



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de révision
du plan local d'urbanisme
de Besse-et-Saint-Anastaise(63)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-779

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 23 juillet 2019, a donné délégation à Véronique Wormser, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 23 juillet 2019 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis relative à la révision du PLU de la commune de Besse-et-Saint-Anastaise.

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

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par la mairie de Besse-et-Saint-Anastaise, pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 24 juin 2019.

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

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

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

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

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

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R104-25 du code de l'urbanisme).

Synthèse de l'Avis

La commune de Besse-et-Saint-Anastaise est une commune touristique située au sud-ouest du département du Puy-de-Dôme, au cœur des Monts Dore et du Parc Naturel des Volcans d'Auvergne, sur le territoire de Sancy Val d'Allier. Elle comptait 1503 habitants en 2016 (INSEE°) et a connu une légère hausse démographique depuis 2011, avec un taux moyen annuel d'évolution de la population de + 0,21 % (période 2011-2016). Les années précédentes avaient toutefois été marquées par une baisse démographique depuis 1990.

La commune est actuellement couverte par un plan local d'urbanisme approuvé le 24 novembre 2005 et dont la révision a été prescrite le 29 novembre 2012.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux de cette révision du PLU sont :

- la limitation de la consommation d'espace et de l'étalement urbain pour l'habitat, l'hébergement et les activités touristiques, au regard des 15 ha prévu pour l'urbanisation à horizon 2030 ;
- la protection des milieux naturels du fait de la richesse recensée sur le territoire et de l'ouverture à l'urbanisation prévue en extension du tissu bâti existant, au détriment des espaces agricoles et naturels ;
- la préservation des paysages à forte valeur identitaire et patrimoniale du massif du Sancy ;
- la non dégradation de la qualité des sols et des eaux.

Le projet de PLU prévoit la construction de 112 logements pour l'accueil de 247 à 297 habitants supplémentaires à horizon 2030. Il prévoit la consommation de plus de 15 ha dont environ 10,46 ha à vocation d'habitat et 4,54 ha à vocation d'hébergement touristique. Cette urbanisation est prévue selon une densité moyenne qui peut être qualifiée de faible étant de l'ordre de 7 à 10 logements à l'hectare.

Si l'évaluation environnementale identifie les principaux enjeux environnementaux du territoire communal, elle ne présente pas clairement les mesures retenues pour éviter et réduire et si nécessaire compenser les impacts du projet de révision. Les prescriptions réglementaires envisagées ne semblent pas permettre d'atteindre les objectifs de protection et de préservation de l'environnement avancés dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Les principales recommandations de l'Autorité environnementale portent sur ce point.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Autorité environnementale sont présentées dans l'avis détaillé qui suit.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet de PLU.....	6
1.3. Principaux enjeux environnementaux.....	7
2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	7
2.1. Présentation générale du rapport.....	7
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	8
2.3. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	9
2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	9
2.5. Incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	10
2.6. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	11
2.7. Résumé non technique.....	11
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	12
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	12
3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques.....	13
3.3. Préservation et valorisation du paysage.....	14
3.4. Mobilités et santé publique.....	14

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

1.1. Contexte et présentation du territoire

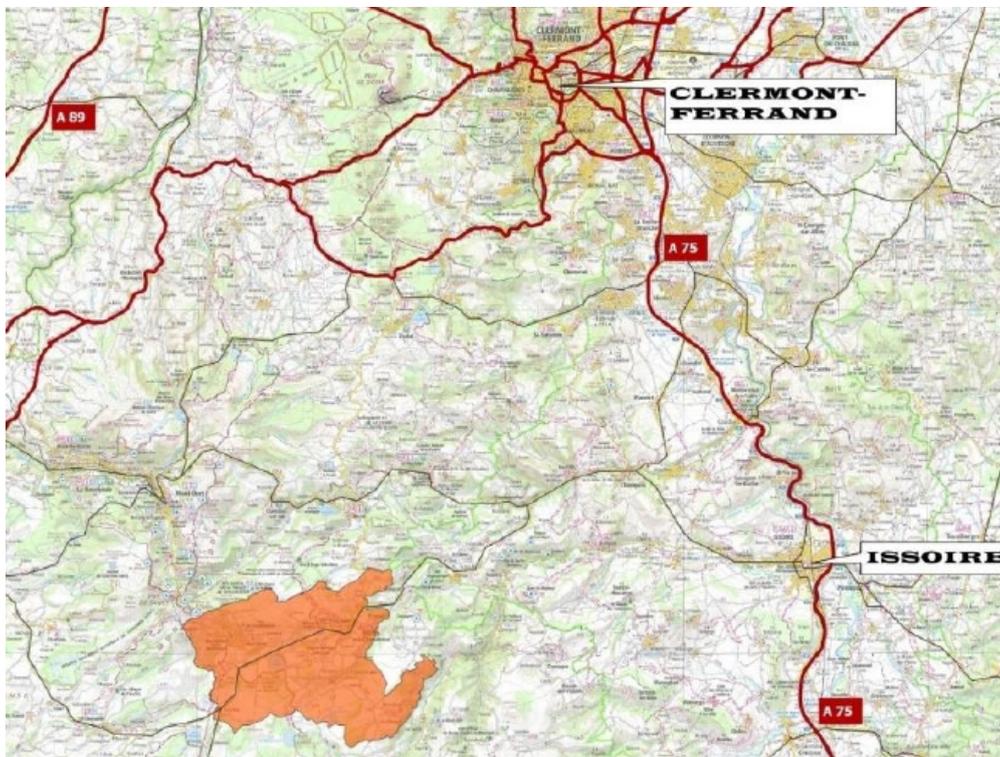


Illustration 1: Localisation de la commune (source : dossier)

La commune de Besse-et-Saint-Anastaise est une commune rurale située au sud-ouest du département du Puy-de-Dôme, au cœur des Monts Dore et du Parc Naturel des Volcans d'Auvergne, sur le territoire du Sancy Val d'Allier.

