



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de plan local d'urbanisme
de la commune des Martres d'Artière (63)**

Avis n° 2016-ARA-AUPP-00116

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 son président, 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 l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune des Martres d'Artière.

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 président du conseil de la communauté de communes Limagne d'Ennezat, le dossier ayant été reçu complet le 7 octobre 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 produit un avis en date du 12 décembre 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

Les Martres d'Artière est une commune de 2168 habitants située à 20 km de Clermont-Ferrand. Son projet de PLU vise un taux de croissance démographique de 1 % par an pour atteindre 300 à 350 habitants supplémentaires à l'horizon 2031. La réalisation de cet objectif nécessite la construction de 128 logements.

Le principal enjeu de ce projet de PLU porte sur la maîtrise globale de la consommation d'espace.

Au regard des éléments exposés dans le projet de PLU et son rapport de présentation, il ressort les observations principales suivantes :

Le rapport de présentation présente un état initial de l'environnement abordant de nombreuses thématiques environnementales et globalement proportionné aux enjeux du territoire, si ce n'est sur les points suivants :

- un inventaire des zones humides dans les zones urbanisables et une meilleure connaissance de la ressource en eau seraient utiles ;
- le rapport de présentation ne présente pas d'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur les dix dernières années.

La réduction de la consommation d'espace est une volonté affichée de la commune, tant dans le rapport de présentation que dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), mais la justification du choix de l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation et de leur localisation n'apparaît pas claire. Ces dernières apparaissent de surcroît surdimensionnées par rapport aux ambitions démographiques de la commune : 22 ha de zones constructibles pour les 128 logements envisagés.

Il serait très souhaitable de développer davantage les raisons des choix retenus au regard des objectifs fixés par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Clermont et le programme local de l'habitat (PLH) de la Communauté de communes Limagne d'Ennezat. Par ailleurs, des mesures telles que la résorption de la vacance croissante de logements sur le territoire communal, ainsi que des objectifs de densification proposant des formes urbaines plus variées, qui pourraient contribuer à l'objectif de réduction de l'étalement urbain affiché dans le PADD, mériteraient d'être examinées.

Enfin il n'est pas non plus présenté d'analyse des impacts du projet de PLU sur la consommation d'espace agricole ou l'activité agricole.

L'avis détaillé ci-après présente l'ensemble des observations et recommandations de l'Autorité environnementale.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de PLU des Martres d'Artière et enjeux environnementaux...	5
1.1. Démarche et contexte.....	5
1.2. Présentation du projet de PLU des Martres d'Artière.....	6
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par l'autorité environnementale.....	6
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par les documents relatifs à l'évaluation environnementale.....	6
2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale.....	6
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	7
2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	7
2.4. Cohérence externe.....	8
2.5. Analyse des incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	9
2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	9
2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale.....	9
2.8. Résumé non technique.....	10
3. La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	10

