



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale sur l'élaboration du PLU de la
commune de Boudes (63)**

Avis n° 2024-ARA-AUPP-1506

Avis délibéré le 28 janvier 2025

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), s'est réunie le 28 janvier 2025 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du PLU de la commune de Boudes.

Ont délibéré : Pierre Baena, François Duval, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Anne Guillabert, Jean-Pierre Lestoille, Yves Majchrzak, François Munoz, Muriel Preux, Emislie Rasooly, Catherine Rivoallon-Pustoc'h, Pierre Serne, Jean-François Vernoux et Véronique Wormser.

En application du règlement intérieur de la MRAe, chacun des membres délibérants cités 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 document 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 le 7 novembre 2024, par les autorités compétentes, pour avis au titre de l'autorité environnementale.

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 le 21 novembre 2024 et a produit une contribution le 4 décembre 2024. La direction départementale des territoires du département du Puy-de-Dôme a également été consultée le 21 novembre 2024 et a produit une contribution le 16 janvier 2024.

La Dreal a préparé et mis en forme toutes/ a mis à disposition 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. Les agents de la Dreal qui étaient présents à la réunion étaient placés sous l'autorité fonctionnelle de la MRAe au titre de leur fonction d'appui.

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

Cet avis porte sur la qualité du rapport environnemental présenté par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. 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. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe. Conformément à l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, il devra être inséré dans le dossier du projet soumis à enquête publique ou à une autre procédure de consultation du public prévue par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Aux termes de l'article R.104-39 du même code, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Avis

Le projet d'élaboration du PLU de la commune de Boudes, dans le Puy-de-Dôme (63), qui relève actuellement du Règlement National de l'Urbanisme, a fait l'objet d'une prescription par le conseil municipal le 28 avril 2015 et a été arrêté par le même conseil le 24 octobre 2024. Ce PLU prévoit pour la période 2024-2035 le développement de 17 logements pour une consommation foncière induite de 1,2 ha dont 0,2 en extension urbaine pour répondre aux besoins d'habitat et 0,45 ha pour accueillir les équipements d'intérêt général. Deux opérations d'aménagement et de programmation (OAP) sont prévues, au centre bourg à l'entrée est du village et à l'ouest du hameau de « Bard ». Deux emplacements réservés sont destinés à améliorer le stationnement en centre-bourg.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du projet sont la consommation foncière, la gestion de l'eau, la biodiversité et le changement climatique.

Concernant la consommation d'espace, les calculs indiqués au dossier sont erronés car il occultent l'ensemble des zones Ueq créées ainsi que la zone UC en entrée ouest du bourg. Ainsi, le PLU ne s'inscrit pas dans la trajectoire du « Zéro artificialisation nette » (ZAN). L'évaluation environnementale nécessite d'être approfondie sur les zones humides et sur les incidences potentielles du projet sur le site Natura 2000 « Pays de Couze ». Une analyse plus détaillée est également attendue sur l'adéquation du projet avec la ressource en eau et la capacité de traitement des eaux usées. Enfin, un bilan carbone doit être produit et le projet être revu en fonction des recommandations du présent avis et complété avant mise en consultation du public.

1. Contexte et présentation de l'élaboration du PLU

La commune de Boudes (63) à dominante rurale, marquée par son histoire viticole, s'inscrit dans l'unité géographique des Couzes et la vallée de Couzilloux. Elle compte 272 habitants (Insee 2021)¹ sur une superficie de 792 ha. La variation démographique moyenne annuelle a été de – 0,7 % par an sur la période 2015-2021, dont – 0,5 % pour le seul solde migratoire. Le dossier sera à actualiser sur ce point, car il présente la commune de Boudes comme « *une commune attractive, avec une croissance annuelle moyenne de +1 %, principalement due au solde migratoire* »². La part des logements vacants est importante avec 23,8 % du parc total de logements³.

Située à 50 km au sud de Clermont-Ferrand, la commune de Boudes fait partie de la communauté d'agglomération Agglo du Pays d'Issoire (API). Elle est couverte par le schéma de cohérence territoriale (Scot) du Pays d'Issoire Val d'Allier Sud⁴ et elle est classée dans l'armature urbaine de ce dernier en tant que commune périurbaine. À ce titre les orientations du Scot fixent une production de 16 logements sur une période de 11 ans. Cette commune, structurée autour de son bourg de Boudes et de son hameau « Bard », est également comprise dans le programme local de l'habitat du Pays d'Issoire (2023-2028) qui fixe un rythme de construction de 1,5 logement par an.