Besse-et-Saint-Anastaise fait partie des 16 communes qui composent la communauté de communes du Massif du Sancy. Elle y figure comme la commune la plus étendue (7 280 ha) et une des trois qui recensent le plus grand nombre d'habitants (1 503 hab, INSEE 2016). La démographie a fortement baissé de 1990 à 2011, avec une variation annuelle moyenne de -1,57 %. Une légère hausse est amorcée depuis, avec un taux moyen annuel de croissance de la population de + 0,21 % sur la période 2011-2016.

De nombreuses fermes isolées et groupements d'habitations sont disséminés sur le territoire, marqué par un relief avec un fort dénivelé, se déroulant de 910 mètres (au sud-est) à 1600 mètres (au nord-ouest). L'urbanisation s'est principalement développée autour des bourgs de Besse et Super-Besse, distants d'environ 7 km et reliés par la RD 149. Le lac Pavin se situe entre les deux bourgs et domine le territoire communal. Sa présence contribue à l'attrait touristique de la commune.

L'activité touristique, étroitement liée aux conditions météorologiques, est irrégulière depuis 2005. Elle est cependant essentielle sur le territoire, à Super-Besse (station de ski) comme à Besse (cité médiévale et Renaissance reconnue). La population communale est multipliée par 3,12 en été et par 7,74 en hiver. Fort de cet attrait touristique, le parc des résidences secondaires n'a cessé de croître depuis 1968, passant de

67,5 % du parc des logements en 1999 à 76,8 %, soit 2690 logements (INSEE 2016). Les résidences principales ne représentent que 20,3 % (INSEE 2016) du parc de logements, soit 733 logements. Les logements vacants représentent 2,9 % du parc de logements, soit 103 logements.

En 2017, la commune comptait 568 établissements marchands, ce qui représente 6946 lits touristiques marchands. En plus des résidences secondaires, la commune compte 19 581 lits touristiques. Le taux de remplissage des hébergements est élevé (jusqu'à 89%, en moyenne de l'ordre de 74 %) pendant les vacances d'hiver et d'été ; il tend à augmenter l'été¹.

Le territoire est particulièrement riche en termes de patrimoine naturel. Nonobstant les sites classés du lac Pavin et du Puy de Montchal, la commune compte deux sites inscrits (les abords du lac et la vieille ville de Besse), 3 sites Natura 2000 (Cézallier, Monts Dore et Pays des Couzes), 11 zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I et 3 de type II. Plus des 3/4 du territoire communal est concerné par un, voire plusieurs de ces périmètres à enjeux environnementaux. À ceux-ci s'ajoutent les trames vertes et bleues identifiées par le schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Les corridors écologiques sont également à souligner sur l'ensemble du territoire marqué par un important réseau hydraulique. Besse-et-Saint-Anastaise adhère au parc naturel région des volcans d'Auvergne (PNRVA) dont la charte souligne la « *nécessité de réaliser une gestion d'excellence des grands espaces uniques et révéler les singularités du paysage*² ». Le périmètre de la réserve naturelle Chastreix-Sancy intercepte la pointe nord-ouest du territoire communal.

Le territoire communal n'est couvert ni par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), ni par un plan local de l'habitat (PLH). Une demande de dérogation pour les zones ouvertes à l'urbanisation (obligation pour les communes hors SCoT) est en cours d'instruction auprès de la commission départementale de la nature, des sites et des paysages., elle devra être jointe au dossier de PLU.

1.2. Présentation du projet de PLU

La commune de Besse-et-Saint-Anastaise est dotée d'un plan local d'urbanisme approuvé le 24 novembre 2005 qui a fait l'objet de plusieurs évolutions de 2009 à 2017. La commune a prescrit la révision du PLU le 29 novembre 2012.

Le projet d'aménagement et de développement durable affiche 12 objectifs répartis en 3 orientations :

- revitaliser le territoire,
- mettre en valeur et enrichir les qualités du territoire,
- accompagner la dynamique agricole.

Le projet prévoit d'accueillir 247 à 297 habitants supplémentaires afin d'atteindre l'objectif de 1 750 à 1 800 habitants d'ici 2033. Pour atteindre cet objectif, le PLU prévoit la création de 112 logements sur 15 ans (soit environ 8 logements par an) et 15,7 ha de disponibilité foncière³ (hors rétention foncière estimée à 40 %) dont environ 10,46 à vocation d'habitat (dont 3,11 ha de zone à urbaniser) et 4,54 ha à vocation d'hébergement touristique⁴ (dont 3,09 ha de zone à urbaniser) .