1. Contexte, présentation du projet de PLU des Martres d'Artière et enjeux environnementaux

1.1. Démarche et contexte

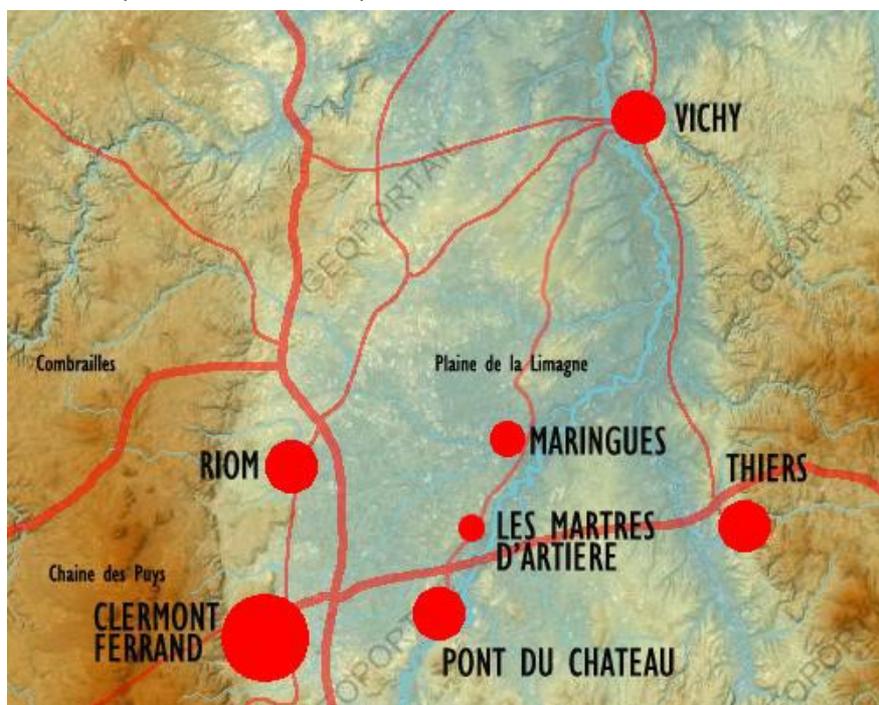
Le projet de PLU, objet du présent avis, vise à remplacer l'actuel plan d'occupation des sols (POS) approuvé et modifié en 2008.

La commune des Martres d'Artière est située à 20 km au nord est de Clermont-Ferrand dans le Puy de Dôme (63), dans la plaine agricole de la Limagne. Elle appartient à la communauté de communes Limagne d'Ennezat.

La commune, d'une superficie de 1 496 ha, comporte 7 % de surfaces urbanisées et 93 % de surfaces naturelles et agricoles. Le territoire communal oscille entre 300 et 366 m d'altitude et se situe au sein des vastes espaces agricoles de Limagne. Ses habitations se groupent pour l'essentiel, de façon traditionnelle, autour d'un bourg principal et du hameau de Cormède.

Cette commune compte 2 168 habitants au 1er janvier 2016 (RP, T1, p.14) et connaît sur la période récente une relative stabilisation après une longue période de hausse.

Les Martres d'Artière est une commune de l'agglomération clermontoise comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Clermont approuvé le 29 novembre 2011. Elle fait partie des communes identifiées par le SCoT comme périurbaines¹.



Situation de la commune (Rapport de présentation, p.14, Source IGN)

1 Une commune périurbaine est, en France et selon la définition qu'en donne l'Insee, une commune attirée par un ou plusieurs pôles urbains.

1.2. Présentation du projet de PLU des Martres d'Artière

La stratégie du PADD² des Martres d'Artière se décline en plusieurs orientations :

- « *Un territoire agricole affirmé* », pour maintenir et conforter l'activité agricole sur le territoire,
- « *Un éco-territoire à protéger* », passant par la protection et la mise en valeur des espaces naturels et des paysages, notamment les trames vertes et bleues ;
- « *Organiser un développement équilibré pour un territoire accueil durable* » : conforter le bâti existant, éviter l'étalement urbain ou encore favoriser la mixité des logements visant à atteindre cet objectif ;
- « *Les Martres d'Artière, une commune active* » : maintien de l'activité afin de permettre le maintien et l'accueil de nouvelles activités économiques.

Le PADD fixe un objectif de croissance de 300 à 350 habitants supplémentaires d'ici fin 2031, soit environ +1 %/an, et prévoit pour cet accueil de population nouvelle la construction de 128 logements.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par l'autorité environnementale

L'autorité environnementale identifie comme enjeux :

- la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain, enjeu le plus fort auquel le présent avis va plus particulièrement s'attacher ;
- la préservation des espaces naturels, dont les sites Natura 2000, les zones naturelles d'inventaire écologique floristique et faunistique et les trames vertes et bleues du territoire communal ;
- la préservation de la ressource en eau potable.

