



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à la révision générale du
Plan Local d'Urbanisme de Mazeyrat d'Allier (43)**

Avis n° 2016-ARA-AUPP-00100

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 novembre 2016, a donné délégation à Pascale Humbert, membre permanent, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 1^{er} juin 2016 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 à la révision générale du Plan local d'urbanisme de Mazeyrat d'Allier (43).

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 Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par le maire de Mazeyrat d'Allier, le dossier ayant été reçu complet le 21 septembre 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, la directrice générale de l'agence régionale de santé a été consultée et a transmis un avis le 21 octobre 2016.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R104-25 du code de l'urbanisme).

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Synthèse de l'Avis

Mazeyrat d'Allier est une commune rurale de grande superficie, comptant 1 528 habitants, située dans le département de la Haute-Loire, le long de la RN102, à environ 45 km à l'ouest du Puy-en-Velay, et à 30 km au sud-est de Brioude. Son habitat, dispersé, se répartit entre 4 villages (Mazeyrat ; Crispinhac ; Saint-Elbe et Reilhac) et près d'une quarantaine de hameaux. La commune dépend pour la plupart des services et activités commerciales du pôle de Langeac (environ 3 800 habitants), situé à l'immédiate proximité.

Le projet de PLU de Mazeyrat d'Allier se traduit concrètement par :

- 53 hectares urbanisables pour l'habitat, pour l'accueil de 450 habitants supplémentaires à l'horizon 2035, répartis entre les bourgs et une vingtaine d'hameaux.
- une surface de 14 ha, sur le site du Rougeac, en zone 2AU, pour permettre l'accueil d'une zone d'activité économique ;
- une zone de près de 14 ha (zonage Nts) destinée à l'accueil d'aménagements touristiques légers, le long des berges de l'Allier.

La localisation de certaines zones urbanisables ou aménageables concerne plusieurs secteurs comprenant des milieux naturels de grande valeur. Dans certains cas, des mesures pour éviter ou réduire les impacts négatifs sur l'environnement sont présentées dans la partie « évaluation environnementale » du rapport de présentation, mais ces mesures ne sont pas reprises dans le projet de PLU.

Ces choix d'urbanisation, peu argumentés, n'apparaissent pas, au vu du dossier, en cohérence avec l'objectif affiché dans le PADD de limiter la consommation d'espace et de positionner les terrains constructibles de la manière la plus pertinente et la moins impactante vis-à-vis de l'agriculture et de l'environnement.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la réflexion sur ces différents choix et, s'ils sont maintenus, d'en expliquer la raison au regard des enjeux environnementaux et des objectifs du PADD.

Elle recommande aussi de renforcer, dans le zonage du PLU et le règlement, les mesures pour éviter ou réduire les impacts négatifs sur l'environnement.

L'avis détaillé ci-après fait un certain nombre d'autres observations et de recommandations pour contribuer à une meilleure identification des enjeux environnementaux, à leur meilleure prise en compte dans le projet, et à une bonne information du public.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux.....	6
1.1. Présentation du territoire communal.....	6
1.2. Présentation du projet de plan local d'urbanisme.....	6
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	7
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	7
2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale.....	7
2.2. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution.....	8
2.3. Explication des choix retenus pour établir le PLU au regard des enjeux environnementaux.....	9
2.4. Cohérence avec les autres documents de planification.....	11
2.5. Analyses des incidences probables du projet de PLU sur l'environnement et mesures envisagées pour les éviter, les réduire et les compenser.....	11
2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	12
2.7. Résumé non technique.....	12
3. La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	13
3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain.....	13
3.2. Préserver les espaces agricoles et naturels.....	13
3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et rural.....	14

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

1.1. Présentation du territoire communal

Mazeyrat d'Allier est une commune rurale, située dans le département de la Haute-Loire, à environ 45 km à l'ouest du Puy-en-Velay, et à 30 km au sud-est de Brioude. Situé entre 400 mètres et 1000 mètres d'altitude, son territoire est essentiellement en zone de montagne.

La commune appartient à la communauté de communes du Langeadois. Il n'y a pas de schéma de cohérence territoriale (SCoT) approuvé ou en cours sur ce territoire.