Les zones d'urbanisation futures concernent l'habitat, l'hébergement touristique et les activités (1,63 ha). Ces secteurs immédiatement constructibles sont positionnés en extension des zones bâties.

1 https://pro.sancy.com/wp-content/uploads/sites/2/2019/06/donnees_chiffrees_sancy_v2_06_2019-1.pdf

2 Charte du PNRVA, page 223

3 PADD, page 7

4 RP 1.2 Justifications , page 130

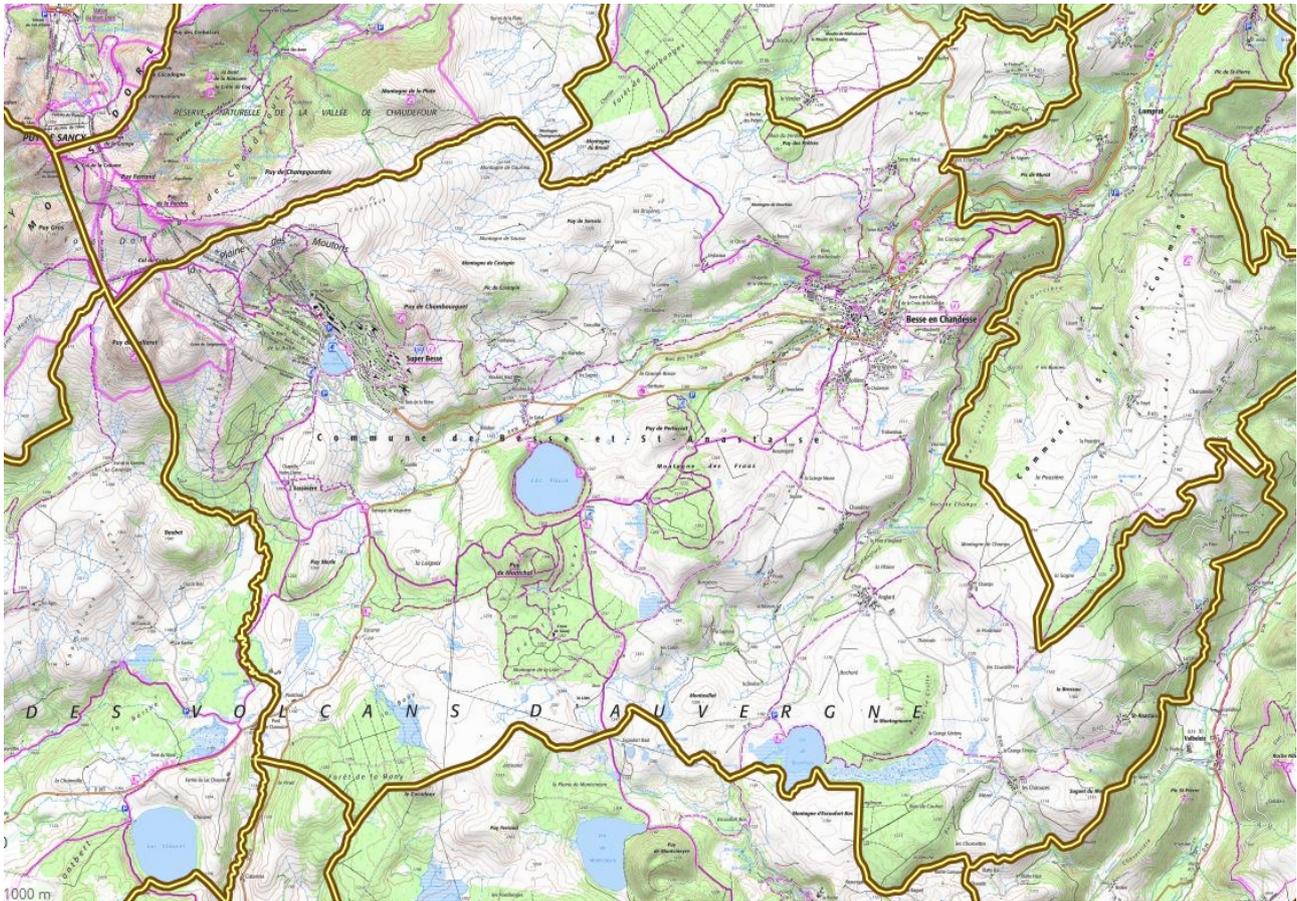


Illustration 2: Topographie de la commune (source: géoportail.gouv.fr)

1.3. Principaux enjeux environnementaux

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux de cette révision du PLU sont :

- la limitation de la consommation d'espace et de l'étalement urbain pour l'habitat, l'hébergement et les activités touristiques, au regard des 15 ha prévu pour l'urbanisation à horizon 2030 ;
- la protection des milieux naturels du fait de la richesse recensée sur le territoire et de l'ouverture à l'urbanisation prévue en extension du tissu bâti existant, au détriment des espaces agricoles et naturels ;
- la préservation des paysages à forte valeur identitaire et patrimoniale du massif du Sancy ;
- la non dégradation de la qualité des sols et des eaux.

