

AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE
PROJET DE PLAN LOCAL D'URBANISME DE SAINT-SANDOUX (63)

Le projet de plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Sandoux a été arrêté par délibération du conseil municipal en date du 29 septembre 2015. Il est soumis à évaluation environnementale en application de l'article R.121-14 du code de l'urbanisme. L'article R.121-15 du même code dispose que l'autorité administrative compétente en matière d'environnement pour les PLU est le préfet de département et que celui-ci doit donner son avis sur le dossier complet au plus tard dans les trois mois suivant sa réception, datée du 8 octobre 2015.

L'avis de l'autorité environnementale porte sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU. Il a été préparé par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne.

Le présent avis, transmis à la commune de Saint-Sandoux, doit être joint au dossier soumis à enquête publique et sera publié sur le site internet de la DREAL.

1. Présentation de la commune

La commune est située à 25 km au sud de l'agglomération clermontoise. Elle est accessible notamment par l'autoroute A 75, qui passe à environ 2 km de la commune. Elle appartient à la communauté de communes des Cheires et est comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Clermont.

Du fait de la proximité de ce bassin d'emplois, l'attractivité de la commune a progressé ces dernières années, générant des extensions urbaines récentes sous la forme de secteurs d'habitat pavillonnaire.

Le projet de PLU objet du présent avis vise à remplacer l'actuel plan d'occupation des sols (POS).

2. Analyse du dossier et du projet de PLU

La présente analyse porte sur la qualité du dossier fourni, comprenant en particulier le rapport de présentation (tome 1 : diagnostic ; tome 2 : justifications du projet de PLU), le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), le plan de zonage et le règlement, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.

Le dossier indique que le contenu du rapport de présentation est décrit dans l'article R.123-2 du code de l'urbanisme. Or, étant donné la date du débat portant sur le PADD (23 octobre 2014), ce contenu est fixé par l'article R.123-2-1. Malgré cela, il s'avère que le rapport de présentation comporte bien les principaux éléments figurant dans cet article, et notamment l'analyse de « l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans et programmes [...] avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération », la définition d'« indicateurs [...] pour l'analyse des résultats de l'application du plan [...] », ou encore le « résumé non technique [...] ».

Sur la forme, l'organisation du rapport de présentation rend celui-ci difficilement lisible :

- distinction artificielle entre les deux parties du tome 1 (diagnostic et état initial de l'environnement) ;
- chapitres « évaluation environnementale des projets du PLU », à la fin de chacun des thèmes traités dans ce tome, très peu développés (constats généraux, non territorialisés et non illustrés) qui anticipent sur le contenu du tome 2 ;
- nombreuses redites, notamment en ce qui concerne l'articulation du projet de PLU avec les autres plans, programmes et documents d'urbanisme : p.17 et suivantes du tome 1 (description des grands principes de ces documents sans réelle analyse de l'articulation du projet de PLU avec ceux-ci), éléments relatifs à ces documents présentés dans chacune des parties du tome 1, p.73 et suivantes du tome 2, etc.

2.1. Diagnostic du contexte socio-économique et analyse de l'état initial de l'environnement et de ses perspectives d'évolution

Dans cette partie de l'avis, les indications de pages concernent le tome 1 du rapport de présentation.

Le dossier aborde les principaux thèmes liés à l'environnement de manière globalement satisfaisante. Les cartes de synthèses des enjeux identifiés présentées p.183 à 185 sont toutefois réalisées à une échelle permettant difficilement de prendre connaissance de certains enjeux très localisés (zones humides, par exemple). Des zooms sur certains secteurs auraient été utiles.

Les principaux constats effectués portent sur les sujets suivants :

- Consommation d'espace

Comparée à l'emprise urbanisée en 1999 (28,52 ha), la consommation foncière a été importante entre 1999 et 2009 avec environ 13 ha (p.66).

Une analyse des disponibilités foncières du POS actuel est réalisée (p.67 à 77) et celles-ci sont cartographiées (p.72). Elle fait apparaître une importante capacité de densification du secteur du bourg et de ses quartiers périphériques.