La consommation foncière globale, d'après le dossier, a été de 2,96 ha⁵ sur la période 2011-2021, dont 45 % sur le hameau de Bard⁶.

1 La population au 1^{er} janvier 2025 (données Insee 2022) est de 262 habitants, marquant une nouvelle diminution et portant à près de 1 % la baisse annuelle moyenne de population depuis 2015.

2 P 14 du résumé non technique.

3 La moyenne départementale pour le département du Puy-de-Dôme est de 10,5 % (Insee 2021).

4 Approuvé le 1^{er} mars 2018.

5 Dont 2,33 ha destinés à l'habitat, 0,34 ha pour l'agriculture, et 0,29 ha pour les équipements (cf p 61 du RP tome 1).

6 1,63 ha sur le hameau de « Bard » contre 1,33 ha sur le bourg même de Boudes.

Le dossier énonce que le projet d'élaboration du PLU prévoit pour la période 2024-2035 une offre supplémentaire de 17 logements (12 logements neufs et 5 logements vacants remis sur le marché), ce qui représente un potentiel d'accueil de 36 habitants supplémentaires. La consommation foncière induite en matière d'habitat est d'après le dossier de 1 ha en densification foncière et 0,2 ha en extension urbaine. Une extension urbaine de 0,45 ha sera également destinée à accueillir des équipements d'intérêt général. La consommation foncière globale est évaluée à 1,65 ha à partir des éléments du dossier.

Le PLU prévoit une première opération d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielle localisée au centre bourg à l'entrée est du village (1,62 ha de superficie dont 0,37 ha mobilisable), le long de la RD 48 et une seconde OAP sectorielle à l'ouest du hameau de « Bard » (superficie de 0,16 ha) en continuité du bâti ancien. Deux emplacements réservés sont destinés à améliorer le stationnement en centre-bourg.

Le dossier ne fait pas état de la réflexion ayant conduit au choix d'élaborer un PLU par rapport au règlement national de l'urbanisme qui s'applique jusqu'à présent et du bénéfice qui en est attendu.

2. Prise en compte des enjeux environnementaux par le plan

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du projet de PLU sont la consommation foncière, la gestion de l'eau, la biodiversité et le changement climatique.

2.1. Consommation foncière

Pour rappel, la loi fixe un objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, communément appelé ZAN (Zéro artificialisation nette), avec une trajectoire qui prévoit que sur la période 2021-2031 le rythme d'artificialisation doit se traduire par une réduction de la moitié de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf) par rapport à la consommation réelle de ces espaces, observée au cours des dix années précédentes.

Le dossier ne fait pas état de la consommation d'Enaf des 10 dernières années. Les services de l'état, sur la base de données du Portail de l'artificialisation, retiennent un chiffre d'environ 0,9 ha consommés entre 2011 et 2020. La consommation globale, liée au projet de PLU, est de 1,65 ha selon les éléments présents dans le dossier, dont 0,65 ha en extension sur des Enaf. Autrement dit, cette consommation en extension ne respecte pas la trajectoire ZAN limitée à 0,45 ha. De plus la consommation globale indiquée au dossier est manifestement sous-estimée puisqu'elle ne prend pas en compte l'ensemble des zones Ueq ainsi qu'une zone UC en entrée ouest du bourg.

Dans ces conditions il est impossible d'appréhender de manière précise les surfaces dont le PLU implique la consommation potentielle, que ce soit en extension ou en densification. Il convient donc de reprendre, dans le dossier, l'ensemble des estimations chiffrées de ces surfaces.

En tout état de cause, l'absence de prise en compte de ces surfaces conduit à une sous-estimation très significative de la consommation d'Enaf. En intégrant les surfaces non prises en compte, cette consommation se situerait à environ 2 ha soit plus de quatre fois la trajectoire cible du ZAN.

De plus, le potentiel de densification est estimé à neuf logements en dents creuses (sur une surface de 0,76 ha) et à un logement en division parcellaire (sur une surface de 0,21 ha). La réalisation d'un seul logement sur une surface de 0,21 ha n'est pas en adéquation avec les prescriptions

du Scot en matière de densité pour les communes en tissu périurbain. L'aménagement de cette division parcellaire doit donc être revu en lien avec les objectifs du Scot.

En outre, la justification de l'ouverture à l'urbanisation des divers espaces concernés est à approfondir, notamment pour les zones Ueq, où le règlement écrit du PLU autorise l'implantation de nombreuses sous-destinations nécessitant des précisions.

