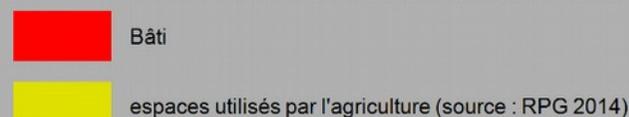
Le SCOT devra aboutir à une stricte protection des milieux naturels à forte valeur patrimoniale comme les zones humides et envisager, le cas échéant, d'éventuelles mesures de restauration de ces milieux et des continuités écologiques.

Les hauts sites patrimoniaux au premier rang desquels trône le château de Castelnau-Bretenoux mais aussi, Autoire, Loubressac et Carenac ont une dimension patrimoniale exceptionnelle, qu'il conviendra d'asseoir autour de la Vallée de la Dordogne.

Le développement résidentiel diffus est un facteur d'altération de la qualité paysagère qu'il conviendra de stopper. De vraies limites entre l'espace urbain et les espaces agricoles et naturels devront être définies. »

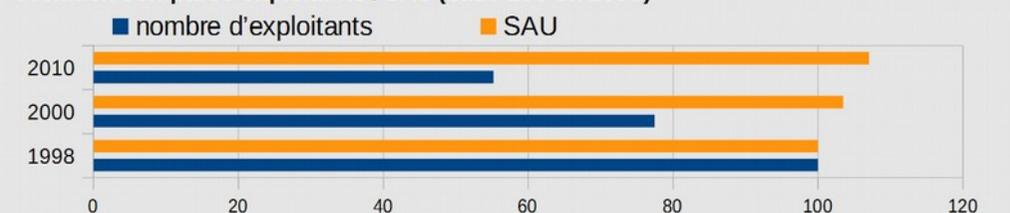


Communauté de communes Causse et Vallée de la Dordogne



évolution comparée exploitants / SAU (base 100 en 1998)

source : AGRESTE 2010



Espaces agricoles et agriculture

La communauté de communes Causses et Vallée de la Dordogne (CAUVALDOR) apparaît comme un territoire encore fortement appuyé sur son économie agricole. Elle occupe, au sein du Lot une place prépondérante par ses cheptels ovins (bassin de Gramat), bovins boucherie et lait (Limargue et Ségala), caprins, porcins, mais également par les canards à gaver et enfin par la production de noix (Vallée de la Dordogne, Limargue, Causse de Martel). L'activité autour du maraîchage est aussi présente sur la vallée de la Dordogne sans oublier la vigne (Glans et Rocamadour) et la trufficulture. Ces productions s'organisent en filière et bénéficient de structures et d'outils de transformation essentiels à leur maintien et leur essor.

Même si le nombre d'exploitants n'a cessé de baisser ces dernières décennies, le constat est que la surface agricole utile (SAU) augmente régulièrement. La surface déclarée ces 5 dernières années (2009/2014) à la Politique Agricole Commune (PAC) a augmenté de 311 hectares (source RPG).

Les chiffres ne relatent cependant pas la réalité des différents secteurs du territoire qui sont très hétéroclites (déprise sur le secteur de la Bouriane et de Vayrac entre autre). Cependant, l'agriculture reste ici un vrai potentiel économique avec son organisation en filière agroalimentaire (coopératives, entreprises...) et ses nombreux labels (AOC, IGP).

Les plaines alluviales, souvent irrigables, les zones d'accumulations de sédiments (dolines entre autres) restent des potentiels agronomiques très riches. L'élevage extensif ovin apparaît particulièrement adapté à la nature des causses. La zone de montagne reste dynamique sur le plan de l'élevage bovins. Les labels et productions sous signes de qualité sur lesquels s'appuient les différentes productions, sont un atout de consolidation économique et de valorisation territoriale. Le maintien de telles pratiques participe d'un système agro-environnemental également favorable à la biodiversité et au maintien de paysages variés.

En effet, par leur action dans le territoire, les agriculteurs participent à la diversité des milieux et à la production de paysages (noyers dans la plaine de la Dordogne, bocages dans le Limargue, parcours à moutons sur le causse qui évitent la fermeture des paysages,...). L'agriculture reste un élément important de la richesse patrimoniale pourvoyeur d'identité.

Il convient aussi de préciser qu'elle est également porteuse d'images au travers de ces productions. Les productions sous appellations ou label en sont les fers de lance à l'instar du fromage AOC « Rocamadour ». L'alliance du produit et du territoire (et de ses paysages) est un levier fort de développement (cf. le concept de paniers de biens et de services).

Pour protéger cette activité, pour permettre l'installation de jeunes agriculteurs, pour permettre aux exploitations de prospérer, pour inciter la reconquête d'espaces non entretenus, il faudra gérer le développement urbain de manière à ce qu'il soit économe en consommation d'espaces agricoles.

Ainsi, les nouvelles constructions devront en priorité participer à la constitution de quartiers, participant à l'essor du bourg (modernisation, recomposition, reconquête, extension,...) au sein de limites clairement déterminées et inscrites dans le PADD. Il s'agit de mettre fin au processus de mitage de l'espace par la diffusion de l'urbanisation.

Il conviendra également de réfléchir ces limites « espaces agricoles/espaces urbanisés » en donnant une vocation à des espaces agricoles déjà insérés dans l'urbanisation.

A partir d'une analyse approfondie du territoire permettant d'identifier chaque siège d'exploitation

et son terroir, le PLU devra protéger les parcelles qui ont un potentiel agronomique, économique et biologique.

La gestion des conflits d'usage entre le nouvel habitat et les constructions agricoles doit être anticipée au moyen d'un zonage adapté, respectant les distances d'éloignement entre bâtiments d'élevages d'une part et zones constructibles d'autre part. Dans certaines zones, le contact et la compatibilité entre certaines productions, qui bénéficient de traitements, et l'habitat devront être analysés.



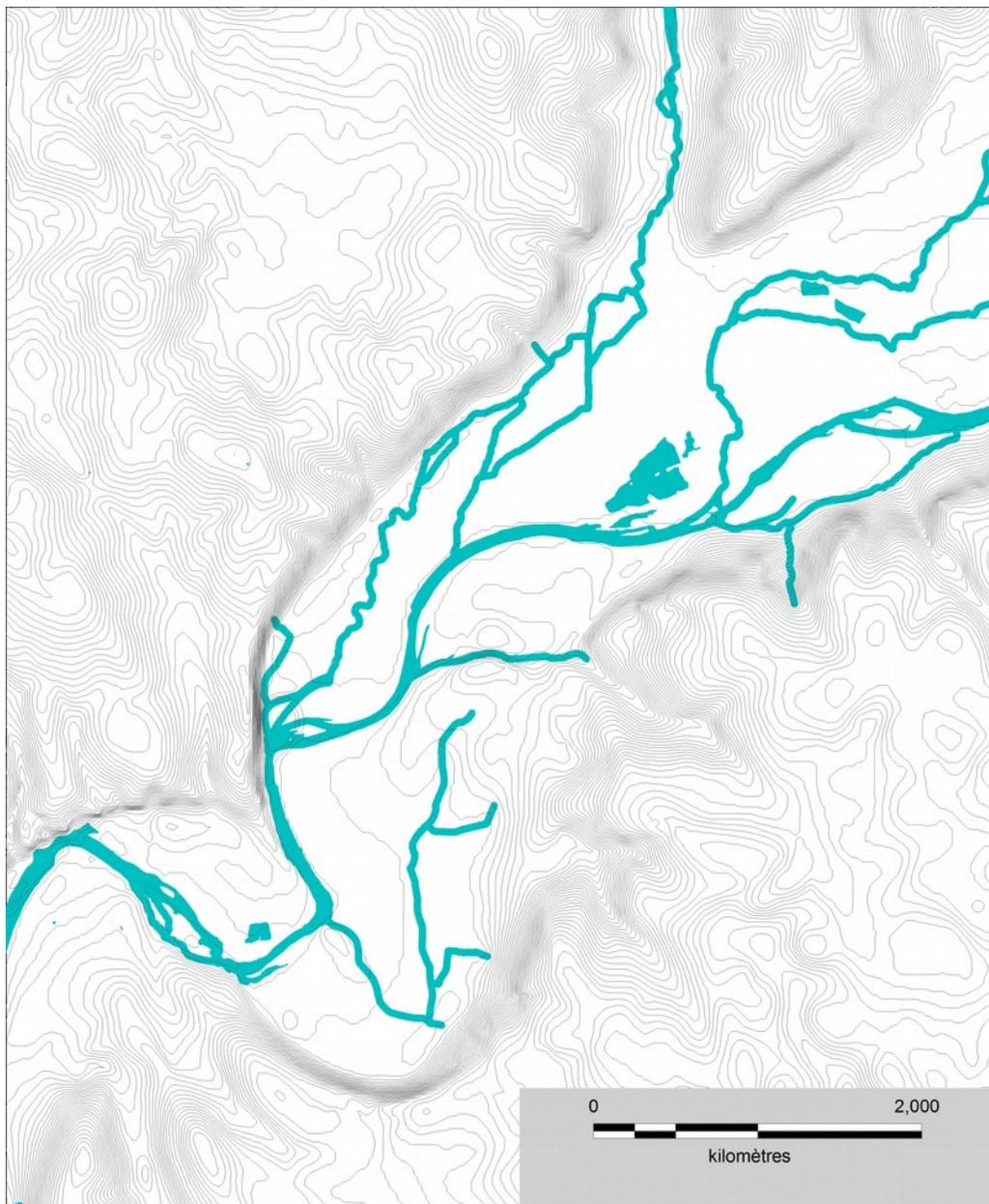
Le devenir des espaces agricoles et de leurs usages devient un enjeu majeur aux interfaces des espaces urbanisés. Ici le diagnostic du PLU doit gagner en précision pour porter des propositions pertinentes.

