



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif aux révisions allégées n°5 à 9
du PLU de la commune de Saugues (Haute-Loire)**

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00383

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 9 janvier 2018, a donné délégation à Pascale Humbert, membre permanent, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 14 mars 2017 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 aux révisions allégées n°5 à 9 du PLU de la commune de Saugues (Haute-Loire).

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 Saugues, le dossier ayant été reçu complet le 24 octobre 2017.

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, l'agence régionale de santé a été consultée par courrier en date du 6 novembre 2017.

Le directeur départemental des territoires du département de Haute-Loire a en outre produit une contribution le 7 décembre 2017.

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.

Le document d'urbanisme approuvé devra comprendre une note sur la manière dont il a été tenu compte du présent avis.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation des projets de révision du PLU et enjeux environnementaux.....	4
1.1. Démarche et contexte.....	4
1.2. Présentation des projets de révision du PLU.....	4
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	5
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	5
2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale.....	5
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	6
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.....	6
2.4. Analyse des incidences notables probables des projets de révision du PLU sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	7
3. Conclusion : prise en compte de l'environnement par le projet de révision n°9 du PLU.....	7

1. Contexte, présentation des projets de révision du PLU et enjeux environnementaux

1.1. Démarche et contexte

La commune de Saugues est un pôle rural localisé au sud-ouest du département de la Haute-Loire. Elle est dotée d'un PLU approuvé le 17/11/2008 et n'est pas incluse dans un périmètre de SCoT.

La commune compte environ 1814 habitants (INSEE 2014), sa démographie est relativement stable depuis les années 2010, après une longue période de déclin à partir des années 1960 (exode rural). L'habitat est majoritairement situé dans le centre-bourg composé d'un cœur historique entouré de secteurs d'habitats pavillonnaires, mais également dispersé sur différents hameaux.

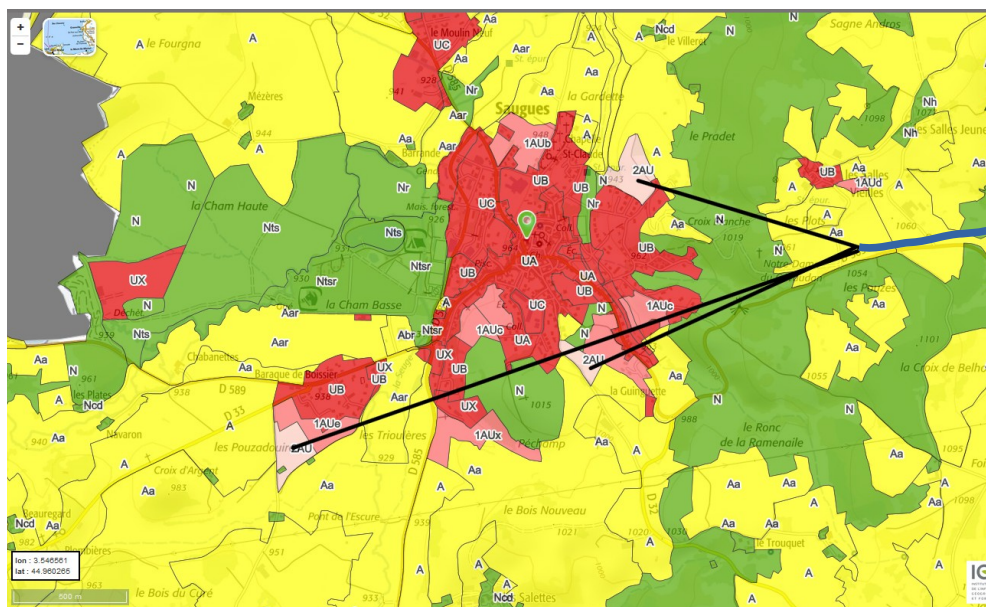
Le PLU approuvé en 2008 a fait l'objet d'un rapport de présentation incluant une évaluation environnementale. Ce rapport caractérise la commune de manière détaillée en mettant en évidence son caractère de pôle rural procurant des emplois à ses résidents et aux communes alentours en raison du dynamisme de son activité agricole et du maintien d'une certaine activité artisanale et commerciale (avec 4 zones d'activités). L'Autorité environnementale observe que certaines données ayant servi à établir ce diagnostic sont datées de 1999 et nécessitent une mise à jour.