Les deux OAP envisagées, localisées au sein de l'enveloppe urbaine existante, sont justifiées dans le dossier. À l'exception de la division parcellaire citée plus haut, les densités en logements au niveau des deux OAP démontrent une volonté de maîtrise foncière qui répond globalement aux orientations du Scot en matière de densité⁷. Au niveau de l'OAP n°1 centre-bourg⁸ elle sera de 15 logements/ha (secteur en extension urbaine) et de 14 logements/ha (secteur en dent creuse) et, pour l'OAP n°2 du hameau de Bard, de 13 logements/ha, ce qui est cohérent, mais légèrement inférieur aux prescriptions du Scot. Certaines parcelles initialement ciblées⁹ en tant qu'OAP ont fait l'objet d'évitement en raison d'un risque de ruissellement. Cependant le projet ne justifie pas le recours à la construction de nouveaux logements plutôt qu'à la sortie de la vacance.

Le règlement écrit concernant les espaces couverts par une zone Ap (protection des espaces agricoles au titre de leur qualité patrimoniale, en l'espèce paysagère) dispose quasiment des mêmes conditions que les secteurs classés en A alors qu'il devrait justifier par des prescriptions spécifiques très protectrices sa raison d'être. Ce règlement doit donc être revu, afin d'assurer son rôle de préservation des espaces concernés.

L'autorité environnementale recommande de reprendre l'estimation de la consommation foncière globale du PLU, de justifier que le projet s'inscrit dans la trajectoire du ZAN, de justifier la consommation d'espace en zone Ueq et UC et de préciser le règlement de la zone Ap pour en justifier la spécificité.

2.2. Gestion de l'eau

Concernant la ressource en eau pour la consommation humaine¹⁰, sa gestion et son évolution au regard du changement climatique, le dossier présenté est insuffisant. Le rapport de présentation décrit trop succinctement l'état actuel de l'alimentation en eau potable. En matière de consommation et de projections, seuls des chiffres au niveau de l'agglomération sont mentionnés¹¹ et le dossier ne permet pas de garantir l'adéquation entre la ressource en eau et ses différents usages et le développement tel qu'envisagé (y compris au-delà des besoins communaux). En outre, le dossier n'indique rien sur la qualité de la ressource, l'état du réseau ainsi que sur la prise en compte du changement climatique dans les besoins futurs.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) indique qu'il convient de « *prévoir un développement qui tient compte des ressources du territoire* » et notamment de « *la capa-*

7 Le Scot pour les communes périurbaines affiche une densité de 25 log/ha en individuel groupé, 15 log/ha en lot individuel et 40 logt/ha en collectif. [Lien Scot](#).

8 Le pétitionnaire devra s'assurer de la bonne adéquation entre la catégorie de logements qui s'implantera et les orientations du Scot. En effet, l'OAP n° 1 prévoit de logements de type intermédiaires. Or, pour ce type de logements réalisés en commune périurbaine, le document d'orientations et d'objectifs du Scot préconise une densité de 25 logements/ha.

9 N° 118 et n° 119.

10 Le réseau d'eau potable est alimenté par les captages de Compains, une déclaration d'utilité publique est en cours afin d'assurer la préservation des périmètres de protection de ces captages.

11 Le dossier avance une consommation de 111 m³/habitant à l'échelle de l'agglomération du Pays d'Issoire contre 136 m³/habitant à l'échelle régionale et 116 m³/habitant à l'échelle du Puy-de-Dôme. La date se rapportant à ces chiffres n'est pas indiquée. Celle-ci sera à rappeler dans le dossier.

citée des stations d'épuration dans le cadre du développement à prévoir » afin de préserver le milieu naturel. Les capacités de traitements des stations de « Boudes Bard » et du « Bourg de Boudes » sont respectivement de 110 EH et de 270 EH, avec une capacité résiduelle globale estimée à 210 EH. Le dossier estime que *« les capacités d'assainissement de la commune sont suffisantes pour accueillir le développement prévu ¹² »*. Mais, dans le même temps, le rapport de présentation et le résumé non technique indiquent que *« le rapport de visite de 2022¹³ concluait que « la station du bourg de Boudes était vieillissante, mais arrivait à maintenir un niveau de fonctionnement acceptable quand les extractions sont régulières » et que « des interventions urgentes devaient avoir lieu »*. Le dossier devra approfondir cet aspect et apporter des précisions sur cette thématique. Pour ce qui est des installations de traitement des eaux usées non collectives, les chiffres avancés dans le diagnostic sont à l'échelle du périmètre de l'agglomération du Pays d'Issoire (avec un taux de conformité de 54,7 %). L'échelle communale serait plus pertinente.