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

2.1. Présentation générale du rapport

Le rapport de présentation (RP) doit comprendre les éléments prévus par les textes législatifs et

réglementaires⁵, notamment ceux rendant compte de la démarche environnementale⁶. Le RP du PLU de Besse et Saint Anastaise se compose de quatre tomes intitulés :

- Tome 1 : Synthèse (des diagnostics et de l'état initial de l'environnement)
- Tome 2 : Justifications des projets du PLU et Évaluation environnementale
- Tome 3 : Résumé non technique
- Tome 4 : Annexes (Diagnostic de l'environnement – version complète)

Au regard de ce qui est attendu d'un rapport de présentation, ces documents présentent quelques insuffisances. Ainsi :

- le Tome 1 n'apporte aucune plus-value au tome 4 dont il est un résumé plus qu'une synthèse ;
- Le tome 2 présente, outre la justification du projet de PLU, les impacts du projet sur l'environnement, les mesures pour éviter, réduire voire compenser ses impacts négatifs, ainsi que les indicateurs de suivi. L'ensemble de ces éléments est brièvement présenté sans être développé dans d'autres pièces du dossier ;
- les documents sont illustrés par des cartographies à l'échelle communale sans que l'ensemble permette toutefois de saisir les enjeux propres à ce territoire.

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

Le sommaire est clair et toutes les thématiques attendues sont traitées dans le rapport de présentation (Tome 4). L'enjeu paysager, qui est une thématique environnementale à part entière, est traité complémentairement dans la partie « Habitat et urbanisme » (page 65, paysage urbain) et dans la partie relative aux enjeux environnementaux (page 196).

L'ensemble des connaissances, inventaires et zones de protection sont bien détaillés. Ils sont représentés à l'échelle communale, de même que les trames vertes et bleues, ce qui permet d'appréhender la valeur environnementale du territoire.

L'analyse paysagère regroupe de nombreuses photographies et exemples caractéristiques du site. Cependant, les cartes des entités paysagères présentées (Page 203) manquent d'explications et sont de mauvaise qualité. Elles ne permettent notamment pas d'identifier les points de vue vers et depuis les sites sensibles à préserver.

Bien que le tome 1 et le tome 4 présentent des cartographies à l'échelle communale des milieux naturels et des servitudes d'utilités publiques, ces cartes sont insuffisantes pour identifier précisément l'ensemble des enjeux présents sur le territoire, d'une manière hiérarchisée et localisée, si bien que les éléments importants à prendre en compte par le PLU ne sont pas identifiés. En outre, les plans des réseaux collectifs sont incomplets tout comme le dossier des servitudes d'utilité publiques relatives aux ressources en eau destinée à la consommation humaine⁷.

L'Autorité environnementale recommande de compléter la présentation des différents réseaux et servitudes et d'effectuer des zooms sur les parties à enjeux environnementaux du territoire (paysage, biodiversité et zones humides), en particulier sur les zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan. L'Autorité environnementale recommande également de synthétiser et hiérarchiser les différents enjeux identifiés.

5 Articles L.151-4 et R.151-4 du code de l'urbanisme

6 Articles L.104-4 et R.151-1 à R.151-4 du code de l'urbanisme

7 Captages mentionnés dans la liste des servitudes : ANGLARD n°1 et PAILLARET à supprimer, arrêtés de DUP et leurs annexes à insérer.

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

Le rapport de présentation doit décrire l'articulation du projet avec les autres documents d'urbanisme et les plans et programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte⁸.

Dans le projet de PLU de Besse-et-Saint-Anastaise, l'articulation du projet avec les documents de rang supérieur est abordée à la fois dans le diagnostic (Tome 4, page 15) et dans le document « justifications » (Tome 2, page 131 à 141). Cette double présentation introduit un manque de clarté du rapport en effet certains documents supra-communaux sont mentionnés deux fois (par exemple le schéma régional de cohérence écologique et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau), d'autres ne sont présentés que dans le diagnostic (le SRCAE et le PGRI). La qualité de la présentation des documents d'ordre supérieur est différente et davantage développée dans le Tome 2 « justifications des choix » sans toutefois que le dossier ne présente une réelle analyse de la prise en compte des orientations de ces documents dans les dispositions du PLU.

L'Autorité environnementale recommande de rassembler dans une seule partie du rapport de présentation les éléments relatifs à l'analyse de l'articulation du PLU avec les documents avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte et de produire une analyse précise et argumentée de cette articulation.

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

La justification des choix du projet de PLU est exposée dans le tome 2 du rapport de présentation. Elle porte sur les choix effectués dans le PADD, le zonage et le règlement.

Les besoins d'urbanisation pour l'habitat sont évalués sur la base de deux scénarios présentés dans le tome 1 (page 28) :

- le scénario 1, fondé sur la poursuite de la croissance démographique observée entre 2008 et 2018, soit +0,04 %/an, pour atteindre 1575 habitants et un besoin de 15 logements neufs à construire par an pour la période 2018-2033 ;
- le scénario 2, fondé sur la croissance probable moyenne attendue d'après l'INSEE sur le territoire de l'ensemble de la communauté de communes Sancy Val d'Allier, soit +0,8 %/an, pour atteindre 1765 habitants et un besoin de 115 logements neufs à construire sur la même période. Le rapport n'explique pas en quoi ce scénario 2, qui se démarque significativement de la croissance constatée depuis 10 ans sur la commune, serait pertinent pour la seule commune de Besse.