L'environnement naturel de la commune est également décrit précisément dans le PLU de 2008 : Saugues compte 2 sites protégés en tant que site Natura 2000 (l'un au titre de la directive habitat, « Gorges de l'Allier et affluents » et l'autre au titre de la directive Oiseaux « Haut Val d'Allier ») et plusieurs sites d'inventaire (ZNIEFF et ZICO). Ils sont cités dans l'évaluation environnementale des révisions du PLU, objets du présent avis.

1.2. Présentation des projets de révision du PLU

Le présent projet de révision dite allégée concerne 5 objets qui visent à effectuer des modifications du zonage et du règlement graphique afin de permettre l'émergence de projets à caractère économique ou résidentiel. Ces projets sont de nature diverse, de par leur dimension ou leur finalité. Ils impliquent des enjeux différents pour le développement de la commune. Il s'agit plus précisément de :

- révision allégée n°5 : modification minimale de zonage (600 m²) pour permettre l'implantation d'un projet privé ;
- révision allégée n°6 : modification de zonage de 1,077 ha pour permettre l'implantation d'une production artisanale de laine (en secteur NI) ;
- révision allégée n°7 : suppression de secteur A et N et création d'un secteur Ub pour l'implantation de projets d'habitat sur 0,7 ha ;
- révision allégée n°8 : permutation de secteur A et Aa (constructibles et non constructibles) pour permettre l'installation d'un agriculteur pour une surface de 1,47 ha ;
- révision allégée n°9 : transformation des 3 zones 2 AU (urbanisation à long terme) en zones 1AU afin de permettre leur urbanisation à court terme pour des projets d'habitat. Ces 3 zones représentent un total de 8,41 ha (3,90 ha sur le secteur du Pré Villeret ; 1,45 ha sur le secteur du Jardin public ; 3,35 ha sur le secteur Pouzadouires).



Plan de zonage du PLU de Saugues - Zoom sur le bourg-centre.
Localisation des 3 projets objets de la révision n°9

3 secteurs 2AU
concernés par la
révision n°9

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Les principaux enjeux environnementaux relevés par l'Autorité environnementale concernent la révision allégée n°9. Ils sont relatifs à la lutte contre l'étalement urbain, à la préservation des fonctionnalités des milieux naturels et agricoles et à l'intégration paysagère des projets d'habitat.

Compte tenu de leur importance moindre, les autres objets de la révision allégée ne feront pas d'objet de remarque détaillée dans le cadre du présent avis. Les points de méthodologie relevés ci-dessous s'appliquent toutefois à chacun des objets de la révision allégée, de manière proportionnée à leur impact potentiel sur les enjeux mentionnés ci-dessus.

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

2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale

Le dossier est composé d'une présentation de l'objet de la révision allégée n°9 (6 pages de texte, et des annexes) et d'une évaluation environnementale (p.26-34 du rapport d'évaluation environnementale). Cette dernière reprend, pour partie, le texte de la présentation. La partie consacrée à l'analyse elle-même est très succincte (1 page, p.33) : elle fait référence à des éléments du PLU et de l'évaluation environnementale de 2008 qui ne sont pas rappelés¹.

Sur la méthodologie suivie : aucune démonstration ou illustration ne vient à l'appui des affirmations qui sont émises, ce qui ne permet pas de savoir si une méthodologie précise a été mise en œuvre pour réaliser

1 Ex : « le projet n'a aucune incidence supplémentaire sur les éléments prévus au PLU en vigueur, plus particulièrement sur l'évaluation environnementale et le PADD. » p.33 de l'évaluation environnementale

l'étude d'évaluation environnementale du projet de révision (visite de terrain, concertation des acteurs, grille d'analyse permettant de hiérarchiser les enjeux environnementaux).

Sur les indicateurs de suivi : le dossier ne présente pas les indicateurs du PLU de 2008. Il n'indique pas si ces indicateurs ont fait l'objet d'une analyse qui aurait pu être exploitée dans le cadre de la présente révision, notamment ceux relatifs à la démographie qui auraient permis de connaître les évolutions de la population de Saugues depuis 2008. Il ne prévoit pas de suivi lié aux opérations programmées dans la révision.

Sur le résumé non technique : aucun résumé non technique n'est présent dans le dossier.