L'essentiel...

Le PLU doit contribuer à l'objectif de lutte contre la régression des espaces agricoles. Il s'agit de protéger leurs valeurs économiques, sociales et environnementales. Un diagnostic agricole adapté est donc attendu.

Les règlements graphique et écrit devront assurer la pérennité et l'intégration des bâtiments liés à cette activité, notamment en les mettant à l'abri des pressions urbaines.

Enfin, l'agriculture devra également être considérée pour l'atout qu'elle représente pour le développement des territoires. Elle devra apparaître comme une partie intégrante du projet de territoire et non pas seulement comme un secteur d'activité dissocié des autres dimensions territoriales.



réseau hydrographiques, falaises et plateaux... une situation emblématique de la diversité biologique du territoire

Les espaces naturels et la biodiversité

Le territoire offre une diversité de paysages avec cinq entités paysagères (Bouriane, Causses, Limargue, Ségala et vallée de la Dordogne) vecteurs de richesses naturelles et de biodiversité.

Ce territoire comporte de nombreux sites remarquables qui vont au-delà des territoires « labellisés » par l'UNESCO (réserve de biosphère), par le Parc Naturel Régional des Causses du Quercy (sites d'intérêt majeur), par le Conseil départemental (espaces naturels sensibles) et par l'État avec les périmètres d'inventaires ou de protections ZNIEFF, NATURA 2000...¹ La nature plus ordinaire est, elle aussi, le lieu d'un patrimoine naturel et paysager qu'il convient d'appréhender :

- la couverture boisée (espaces qui, par les essences très variées, participent à cette diversité...);
- les haies (véritable biotope, écotone et corridor écologique en plus de leur rôle de régulation des eaux, maintien des sols...);
- les milieux humides ;
- les prairies également riches d'habitats et d'espèces animales et végétales plus banales mais qui participent aussi à l'équilibre des écosystèmes locaux.

Certains de ces milieux méritent d'être préservés pour leur valeur intrinsèque et dans une perspective plus globale de qualité et de valorisation territoriales.

L'atteinte de cet objectif passe par le respect des trames vertes et bleues (continuités écologiques qui comprennent les réservoirs de biodiversité et les corridors).

Pour ce faire, le PLU devra pleinement valoriser les travaux réalisés pour l'établissement du Schéma Régional de cohérence écologique de Midi-Pyrénées (SRCE), de la trame verte et bleue du Parc Naturel Régional et de celle du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Pays de la Vallée de la Dordogne.

La déclinaison attendu dans le PLU consiste à affiner le diagnostic, notamment par un travail de terrain dans les secteurs à enjeux. Celui-ci devra analyser les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques sous pression urbaine afin de définir une politique de trames vertes et bleues (TVB) pour stopper l'érosion de cette richesse (fragmentation) et donc préserver les continuités écologiques. Cette analyse devra permettre également de définir les protections adéquates ou les mesures compensatoires à mettre en place dans le document de planification notamment dans des secteurs déjà partiellement urbanisés (ouverture de clôtures, bocage, effacement d'obstacle...). Une carte de spatialisation de ces richesses sera effectuée.

Il s'agira de les identifier, de les préserver et, le cas échéant, de les restaurer.

Afin de mettre en valeur la dimension naturelle de ce territoire, la démarche d'investigation devra s'attacher à spatialiser les lieux de biodiversité, les corridors écologiques, sans se focaliser dans un premier temps sur le bâti (cf « inverser le regard »).

¹ cf. porter à connaissance

Ce que dit le « Point de Vue de l'Etat » du SCOT...

La vallée de la Dordogne et ses affluents

« Ces vallées sont des sites d'accumulation des enjeux. Lieux d'implantation humaine, elles bénéficient d'un potentiel agricole et sont particulièrement riches et sensibles sur le plan écologique.

Plus qu'ailleurs l'appréhension de la vallée de la Dordogne, par une démarche paysagère et patrimoniale, apparaît des plus indiquées. Une telle démarche est tout aussi pertinente pour les vallées secondaires.

Il est également attendu du SCOT une protection des terres arables.

Le maintien et la restauration de l'état naturel des cours d'eau, des ripisylves sont à rechercher, tout comme la préservation du champ d'expansion des crues.

Les secteurs à risques (zone inondable) en milieu urbain doivent pouvoir trouver une place dans le projet de ville afin d'accroître l'offre d'espaces de qualité (Parcs, circulation douce,...) et participer, par la qualité de l'aménagement et leurs fonctions, au développement d'une culture du risque. »

Les espaces naturels, agricoles et forestiers sont pourvoyeurs de paysages et garants de la biodiversité.

Sur les plateaux des causses, les pelouses sèches forment des milieux naturels très précieux, leur biodiversité est exceptionnelle. Elles sont une mosaïque de petits milieux différents dans lesquelles une multitude d'espèces animales et végétales vivent favorablement. Elles sont souvent maintenues par les pacages ovins. Il conviendra de les maintenir en l'état et d'éviter leur envahissement.

Les falaises, forêts et haies sont des milieux tout aussi riches.

Ainsi, préserver les espèces sauvages, c'est avant tout protéger et gérer les habitats essentiels à leur vie et à leur reproduction. Maintenir les habitats naturels, c'est promouvoir les activités humaines et les pratiques qui ont permis de les forger puis de les sauvegarder, en conciliant les exigences écologiques, économiques et sociales. C'est permettre à la faune et la flore de se maintenir dans leur biotope.

Plus largement, le maintien et la restauration des haies, des talwegs, des abords des falaises et dolines participent à protéger les biens et la population.

La limitation de l'imperméabilisation des sols et de l'investissement des secteurs à fortes pentes sont des facteurs d'atténuation des conséquences de phénomènes météorologiques. Les espaces boisés, particulièrement dans les versants abrupts, présentent un intérêt indéniable sur

la stabilité et sur la tenue des terrains. En concertation avec les acteurs du domaine, des propositions d'espaces boisés classés (EBC) pourront être mises en œuvre dans les sites les plus sensibles.

L'approche des milieux naturels doit être cohérente avec la démarche paysagère qui doit être intégrée au PLU. En toute logique, celui-ci devra mettre en place les outils pour le respect de la structure paysagère des vallées (inconstructibilité des rebords de plateaux, des fonds de vallée, protection des terres agricoles, juste implantation des secteurs urbanisés...). Dans ce domaine aussi, une filiation avec les attendus exprimés par l'Etat pour le SCOT doit être recherchée. La richesse biologique allant de pair avec les qualités paysagères du territoire, une place prépondérante doit donc être donnée à cette approche riche de sens et vectrice de médiation.

En sus du renforcement de corpus législatif dans le domaine depuis plusieurs années², il s'agit surtout de valoriser des atouts du territoire auxquels les habitants permanents ou occasionnels sont particulièrement attachés et sensibles. C'est en soi une matière de projet de territoire, tout comme une discipline nécessaire à la conception des lieux de vie des futurs habitants.

Enfin, l'approche paysagère et patrimoniale doit se décliner jusque dans les détails des dispositions permettant d'assurer la protection d'éléments singuliers du patrimoine bâti, écologique ou paysager. En effet, au-delà des protections formalisées générant des servitudes publiques, la conservation et la mise en valeur d'édifices, d'ensembles bâtis remarquables et du petit patrimoine architectural et paysager doivent être engagées dans le cadre de ce futur PLU (L151-19 du Code de l'Urbanisme). Il en est de même pour les sites, les secteurs ou les éléments de paysage à protéger pour des motifs d'ordre écologique (article L151-23 du Code de l'Urbanisme).