C'est un troisième scénario de développement démographique et de consommation d'espace qui a été retenu par la commune qui prévoit d'atteindre 1 750 à 1 800 habitants avec un besoin foncier de 15 à 16 ha hors rétention foncière⁹. Le document « justification » reprend ces chiffres en précisant en termes de justification qu'il s'agit d'une « *volonté communale* »¹⁰.

Contrairement à ce qui est requis par l'article L.151-4 du code de l'urbanisme, le rapport ne présente pas la justification des « *objectifs chiffrés de modération de consommation de l'espace et de lutte contre*

8 Article R.151-3, 1° du code de l'urbanisme

9 RP Tome 1, page 34

10 RP Tome 2, page 9

l'étalement urbain ». Le rapport se fonde sur la seule comparaison¹¹ du potentiel constructible du PLU avant révision (53,26 ha) avec celui du projet de PLU (15 ha), pour démontrer l'évolution positive du projet. Cependant, l'Autorité environnementale rappelle que le PLU actuel ayant été approuvé en 2005, il ne constitue pas à lui seul une référence pertinente pour apprécier la bonne prise en compte de l'objectif de modération de consommation de l'espace. La notion de gestion économe de l'espace repose en effet, actuellement, sur un cadre réglementaire différent. L'état initial de l'environnement de la commune et l'état des connaissances en matière d'environnement ont en outre sensiblement évolué depuis 2005.

Le rapport présente les évolutions du zonage prévues dans le cadre de cette révision, mais ne fait pas de lien avec les éléments de l'état initial de l'environnement concernant les secteurs à enjeux (paysage, biodiversité, zones humides) pour justifier de la localisation et de la nouvelle délimitation des zones à urbaniser. Le rapport ne présente aucune option ou étude de solution alternative aux évolutions du projet de PLU présentée.

De même, en l'absence de SCoT, le rapport mériterait de justifier de façon plus approfondie que *« l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques et ne conduit pas à une consommation excessive d'espace (...) »*¹².

Ces éléments ne semblent répondre que très partiellement aux termes des 3° et 4° du II de l'article R.122-20 du code de l'environnement qui dispose que l'évaluation environnementale expose : *« Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2° »*. *« L'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan, schéma, programme ou document de planification a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement »*.

L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de justifier les objectifs de croissance démographique et de consommation de l'espace associée qu'il a retenus, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement, en particulier des objectifs nationaux de maîtrise de la consommation d'espace. Elle recommande en outre de restituer plus précisément les différentes étapes de l'élaboration du projet et les choix effectués eu égard aux éléments apportés par évaluation environnementale.

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

Hormis quelques exemples comme la zone naturelle autour du lac des Hermines pour compenser la zone constructible AUt de Super-Besse ou l'incitation à la création de cheminements doux dans les OAP des zones à urbaniser (AUg) pour réduire l'impact des futures créations de voirie, la plupart des impacts identifiés le sont par comparaison entre le PLU actuel et le projet de révision et non pas entre l'état actuel de l'urbanisation sur le territoire communal et le projet de révision. Ce raisonnement amène à minimiser un grand nombre d'impacts du projet de PLU notamment en ce qui concerne la consommation d'espace. L'impact des zones à urbaniser (15 ha) n'est de ce fait pas correctement identifié.

Le rapport de présentation (page 130) propose une carte des disponibilités foncières dans le projet de PLU, en concluant à une réduction des impacts des zones urbanisables par rapport au PLU actuel. Mais l'analyse des impacts du PLU sur l'environnement ne prend pas clairement en compte, dans les surfaces affectées, celle des disponibilités foncières et les enjeux environnementaux qui y sont associés.

11 RP Tome 2, page 9

12 Article L.142-5 du code de l'urbanisme

L'Autorité environnementale recommande d'évaluer les impacts environnementaux du projet de PLU en excluant du scénario de référence les disponibilités foncières présentes dans les zones urbaines identifiées dans le projet de PLU .

En outre, si le dossier présente des paragraphes distincts pour les impacts et les mesures, on constate une confusion entre ces deux notions notamment par exemple concernant les zones touristiques prévues (Aut). Le dossier témoigne également d'une déclinaison insuffisante du processus éviter-réduire et enfin compenser les impacts du projet sur les enjeux environnementaux. A titre d'exemple, la possibilité de développement d'activités touristique en zone Nk n'est pas évaluée au regard des enjeux en termes de protection des paysages, ou de biodiversité ; elle conduit à la destruction d'un boisement sans que celle-ci soit justifiée notamment d'un point de vue environnemental. La zone Np est très protectrice (rien n'y est autorisé) ; elle ne représente cependant qu'une superficie de 2,56 ha et le dossier n'explique pas la nature et les objectifs de la compensation que ce secteur doit assurer¹³. Il n'est pas possible, au vu des éléments fournis, d'être assuré que le règlement associé à la zone Np et son périmètre permettent à la zone d'assurer cette fonction, de façon durable (30 ans).