Sur la cohérence avec les autres documents de planification d'échelle supra-communale : aucun autre document présent ou en projet n'est mentionné (PLH, SDAGE ou SRCE Auvergne, notamment) et aucune analyse n'est fournie sur ce point.

Compte tenu de ces lacunes, l'évaluation environnementale peut difficilement être qualifiée de complète. Le caractère généralement modeste des projets d'évolution du document d'urbanisme portés par une révision allégée peut expliquer un traitement proportionné, donc rapide, des différents points exigés au titre de l'évaluation environnementale. Cependant, dans le cas présent, les évolutions proposées ne peuvent a priori pas être qualifiées de mineures et nécessitent une analyse détaillée à retranscrire dans le dossier d'évaluation environnementale. Ce dossier doit contribuer à l'information du public et nécessite donc un exposé clair, concret et pédagogique des choix qui ont été effectués par la collectivité responsable, et de leurs impacts.

L'Autorité environnementale fait le constat d'un dossier d'évaluation environnementale au contenu très insuffisant et à la méthodologie non maîtrisée. Celui-ci ne répond pas aux exigences réglementaires fixées par le code de l'urbanisme et ne permet pas de rendre compte des impacts du projet sur l'environnement et d'assurer une bonne information du public. Il nécessite d'être complété sur les points détaillés ci-après.

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

Le dossier présente un bref inventaire des caractéristiques géographiques et patrimoniales de la commune. Il ne présente pas d'analyse démographique ou économique actualisée et ne rappelle pas les éléments de contexte issus du dossier du PLU qui permettraient de les connaître. Il ne dresse pas de bilan de la mise en œuvre du PLU, ni des évolutions qui ont eu lieu depuis 2008. En particulier, aucune information ne permet de comprendre les besoins de développement pour l'habitat qui font l'objet de la révision allégée n°9. Ces points méritent d'être complétés.

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 présenté est insuffisamment argumenté et ne permet pas de démontrer que les besoins d'ouverture de foncier constructible pour l'habitat sont fondés, de manière raisonnée, sur les perspectives de développement démographiques réelles de la commune.

Seul le tableau p.27 de l'évaluation environnementale dresse un bref état des lieux du potentiel des 10 secteurs en zone d'urbanisation future AU de la commune et des obstacles ou des opportunités que la commune identifie dans leur ouverture à l'urbanisation.

Si certains objectifs de protection de l'environnement (accès à l'eau potable, voire au raccordement au système d'assainissement collectif) semblent avoir été pris en compte pour élaborer cet inventaire des enjeux, il semble que ce sont principalement des questions d'opportunités foncières et de possibilités d'investissement privés collectifs (sous forme de projet urbain partenarial) qui ont guidé le choix de la commune pour l'ouverture des 3 zones 2AU. Les autres objectifs de protection de l'environnement (lutte contre l'étalement urbain, préservation des espaces naturels et agricoles, préservation des paysages) ne semblent pas avoir été examinés. Ce point mérite d'être approfondi.

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

Le dossier ne met en évidence aucune incidence de la mise en œuvre de la révision allégée n°9. Il indique qu'« aucune mesure significative n'est à prévoir hormis le respect des documents d'urbanisme en vigueur » sans préciser ce à quoi il fait concrètement référence.

Alors que le dossier mentionne (tableau p.27) que certains secteurs initialement prévus en zone 1AU sont « fermés à l'urbanisation », aucune mesure permettant de garantir une fermeture effective n'est mentionnée, alors qu'elle aurait pu compenser certaines incidences négatives résultant de l'ouverture de nouveaux secteurs.

3. Conclusion : prise en compte de l'environnement par le projet de révision n°9 du PLU

Le projet de révision allégée n° 9 génère une consommation d'espace agricole et naturel élevée, de plus de 8 hectares, qui n'apparaît pas justifiée compte-tenu des zones urbanisables très importantes – 18 ha encore disponibles dans le PLU en vigueur et des besoins prévisibles compte-tenu de la démographie de la commune. Il ne s'accompagne en outre d'aucune analyse de ses incidences sur l'environnement et d'aucune mesure visant à préserver les fonctionnalités des espaces agricoles et naturels et les paysages ruraux.

L'Autorité environnementale relève que ce projet ne répond pas aux objectifs nationaux de gestion économe de l'espace et de prise en compte de l'environnement.