2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par les documents relatifs à l'évaluation environnementale

2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale

Le rapport de présentation est découpé en 3 tomes : diagnostic, justifications du projet et résumé non technique. Le diagnostic comprend le diagnostic communal et l'état initial de l'environnement. Il hiérarchise les enjeux environnementaux et présente une analyse des incidences directes ou indirectes du projet de PLU (PADD, zonage, règlement, OAP³) sur l'environnement.

Sur un plan formel, le dossier comprend les différentes parties de la démarche d'évaluation environnementale prévues par l'article R 151-3 du Code de l'Urbanisme, à l'exception de la méthode employée pour l'évaluation environnementale⁴ qui est absente du document et qu'il conviendrait de rajouter pour exposer la démarche suivie au cours de l'élaboration du projet de PLU.

2 PADD : projet d'aménagement et de développement durables

3 OAP : Orientations d'aménagement et de programmation

4 cf. art. R151-3, 7° du code de l'urbanisme.

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

Le rapport de présentation présente un état initial de l'environnement développé abordant les thématiques environnementales suivantes : biodiversité, paysages, ressource en eau, énergie et émissions de gaz à effet de serre, risques naturels et technologiques, bruit, déplacements. Si, cet état initial est présenté de façon claire et structurée et est utilement illustré de cartes, il appelle cependant quelques remarques :

- le bilan de la consommation d'espaces agricoles sur la décennie écoulée et le bilan du nombre de logements déjà réalisés sur les 875 autorisés dans le cadre du SCoT ne sont pas présentés, ce qui ne permet pas de faire le point sur la situation actuelle pour ces deux thématiques importantes ;
- en ce qui concerne les zones humides, le rapport de présentation se limite à la présentation de l'enveloppe de leur forte probabilité de présence sur le territoire communal. L'état initial de l'environnement devrait au minimum présenter un inventaire de ces zones humides ;
- l'état initial ne présente pas le bilan qualitatif de la ressource en eau alimentant la commune, ce qui ne permet pas de s'assurer qu'il satisfera les besoins liés au développement de l'urbanisme ;
- le maintien de la fonctionnalité des corridors écologiques n'apparaît pas démontrée dans le rapport de présentation.

Le rapport de présentation comprend une carte de synthèse des orientations générales (RP, T1 p. 226) qui présente spatialement les différents enjeux. Les enjeux classés en priorité forte concernent la protection des terres agricoles, la préservation des paysages, la continuité des corridors écologiques et la qualité des espaces naturels.

Le rapport de présentation fait certes une comparaison entre le POS actuel et le projet de PLU, mais il n'aborde pas les perspectives d'évolution de l'environnement⁵ en l'absence du projet de PLU présenté.

2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

Le dossier présente (RP T2, pp. 8 à 10) les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, en ce qui concerne le dimensionnement de la production de logements (128 logements sur les 15 prochaines années), la densification des espaces bâtis à l'intérieur de l'enveloppe urbaine existante et le secteur d'extension de l'urbanisation (AU1, route de Lussat). La traduction du PADD dans le PLU est ensuite déclinée par secteur, en s'appuyant sur la comparaison des zonages du POS actuel et du futur PLU et la présentation du nouveau règlement.

Le projet de PLU s'appuie sur un objectif d'accueil de population compris entre +300 et +350 habitants (environ +1 % par an) qui constitue une nette réduction par rapport au taux d'accroissement moyen des 20 dernières années (+3,82 %/an en moyenne de 1999 à 2016).

L'objectif de construction annoncé (128 logements) est légèrement supérieur aux 105 logements prévus pour la commune des Martres d'Artière par le PLH⁶ de la métropole clermontoise en cours d'élaboration. Cet écart n'est pas clairement justifié dans le projet de PLU.