L'Autorité environnementale recommande de mieux présenter les impacts potentiels du projet de PLU sur l'environnement, en les structurant par exemple pour chaque type de zonage, thématique environnementale et à une échelle adaptée aux enjeux locaux. Elle recommande également de les distinguer clairement des mesures prévues pour les éviter, les réduire et si nécessaire les compenser.

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

Le tome 2, page 160 à 162, liste des indicateurs environnementaux tels que l'évolution de la surface bâtie, du nombre de logements, de la surface moyenne par logement, l'évolution de la surface agricole utile, du nombre d'exploitation agricoles, mais aussi des indicateurs socio-économiques et d'autres éléments relatifs à l'évolution du nombre de résidences principales et de logements vacants. Ces indicateurs généraux sont pertinents pour suivre la mise en œuvre des orientations du PLU relatifs aux enjeux de maîtrise de la consommation d'espace mais insuffisants pour le suivi de l'état des autres domaines de l'environnement, en particulier des milieux naturels et du paysage. Les indicateurs proposés ne sont assortis d'aucune valeur objectif chiffrée ou tendance d'évolution souhaitée.

De plus, l'organisation du suivi des indicateurs proposés (mode de gouvernance, périodicité, structure chargée du recueil des données et de leur analyse) n'est pas définie. Le processus de revue des mesures, le cas échéant, en fonction des résultats des analyses effectuées n'est pas décrit.

Il est rappelé que le dispositif de suivi doit être opérationnel non seulement pour permettre la réalisation du bilan périodique (9 ou 6 ans) du PLU, mais également pour permettre « *d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées* ¹⁴ ».

L'Autorité environnementale recommande de compléter le dispositif de suivi proposé et de définir des modalités de mise en œuvre de façon à permettre l'identification à un stade précoce d'impacts négatifs éventuels et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées.

2.7. Résumé non technique

Document obligatoire du rapport de présentation¹⁵, le résumé non technique constitue la synthèse du rapport environnemental et doit permettre au public de comprendre le projet de PLU et comment les

13 Le diagnostic indique : « En contrepartie de l'autorisation de travaux d'arasement d'une butte dans la réserve naturelle nationale de Chastreix-Sancy dans le cadre des aménagements liés au Funitel, une mesure conservatoire au moins égale à 30 ans a été mise en place. Un plan de gestion et de surveillance des enjeux patrimoniaux entre le délégataire et le Parc National Régional sera élaboré. »

14 Article R.151-3, 6° du code de l'urbanisme

enjeux environnementaux ont été pris en compte au cours de son élaboration. Il se doit donc d'être rédigé de manière à être accessible à tous, sans connaissance technique préalable dans le domaine de l'environnement.

Le résumé non technique du PLU de Besse-et-Saint-Anastaise fait l'objet d'un document spécifique (Tome 3) facilement identifiable par le public. Le projet de PLU est présenté de manière synthétique et illustré de cartographies thématiques. Toutefois, certains des points requis ne sont pas abordés. Il s'agit notamment des enjeux et impacts environnementaux et des dispositions du PLU pour prendre en compte les enjeux environnementaux et le suivi de la mise en œuvre du PLU¹⁶.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le document afin de permettre au public de comprendre les enjeux du projet ainsi que les choix et mesures proposées pour réduire ses impacts sur l'environnement.

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

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

Le potentiel foncier du projet s'élève à environ 15 ha de disponibilité foncière (hors rétention foncière estimée à 40 % ce qui apparaît très élevé au regard des situations rencontrées dans le département) immédiatement disponible dont 10,46 ha pour l'habitat (7,35 ha en zone urbaine et 3,11 ha en zones à urbaniser) et 4,54 ha pour le tourisme.

Le projet de PLU prévoit également des zones à urbaniser sur le long terme (zones strictes qui ne seront ouvertes à l'urbanisation qu'à la suite d'une procédure de modification) : 3,09 ha de zones à urbaniser pour le tourisme et 1,63 ha pour les activités.

Le projet de PLU n'envisage pas d'extension des zones bâties des hameaux ce qui est positif en termes de limitation de l'étalement urbain. L'extension des zones urbaines se concentre sur le bourg de Besse et la station de Super Besse. Cela étant, l'ensemble des zones à urbaniser prévues à court ou long terme est situé en extension des zones urbaines. Aucune OAP et donc aménagement d'ensemble n'est prévu en zone U sans qu'une justification y soit apportée, notamment au regard de l'objectif de limitation de consommation de l'espace.

La densité moyenne annoncée par le PADD est de 10 logements/ha, alors que l'estimation des besoins affichées dans le même document¹⁷ est associée à une volonté de créer 112 logements pour 15,7 ha, soit de l'ordre de 7 logements/ha. Le même questionnement porte sur les OAP dans lesquelles une estimation de 22 logements est annoncée alors qu'un décompte des logements prévus en zone AUg s'élève à 31 logements pour l'ensemble des 3,11 ha de zones AUg. L'ambition démographique élevée du projet et les incohérences existant dans le dossier ne permettent pas de comprendre ses objectifs en matière de nombre et de densité de logement. Le projet ne prévoit aucun phasage pour l'ouverture à l'urbanisation des zones.