Par ailleurs, la nouvelle directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires (DERU 2) impose de nouvelles règles pour les stations d'épuration, il conviendra de la prendre en compte.

L'Autorité environnementale recommande de s'assurer que le PLU est en adéquation avec la ressource en eau et la capacité de traitement des eaux usées ainsi qu'avec la DERU 2, en intégrant les effets du changement climatique.

2.3. La biodiversité

Le dossier rappelle les caractéristiques des quatre Znieff¹⁴ présentes sur le territoire. Les zones humides de la commune n'ont pas été répertoriées. Un inventaire détaillé des zones humides, en priorité sur les zones de projets potentiels aurait dû être réalisé dans le cadre des dispositions du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Allier-aval. L'état initial doit donc être complété dans ce sens. La commune comprend aussi deux sites Natura 2000.¹⁵ Enfin, la Vallée des Saints est un enjeu du territoire en tant qu'*« espace touristique majeur, classé en tant qu'espace naturel sensible »¹⁶*.

Le dossier fait l'exercice de superposer les espaces¹⁷ d'inventaires en matière de biodiversité (Znieff, périmètres Natura 2000) avec *« les secteurs susceptibles d'être impactés »* inscrits au PLU. Mais l'exercice n'est pas fait sur les zones Ueq.

L'objectif 3 du PADD entend *« protéger la biodiversité riche présente sur le territoire communal »* notamment les *« éventuelles zones humides »* et *« les éléments de la trame verte et bleue »*. Or, la division parcellaire n°10 du PLU est localisée au sein d'une zone humide et cette division parcellaire est inscrite en zone Ub¹⁸ du PLU. Afin d'assurer la préservation de cette zone humide, une trame spécifique devra couvrir cet espace et la notion de *« zone humide »* devra être insérée

12 P 56 de la partie « Justification des choix ».

13 L'état initial de l'environnement indique dans le même temps que *« la station de Boudes répondait aux exigences réglementaires en matière de rendement épuratoire »* p 65 de l'état initial. Mais ces chiffres sont très anciens (2014). le rapport doit être complété par des chiffres plus récents.

14 Le territoire est couvert par deux Znieff de type 1 et une Znieff de type 2. Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I (secteurs de grand intérêt biologique ou écologique) et les Znieff de type II (grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes).

15 ZPS « Pays de Couze » et ZSC « Vallée et coteaux xérothermiques des Couzes et Limagne ».

16 La Vallée des Saints est un site naturel rare marqué par l'érosion des sols qui forme un paysage de canyon parsemé de colonnes de roches appelées « cheminées de fées ». Ce site est parfois appelé le « Colorado auvergnat ».

17 P 31 et 32 de l'évaluation environnementale.

18 Zone urbaine de hameau ancien.

dans l'article 15 du règlement écrit, au même titre que les haies, les ripisylves.... Pour ces dernières, elles pourront être mises en place aux abords des cours d'eau qui en sont dépourvus. Concernant les cours d'eau s'écoulant sur le territoire, ils ne sont pas mentionnés au règlement graphique avec une légende dédiée, en contradiction avec l'article R151-43 4° du code de l'urbanisme au titre de la continuité écologique.

La trame verte déclinée à l'échelle communale retranscrite au règlement graphique du PLU correspond au schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). Les vallées des Saints et du Couzilloux sont inscrites en zone N du projet de PLU. Les réservoirs de biodiversités et les Znieff de type 1 sont classés en zonages A, Ap et N du règlement graphique du PLU. Mais, comme souligné ci-avant, le règlement écrit du zonage Ap n'est pas suffisamment protecteur. Les ripisylves bénéficient dans le PLU de la préservation prévue au titre de l'article L 151-23 du code de l'urbanisme.

Le dossier présente une évaluation des incidences Natura 2000 simplifiée¹⁹ qui conclut à « l'absence d'incidences significatives » en se basant sur de simples constats²⁰. Même si des mesures de réduction et d'évitement intéressantes sont proposées²¹, la conclusion sur ce thème n'est pas argumentée et ne se fonde sur aucun pré-diagnostic ou relevés de terrain en matière de biodiversité. Elle ne permet pas formellement d'apprécier l'atteinte (ou non) du projet d'élaboration du PLU à l'intégrité du site Natura 2000 « Pays de Couze ». En guise d'argumentaire, le dossier relève que « la localisation, la taille et l'occupation des sols des secteurs susceptibles d'être impactés par la mise en œuvre du PLU permettent de conclure à l'absence d'incidence significative sur les périmètres écologiques existants du territoire communal »²².