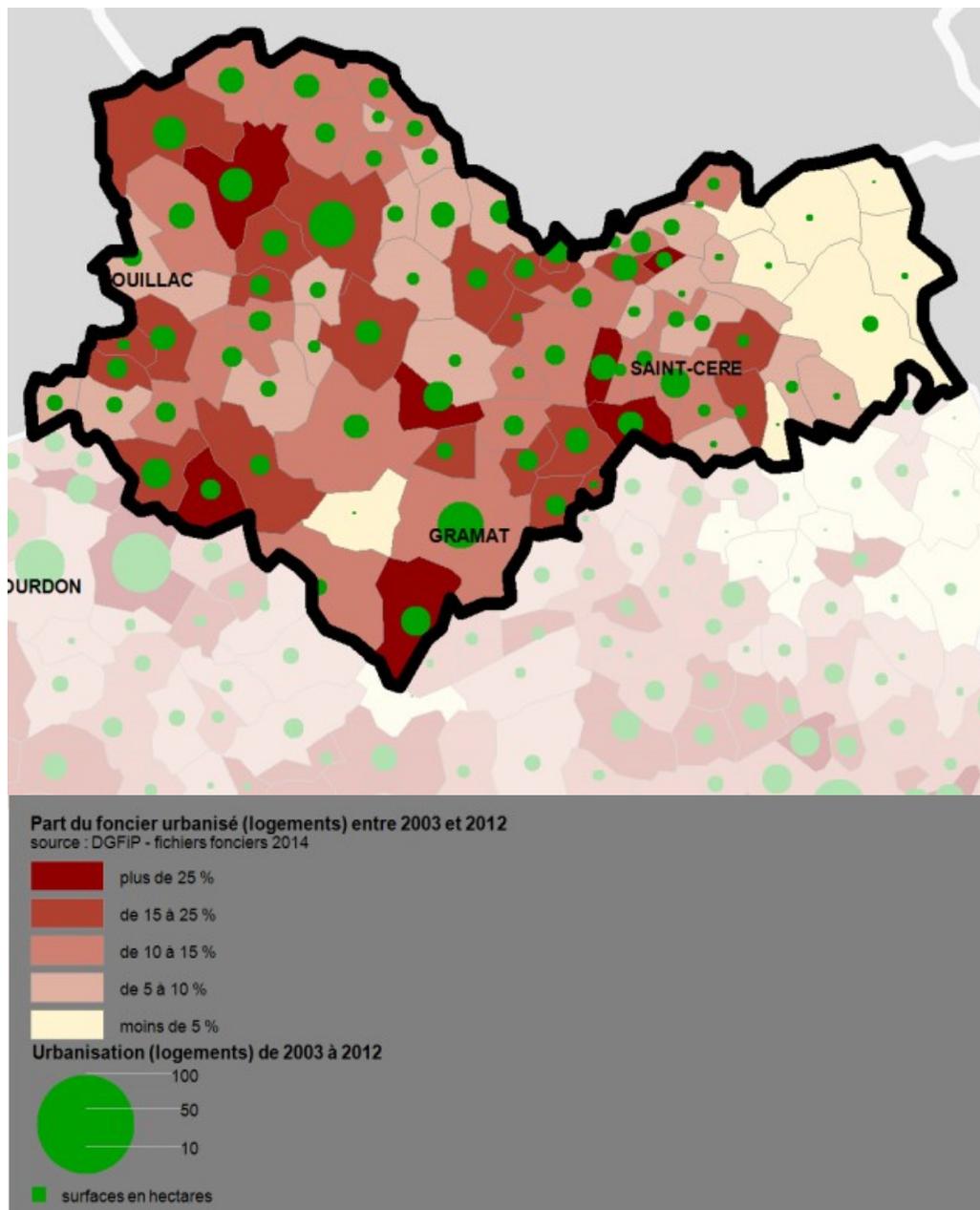
L'essentiel...

A la suite du SRCE et du SCOT, le diagnostic du PLU devra affiner l'analyse des réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques en valorisant les connaissances existantes et en conduisant des expertises complémentaires de terrain particulièrement dans les secteurs à enjeux. Cette meilleure connaissance des milieux et des enjeux permettra la définition d'objectifs de préservation visant également à éviter et résorber l'érosion de cette richesse et, in fine, d'adopter les mesures nécessaires à sa préservation, en particulier aux dispositions applicables aux trames Verte et Bleue.

Il est également attendu du PLU qu'il intègre une approche paysagère globale, particulièrement nécessaire aux espaces de vallées, permettant de dessiner et partager un projet de territoire. La compétence dans le domaine du paysage doit également être mobilisée pour toute intervention relative au cadre de vie des habitants et donc pour la conception des lieux à habiter.

² cf. loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

La gestion économe des sols, un principe fondamental



Ce que dit le « Point de Vue de l'Etat » du SCOT...

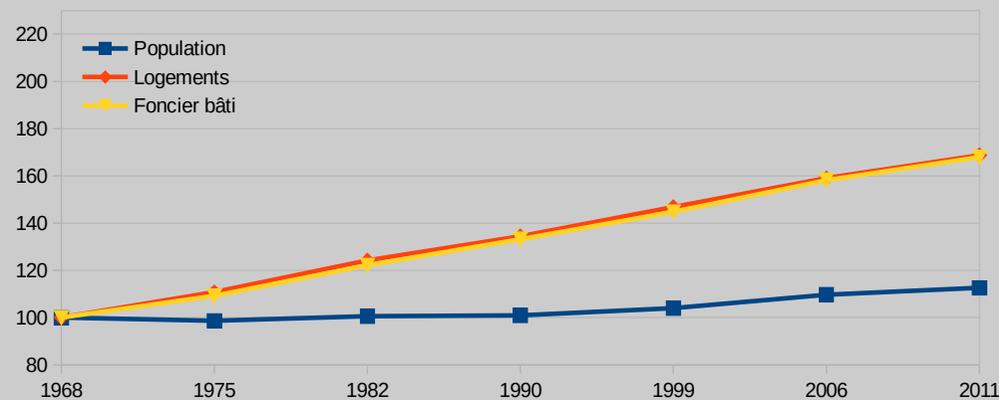
« Le modèle de développement résidentiel privilégié depuis plus de 30 ans a généré de vastes espaces habités de faible densité qui posent et poseront des difficultés de gestion, notamment pour garantir à tous un niveau minimal de services publics. En outre, cette dispersion de l'habitat peut devenir un facteur d'accroissement de l'insécurité, un facteur de fragilisation sociale et un facteur d'isolement notamment pour les personnes âgées.

L'évolution de ces espaces est en soi problématique : d'une part, car ces espaces sont excessivement étendus et désordonnés; d'autre part, car ils accueillent des populations peu enclines à accepter des modifications de leur environnement immédiat.

Les dérives du système grèvent le capital territorial, en altèrent les valeurs et les potentiels. La confiscation par quelques-uns de biens communs tels que l'espace, le potentiel agronomique et biologique, les paysages repose sur le principe d'une primauté des intérêts individuels immédiats sur l'intérêt collectif. Le défi du SCOT est bien d'inverser la tendance. »

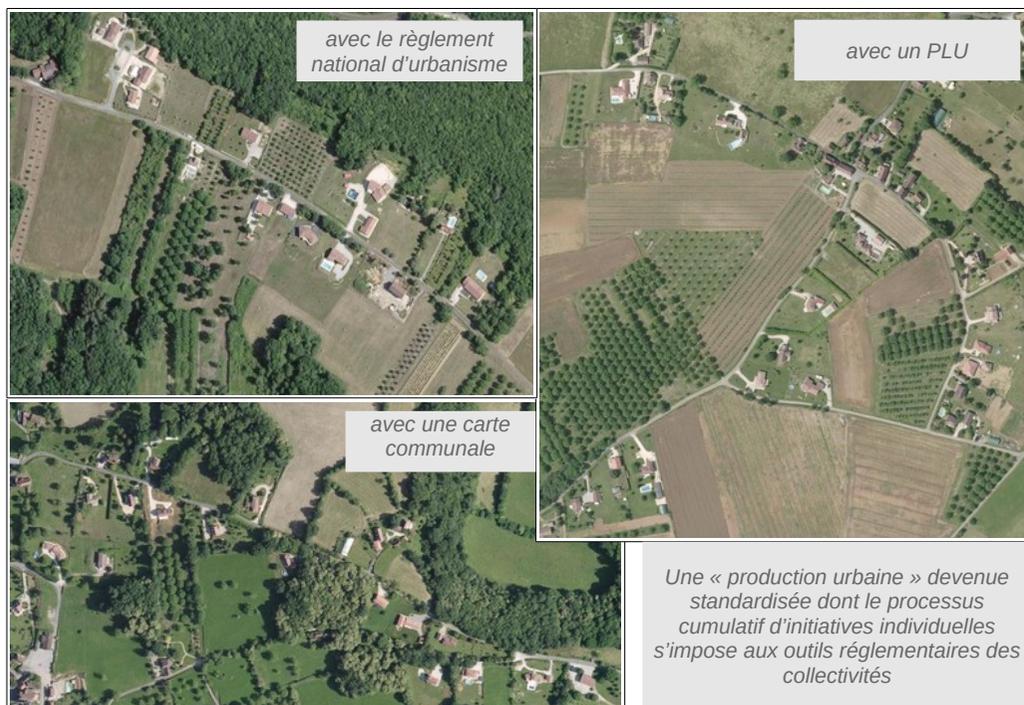
Evolution démographique et consommation foncière - Cauvaldor (base 100 en 1968)

source : DGFIP fichiers fonciers 2014 - INSEE RP



Entre 2003 et 2012, plus de 3600 logements ont été réalisés dans le territoire de CAUVALDOR. En moyenne, sur ce territoire, un logement, occupe un foncier estimé à environ 2400 m² (fichier foncier 2014), celle du Lot se situant à 2600 m²/logement. La communauté se trouve légèrement en dessous. Ce chiffre cache cependant de fortes disparités selon les communes qui vont de 730 m² à 9500 m². Il est à noter que près de 850 hectares ont été consommés en 10 ans³.