Le niveau de prise en compte de l'enjeu (local et national¹⁸) de limitation de la consommation d'espace par

15 Article R.151-3 du code de l'urbanisme

16 L'article R.151-3, 7° du code de l'urbanisme précise que le rapport de présentation « *Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée* ».

17 PADD, page 7

18 Cf. [l'instruction du gouvernement du 29 juillet 2019](#) relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion

le projet n'apparaît pas clairement. Si les hameaux n'ont pas vocation à être développés, la consommation de 15 ha dont au moins 7,83 ha en extension pour répondre à un projet communal très ambitieux, n'apparaît pas justifiée dans le dossier. Le projet propose une densité faible (en moyenne 10 logements/ha) en zone U et des OAP avec une densité encore plus faible (9 logements/ha).

L'Autorité environnementale recommande de revoir la stratégie globale d'ouverture à l'urbanisation des différents secteurs AUg en extension urbaine et les densités prévues afin de mieux prendre en compte l'enjeu de limitation de la consommation d'espace. Elle recommande également de reconsidérer le choix d'absence d'OAP en zone U et de présenter un phasage précis d'ouverture à l'urbanisation des secteurs concernés.

3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques

Le rapport de présentation identifie l'enjeu de préservation et de protection des espaces naturels protégés, de la biodiversité et des continuités écologiques¹⁹. Pour atteindre cet objectif de protection, le plan de zonage du PLU identifie des espaces boisés classés (EBC), essentiellement au sein de la zone naturelle. Le classement en EBC de certains secteurs du territoire fait partie des « *mesures en faveur de la diversité végétale et de la protection de la santé* » établies dans le projet de PLU. Mais le PLU ne fournit pas les critères retenus pour classer les secteurs en EBC et ne permet donc pas de s'assurer de la pertinence de ce classement au regard des enjeux environnementaux en présence.

Toujours dans un souci de préservation des espaces naturels, le PLU identifie des jardins potagers, parcs et jardins d'agrément. Le rapport de présentation présente des zooms sur chacun de ces sites ce qui en permet une meilleure lisibilité. Les critères afférents à ce zonage ne sont cependant, comme pour les EBC, pas fournis ; le document n'apporte donc pas les éléments de justification environnementale sur le choix des secteurs identifiés. Cette remarque vaut également sur le choix des ripisylves identifiées comme faisant l'objet d'une protection au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme. Dans son souhait de préservation de la trame bleue, le projet de PLU reconnaît la nécessité de prendre en compte les « *milieux aquatiques de proximité*²⁰ ». Une cartographie illustre la trame bleue du territoire communal (page 176) . Elle identifie les cours d'eau, surfaces en eau et zones humides avérées (reconnaissance de terrain). Bien que le rapport de présentation signale que les zones humides identifiées ont fait l'objet d'une reconnaissance de terrain, le document ne décrit pas la méthodologie ni les moyens mis en place pour cette analyse. Il ne précise pas si cette reconnaissance a été menée sur les zones déjà ouvertes à l'urbanisation.

Afin de préserver les éléments composant la trame verte et bleue, le projet de PLU a fait le choix de classer les secteurs en zone naturelle N. Le territoire est ainsi majoritairement classé en zone N (6 970,64 ha soit plus de 95 % du territoire) recouvrant ainsi l'ensemble des espaces naturels d'intérêt majeur. Ce zonage regroupe 3 sous-secteurs correspondant à la zone skiable (NK, d'une superficie de 491,66 ha) à l'intérieur de laquelle a été délimité le sous-secteur Np de 2,56 ha au lieu-dit « La Montagne de la Biche » et une zone Nht (2,38 ha) permettant l'évolution d'activités touristiques existantes.

Si le classement en zone naturelle permet généralement d'assurer la protection des milieux naturels, agricoles et forestiers, et apparaît en cela un classement de qualité, le PLU doit s'assurer que le règlement écrit correspondant à cette zone soit cohérent avec les enjeux de protection identifiés sur le territoire.

Or, seul le règlement de la zone Np (0,03 % de la zone naturelle) semble totalement protecteur. A contrario, le règlement de la zone Nk, est accompagné d'un règlement très souple qui n'assure pas la protection de ce

économe de l'espace.

19 RP, tome 4, page 183

20 RP, tome 4, page 53

secteur à fort enjeu en termes de biodiversité (zone Natura 2000 Monts-Dore). En effet, le règlement de la zone Nk autorise tous les équipements liés à la pratique des sports de plein air ainsi que activités de restauration, sans définir de secteurs précis dans cet espace de 491,66 ha.

L'Autorité environnementale recommande de préciser les critères retenus pour identifier les secteurs présentant des enjeux en matière de biodiversité (espaces protégés, faune, flore, habitats, zones humides) et repreciser les mesures, notamment réglementaires, prises pour éviter et réduire et si nécessaire compenser les impacts du projet sur ceux-ci.

3.3. Préservation et valorisation du paysage

Le rapport de présentation identifie tout au long de son développement le paysage comme un des enjeux du territoire. Il y consacre d'ailleurs un chapitre particulier²¹ en soulignant l'importance des paysages dans la renommée touristique de la commune et l'enjeu particulier de protection qui s'y rattache.