5 cf. art. R151-3, 2° du code de l'urbanisme

6 PLH : programme local de l'habitat Limagne d'Ennezat, 2ème phase approuvé en 2016

Par ailleurs, si les disponibilités foncières sont en réduction par rapport au POS actuel, ces 128 logements entraînent le classement en espaces constructibles de 22 ha, dont 17,7 ha actuellement déclarés à la politique agricole commune. Pourtant, si l'on tient compte des préconisations du SCoT, seuls 12,85 ha de foncier seraient nécessaires (700 m² et un taux de rétention foncière de 30 %). En outre, le rapport de présentation identifie 17,34 ha de disponibilités foncières en zones Ud, Ug, Aug et AU dans l'enveloppe urbaine qui suffiraient à couvrir les besoins des 128 logements souhaités. Le dossier ne démontre pas la nécessité de la consommation de terres de grandes cultures prévue.

Par ailleurs, la justification des choix faits au regard des autres alternatives raisonnables⁷ n'est pas non plus présentée.

Enfin, le PADD ne fixe aucun objectif chiffré de réduction de la consommation d'espace et ne précise pas non plus la répartition des logements souhaitée : individuels, collectifs, location ou accession à la propriété, dimension des logements. En outre aucune résorption de la vacance de logements (5,2 % du parc en 2012) n'est clairement proposée.

L'Autorité environnementale recommande que le projet final justifie les choix d'ouverture à l'urbanisation en extension en s'appuyant notamment sur le bilan des logements réalisés dans le cadre du SCoT et les alternatives possibles au regard des besoins en logements restant sur ce secteur.

2.4. Cohérence externe

Le contenu des plans et programmes tels que le SCoT Grand Clermont, le SDAGE⁸ Loire Bretagne, le SRCE⁹ Auvergne, etc., que le projet de PLU doit prendre en compte est présenté dans certaines thématiques de l'état initial (RP), ce qui permet de bien comprendre, pour ces thématiques, les enjeux de ces différents plans et pourquoi ils interviennent dans le projet de PLU.

La prise en compte de ces plans et programmes par le projet de PLU est abordée au fil du texte et dans le tome 2 (« Compatibilité du projet de PLU », pp. 93-101).

Le SRCE approuvé en 2015 identifie des réservoirs de biodiversité (Est du territoire communal : Val d'Allier et colline du Château). L'articulation entre le PLU des Martres d'Artière et le SRCE est présentée de manière satisfaisante.

Le PLH de la communauté de Communes Limagne d'Ennezat prescrit, dans sa 2ème phase validée en 2016, la production de 42 logements sur 6 ans pour la commune des Martres d'Artière avec pour objectifs de répondre aux besoins en logements et en hébergements, de favoriser le développement urbain et la mixité sociale et d'améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées. La traduction de ces orientations dans le PLU n'indique pas comment il est tenu compte de la répartition de logements sociaux prescrite dans le PLH ni pourquoi l'enveloppe foncière prévue par le PLU est supérieure à celle préconisée par le PLH.

Le projet de PLU est indiqué comme « *relativement compatible* » avec les orientations et prescriptions du SCoT du Grand Clermont, sans que cette analyse soit réellement étayée.

7 cf. art. R151-3, 4° du code de l'urbanisme.

8 SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Loire Bretagne approuvé le 4 novembre 2015.

9 SRCE : schéma régional de cohérence écologique Auvergne approuvé le 15 juillet 2015.

2.5. Analyse des incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives

En synthèse de chaque thématique, le dossier présente les enjeux et les pistes de réflexions retenues pour le PLU. Ces orientations font l'objet d'une évaluation synthétique de leur impact sur l'environnement. Le dossier de PLU comporte ainsi dans l'état initial et pour chaque thème une évaluation de l'impact environnemental des projets du PLU présentant la traduction du PADD, du règlement et du zonage et si nécessaire les mesures d'évitement prises pour éviter et en réduire ces impacts.