On constate au fil du temps un étalement urbain, avec un modèle pavillonnaire, implanté souvent le long des voies, qui participe à un éclatement des formes urbaines⁴. Les extensions ignorent les principes paysagers et l'organisation traditionnelle qui géraient autrefois le développement. Désormais, les nouvelles constructions sont implantées, au gré des opportunités foncières) sur de grands terrains, éloignées du domaine public, en milieu de parcelle. Elles ne respectent ni les implantations traditionnelles (bâti en limite d'espace public ou avec effet de cour) ni les formes (couderc, bastide, castrum...) ni les volumes (simples, pentes de toitures...). Les espaces communs ou publics dans les trames viaires d'avant étaient essentiels dans la construction de la ville : ils étaient au cœur du lien social. L'initiative individuelle a pris le pas sur une conception plus collective et sociale de la ville. Le processus de diffusion résidentielle échappe aux politiques publiques qui se contentent d'en être les suiveuses. L'enjeu des documents d'urbanisme est devenu celui d'une reprise en main par les collectivités de l'organisation du territoire et donc de la conception et de l'aménagement urbain.



3 Fiches études sur la consommation d'espace par l'urbanisation – DDT46 – septembre 2016 (cf. annexe)

4 cf. rapport de la paysagiste-conseil de l'Etat en annexe

On déplore trop souvent le même constat d'un échec de la mise en œuvre des Orientations d'Aménagements (OA) dans certaines communes dotées d'un PLU : elles n'ont pas produit les effets espérés (densité, implantation, création d'espaces de vie, construction d'une forme urbaine rationnelle, cohérente et harmonieuse...). Au contraire même, faute de pouvoir s'imposer ou parce que dévoyées une première fois, les orientations d'aménagement sont fréquemment modifiées par les collectivités. Dans des cas extrêmes mais fréquents, le dévoiement des principes d'aménagement des zones à urbaniser conduit les collectivités à orienter leurs choix de développement sur d'autres secteurs sans une plus grande garantie de maîtrise, poursuivant ainsi la propension à l'étalement résidentiel.

Or, l'étalement urbain au fil des années ne fait que s'accroître au détriment des espaces agricoles, naturels et forestiers en les fragmentant alors même que l'évolution démographique croît 5 fois moins vite que la consommation de l'espace.

Il est donc temps que les collectivités locales reprennent la main sur l'aménagement du territoire dont elles ont la responsabilité. L'intégration d'objectifs de gestion économe des sols est aujourd'hui globalement bien comprise et, le plus souvent, ils sont bien définis puis déclinés dans les éléments du PLU (PADD, règlement et OAP). Ce qui fait défaut, c'est la définition et la mobilisation de moyens pour mettre en œuvre et tenir ces objectifs. Parmi les leviers à saisir :

- la recomposition, la restructuration, la densification des tissus urbains existants, en particulier les centres et les quartiers pavillonnaires anciens, y compris la reconquête du bâti vacant ;
- la définition de limites urbaines précises et durables évitant l'effet de dispersion et de mitage ;
- la conception de véritables projets urbains pour tous les lieux à urbaniser selon une démarche pré-opérationnelle assurant sa faisabilité maîtrisée ;
- faire du PLU l'assise de la politique foncière urbaine de la collectivité dont l'ambition doit être à la mesure des objectifs de développement et qui doit se traduire par la constitution de réserves foncières en vue de leur aménagement.

L'essentiel...

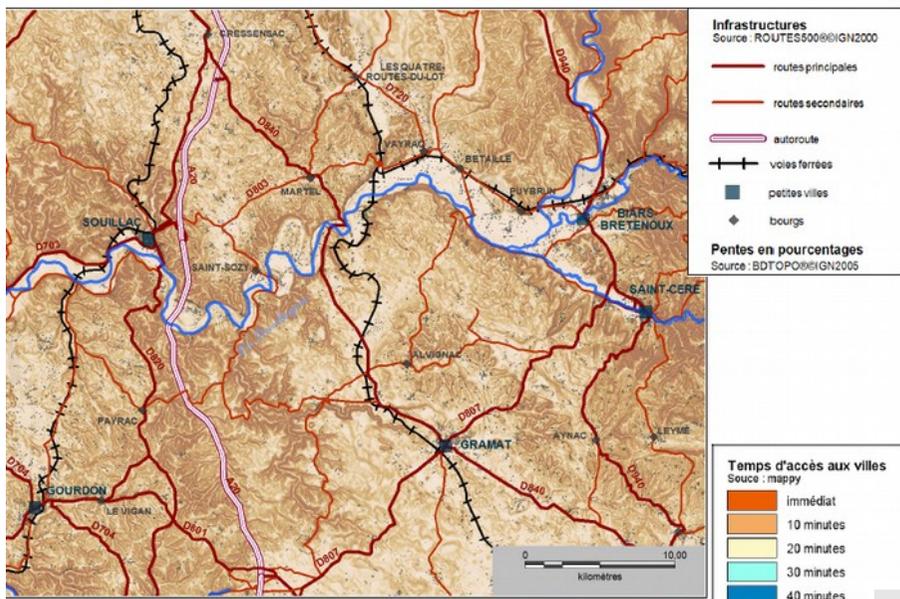
Le recours systématique à la consommation de l'espace naturel et agricole ne peut garantir une gestion de l'espace pour une valorisation durable. Le PADD doit fixer des objectifs « chiffrés de modération de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » (article L151-5 du Code de l'Urbanisme).

Il est attendu du PLU la promotion d'un modèle alternatif à celui de la diffusion résidentielle en mobilisant le potentiel des espaces urbains existants et en concevant des extensions urbaines rationnelles tant du point de vue fonctionnel que de l'économie de l'espace et, bien entendu, garantissant la qualité de cadre de vie recherchée par les habitants.

Le PLU doit permettre d'asseoir la stratégie foncière de la collectivité.

L'espace urbain morcelé et fragile

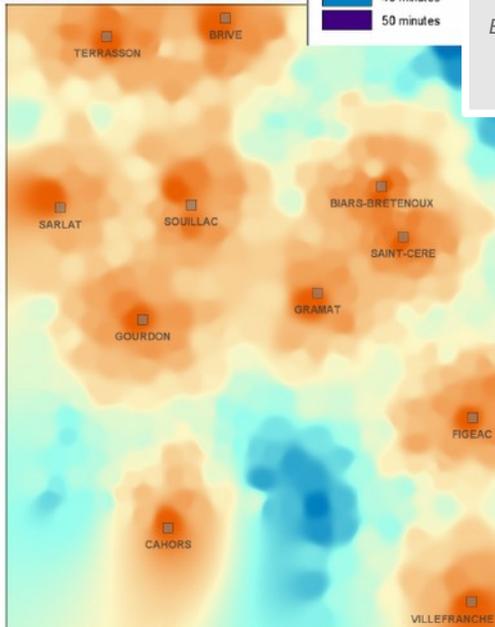
Les petites villes dans l'armature territoriale



Les déterminants géographiques

Les infrastructures, et la géographie physique, ne favorisent guère les liens entre les petites villes du nord du Lot. Seuls Biars-Bretenoux et Saint-Céré appartiennent à une même entité géographique, autour de la vaste zone de confluence (Bave-Cère-Dordogne). Gramat est isolé au cœur du Causse Central, Gourdon dans son nord Bouriane, et Souillac dans son territoire de vallée. Les axes routiers qui relient ces pôles ne sont pas de grandes infrastructures. Celles-ci, (Autoroute, RD820, RD840) ne concernent généralement qu'une seule ville : Souillac est la seule ville à bénéficier d'une desserte autoroutière directe (ainsi que de la RD820), et Gramat est la seule ville traversée par la RD840.

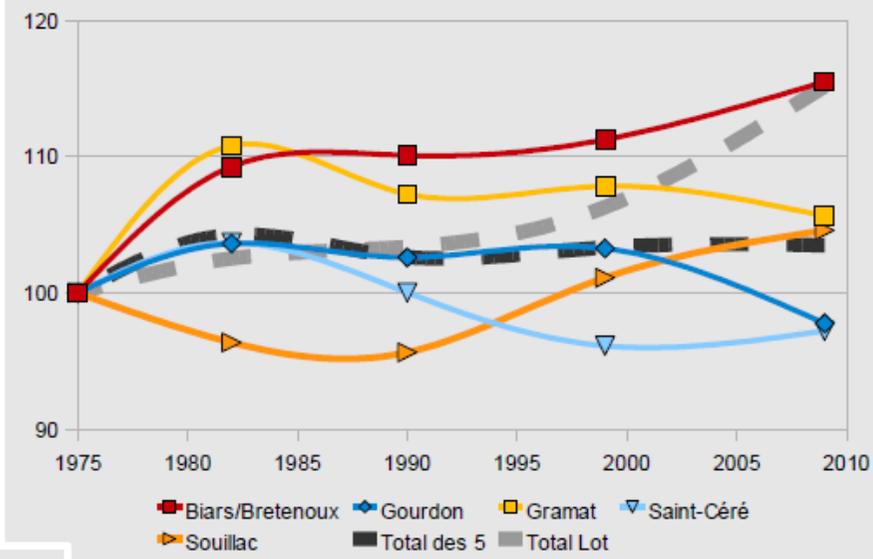
Malgré tout, la répartition de ces petites villes fait qu'une grande majorité des communes du nord du Lot se situe à moins de 20 minutes d'au moins l'une d'entre elles. Ailleurs, d'autres territoires apparaissent nettement plus éloignés de pôles de cette taille ou de taille supérieure.