La commune présente une vaste superficie de 4 570 hectares et compte 1 528 habitants (données INSEE 2013). L'habitat, dispersé, se répartit entre le bourg-centre formé par les villages de Mazeyrat et Crispinhac (centre de la commune), 2 villages historiquement indépendants (Saint-Elbe et Reilhac, respectivement à l'est et à l'ouest du bourg centre) et près d'une quarantaine de hameaux. La croissance de population observée entre les années 1999 et 2007 s'est ralentie depuis (+0,7 % annuel). La commune compte peu d'activité commerciale et de services (1 école maternelle et 1 commerce alimentaire). Elle dépend pour la plupart des services et commerces du pôle de Langeac (environ 3 800 habitants), situé à l'immédiate proximité, au sud. Les activités économiques sont concentrées sur deux zones d'activités situées dans la partie sud de la commune. L'activité agricole, fortement présente (3 337 hectares, 57 exploitations en 2010), est caractérisée par la prédominance de l'élevage bovin (lait / viande).

Plusieurs axes routiers traversent le territoire communal, dont la RN102 (Axe Clermont-Ferrand ↔ Le Puy-en-Velay) qui passe au nord de la commune. Une gare (trafic passager sur la ligne Clermont ↔ Nîmes et vers le Puy-en-Velay) est située au nord-ouest de la commune (Saint-Georges d'Aurac Gare) avec un faible niveau de desserte.

1.2. Présentation du projet de plan local d'urbanisme

Le projet de PLU vise à remplacer le PLU actuel en date du 24 septembre 2004.

Les orientations générales du projet de la commune sont exposées dans le PADD (projet d'aménagement et de développement durable), qui exprime en particulier les projets suivants :

- en matière de développement démographique, le projet affirme sa volonté d'atteindre 2 000 habitants en 20 ans (+500 habitants) et de favoriser l'accueil des populations au sein des dents creuses identifiées sur les différents hameaux répartis sur le territoire ;
- en matière de développement économique : les ambitions portées par le PADD (p.7 PADD) concernent principalement le confortement de « la position de Mazeyrat d'Allier comme pôle d'emploi » avec la création d'une zone d'activité à vocation artisanale et industrielle portée par la communauté de communes ;
- en matière de tourisme : le PADD affiche la volonté de maintenir la possibilité d'un « aménagement touristique léger » sur les berges de l'Allier.

Le PADD prévoit également de :

- protéger les terres agricoles, notamment les plus sensibles, et de permettre le développement de projets agricoles ;
- protéger les milieux naturels en préservant la trame verte et bleue caractérisée notamment par un réseau de haies et de cours d'eau et en prenant en compte les espaces sensibles recensés ;

– préserver l'élément de paysage rural que sont les haies du territoire et de mettre en valeur le Mont Coupet, situé au centre de la commune.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux à prendre en compte par le projet de PLU sont :

- la limitation de la consommation d'espace naturel et agricole (adéquation de l'enveloppe urbanisable avec les besoins résidentiels et économiques, rationalisation de la localisation des espaces urbanisés) ;
- le respect du caractère agricole et rural du paysage, majoritairement bien entretenu ;
- la préservation des milieux naturels, qui bénéficient d'un statut de protection (sites Natura 2000) ou non (ZNIEFF de type 1 ou 2, secteurs boisés et agricoles), et de la biodiversité qu'ils abritent (espèces patrimoniales, liens fonctionnels entre secteurs).

2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

Le dossier présentant le projet de PLU contient, outre les pièces administratives :

- un rapport de présentation (RP) en 3 parties (2a : diagnostic et état initial de l'environnement - 2b: justifications des choix retenus – 2c : évaluation environnementale) ;
- un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;
- des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) pour 8 secteurs d'urbanisation dédiés à des projets d'habitat ;
- un règlement écrit et un plan de zonage ;
- une étude dérogatoire à la Loi montagne¹, parmi les annexes. Cette étude a été réalisée en application de l'article L145-3 du code de l'urbanisme², afin de présenter les justifications nécessaires au projet de zone d'activité intercommunale, sur le site du Rougeac, qui est située au nord de la commune, le long de la RN102, en discontinuité de l'urbanisation existante.

2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale

Le rapport d'évaluation environnementale est complet dans la mesure où il contient formellement tous les éléments listés à l'article R151-3 du code de l'urbanisme. Les différents éléments permettant de comprendre le projet d'urbanisation, ses justifications et ses impacts sur l'environnement sont répartis dans 3 documents (rapport de présentation 2b et 2c et étude dérogatoire à la Loi Montagne) : ces documents ne sont pas mis en cohérence et leur contribution respective à l'élaboration du projet de PLU n'est pas expliquée, ce qui induit des confusions pour la compréhension du projet et de la démarche suivie pour son élaboration.