Pour autant les insuffisances déjà soulignées de l'analyse réalisée dans l'état initial de l'environnement ne conduisent pas le projet à contenir des dispositions réglementaires permettant de préserver et valoriser le paysage emblématique de la commune. La zone naturelle N permet une constructibilité limitée mais qui ne permet pas de préserver les paysages de l'impact éventuel des nouvelles constructions. Les prescriptions réglementaires de la zone restent souples²². La seule traduction directe d'une protection forte sur le plan de zonage paraît être la zone Np inconstructible (protection stricte) c'est cependant la zone la plus réduite des zones naturelles. La zone paysagère la plus fragile²³ semble se situer sur le secteur identifié Nk où sont par ailleurs autorisés tous les équipements liés à la pratique des sports de plein air (tyrolienne, VTT, passerelle dans le vide...), ski et randonnée : elle est pourtant située au sein de paysages emblématiques. En outre, le secteur Croix Combe en entrée de ville, inscrit en zone AUg, paraît peu protégé par le règlement de la zone.

Si globalement, la réduction des zones urbaines est un point positif dans un objectif de protection des enjeux paysagers, le projet de PLU n'identifie pas de zonage spécifique « entrée de ville ». Ce qui peut être regrettable pour un site touristique. De même les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), bien qu'elles tentent de définir un cadre protecteur d'un point de vue paysager, ne proposent aucun schéma permettant de traduire cette protection. Le principe d'aménagement reste très succinct.

La traduction réglementaire de préservation et de valorisation du paysage apparaît donc mal réalisée avec une prise en compte très lacunaire ou restant sujette à grande interprétation, en particulier pour la zone Nk, la zone Nt (montagne du Haut-Four par exemple) et les entrées de ville (notamment le secteur Croix Combe). **L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement sur le volet enjeux paysagers afin de mieux prendre en compte cet enjeu dans l'analyse des incidences du projet et dans les mesures prises pour les éviter et les réduire et si nécessaire les compenser, ce qui pourrait se traduire par exemple dans la délimitation et le règlement des zones N et Np et dans le contenu réglementaire des OAP.**

3.4. Mobilités et santé publique

Le dossier mentionne à plusieurs reprises deux situations et préoccupations communales sans démontrer cependant qu'elles sont prises en considération de façon adaptée aux enjeux en présence.

21 RP, tome 4, page 196

22 Hauteur limitée à 8 mètres pour les constructions nouvelles, sauf extension d'une construction d'une hauteur supérieure. Le permis peut être refusé pour des raisons d'impact paysager sans qu'une grille d'analyse soit fournie aux services instructeurs.

23 La zone Nk est localisée sur les périmètres de la réserve naturelle nationale de Chastreix-Sancy et Vallée de Chaudfour, de la zone Natura 2000 « Monts-Dore », dans la ZNIEFF 1 « Puy de Pallairet » et ZNIEFF 2 et en réservoir de biodiversité.

En matière de mobilité, l'état initial insiste sur l'inadaptation des voiries existantes aux déplacements par mode actif (piétons, cycles) : larges voiries, absence de trottoirs par exemple, et l'inadaptation du bâti ancien (le centre bourg de Besse notamment) à la circulation routière. Il soulève l'apparent écart entre cette situation et le besoin de conserver l'attrait touristique du site : paysages attractifs non dégradés par les équipements routiers et de stationnement, accès et circulations locales adaptées. Pourtant, le projet présente ne semble pas apporter de réponse à cette problématique qui soit adaptée à l'échelle communale ni même à celle de chacun des bourgs de Besse et Super-Besse. Il ne semble pas définir ou annoncer des principes ou règles volontaristes en la matière.

L'autorité environnementale recommande au pétitionnaire de traduire dans son projet de PLU les modalités qu'il retient afin de répondre à une échelle adaptée aux enjeux en présence, notamment environnementaux, aux problématiques de circulation, active et routière, identifiées dans le diagnostic ou de justifier, notamment d'un pont de vue environnemental, qu'il ne les prenne pas en compte.

En matière d'assainissement, le dossier décrit le dispositif en place et les réseaux existants, rappelant les obligations communales en matière de santé et salubrité publiques. Il indique que les équipements suffisent aux besoins actuels du territoire. Le règlement écrit mentionne clairement les obligations relatives à chaque zone du PLU projeté. En revanche, les éléments fournis n'apportent pas d'assurance que les équipements actuels, notamment la capacité de la station d'épuration, sont suffisamment dimensionnés pour faire face à l'augmentation de population permanente et touristique telle qu'annoncée dans le dossier et donc au raccordement des nouvelles constructions et opérations mentionnées dans le projet.

D'une bonne prise en compte de cette thématique dépend notamment la qualité des sols et des eaux sur le territoire communal. Il semble que la qualité des eaux, notamment de baignade (lac des Hermines) puisse ne pas être toujours conforme à la réglementation liée à leurs usages. Une attention particulière est à porter aux différents effluents et à leur raccordement aux réseaux eaux usées et eaux pluviales.

L'autorité environnementale recommande de mieux justifier que le dispositif d'assainissement existant est suffisamment dimensionné au vu de l'augmentation de population (permanente et touristique) annoncée (et des constructions nouvelles et raccordements afférents). Elle recommande également de s'assurer de la bonne prise en compte des périmètres de protection de captage sur le territoire communal.