Extraits de l'étude « les petites villes du nord du Lot »
DDT46 – février 2013

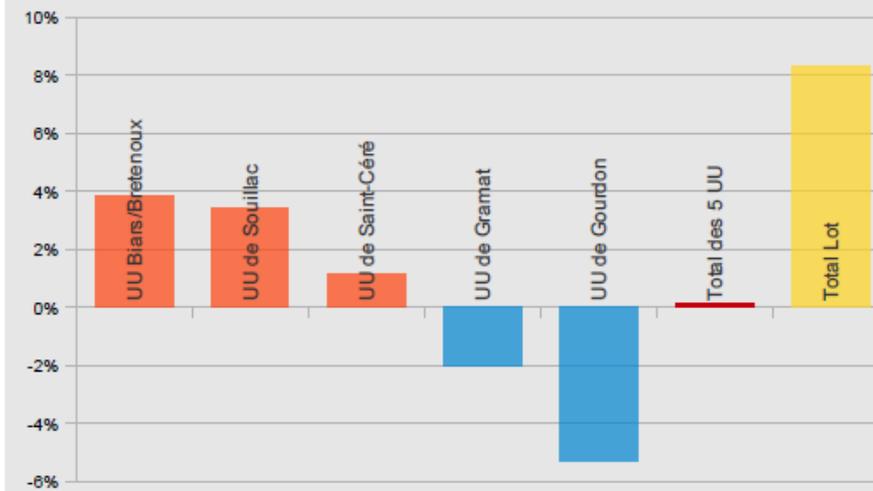
Evolution de la population de 1975 à 2009 (base 100)

Source : INSEE RP



Evolution de la population entre 1999 et 2009

Source : INSEE - RGP1999 - RP2009



Ce que dit le « Point de Vue de l'Etat » du SCOT...

« Aussi faible soit-il, l'espace urbain ancien ou récent doit être réinterrogé dans le cadre de l'élaboration d'un document d'urbanisme. Les capacités de densification, les besoins de renouvellement, la conception de nouveaux quartiers sont les enjeux de ces villes et bourgs.

Dans une recherche de cohérence de gestion du territoire, il n'est plus pensable de faire perdurer une situation où les centres urbains sont en déprise au sein d'un territoire en plein essor. »

Le point de vue de l'Etat du SCOT, en s'appuyant sur des études antérieures de ses services⁵, propose une synthèse analytique de l'armature urbaine structurante du nord du Lot. Celle-ci s'organise autour de 5 villes⁶ dont 4 sur la communauté de communes de CAUVALDOR (Biars-Bretenoux, Gramat, Saint-Céré et Souillac) et d'un réseau de bourgs de proximité (Alvignac, Bétaille, Cressensac, Martel, Payrac, Les Quatre-Routes-du-Lot, Sousceyrac, Saint-Sozy, Vayrac). Ces polarités sont particulièrement importantes pour le fonctionnement pérenne du territoire (cf. partie suivante). Or, la déprise menace partout les centres. En outre, eu égard à leur petite taille relative, l'éparpillement du développement participe à un morcellement qui les pénalise.

De multiples facteurs conduisent à un dépérissement et à un abandon progressif des centres. Ces petites villes et ces bourgs sont souvent fragiles. En effet, les immeubles aux volets clos y sont de plus en plus nombreux, la population vieillissante, l'environnement contraignant (route à fort trafic, zone inondable, sur-densité et inaccessibilité...). Pourtant, comme énoncé dans le point de vue de l'Etat du SCOT, « l'espace urbain doit être considéré comme un éternel potentiel ». Accepté comme seule alternative, le développement périphérique, certes plus simple à concevoir, contribue à accentuer la dévitalisation des centres. Il apparaît comme un renoncement à la capacité qu'ont eu toutes les sociétés à renouveler la ville au fil du temps.

Face à l'enjeu de dépérissement, l'objectif est de redonner l'envie de vivre dans ces centres, de les reconquérir en en faisant des territoires de projets et en se donnant les moyens de l'action. Ces moyens commencent avec le document de planification et la mobilisation de l'expertise urbaine. Les PLU, trop souvent silencieux sur les quartiers urbains existants, préférant se focaliser sur des extensions urbaines plus ou moins heureuses, doivent recentrer leur objet sur

⁵ Cf. en particulier les bassins d'habitat du Lot (mai 2008 – DDT46), Le Nord du Lot (juin 2010 – DDT46 et Les Bourgs du Nord du Lot (février 2013 - DDT46)

⁶ Aux 3 citées s'ajoutent l'unité urbaine Biars-Bretenoux et la ville de Gourdon qui, bien qu'en dehors du Pays de la Vallée de la Dordogne participe bien de la structuration de la moitié nord du Lot.

la ville déjà constituée. Cela implique un diagnostic urbain précis permettant autant la compréhension des formes que des fonctionnements et des mécanismes à l'œuvre. Comme dans tous domaines, seul un diagnostic précis et expert permettra d'apporter des réponses adaptées et opérantes. Celles-ci pourront se traduire par la panoplie des différents outils mobilisables dans le PLU et notamment des orientations d'aménagement et de programmation en faveur du renouvellement urbain.

Ce qui est en jeu est au cœur, également, des préoccupations de développement durable. Il s'agit de promouvoir un modèle porteur d'équilibre social, économique et environnemental par :

- le renforcement de la centralité par l'amélioration de la qualité des équipements et des services à la population dans les bourgs afin de maintenir un tissu économique et commercial ;
- le réinvestissement des centres-bourgs dans une perspective de valorisation patrimoniale et de revitalisation ;
- le « recyclage » du bâti vacant et plus généralement de l'espace urbain pour y redonner et y faire perdurer des fonctions urbaines.

Les villes et bourgs du territoire ne sont pas exempts d'initiatives intéressantes visant à la revitalisation de leur centre. Le PLU doit s'inscrire dans la durée pour pérenniser cette orientation et l'accentuer.

L'analyse des capacités de densification, les orientations en matière de renouvellement urbain, sont des passages obligés du futur PLU.

L'essentiel...

L'urbain est la matière première du Plan Local d'Urbanisme. A ce titre, le PLU doit porter un diagnostic expert relatif à l'espace urbain en particulier pour la dizaine de pôles identifiés avec pour finalité de contribuer à son renouvellement permanent.

La vitalité des centres se maintiendra au prix d'un investissement constant des collectivités. Cela commence par les objectifs et dispositions d'un PLU, qui aura en plus une dimension de PLH. Ce document doit être conçu comme la préparation d'une stratégie d'actions plus globale.

Aménager un territoire de faible densité pour ses habitants



Ce que dit le « Point de Vue de l'Etat » du SCOT...

« Le faible niveau de peuplement et la faible densité sont une caractéristique générale du Lot et du Nord du Lot en particulier. Ce constat est incontournable ; il oblige les acteurs du territoire à s'organiser en conséquence. [...]

Le Lot se caractérise aussi par de faibles dynamiques économiques et démographiques. [...]

Le vieillissement de la population est également une tendance de fond. [...]»

- Réorganiser/articuler les fonctions résidentielles, économiques, de services autour des pôles en cohérence avec l'offre de déplacement
- Promouvoir des lieux propices à habiter comme alternative au processus de diffusion résidentielle
- Organiser l'offre d'habitat et de services pour satisfaire aux besoins des populations présentes et futures
- Mettre en place les conditions d'un développement économique pérenne et responsable
- Définir une stratégie énergétique intégrée

Réorganiser/articuler les fonctions résidentielles, économiques, de services autour des pôles en cohérence

Un pôle de santé pour participer au renforcement d'un pôle de proximité à son urbanité (Payrac)



Réaffirmer le rôle structurant des petites villes (Saint-Céré)



Les services ferroviaires structurant du maillage des bourgs, au service de la mobilité des populations (Les Quatres-Routes-du-Lot)

Ce que dit le « Point de Vue de l'Etat » du SCOT...

« La polarisation est un parti pris incontournable du projet de territoire. Elle existe déjà, bien heureusement ; elle est à renforcer.

Il s'agit en premier lieu de favoriser les conditions d'une intensité urbaine. Le territoire a besoin d'une ville et de bourgs dynamiques, viviers économiques et de services. La ville est faite de diversité, de flux et d'échanges. Pour que la ville et les bourgs tiennent leur place dans le développement des territoires, il faut alimenter cette diversité, accentuer les flux, favoriser la mixité.

La polarisation a aussi pour objectif d'obtenir des effets de masse-critique nécessaires à la viabilité des services existants et à un accroissement de l'offre. Parmi ceux-ci, on pense à des services de transport performants à l'échelle du réseau de ces pôles.

Des pôles sont à conforter ou à développer lorsqu'ils sont fragiles et essentiels au bon fonctionnement du territoire.

La mise en réseau des lieux de centralités doit être également pensée à l'échelle des pratiques des individus en s'émancipant du périmètre du SCOT. Il s'agit notamment d'envisager les relations avec les pôles extérieurs. »

Les petites villes du territoire de CAUVALDOR apparaissent homogènes en termes de poids économique, démographique et de services. Quelques caractéristiques leur sont toutefois propres⁷.

Les infrastructures et la géographie physique ne favorisent guère les liens entre les petites villes. Les axes routiers qui les relient entre elles ne sont pas de grandes infrastructures. Seule Souillac est concernée par une desserte autoroutière directe. Malgré tout, leur répartition fait qu'une grande majorité des communes de CAUVALDOR se situe à moins de 20 minutes d'au moins l'une d'entre elles.