L'autorité environnementale recommande que ces trois documents soient intégrés et mis en cohérence afin d'assurer la lisibilité du projet et des orientations d'urbanisation.

1 Ce document est irrégulièrement paginé. Les numéros de page cités dans le présent avis font référence à la numérotation du document dans sa version dématérialisée.

2 Cette référence législative devra être actualisée pour être en cohérence avec les réformes du code de l'urbanisme de septembre et décembre 2015.

2.2. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution

L'état initial aborde l'ensemble des thèmes nécessaires pour une connaissance du territoire. Les thèmes sont toutefois traités de manière hétérogène et le dossier présente plusieurs lacunes, sur des thèmes dont certains sont pourtant identifiés parmi les orientations prioritaires du PADD. Il s'agit en particulier :

– de l'absence d'un diagnostic agricole étayé. Le rapport de présentation fait succinctement état de l'importance de l'agriculture pour le territoire et exprime quelques enjeux : importance de l'activité pour l'économie locale, identité paysagère d'un territoire rural, mais également impact parfois déqualifiant de l'agriculture (insertion paysagère des bâtiments agricoles ou dégradation de l'eau et/ou de la qualité des sols). Ces enjeux ne sont ni hiérarchisés, ni localisés sur la commune. Seule une carte de l'occupation agricole figure en annexe (page 20 Etude dérogatoire à la loi Montagne). Elle n'est pas exploitée dans le rapport de présentation. La carte de synthèse du PADD (p.8) qui présente notamment « les principales terres agricoles de forte valeur agronomique » ne s'appuie ainsi sur aucun élément issu du rapport de présentation.

– d'omissions, d'incohérences et de manque de précision concernant les milieux naturels du territoire. Le rapport de présentation inventorie succinctement les « richesses naturelles » du territoire. Il ne définit pas la trame verte et bleue (absence de prise en compte du schéma régional de cohérence écologique Auvergne³, et de définition de la trame verte et bleue locale). Le document intitulé « évaluation environnementale » indique qu'un état initial de l'environnement naturaliste a été réalisé et que des hauts-lieux de biodiversité (« hot spots » dans le texte) ainsi qu'une trame verte et bleue ont été caractérisés dans le rapport de présentation (p.3 évaluation environnementale); or, l'état initial de l'environnement figurant dans le rapport n'évoque pas ces points. Aucun élément du dossier ne permet de connaître la méthode mise en œuvre. Seuls, un extrait de l'étude naturaliste et 4 cartes de synthèse figurent dans l'annexe (p.27 -34 – Étude dérogatoire à la loi Montagne)⁴. Par ailleurs, cette annexe contient une incohérence importante : la carte p.33 signale un « hot spot de la biodiversité » au droit de la zone d'activité du Rougeac alors que le texte indique que « le site n'est pas un hot spot de la biodiversité » (p.41).

– du caractère succinct de certains aspects de l'analyse paysagère : si les 4 unités paysagères du territoire sont bien décrites, les autres points (sites identitaires, panoramas, arbres remarquables et points noirs) sont uniquement listés, sans analyse et surtout sans localisation précise. Les éléments complémentaires sur les villages et hameaux, apportés dans la partie 5 (rapport de présentation 2a), sont majoritairement imprécis et peu convaincants (ex : « la séparation est assez réussie entre quartiers nouveaux et quartiers anciens » p.85, « quelques maisons récentes s'intègrent correctement au village de par leur position » p.93 avec une photographie qui illustre, à l'inverse, l'absence d'intégration architecturale).

– du faible caractère opérationnel du diagnostic relatif à l'assainissement (p.69-70 rapport de présentation 2a). Celui-ci s'appuie sur une étude ancienne (1995-1996) sur les réseaux et équipements collectifs (9 stations d'épurations répartis sur le territoire). Il ne rend pas compte des capacités de traitement actuelles, de manière sectorisée. Le dossier démontre bien que la géologie de la commune est un facteur limitant pour le fonctionnement de l'assainissement individuel.