Au niveau de l'OAP n° 1 « secteur centre-bourg », le dossier indique « qu'elle est localisée en bordure d'un site Natura 2000 »²³ et le dossier conclut, sans présenter d'inventaire en matière de biodiversité ou de pré-diagnostic (faune/flore), que « les habitats actuels ne sont pas favorables à la présence d'habitats d'intérêt communautaire ». En réalité, la partie nord/est de l'OAP est comprise dans ce site Natura 2000²⁴ et en Znieff de type 2. Elle est également située à 40 mètres d'un réservoir de biodiversité identifié au Sraddet. En outre, la mesure de réduction envisagée consistant à « la mise en place d'espaces naturels de type jardin et d'arbres » ne suffit pas à garantir la préservation des habitats comme cela est avancé. Pour ce qui est de l'OAP n°2 « Bard » elle est en Znieff de type 2 et en zone Natura 2000²⁵ et le dossier conclut sans argumentation que « le projet d'OAP n'entraînera donc aucune incidence significative quant aux habitats naturels ayant justifié de la désignation du site au réseau européen ». L'évaluation des incidences Natura 2000 est donc à compléter significativement dans le dossier sur les secteurs de projets compris ou à proximité immédiate de ce périmètre Natura 2000.

Enfin, la zone Ueq à l'ouest du bourg, localisée en bordure du Couzilloux et comprenant une haute ripisylve, se situe également dans le périmètre Natura 2000 « Pays de Couze ». Toutefois, aucun inventaire ni évaluation des incidences en termes de biodiversité ne sont présentés.

19 P 46 et suivantes de l'évaluation environnementale.

20 Le dossier avance comme argument que : seules des petites surfaces sont concernées, l'attractivité écologique est limitée, les parcelles sont en continuité de l'urbanisation existante...

21 Par exemple la conservation des haies et des arbres, des travaux en dehors des périodes de reproduction et de nidification et des mesures afin d'éviter les pollutions accidentelles... Ces mesures seront à détailler et des trames spécifiques à ajouter au règlement graphique afin de garantir la préservation des haies, arbres isolés, murets...

22 P 30 de l'évaluation environnementale.

23 P 35 de l'évaluation environnementale.

24 En l'occurrence en ZPS « Pays de Couze ».

25 En l'occurrence en ZPS « Pays de Couze ».

L'Autorité environnementale recommande d'effectuer un inventaire des zones humides, de compléter et conclure l'évaluation des incidences du projet sur l'atteinte des objectifs du site Natura 2000 « Pays de Couze » et d'inscrire au règlement graphique les cours d'eau avec une légende dédiée.

2.4. Changement climatique

L'analyse de l'évolution du territoire face au changement climatique²⁶ a été réalisée. Des projections climatiques sont avancées en matière de précipitations et de températures à l'horizon de 2050. Le dossier souligne que les émissions de GES ont diminué entre 2005 et 2021 (-37%), pour atteindre 931 teqCO₂ émises sur la commune (3,2 teqCO₂/hab). La séquestration carbone de la commune est estimée à 177 kteqCO₂ (en 2021) dans les espaces naturels et agricoles.

Le dossier conclut que « *l'artificialisation et le changement d'affectation des sols* » de même que le changement climatique « *entraînent une diminution du stockage du carbone* ». Le dossier ne précise pas comment la commune s'inscrit dans une trajectoire de neutralité carbone à l'horizon 2050, et ne quantifie pas les émissions de CO₂ induites par l'élaboration du PLU. Il ne propose pas de mesures pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser cette incidence sur l'environnement.

En outre, l'évaluation environnementale doit fournir un bilan carbone explicitant clairement les hypothèses, méthodologie et références de calcul pour démontrer comment le PLU s'inscrit dans l'objectif de réduction des GES. Il doit inventorier toutes les sources d'émission et les comparer à une situation de référence. Détailler les hypothèses et calculs d'un tel bilan permet en outre au territoire d'identifier et de justifier les leviers sur lesquels il est en mesure et prévoit d'agir.

L'Autorité environnementale recommande de produire un bilan carbone du PLU et de modifier ou mettre en place, en conséquence, les mesures ERC et les mesures de suivi en fonction des incidences du PLU identifiées.

L'Autorité environnementale recommande que le dossier soit complété avant toute consultation du public.

²⁶ Source « Clima diag commune ».