- Milieux naturels et biodiversité

Les zonages d'inventaire et de protection du milieu naturel présents sur la commune ou à proximité de celle-ci sont décrits et cartographiés (p.85 à 95). Leur présence atteste de la grande richesse du secteur en termes de milieux et d'espèces floristiques et faunistiques (oiseaux, en particulier).

Les principaux « cœurs de nature » identifiés sur la commune se situent au niveau des puys de Saint-Sandoux et de Peyronère ainsi que des gorges de la Monne, au nord-ouest. Ils constituent les secteurs concentrant les principaux enjeux en termes de biodiversité. Les échanges entre ceux-ci sont permis par un maillage de milieux divers (boisements, haies et bosquets, ripisylves, milieux agricoles) décrits et cartographiés de façon satisfaisante aux pages 103 à 108.

Les constats suivants sont effectués :

- une progression de la forêt au détriment des espaces agricoles, notamment sur les pentes du puy de Saint-Sandoux ;
- un recul de la haie préjudiciable au maintien des sols et au déplacement des espèces, notamment au sein des espaces agricoles ;
- un obstacle principal aux continuités écologiques constitué par le secteur urbain du bourg.

- Eau

Le réseau hydrographique de la commune, peu développé en ce qui concerne les ruisseaux, est décrit et cartographié aux pages 84 et 100. Cette carte fait apparaître une forte probabilité théorique de présence de zones humides, en particulier au nord-est du centre-bourg, il est donc regrettable qu'un zoom ne soit pas fait sur ce secteur. Il est en outre rappelé que le SDAGE¹ Loire-Bretagne invite les communes à réaliser cet inventaire (p.95).

Il convient de noter que le SAGE² Allier aval, dont le projet est évoqué p.96, a été approuvé par la Commission Locale de l'Eau le 3 juillet 2015.

Le dossier rappelle également que le SDAGE impose que, lors de l'élaboration des PLU, soit étudiée « la cohérence entre le plan de zonage de l'assainissement collectif / non collectif et les prévisions d'urbanisme (mesure 3D-3) » (p.95).

Des plans du réseau d'assainissement du bourg sont fournis p.140 et 141. Leur qualité est toutefois trop faible pour que les indications qui y figurent soient lisibles. Le réseau est principalement unitaire.

La station d'épuration traitant les eaux usées de la commune a une capacité de 1730 eq/hab et est reconnue conforme en équipement et en performance (p.141). Celle-ci est donc suffisante pour prendre en charge les effluents supplémentaires dus à la croissance démographique envisagée à l'horizon 2030.

Les problèmes posés par la gestion des eaux pluviales (« débordements notamment en zone nord-est » : p.142) auraient mérité d'être mieux caractérisés afin que le PLU soit en mesure de définir des mesures précises permettant d'y remédier. Il est en effet précisé que « si la commune souhaite poursuivre le développement de son urbanisation [ce qui est le cas], il est indispensable d'adopter une nouvelle

1 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

2 Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

stratégie ».

- Qualité de l'air et émissions de gaz à effet de serre

La qualité de l'air au niveau de la commune est à juste titre considérée comme globalement bonne du fait de l'absence de sources notables de polluants atmosphériques à proximité. Le principal enjeu identifié sur ce sujet concerne la limitation de la consommation d'énergies émettrices de polluants atmosphériques dans les domaines des transports et de l'habitat.

La bonne desserte routière de la commune, due notamment à sa proximité avec l'A75, induit un phénomène de périurbanisation se traduisant par une extension des secteurs d'habitat pavillonnaire (p.57).

Le dossier indique que « les migrations pendulaires sont en augmentation croissante » et qu'« il existe [aujourd'hui] peu d'alternative au tout-voiture » (p.58). Plus de la moitié des ménages dispose de 2 voitures ou plus, ce qui pose question quant aux problèmes de stationnement dans le centre-bourg et dans les secteurs pavillonnaires (générant une consommation d'espace accrue) et de dégradation de la qualité de l'air.