En revanche, concernant les perspectives d'évolution du territoire, l'évaluation environnementale (p.5-6) présente un bilan synthétique critique et utile vis-à-vis des tendances observées dans le cadre du PLU actuel. Elle met en évidence, notamment, les tensions observées sur le secteur sud qui implique un

3 Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Auvergne a été adopté le 7 juillet 2015

4 Sur la carte intitulée « fragmentation et connectivité » (p.32, annexe), un élément de fragmentation issu du SRCE est omis le long de la RN102, au nord de la commune, à l'immédiate proximité du site de Rougeac.

étalement de l'urbanisation, les risques de fragmentation des espaces périphériques sur le bourg centre de Mazeyrat-Crispinhac, l'absence d'identification de la trame verte et bleue qui ne permet pas de bien minimiser l'impact de l'urbanisation sur les milieux naturels, ainsi que l'inadaptation des zones AU. Ces éléments ne sont toutefois pas traduits en termes d'enjeux environnementaux pour le projet de PLU.

Ainsi, le dossier présente plusieurs fragilités : **l'autorité environnementale rappelle que l'état initial de l'environnement est une étape fondamentale qui conditionne la qualité de l'ensemble de la démarche d'évaluation environnementale. L'état initial mérite d'être complété sur les thèmes mentionnés ci-dessus et d'exprimer clairement les enjeux environnementaux auxquels le projet de PLU doit répondre, en particulier pour assurer la maîtrise de l'urbanisation (en superficie et en qualité) et pour préserver les espaces naturels et agricoles présentant des sensibilités.**

2.3. Explication des choix retenus pour établir le PLU au regard des enjeux environnementaux

Le projet de PLU de Mazeyrat d'Allier se traduit concrètement par :

- environ 53 hectares urbanisables pour l'habitat (p.14 rapport de présentation 2b) pour répondre aux ambitions démographiques. Ces surfaces sont situées à hauteur de:
 - 37 ha en « dents creuses » ou à « l'intérieur des parties agglomérées » répartis sur l'ensemble du territoire⁵ : selon le relevé des dents creuses (p.154-160 rapport de présentation 2a), 21 bourgs ou hameaux se voient affecter des secteurs urbanisables (zone U) en « dents creuses ».
 - 16 ha en extension urbaine : elles correspondent à la définition de 8 zones AU réparties sur 6 villages ou hameaux. Elles ont une surface variant entre 0,3 ha et 4,4 ha (4 d'entre elles font plus de 2 ha).

D'après le dossier, ce besoin est nécessaire pour accueillir 450 habitants supplémentaires à l'horizon 2035 (soit 23 habitants supplémentaires par an), en appliquant deux coefficients de densité (12 logements par hectare en zone AU et 7 logements par hectare aux logements individuels en dent creuse qui doivent répondre à la moitié des besoins), ainsi qu'un coefficient de rétention foncière de 50 % et en envisageant la réhabilitation de 30 logements vacants (sur les 99 recensés sur le territoire) ;

- une surface de 14 ha, sur le site du Rougeac, constituée comme une réserve foncière, en zone 2AU, pour permettre le développement économique. Ce projet de zone d'activité intercommunale le long de la RN 102 est par ailleurs situé, pour 7 ha, sur la commune voisine de Saint-Georges d'Aurac ;
- une zone de près de 14 ha (zonage Nts) destiné à l'accueil d'activités touristiques (équipements sportifs, d'hébergement ou de restauration), le long des berges de l'Allier.

Qualité des explications des choix en matière d'urbanisation résidentielle

Le dossier présente une « justification des objectifs de modération de la consommation foncière et de lutte contre l'étalement urbain au regard des dynamiques économiques et démographiques » (p.11 rapport de présentation 2b) qui porte principalement sur l'habitat et qui est succinctement complétée par l'évaluation environnementale (p.5-6). Dans ces analyses, plusieurs choix méritent d'être étayés notamment par comparaison à des scénarios alternatifs et en particulier :

- Les perspectives d'accueil de 450 habitants à l'horizon 2035 sont très supérieures aux tendances observées sur les 10 dernières années (environ +10 hab/an, en moyenne).
- Le choix quantitatif (définition de 53 hectares de surface urbanisable) n'est analysé qu'au regard du PLU de 2004 en vigueur, qui prévoyait l'ouverture à l'urbanisation de 60 ha (évaluation environnementale, p.5), dont 42 ha d'urbanisation en zone AU. Le dossier considère que la réflexion menée pour réduire les zones AU, l'introduction d'objectifs de densité (absents dans le précédent PLU) et la prise en compte d'un potentiel de réhabilitation de logements vacants correspondent à la mise

⁵ Sur ce point, voir la remarque en partie 3.1 (conception erronée des dents creuses)

en œuvre d'une consommation d'espace maîtrisée. Les éléments de choix concernant le projet de PLU actuel, dans un contexte législatif nouveau qui a renforcé les exigences en termes de gestion économe de l'espace, sont toutefois insuffisamment justifiés : les scénarios consistant à prioriser l'urbanisation sur les dents creuses et à phaser l'urbanisation en fonction des besoins réels ne sont pas examinés.