⁷ cf. étude sur les petites villes du nord du Lot – DDT46 – février 2013

Cette armature singulière est complétée par le réseau des bourgs. Les deux plus importants sont Martel et Vayrac, ils consolident l'armature au nord de la vallée de la Dordogne. Les autres assurent essentiellement des fonctions de proximité. Le territoire s'organise ainsi à partir d'une armature de polarités plus ou moins importantes. Cette armature assure une desserte convenable et équilibrée de ce territoire. Pour autant, comme évoqué précédemment, tous les pôles sont fragiles.

Les orientations à prendre en matière d'aménagement du territoire doivent donc contribuer à renforcer les fonctions et éviter l'éparpillement qui les fragilise. Cela doit se traduire par un PADD qui assume et pérennise la diversité des territoires, de leurs caractéristiques et de leurs fonctions. Par les complémentarités induites et les synergies à rechercher, cette diversité doit faire sens dans un projet collectif. En l'occurrence, les pôles ont une fonction de support pour toutes les populations du territoire : support du développement économique et de l'emploi, des équipements et des services.

La question des déplacements est sous-jacente à celle de l'aménagement du territoire. La plus ou moins grande cohérence de la planification des lieux d'habitat, des lieux d'équipements et de services et des lieux d'emplois conditionnera les mobilités des individus et les capacités des collectivités à les organiser. C'est pour cette raison qu'il est demandé de revenir vers une meilleure articulation du triptyque habitat-emploi-service dans une perspective d'optimisation des déplacements et de promotion d'alternatives au tout voiture. Effectivement, seule l'échelle de proximité favorise les déplacements courts favorables à la promotion des déplacements doux. En particulier, l'espace public doit être aménagé pour favoriser de telles pratiques en tout confort et sécurité.

L'essentiel...

Il est attendu du PADD qu'il affirme et vise au renforcement du rôle structurant des villes et bourgs du territoire au service de toutes les populations.

Les choix d'aménagement du territoire en matière de localisation des équipements et des services, d'activités économiques et d'habitat devront être cohérents avec cet objectif de renforcement des polarités.

Les choix opérés seront en particulier justifiés au regard d'objectifs en matière de limitation des déplacements et de développement d'alternative au tout voiture. Il s'agit, en particulier, de favoriser la marche à pied, le vélo pour les déplacements de proximité en intégrant de telles pratiques dans la conception urbaine et l'aménagement des espaces publics.

Promouvoir des lieux propices à habiter comme alternative au processus de diffusion résidentielle



Ce que dit le « Point de Vue de l'Etat » du SCOT...

« Le SCOT doit proposer un projet de territoire fondé sur un modèle alternatif crédible au processus de diffusion résidentielle. Les objectifs de limitation de consommation de l'espace doivent être accompagnés d'une promotion du vivre en ville et en bourgs.

Amener les ménages à choisir de vivre en ville ou en bourgs implique qu'ils y trouvent des avantages comparatifs par rapport au modèle dominant actuel. La proximité des services et de certaines commodités ne suffira pas. La demande d'agrément, de qualité de vie, devra également être satisfaite.

La ville (les bourgs) doit se faire aimable, désirable. Le Pays de la Vallée de la Dordogne a favorisé une reconquête qualitative des espaces urbains. Il manque encore certainement un accompagnement plus fort des politiques de l'habitat pour que l'impact soit à la juste mesure des investissements et des espérances. »

Un PLU, qui plus est, ayant valeur de PLH, doit préparer les lieux à habiter qui satisferont aux besoins et désirs des populations présentes et futures. Plutôt que d'être passif face à la demande, il s'agit de promouvoir une politique publique de l'offre attractive.

Une priorité : le réinvestissement des centres (refaire la ville sur la ville) en valorisant les qualités urbaines en rendant l'urbain attractif (cf. pages 15-16). Les choix de développement du bien vivre à la ville devront également s'opérer avec les spécificités marquantes : par exemple sur Souillac et Lachapelle-Auzac, les abords de la Borrèze pourraient être aménagés en promenade. Autre exemple : le végétal apparaît très important à Gramat, les haies sont omniprésentes en bordures de parcelles et doivent être prises en compte dans les orientations d'aménagement. Cultiver l'identité des lieux comme atout d'attractivité est important. Il convient aussi d'apporter des réponses aux standards de confort aujourd'hui recherchés : ensoleillement, accessibilité (dont question de la place de la voiture), espaces extérieurs. Enfin, il faut être en mesure de pérenniser un haut niveau de service (quel avantage y aurait-il à vivre dans un centre-ville qui se serait vidé de tous ses services ?). En particulier, les services numériques doivent y être optimum pour satisfaire à la demande des jeunes et des familles. Sur cette problématique de la revitalisation des centres, l'expérience en cours sur Cahors mérite d'être suivie comme un laboratoire d'idées et d'outils à mobiliser.

En second lieu, le PLU doit contribuer à une conception qualitative des nouveaux lieux à habiter.

Il s'agit de proposer l'aménagement de greffes urbaines avec un nombre limité de constructions en continuité du centre-bourg ou des hameaux existants. Les propositions devront résulter d'une analyse globale des besoins locaux abordant les aspects économiques, sociaux et environnementaux. Ces quartiers devront s'inspirer des aménagements d'espaces communs traditionnels (formes, mutualisation des équipements, simplicité, diversité, matériaux) et les adapter aux usages d'aujourd'hui. Ils doivent émaner de l'analyse du contexte et de l'environnement (le site, les accès, les réseaux, le relief, le patrimoine végétal, le cheminement de l'eau, l'exposition, l'ensoleillement ...) et permettre d'apporter des réponses plus affinées, des orientations et un règlement plus directifs de formes urbaines (densité et hauteur du bâti, alignement des constructions, organisation des espaces communs, renouvellement des îlots existants, traitement des interfaces urbaines et rurales ...).

Enfin, le PLU doit favoriser une offre diversifiée de lieux à habiter adaptée aux caractéristiques locales. Les hameaux, villages et bourgs en sont la trame naturelle héritée. Son respect est une alternative à la propension au mitage, à la diffusion résidentielle et à l'urbanisation linéaire.

Les entrées de ville ont muté en lieux aux fonctions spécifiques où se retrouvent centres commerciaux, activités marchandes, artisanales voire industrielles dans des zones d'activités de fait, rarement anticipées et aménagées. Ce sont des lieux qui participent à l'image du territoire et de la ville dont ils sont la vitrine. Depuis de nombreuses années, une volonté de mieux organiser ces sites particuliers et de les rendre attractifs a été affichée par les pouvoirs publics (les lois se sont succédées). Elles visent à inciter les collectivités à une réflexion d'ensemble en amont et à inscrire les lignes d'une structuration de ces espaces dans les documents d'urbanisme. Il est attendu du PLU qu'il réponde à ces objectifs de requalification et de restructuration des secteurs d'entrée de ville et de bourg, intégrant les différents modes de déplacement et visant une qualité urbaine qui fait aujourd'hui défaut.

L'essentiel...

Le PLU doit préparer une offre des lieux à habiter, pensée selon les besoins et désirs des populations. Pour être attractifs, les centres des villes, bourgs et villages doivent s'adapter à ces attentes et un haut niveau d'offre de services doit y être pérennisé pour leur conférer un avantage comparatif par rapport aux secteurs périphériques.

La trame des lieux bâtis hérités (bourgs, villages et hameaux) est le support naturel pour développer une offre diversifiée dans le respect des caractéristiques du territoire.

Le PLU doit intégrer comme objectif la recomposition des entrées de villes et de bourgs en visant une meilleure intégration urbaine.

Organiser l'offre d'habitat et de services pour satisfaire aux besoins des populations présentes et futures



La revitalisation d'un centre-bourg par une action foncière volontariste pour développer des services et des logements (Bétaille)



Agrément et services au bénéfice d'un village et du territoire (Rignac)

Ce que dit le « Point de Vue de l'Etat » du SCOT...

« Le SCOT doit anticiper sur le risque de tensions futures sur les marchés du logement, en particulier du logement social. Les enjeux semblent porter sur un risque d'accroissement de la précarité et sur l'adaptation de l'offre à la demande. En particulier, la paupérisation des ménages, la décohabitation des familles, le vieillissement de la population, le logement des jeunes et notamment des étudiants sont des facteurs d'une hausse potentielle de la demande de petits logements.

Le vieillissement de la population est une tendance lourde avec laquelle le projet de territoire devra composer. Le SCOT devra anticiper sur les besoins croissants de prise en charge de la dépendance (services médico-sociaux, adaptation des logements), mais aussi prévenir les situations d'isolement et de précarité chez les seniors.

Dans un territoire marqué par la faible densité, les services doivent s'adapter pour veiller à ne laisser personne dans des conditions d'isolement. Les jeunes, les ménages défavorisés et les personnes âgées sont les personnes les plus concernées. Les techniques numériques sont une des réponses à cet enjeu.

La consolidation des services de santé et des services à domicile, notamment dans les espaces les plus éloignés est également un enjeu du SCOT. »

Sur ce territoire où la population croît (+0,22 % entre 2007 et 2012), grâce à l'accueil de nouvelles populations (+0,65 % due au solde migratoire apparent) , la question des lieux d'accueil, du rythme et de la qualité des programmes est stratégique.