Les modes de transport collectifs tels que le covoiturage, le bus et le train, sont évoqués rapidement. Il aurait été intéressant de disposer d'un ordre d'idée du nombre d'habitants ayant recours à ce dernier mode de transport, présenté comme « pouvant constituer un outil concurrentiel à la voiture » étant donné la bonne fréquence de desserte de la gare de Vic-le-Comte.

Les liaisons douces sont également évoquées, mais uniquement sous l'angle « randonnée ». Les cheminements piétons permettant d'accéder au bourg (commerce, école, etc.) depuis les zones pavillonnaires auraient pu être identifiés.

Concernant le secteur de l'habitat, il aurait été intéressant de connaître quelques caractéristiques du parc de logements communal, notamment son âge.

- Paysage

Une description de l'ambiance paysagère de la commune est effectuée aux p.154 à 163. Elle est illustrée par de nombreuses photographies. Celles-ci auraient utilement pu être repérées sur un plan.

Si les différentes prises de vues permettent de globalement comprendre les enjeux paysagers de la commune, il aurait été pertinent que soit réalisée une carte de synthèse faisant apparaître les principaux secteurs présentant des sensibilités (franges périurbaines, pentes des puys et lieux offrant des vues ouvertes sur ceux-ci, gorges de la Monne, etc.) En particulier, la « trame végétale jouant un rôle important dans la mise en valeur des entrées [de bourg] » évoquée page 68 aurait mérité d'être cartographiée.

Il en va de même concernant le patrimoine architectural, décrit de façon globale (p.168 à 178), mais dont les éléments remarquables auraient pu être localisés.

- Espaces agricoles

La surface agricole utile (SAU) de la commune, située dans la petite région agricole « Limagne viticole », est de 521 ha. Elle est en augmentation depuis 2000. Le nombre d'exploitations recensées est stable (12). Celles-ci, essentiellement individuelles, pratiquent majoritairement la céréaliculture et l'élevage. La vigne est très minoritaire (0,3 % de la SAU) mais globalement stable, de même que les vergers. Le dossier signale un recul des terres en herbe depuis 10 ans, sans pour autant le quantifier (seule information disponible : 155 ha en 2010).

En cohérence avec le ScoT, qui identifie les secteurs à protéger (grandes cultures, zones viticole et vergers), le dossier souligne l'importance de préserver les terrains agricoles (p.39).

2.2. Justification des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), le plan de zonage et le règlement

- Hypothèses démographiques

La communauté de communes des Cheires à laquelle appartient Saint-Sandoux bénéficie d'un solde démographique positif (+ 1,3 % depuis 2010 : p.22). La population communale connaît quant à elle un taux de croissance annuel de l'ordre de 3,45 % depuis 1999. Elle compte aujourd'hui 924 habitants. La taille des ménages, actuellement stable aux alentours de 2,5 personnes par logement, devrait légèrement baisser d'ici 2030 (2,4 personnes).

Les différents scénarios démographiques envisagés à l'horizon 2030 (tome 1, p.26) consistent en :

– un maintien de la dynamique de croissance démographique communale actuelle, soit une population future d'environ 1390 habitants ;
– une croissance nulle : dans ce scénario, annoncé comme peu probable, seul le desserrement des ménages imposera la construction de nouveaux logements ;
– une croissance intermédiaire (+ 1,1 %) basée sur l'évolution attendue à l'échelle plus large du sud de l'agglomération clermontoise, soit une population future d'environ 1066 habitants (arrondie à 1100). C'est ce dernier scénario que le PADD a choisi, de façon pertinente, de retenir.

- Construction de logements

Le dossier indique que le PLH modifié suite à l'approbation du SCoT a alloué à la commune une enveloppe de construction de 90 logements à l'horizon 2030, dont 23 nécessairement en « dents creuses » dans le tissu urbain, sur une surface de 6,3 ha, correspondant à une surface moyenne par logement de 700 m². Il est à noter que cette moyenne d'environ 5 logements par an correspond au rythme de construction constaté durant ces dernières années (tome 1, p.48).