- En matière de mode d'urbanisation (urbanisation polarisée ou diffuse), le scénario consistant à prioriser l'urbanisation sur un ou deux pôle(s) de vie n'est pas analysé et aucune comparaison n'est effectuée au regard des enjeux environnementaux (mitage du territoire, consommation d'espace agricole ou naturel, besoins induits de déplacement) que constituent ces deux modes d'urbanisation différents.

Qualité des explications des choix en matière de zone d'activités économiques

Les explications relatives au projet de zone d'activité sur le site de Rougeac ne sont pas présentées dans le rapport de présentation. Seule, l'étude dérogatoire à la Loi Montagne présente les options examinées au niveau du syndicat intercommunal (SECCOM⁶). Les arguments développés portent principalement sur l'absence de disponibilités foncières dans les zones d'activités du territoire. Ce diagnostic est toutefois fragile car il évoque une étude en date de 2001 dont « le constat reste vrai », sans indiquer la méthodologie d'analyse ni les données correspondantes. De plus, le contexte plus large, englobant les pôles d'attraction du département (Brioude, voire le Puy-en-Velay) n'est pas présenté. Un seul argument (« *le territoire ne peut rester sans rien faire alors que les territoires limitrophes développent de nombreux projets le long des grands axes routiers RN102, RN88, D906* » p.4 annexe Loi Montagne) illustre une potentielle situation de concurrence en l'absence de document de planification de type SCoT.

Ainsi, selon le dossier, le syndicat intercommunal porte la volonté de créer un seul projet de zone d'activités intercommunale sur son territoire, à savoir sur le site du Rougeac de 21 ha, situé sur Mazeyrat d'Allier et Saint-Georges d'Aurac. Sur la commune de Mazeyrat d'Allier, ce choix implique l'abandon de l'ancien projet situé à proximité de la gare de Saint-Georges d'Aurac (environ 14 ha dans le PLU de 2004), qui présente des enjeux paysagers plus forts et dispose d'une moins bonne accessibilité par la route.

La présentation du choix relatif au projet d'urbanisation du site de Rougeac est toutefois insuffisamment étayée au regard des enjeux environnementaux : le dossier n'analyse pas d'autres scénarios de localisation pour ce projet (en continuité de zones urbanisées, sur des zones de moindre enjeu agricole ou écologique, en extension de zone d'activité existante...). De plus, le choix de dimensionnement du projet (21ha) n'est pas expliqué.

Qualité des explications des choix en matière de projet touristique

Le projet d'activité touristique n'est pas présenté (Type d'activité ? Capacité d'hébergement ? Organisation du site ?). Aucune analyse ne permet de comprendre le choix de localisation (au sein d'un site Natura 2000) ni son dimensionnement (14 ha).

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la réflexion sur les différents choix au regard des enjeux environnementaux (notamment, maîtrise de la consommation d'espace, mode d'urbanisation le moins impactant pour l'environnement et localisation des zones urbanisables dans les secteurs de moindre enjeu pour les espaces agricoles et naturels), et, s'ils sont maintenus, d'expliquer les raisons de ce maintien (cf article L151-4 du code de l'urbanisme).

6 SECCOM = Syndicat Économique des Communautés de COMMunes, qui comprend quatre Communautés de communes (CC) : CC Langeac, CC Lavoûte-Chilhac, CC Plateau de la Chaise-Dieu, CC pays de Paulhaguet, rassemblant 60 communes

2.4. Cohérence avec les autres documents de planification

L'analyse de la cohérence du PLU avec les autres documents de planification permet de s'assurer de la complémentarité des politiques publiques mises en œuvre à différentes échelles. Dans la partie consacrée à « l'articulation du PLU face aux documents supra-communaux » (p.28 rapport de présentation 2b), le dossier rappelle l'absence de document de rang supérieur dans le champ de l'urbanisme (pas de schéma de cohérence territorial, pas de programme local de l'habitat, pas de parc naturel régional).