Le développement, au vu des opportunités foncières, impose souvent un desserrement des centre-bourgs (consommation foncière, charges d'équipement qui peuvent être élevées...), voire des constructions de logements très souvent en dehors des pôles structurants (équipements, services, emplois...). Cela a engendré un éloignement de ces lieux avec pour conséquence une augmentation des trajets et des coûts de déplacement, engendrant parfois une paupérisation voire une isolation des ménages.

Un des enjeux est le recentrage des constructions de logements notamment sociaux vers les pôles structurants afin de lutter contre la fragilisation des centres et limiter les risques de paupérisation des ménages (isolement physique et social, précarité énergétique).

L'habitat ancien privé est une composante importante du parc de logement. On constate une vacance importante dans certains bourgs ou centre-villes (9,8 % des logements sont vacants sur le territoire de CAUVALDOR- source INSEE). Qui plus est, elle ne cesse de croître depuis 1999 (+3,1 %). Plusieurs facteurs peuvent expliquer le phénomène. Quoi qu'il en soit, on ne peut se satisfaire d'un modèle de développement qui conduirait à l'abandon d'une part importante de son parc de logements et de certains quartiers au bénéfice d'une diffusion résidentielle sans limite raisonnable. L'enjeu est donc celui d'une reconquête de ces bâtiments en permettant leur réhabilitation, leur rénovation énergétique.

Un autre enjeu dans l'habitat ancien sera de lutter contre le mal logement : habitat indigne et précarité énergétique. La requalification de ces habitats aura un effet bénéfique pour améliorer les conditions de vie des habitants du territoire (confort et qualité).

Le devenir de certains quartiers où le parc social est très présent est aussi un enjeu urbain important à aborder dans le PLU. Leur requalification, dont leur fonctionnement et leur mise aux normes, devra être analysée et repensée dans leur globalité afin d'en éviter la désertification ou la paupérisation (par exemple le quartier du « Puy d'Alon » à Souillac). L'enjeu est d'autant plus fort que l'offre en logements sociaux est déficitaire sur le territoire.

Près de 35 % de la population de la communauté de communes de CAUVALDOR a 60 ans ou plus (Source INSEE) avec des différences marquées selon les communes. L'enjeu du vieillissement dans un territoire rural est réel tant en termes de mobilité, de risque d'isolement, que de précarisation. Il conviendra de mettre en place des mesures de suivi de ce public, d'accompagnement pour le maintien à domicile et d'adaptation des logements voire la création de logements alternatifs à l'hébergement spécialisé.

Le territoire étant très touristique, il génère un fonctionnement particulier sur certains secteurs pendant quelques mois de l'année. La question du logement des employés saisonniers peut alors se poser. Si le diagnostic du PLU confirme cet enjeu, des objectifs dans le domaine devront alors être définis.

Enfin, le schéma départemental d'accueil des gens du voyage pointe un enjeu de sédentarisation de ces populations. Même si ces publics sont en faible nombre, la problématique doit être finement analysée afin de promouvoir des logements adaptés.

L'essentiel...

Le PLU comportera un volet habitat important puisqu'il intègre un Programme Local de l'Habitat. Une note d'enjeux de l'Etat dédiée à cette thématique viendra compléter ultérieurement ce « point de vue de l'Etat ».

On pose ici en préalable les principes généraux d'une recherche d'adaptation d'une offre diversifiée correspondant aux différents publics spécifiques ainsi que l'enjeu de recomposition urbaine des quartiers d'habitat social.

L'offre d'habitat doit être pensée en cohérence avec l'offre de services.

La stratégie foncière, notamment par la constitution de réserves foncières, doit être un outil au service des objectifs de la politique d'habitat.

Mettre en place les conditions d'un développement économique pérenne et responsable



Ce que dit le « Point de Vue de l'Etat » du SCOT...

« Le devenir du territoire est intrinsèquement lié à son dynamisme économique... Il s'agit dans le Pays de la Vallée de la Dordogne d'un enjeu majeur, tant cette portion de l'espace rural est plus dépendante qu'ailleurs de l'emploi industriel.

Ces potentiels de développement devront être identifiés dans le cadre de l'étude du SCOT pour dessiner le projet de territoire (PADD), puis définir les conditions de sa mise en œuvre.

Les quartiers à dominante d'activités économiques seront alors pensés pour servir ce projet. En tout état de cause, il est attendu qu'ils soient considérés comme des morceaux de ville dans toutes leurs composantes (qualité urbaine, mixité des fonctions, déplacements...). »



L'économie du territoire de CAUVALDOR repose sur une agriculture diversifiée, une industrie porteuse et relativement dynamique eu égard au caractère rural du territoire (Mécanic Vallée, CEA...), une présence forte et historique des industries agro-alimentaire (confituriers, CAPEL...), un tourisme diversifié et intense et une attractivité résidentielle, le tout étant générateur de développement de services. Ce territoire bénéficie de dynamiques qu'il conviendra de mettre en synergie. La communauté de communes devra se projeter pour faire émerger un projet de territoire qui porte l'essor économique du territoire sur la base de ses ressources et de ses atouts.

Les activités du secteur secondaire et tertiaire revêtent une grande importance sur ce territoire. Elles se sont souvent positionnées dans des zones créées à cet effet par les collectivités locales. Généralement, aucune logique de cohérence territoriale n'était à l'origine de ces secteurs qui se sont disséminés sur le territoire au gré des opportunités (foncières, fiscales...) et sont souvent entrés en concurrence. Les communautés de communes ont depuis quelques années développé une mise en commun de cette compétence et se sont positionnées sur ce domaine.

La collectivité doit porter une politique de mise en cohérence, de gestion maîtrisée des espaces d'activités afin d'éviter des zones isolées, sans lien fonctionnel avec les lieux d'habitat et l'offre de services aux populations. Actuellement, environ 390 hectares sont classés en zone à vocation d'activités sur le territoire du PLU donc près de 168 ha sont encore non occupés⁸.

Une réflexion devra donc être menée sur la pérennité, l'emplacement et la conception de ces zones, voire leur requalification accompagnée d'une politique de gestion maîtrisée de ces espaces. La politique foncière devra être en phase avec les besoins locaux, cette réponse sera différenciée selon les différentes caractéristiques du territoire.

Ces zones devront être appréhendées, lorsque c'est possible, comme fonction urbaine, en se posant des questions sur les utilisateurs et leurs besoins. Afin d'être attractive et de donner une image très positive du territoire, la qualité des zones, tout en étant fonctionnelles, sera un enjeu : qualité architecturale et paysagère des bâtiments, des espaces publics et privés, prise en compte de l'environnement... Les aménagements devront être pérennes et prévoir d'être économes en énergie, en eau, proche des dessertes ferroviaires lorsque l'opportunité le permet.

Un des critères d'attractivité sera l'équipement en réseaux de communication se devant d'être très performant (très haut débit, fibre optique...). Le développement des activités du territoire passera obligatoirement par une desserte numérique performante.

Outre l'aménagement d'extensions de zones d'activités, le PLU devra également se pencher sur la requalification et la recomposition des sites existants et des éventuelles friches industrielles. Ces sites sont une vitrine du territoire, de son dynamisme. Ils doivent être à la hauteur de la qualité du territoire. Actuellement, l'image véhiculée n'est pas toujours des plus valorisantes et en phase avec l'attractivité vécue et souhaitée.

⁸ source SCOT Pays de la Vallée de la Dordogne

Les activités économiques ne sont pas cantonnées à des zones spécifiques. La mixité des fonctions (habitat, activité, services, équipements,...) existe et donne du sens. Elle participe au renforcement de la centralité de bourgs. Elle doit continuer à être pensée comme un potentiel économique.

Ce territoire est une destination touristique de type « campagne », compris dans le triangle d'or (contact des 3 départements) incluant également le Périgord noir et les marges sud de la Corrèze. La rivière Dordogne est l'axe fédérateur qui met en relation l'ensemble de sites de dimension patrimoniale exceptionnelle de ces territoires. Les pratiques des touristes et l'offre des acteurs économiques (séjours) invitent à considérer un territoire non étanche dans ces limites territoriales, les destinations des voyageurs comprennent, la plupart du temps, la visite du Périgord noir et celle du Nord du Lot. L'évolution actuelle de la gouvernance en matière touristique s'inscrit dans la réalité de terrain afin d'aller vers un système touristique « Vallée de la Dordogne ». Le bassin de Souillac, à l'intersection de ces 3 départements, bien irrigué par les voies de communication (aéroport, autoroute A20, voie SNCF Paris-Toulouse), avec un grand linéaire de la vallée de la Dordogne, occupe une place centrale entre les sites à forte notoriété. Il est une porte d'entrée dans le territoire. Une partie du territoire se situe également à la charnière de la Vallée de la Dordogne et du Parc Naturel Régional des Causses du Quercy (PNRCQ) et recèle 2 sites phares du département à la renommée internationale (Rocamadour et Padirac).

Tous ces atouts devront permettre d'avoir une réflexion fondée sur une valorisation du patrimoine (exemple : Grand site de Rocamadour, ...) mais aussi basée sur une valorisation des atouts du territoire (exemple : produits issus de l'agriculture, de l'artisanat local...) afin de promouvoir un tourisme durable et diversifié. Le diagnostic du PLU devra donner des éléments d'appréciation des évolutions à venir en termes de pratiques touristiques, de nouveaux produits d'hébergements, des nouvelles demandes... et d'identifier les opportunités en matière d'économie touristique.