En considérant une taille moyenne des ménages de 2,4 habitants par foyer, ces nouveaux logements pourraient accueillir 216 nouveaux habitants, soit un peu plus que l'ambition démographique de la commune pour 2030 (accueil de 1100 – 924 = 176 nouveaux habitants), même en tenant compte du desserrement des ménages résidant actuellement sur la commune.

La possibilité d'avoir recours à des formes urbaines diversifiées (individuel groupé, voire petit collectif) n'est pas évoquée. La surface de 700 m² par logement préconisée par le SCoT est en effet un objectif à minima sous lequel il pourrait être opportun de descendre dans certains secteurs (petites parcelles dans le bourg ou en continuité immédiate de celui-ci, en particulier). En outre, la capacité de densification des hameaux isolés n'est pas étudiée.

De plus, si le dossier identifie bien la réhabilitation de logements vacants, dont le nombre est en hausse depuis 2006 (40 aujourd'hui), comme un objectif nécessaire à « la sauvegarde du patrimoine architectural et du maintien de l'identité communale » (tome 1, p.47), il ne fixe pas d'objectif chiffré de résorption de la vacance pour réaliser l'objectif d'accueil de nouveaux habitants en limitant la consommation d'espace.

Enfin, il n'est pas indiqué si les objectifs du PLH pour la période 2009-2014 en termes de logement locatif social notamment par sortie de vacance présentés p.49-50 ont été atteints.

2.3. Analyse des impacts potentiels de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement et mesures envisagées pour y remédier

Dans cette partie de l'avis, sauf mention contraire, les indications de pages concernent le tome 2 du rapport de présentation.

Comme indiqué plus haut, l'analyse des impacts du PLU sur l'environnement est disséminée dans les différentes parties du rapport, et notamment : « évaluation environnementale des projets du PLU » (T1) et « explication du zonage et du règlement » (T2). Une approche par type d'enjeu (continuités écologiques, zones humides, émissions de gaz à effet de serre, etc.) aurait permis de rendre celle-ci plus lisible.

L'analyse des impacts du projet de PLU porte sur les principaux enjeux suivants :

- Consommation d'espace

Le projet de PLU prévoit de réduire les zones d'extension pavillonnaire en périphérie du bourg prévues au POS. Au total, il réduit les surfaces urbanisables de 13,14 à 2,53 ha (tome 2, p.68).

Toutefois, la capacité de densification des secteurs déjà construits paraît sous estimée, car, comme vu dans la partie précédente, elle se base sur une taille moyenne de 700 m² par logement. Or, le recours à des types d'habitat plus denses permettrait d'atteindre des densités plus élevées. De plus, aucun objectif de résorption du taux de vacance sur la commune n'est défini. Le bien-fondé de la définition de nouvelles zones d'urbanisation (deux zones d'urbanisation future, Aug, prévues p.36) peut ainsi être questionné au regard de ces éléments. Par ailleurs, malgré le fait que soit évoquée « la diversité des demandes en logements », les orientations d'aménagement et de programmation définies sur ces deux zones (p.38 et 39) n'évoquent pas le recours aux types d'habitat diversifiés cités plus haut.

De façon pertinente, le règlement ne définit aucun maximum d'emprise au sol afin de tendre vers une « densité maximale ».

Enfin, le dossier précise que le maintien voire le renforcement des activités économiques ne générera pas

de consommation d'espace, car elle s'effectuera sur place dans le centre bourg et le foyer atelier de Ceyran.

- Milieu naturel et biodiversité

Les principaux secteurs possédant un intérêt écologique que sont les pentes boisées des puys de Saint-Sandoux et de Peyronère et la vallée de la Monne, sont classés en zone naturelle (N) dans le projet de PLU, évitant le risque d'impact dû à l'urbanisation.

Les articles N13 et A13 prévoient la sauvegarde, le maintien et l'entretien des haies et alignements d'arbres existants. Afin de faciliter l'application de cette disposition, y compris dans les secteurs urbains et à urbaniser, ces structures devraient faire l'objet d'un zonage spécifique.