Il conclut, sans l'argumenter, que le PLU est compatible avec le SDAGE Loire-Bretagne.

Par ailleurs, **la prise en compte effective par le projet de PLU du schéma régional de cohérence écologique Auvergne (SRCE) devra être analysée.**

2.5. Analyses des incidences probables du projet de PLU sur l'environnement et mesures envisagées pour les éviter, les réduire et les compenser

La partie de rapport intitulée « évaluation environnementale » présente utilement (p.8 à 11) les résultats de l'analyse des incidences globales du projet de PLU ainsi que les incidences de certains secteurs dédiés à l'habitat (zone AU) ou à l'activité (réserve foncière 2AU pour la future zone d'activité économique et zone Nts pour accueillir un projet touristique).

Elle relève des incidences positives, avec notamment la protection adaptée des éléments naturels, des espaces boisés et des haies. Plusieurs incidences négatives sont également mentionnées. Elle souligne en effet les impacts potentiels négatifs des projets suivants (p.10-11):

- zone AU2 (zone d'activité du Rougeac) en raison du potentiel agricole, des connexions biologiques et de la présence d'espèces patrimoniales ;
- zone touristique Nts sur les berges de l'Allier, située dans un site Natura 2000, avec la présence « d'espèces hautement patrimoniales » et d' « habitats précieux » ;
- 4 des 8 zones AU dédiées à l'habitat : la zone « la Moutounade » a des incidences très significatives (« hot spot » de la biodiversité), deux zones (Le Treuil et Nozeyrolles) ont des incidences significatives (sur les paysages, notamment), « La Gagne » a des incidences potentielles sur un corridor biologique.

Lorsque des incidences négatives significatives sont identifiées, l'évaluation environnementale propose, de manière synthétique, des mesures destinées à éviter ou à réduire les impacts, notamment par adaptation du zonage et la réduction des surfaces urbanisables. Toutefois, ces mesures ne sont pas mises en œuvre dans le projet de PLU : les options de réduction de surface proposées par l'évaluation environnementale ne sont pas reprises dans les OAP, notamment.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'étude de ces mesures pour éviter ou réduire les impacts, en vue de leur mise en œuvre effective dans le projet de PLU. Elle rappelle que le renvoi à un futur dossier détaillé ou à une future étude d'impact, comme le prévoit le dossier pour de nombreux projets, n'exempte pas de la mise en œuvre, dans le cadre du PLU sur son champ de compétence (zonage, règlement..), de mesures pour éviter les impacts négatifs .

L'évaluation des incidences du projet sur les trois sites Natura 2000 du territoire, situés autour de la rivière Allier, est réalisée succinctement (évaluation environnementale p.9-10). Elle conclut à l'absence d'incidences des projets de développement de l'habitat en raison de l'éloignement ou d'absence de milieu naturel en lien avec les espèces, et à des incidences « susceptibles d'être significatives » pour le projet d'aménagement touristique (zone Nts, cf ci-dessus), mais ne donne, pour ce dernier, aucune précision sur ces incidences. Elle suggère de restreindre la zone Nts en excluant le bord de l'Allier.

Sur cette zone, l'Autorité environnementale recommande un complément d'analyse permettant d'identifier plus précisément les impacts potentiels vis-à-vis des espèces ou habitats, ainsi que les moyens de supprimer ou de réduire ces impacts. En ce qui concerne les espèces ou habitats ayant déterminé le classement en site Natura 2000, elle rappelle que l'analyse doit permettre d'identifier si ces impacts sont susceptibles d'incidences significatives, à l'échelle du site.

Concernant la question de la gestion des eaux usées, l'évaluation environnementale relève également des capacités insuffisantes sur les secteurs de Crispinhac et de Truchon. Aucune mesure permettant de phaser la constructibilité de ces secteurs n'est évoquée dans le rapport de présentation.