À l'exception notable de la ressource en eau d'une part, dont le dossier ne démontre pas correctement l'adéquation avec les besoins des populations actuelles et futures, et de la consommation d'espace agricole de grande valeur sans nécessité justifiée d'autre part, l'analyse des incidences du projet de PLU sur les différentes composantes de l'environnement, sur les sites Natura 2000 notamment, apparaît claire et complète. Les préconisations sont adaptées et proportionnées. On note par exemple « *la mise en place d'un zonage A inconstructible* » ou encore « *pas de projet dans ou à proximité de l'emprise des sites Natura 2000* » (RP, T1, p 134). Les corridors (ripisylves et haies) sont classés en zone N, dont le règlement rend les zones inconstructibles.

Cependant, en ce qui concerne la consommation d'espace agricole, dont le bilan sur les dix dernières années n'est pas réalisé, et les zones humides, pour lesquelles aucun inventaire précis n'est présenté, ces points n'ayant pas été abordés de façon approfondie dans l'état initial, il n'est pas possible de mesurer correctement les impacts du projet de PLU.

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

Le dossier de PLU propose une liste non exhaustive d'une dizaine d'indicateurs de suivi (RP T2, p. 116) portant sur la démographie, l'habitat, les énergies, l'agriculture et le risque.

Le dossier de PLU n'indique pas clairement si ces indicateurs (ou lesquels de ces indicateurs) seront retenus pour le suivi du PLU. Il ne précise pas leurs modalités d'élaboration (sources utilisées, fréquence, moyens mis en œuvre).

L'autorité environnementale rappelle que le rapport de présentation doit présenter la définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier, notamment à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures correctives appropriées.

2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

Le rapport de présentation ne comporte pas de description de la manière dont l'évaluation a été effectuée, même si l'on en trouve des éléments parsemés dans les différentes parties et dans le résumé non technique.

L'Autorité environnementale rappelle que le rapport de présentation doit comprendre une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée (cf. art. R.151-3, 7°, du code de l'urbanisme).

2.8. Résumé non technique

Le résumé non technique rappelle les enjeux environnementaux portés par le projet de PLU et les choix et orientations retenus par le projet d'aménagement et de développement durable, ainsi que les mesures prises pour éviter ou réduire les impacts négatifs sur l'environnement. Il est relativement complet et lisible.

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

L'objectif du projet de PLU affiché dans le rapport de présentation et dans le PADD est de maîtriser le développement urbain (confortement du bâti existant et extension maîtrisée de l'enveloppe urbaine actuelle, utilisation de formes urbaines moins consommatrices d'espace...) et de limiter l'étalement urbain. Le projet de PLU inscrit une partie significative du développement de l'urbanisation dans une densification de la tache urbaine existante.

Cette volonté se traduit notamment par un règlement de zonage A ou N limitant la constructibilité de ces zones. De même des propositions de phasage des disponibilités urbaines en extensions urbaines tentent de réguler l'étalement urbain qu'elles créent.

Cependant, le rapport de présentation identifie ces disponibilités foncières en très grand nombre par rapport aux ambitions démographiques affichées. Les zones d'urbanisation identifiées dans le centre bourg des Martres et les zones Ud, Ug et Ui apparaissent suffisantes et cohérentes avec les objectifs du SCoT du Grand Clermont. Aucune justification n'est présentée pour expliquer le surdimensionnement de ces extensions, contradictoires avec l'objectif affiché de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain du PADD.

Le PADD ne propose aucune orientation visant à réduire les logements vacants en hausse sur le territoire communal. Il n'est pas non plus très précis sur la répartition souhaitée des types de logement (collectif ou individuel par exemple). Des logements recyclés ou des propositions de densité différentes de celle des logements pavillonnaires qui transparait dans le projet de PLU mériteraient pourtant d'être examinées, dans la mesure où elles pourraient venir en déduction du nombre de logements nouveaux nécessaires et ainsi contribuer à l'objectif de réduction de l'étalement urbain poursuivi.

Un inventaire précis des zones humides permettrait également de définir des mesures d'évitement ou de réduction adaptée.

Le dossier du PLU qui sera approuvé devra comprendre une description de la manière dont il a été tenu compte du présent avis.