L'essentiel...

La question du positionnement économique est cruciale dans le cadre du projet territorial. La stratégie à déployer sera retranscrite dans le PLU.

Il s'agit de conduire autant à une proposition cohérente en matière de sites d'accueil d'activités à développer (en donnant la priorité à la requalification, la densification et l'extension des sites existants) qu'à une qualité de l'aménagement en phase avec l'ambition de dynamisme affichée.

Les questions de l'économie touristique et de ses prévisions en matière d'aménagement du territoire devront explicitement s'inscrire dans le PLU.

Définir une stratégie intégrée face aux enjeux de l'énergie et des changements climatiques



Ce que dit le « Point de Vue de l'Etat » du SCOT...

« Le SCOT doit permettre d'identifier les secteurs dédiés à certains équipements de production d'énergie alternative (éolien, photovoltaïque, biomasse).

En faisant la promotion de la densité par des formes urbaines compactes, le SCOT favorisera la mutualisation des systèmes de production de chaleur, la réduction des déplacements, des formes d'habitat moins énergivores, une gestion plus rationnelle des approvisionnements énergétiques...

Les politiques de déplacements et le développement d'alternatives à la voiture individuelle auront un impact fort dans un territoire pour l'heure globalement dépendant de celle-ci.

Les objectifs de réduction de consommation et de meilleures performances énergétiques vont de pair avec l'anticipation des risques de paupérisation des ménages les plus modestes.

Enfin, la stratégie locale de gestion des déchets est en soi un pan de la stratégie énergétique globale.

L'adaptation des territoires aux effets prévisibles des changements climatiques est désormais un attendu des politiques publiques locales d'aménagement du cadre de vie. Cette préoccupation doit être intégrée à la démarche du SCOT en s'appuyant sur les référentiels nationaux à défaut d'un Plan Climat Energie Territorial local. »

Le SRCAE décline des orientations qui doivent permettre au sein d'un territoire comme celui de CAUVALDOR de répondre à des objectifs stratégiques dont :

- la réduction des consommations énergétiques ;
- le développement des énergies renouvelables ;
- l'adaptation au changement climatique.

Le SCOT aura défini des objectifs territorialisés plus précis et plus opérationnels pour le PLU.

Réduire les consommations énergétiques de l'habitat (sobriété et efficacité énergétiques),

Afin de répondre aux enjeux énergétiques et de s'adapter aux usages d'aujourd'hui et anticiper ceux de demain, le PLU devra proposer, d'une part, des espaces favorisant une conception bio-climatique des bâtiments et ,d'autre part, la réalisation de véritables éco-quartiers.

Développer la production d'énergies renouvelables

Il est attendu du PLU qu'il porte un diagnostic sur les potentiels du territoire dans ce domaine (photovoltaïque, éolien), avant de définir les conditions d'accueil d'éventuels systèmes de production d'énergie. En application des doctrines dans le domaine, le développement de centrales ne doit pas se faire au détriment des espaces naturels et agricoles. La valorisation des surfaces déjà artificialisées doit être recherchée en priorité, en particulier les toitures des bâtiments de grande taille (grandes surfaces commerciales, bâtiments industriels ou agricoles).

La conception des nouveaux quartiers avec une densité minimale, comme la réhabilitation de l'existant, peuvent se prêter à la planification du déploiement de réseaux de chaleur à partir de chaudières collectives.

Adapter le territoire pour lutter contre la précarité énergétique et le changement climatique et prendre en compte les risques naturels

Le PLU est, par essence, une démarche de prospective. Il ne peut donc ignorer les évolutions climatiques à l'œuvre et leurs impacts estimés sur l'environnement, l'agriculture et plus généralement sur l'économie, les modes de vie...

L'augmentation prévisible des coûts énergétiques pèsera sur les ménages, à commencer par les plus modestes, mais aussi sur la collectivité. Les risques de paupérisation sont avérés.

L'enjeu pour les années à venir devient celui des mobilités (renchérissement des coûts de l'énergie, rationalisation des dépenses, vieillissement de la population et une accentuation des politiques environnementales). Un retour vers une certaine proximité des fonctions (résidentielles, emplois et services) comme évoqué dans les chapitres précédents sera un facteur contribuant à une réduction des déplacements en renforçant les pôles existants (proximité, gains de temps et réduction des déplacements).

Ce territoire fortement équipé en réseaux d'irrigation porte en germe des interrogations sur sa fragilité dans un contexte de raréfaction de la ressource.

Le bassin de la Dordogne est concerné par un Plan de Prévention des Risques (PPR) Inondation. La commune de Rocamadour est également concernée au titre des inondations et mouvements de terrain. Enfin, un PPR mouvements de terrain est à l'étude pour le secteur Carennac / Saint-Céré. Les risques s'étendent à d'autres territoires⁹.

Le maintien et la restauration de l'état naturel, des cours d'eau, des zones humides, des talwegs participent à protéger les biens et la population. La limitation de l'imperméabilisation des sols, de l'investissement des secteurs à fortes pentes, est un facteur d'atténuation du risque et de l'intensité de phénomènes météorologiques.

Les secteurs à risque situés en agglomération peuvent néanmoins trouver une place dans le projet urbain afin d'accroître l'offre d'espaces de qualité (circulations douces, jardins familiaux, parcs, aires de jeux...).

Il est attendu du PLU de veiller à préserver de toute urbanisation ces secteurs à risques.

L'essentiel...

Le devenir des territoires se conçoit désormais dans un contexte prévisible de changements climatiques. L'aménagement du territoire doit contribuer à en améliorer sa résilience face aux risques de phénomènes extrêmes.

Il s'agit aussi de prévenir les risques de précarité énergétique par un urbanisme mieux pensé pour favoriser les économies d'énergie (déplacements, bio-climatisme, systèmes mutualisés...).

Enfin le PLU doit prévoir les conditions d'accueil de systèmes de production d'énergie à partir de ressources « renouvelables », voire favoriser leur développement sur des sites artificialisés ou sur certains bâtiments.

⁹ cf. porter à connaissance

- **Assurer la cohérence d'ensemble du PLU par l'approche paysagère** : le PADD doit définir les orientations générales de la politique de paysage de la collectivité. Le paysage, par essence, relève d'une appréhension globale et transversale du territoire. C'est une discipline à privilégier pour aborder l'analyse du territoire, la démarche de projet, la médiation avec les acteurs et la concertation publique, l'évaluation environnementale. L'approche donnée par le bilan des sites autour de la vallée de la Dordogne en donne l'illustration.
- **Donner au PADD sa pleine mesure** : le PLU est le projet du territoire de la collectivité. Ce projet devra être clairement affirmé, engageant les orientations d'aménagement du territoire. Compte-tenu de la convergence des échelles, le SCOT du Pays de la Vallée de la Dordogne en est d'ors et déjà le préfigurateur. Il est attendu un PADD clair, des orientations volontaristes et précises, ainsi qu'une transcription spatiale du projet.
- **Lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles** : le projet devra protéger leurs valeurs économiques, sociales et environnementales. Il s'agit pour le PLU, dans le sillage du SCOT, de reconnaître ces espaces comme essentiels à l'identité du territoire, à son économie et donc à son avenir.
- **Renforcer l'expertise relative aux trames vertes et bleues** : une meilleure connaissance permettra d'adopter les mesures adéquates en matière de protection ou de lutte contre la fragmentation de ces espaces. Là encore le SCOT sera une base pertinente à partir de laquelle il s'agira de proposer une déclinaison affinée, y compris en procédant aux relevés et inventaires complémentaires qui s'avèreraient nécessaires.
- **Limiter l'étalement urbain en privilégiant la reconquête du bâti ancien, en résorbant la vacance et en favorisant la densification** : le PLU devra déterminer un modèle alternatif à celui de la diffusion résidentielle (qui grignote toujours plus les espaces agricoles et naturels) mobilisant des moyens pour mettre en œuvre ces objectifs (définition de limites urbaines précises, recompositions urbaines,...). Il est attendu du PLU qu'il propose des dispositions propres aux tissus urbains existants à minima pour les 4 villes et pour les bourgs principaux.
- **Renforcer les villes et bourgs structurants du territoire** : les fonctions urbaines (équipements, services, activités économiques et d'habitat) de ces pôles devront être renforcées afin d'éviter l'éparpillement qui les fragilise aujourd'hui. Il est clairement attendu du PLU qu'il porte un regard différencié et hiérarchisé sur les territoires (pôles urbains, campagne) pour affirmer les fonctions spécifiques de chacun dans un souci de complémentarité et de cohérence.
- **Préparer le territoire au défi énergétique et aux changements climatiques** : le PLU devra fixer des objectifs précis et territorialisés adaptés à son territoire (production d'énergies renouvelables, réduction des consommations énergétiques, conception urbaine adaptée...).
- **Faire des risques naturels une donnée intégrée au projet de territoire** : il s'agit de considérer les risques comme une caractéristique propre au territoire avec laquelle l'aménagement du territoire doit composer et les habitants vivre. Cela doit se traduire par une limitation de l'exposition des biens et des personnes aux risques connus, mais aussi à une conception résiliente de l'aménagement et de l'urbanisme.

- contribution de la paysagiste conseil et cartographie
- fiche sur la consommation de l'espace – DDT46 – juin 2016