Les autres conclusions relatives aux conséquences du PLU sont très générales et présentées de manière insuffisamment approfondie pour convaincre de l'absence d'incidences :

- aucune analyse des impacts sur les espaces agricoles, et donc sur l'activité agricole, n'est présentée ;
- en matière de consommation d'espace, l'évaluation environnementale ne propose aucune analyse des conséquences des extensions considérées comme « dents creuses » par le projet de PLU⁷, alors que ces dernières représentent pour une partie d'entre elles une surface importante en extension de l'existant (voir paragraphe 3.1)⁸ ;
- la zone AU Bédenet (environ 4 ha) est quant à elle considérée comme ayant une incidence non significative notamment parce qu'elle est située « au contact de l'urbanisation diffuse » (p.10 évaluation environnementale): la pertinence de cet argument n'est pas démontrée ;
- les incidences paysagères des projets d'urbanisation ne sont pas correctement caractérisées : en particulier, la dimension de la surface de certaines zones AU, dont la proportion est conséquente par rapport à la taille des hameaux existants⁹ mériterait de faire l'objet d'une analyse détaillée en matière de qualité de vie et d'impact paysager.

L'analyse des incidences nécessite d'être renforcée et illustrée en matière de consommation d'espace, de protection de la trame verte et bleue et des paysages et de préservation de la ressource en eau, notamment en superposant les cartes des enjeux et le projet d'urbanisation.

2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets

Le dossier inclut 11 indicateurs de suivi (p.68-69 rapport de présentation 2b). Certains sont pertinents (évolution en matière d'habitat et de consommation d'espace). Il manque toutefois certains indicateurs (efficacité de l'assainissement collectif et individuel) et la définition de certains d'entre eux est trop imprécise pour pouvoir être mise en œuvre (« harmonie visuelle des constructions », « aspect paysager du territoire communal »).

La méthode de recueil et d'analyse et les sources des données méritent également d'être précisées pour garantir la mise en œuvre réaliste du suivi. **L'Autorité environnementale rappelle que ce suivi doit permettre d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'envisager, si nécessaire, les mesures appropriées pour y remédier.**

7 À l'exception des quelques parcelles situées dans le site Natura 2000 dont les incidences sont effectivement analysées dans l'évaluation environnementale (incidences nulles ou non significatives sur le site Natura 2000). Cette analyse ne porte toutefois pas sur les milieux agricoles.

8 Sur ce point, voir les explications en partie 3.1.

9 Sur les documents cartographiques, la zone AU Bedenet de 4,4 ha paraît aussi grande que le hameau existant et celle de Nozeyrolles de 2,2 ha semble représenter environ 1 tiers du hameau existant.

2.7. Résumé non technique

Le dossier contient deux résumés non technique (« résumé non technique, rapport de présentation 2b, page 70-72» et « résumé non technique de l'évaluation environnementale », évaluation environnementale p.13-14).

Les deux résumés sont succincts, non illustrés et ne font pas l'objet d'un document individualisé permettant une identification et une consultation aisée par le public. L'existence de deux résumés distincts, non mis en cohérence, crée de la confusion sur les orientations effectivement retenues par le projet de PLU. Ils nécessiteraient d'être fusionnés, pour permettre une bonne information du public.

3. La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain

Le rapport de présentation affirme, à plusieurs reprises, que la commune a la volonté de participer à la lutte contre l'étalement urbain et à la modération de consommation d'espace, sans démontrer de manière convaincante que les mesures prises dans le PLU concrétisent effectivement cette volonté. Si, par rapport au PLU antérieur, la diminution des zones AU (de 42 ha dans le PLU de 2004 à 16 ha dans le présent projet) et la suppression d'un projet de zone d'activité s'inscrivent bien dans cette logique, d'autres facteurs contredisent cet objectif, et induisent, au contraire une consommation d'espace naturel et agricole conséquente. Il s'agit en particulier de :

- une conception erronée des dents creuses : la définition et la cartographie des dents creuses (p.153 à 160 rapport de présentation 2a) mettent en évidence le fait qu'une partie importante, mais non chiffrée, des espaces considérés comme des « dents creuses » sont situés en extension de l'urbanisation existante, sur des zones potentiellement agricoles ou naturelles. Ce mode d'urbanisation en extension est contraire à l'objectif de lutte contre l'étalement urbain ;
- un taux de rétention foncière conséquent. Ce taux de rétention foncière de 50% implique d'ouvrir à l'urbanisation des surfaces 2 fois supérieures au besoin estimé pour l'accueil de population. Il contribue donc à augmenter les surfaces urbanisables ;
- une densité fixée à 7 logements par hectare (soit des parcelles de 1 400m² par logement) pour les opérations individuelles « pures » (soit pour la moitié des besoins pour l'habitat), qui correspond à une faible densité, même pour un territoire rural, et contribue à une logique d'étalement urbain et de forte consommation d'espace agricole ou naturel.

Ainsi, avec 53 ha potentiellement urbanisables pour l'habitat sur son territoire, le zonage du PLU n'apparaît pas cohérent avec les objectifs de modération de consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain du PADD. **Pour restaurer cette cohérence, l'Autorité environnementale recommande de réexaminer les différents paramètres (notamment : définition des dents creuses, taux de rétention foncière, densité) et de les justifier en regard des objectifs du PADD. Du fait du caractère ambitieux des objectifs de progression démographiques du PLU, elle recommande également de mettre en place un phasage de l'ouverture à l'urbanisation des différentes zones, de façon à limiter le risque de mitage de l'espace.**

Dans une optique de rationalisation de l'étalement urbain, la nécessaire réflexion sur les secteurs urbanisables prioritairement mériterait, en outre, d'inclure l'analyse :

- des besoins de mobilité induits par le projet d'urbanisation, et de la possibilité de mettre en œuvre des mesures créant un maillage de proximité vers les services et commerces subsistant sur le territoire ;
- des capacités effectives en matière d'assainissement collectif sur le secteur concerné, pour prendre en compte les faibles possibilités de recours à l'assainissement individuel sur le territoire mises en évidence dans l'état initial.

3.2. Préserver les espaces agricoles et naturels

Les mesures prises pour assurer la protection des espaces agricoles et naturels concernent principalement la protection de 73km de haies au titre du maintien ou de la protection des continuités écologiques, la désignation d'espace boisé classé sur les parties boisées du territoire, ainsi que la désignation d'espace agricole ou naturel, qui constituent la majeure partie d'un territoire rural. L'encadrement de la constructibilité et la désignation de certains espaces strictement inconstructibles (Np et Aa) répond effectivement à l'enjeu de protection de ces secteurs.

En revanche, le dossier ne démontre pas de manière pertinente que les mesures prises permettent de protéger efficacement l'ensemble des espaces naturels ou agricoles qui caractérisent la richesse du territoire, en raison de l'absence de méthode d'analyse (voir paragraphe 2.2 et 2.5 sur les lacunes de l'état initial et de l'évaluation environnementale).

Le projet de PLU définit en outre comme urbanisables ou aménageables plusieurs secteurs (au moins 4 zones AU pour l'habitat, une zone touristique Nts sur les berges de l'Allier en site Natura 2000, la zone 2AU du Rougeac) où des sensibilités des milieux naturels, dont certains ont une haute valeur patrimoniale, ont été mises en évidence. Il ne prend pas en compte les mesures proposées dans le rapport de présentation (partie « évaluation environnementale) pour éviter ou réduire les impacts dans ces secteurs (cf par exemple, l'OAP 7 « La Moutounade », ou la zone Nts).

Pour ces secteurs sensibles, ainsi que pour ceux qui devront être identifiés dans le cadre de la trame verte et bleue du territoire, l'Autorité environnementale recommande d'adapter le zonage et le règlement aux enjeux de préservation.

3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et rural

Les principales mesures de préservation du paysage présentées par le dossier sont les restrictions des zones U qui « vont permettre de re-donner l'identité architecturale des villages et du bourg » (évaluation environnementale p.8), la définition des OAP incluant « l'obligation de constituer des espaces verts dans les zones de lotissements » (évaluation environnementale p.8) ainsi que la préservation de haies.

Compte tenu des éléments mentionnés ci-dessus et des lacunes tant de l'état initial que de l'évaluation environnementale, l'efficacité de ces mesures n'est pas démontrée. Au contraire, le caractère urbanisable de larges secteurs situés en extension de l'existant pourra contribuer à détériorer les silhouettes des bourgs et hameaux existants.

Pour assurer le respect de l'objectif de préservation et de valorisation du paysage, des mesures adaptées méritent d'être étudiées et mises en place, par exemple : définition, pour les zones U et pour les OAP, des règles architecturales garantissant l'intégration des futures constructions (forme, implantation, couleur) par rapport à l'existant ; adaptation de la taille des secteurs d'urbanisation nouveaux (OAP) à celles des hameaux destinés à les accueillir.

Le PLU approuvé devra comprendre une note sur la manière dont il a été tenu compte du présent avis.