De même, les secteurs de ripisylve devraient être identifiés sur le plan de zonage afin de garantir leur protection (marge de recul prévue p.11 du PADD).

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des deux secteurs d'urbanisation future (p.38 et 39) prévoient le maintien et la recréation de structures végétales sur les parcelles concernées, et font apparaître leur lien avec la trame existante.

Une zone de jardins (Uj) est prévue au nord-est : si l'objectif de « valoriser le cadre de vie des habitants » apparaît clair, celui de « conforter la trame verte intra-muros » aurait pu être précisé en détaillant les liens de ce secteur avec les structures végétales environnantes permettant de résorber la rupture de continuité écologique générée par le bourg.

Enfin, le secteur urbanisé en extension du centre bourg (Ug) est réduit au nord-est par rapport au POS en raison de « la présence de zones humides » (p.23). Or, la carte fournie montre qu'une importante partie de la zone Ug prévue reste tout de même dans une enveloppe de forte présomption de zones humides et le dossier n'explique pas comment a été fixée la limite de la nouvelle zone Ug au regard de cette présomption.

- Eau

Le dossier indique qu'« une révision du schéma directeur d'assainissement pour une conformité avec le PLU est en cours ». Il aurait été nécessaire, comme le demande le SDAGE, que l'analyse de cette conformité figure dans le dossier de PLU.

- Qualité de l'air et émissions de gaz à effet de serre

Le règlement de la zone Ud (centre ancien) impose un nombre de places de stationnement automobile important pour chaque logement construit, une ou deux selon que la surface de plancher est inférieure ou supérieure à 40 m². Cette disposition est susceptible de rendre difficile la densification de ce secteur, sur lequel des dents creuses ont pourtant été identifiées (tome 1, p.72). De plus, elle semble contradictoire avec les enjeux soulevés de « meilleure organisation des déplacements, et notamment des transports collectifs » et de maîtrise des « émissions de gaz à effet de serre » (tome 1, p.61). Pour les secteurs d'habitat pavillonnaire (Ug) et d'urbanisation future (AUg), le nombre de places exigé est même égal à trois. La mutualisation des places de stationnement aurait pu être étudiée.

- Paysage

Le principe de protection du cône de vue sur le centre bourg depuis le nord-est, déjà présent dans le POS actuel, est maintenu dans le projet de PLU. Est ainsi défini un secteur Ud*, sur lequel la hauteur des constructions est limitée à 6 mètres, bordé par une zone non aedificandi.

D'autre part, le reclassement en zone agricole de la frange est du bourg suite à « une volonté municipale forte de marquer l'arrêt de l'urbanisation sur ce secteur à forte empreinte agricole situé en entrée de bourg » (p.66) est certainement pertinente, malgré le fait que cet enjeu n'ait pas été relevé dans l'analyse de l'état initial.

2.4. Suivi des conséquences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement

Le dossier ne définit que trois indicateurs : nombre d'habitants, nombre de logements par typologie et nombre de constructions commencées (p.88). Ceux-ci semblent insuffisants pour réaliser un suivi efficace de l'impact du PLU sur l'environnement. Pourraient être ajoutés, par exemple, l'évolution de la SAU de la commune, le nombre de foyers raccordés au réseau d'assainissement collectif, la surface de zones humides, le linéaire de haies présentant un intérêt écologique.

Par ailleurs, l'analyse des résultats de l'application du PLU devra être effectuée dans un délai de neuf ans

(et non dix, comme l'indique le dossier) à compter de son approbation, conformément aux dispositions l'article L.123-12-1 du code de l'urbanisme.

2.5. Résumé non technique

Ce document permet de prendre connaissance de l'évaluation environnementale du projet de PLU de manière satisfaisante.

3. Synthèse et conclusion

Le rapport de présentation montre que le projet de PLU prévoit une forte réduction des zones à urbaniser par rapport au POS actuel.

La justification de celles-ci mériterait toutefois d'être développée. Les capacités de densification des secteurs déjà urbanisés semblent en effet pouvoir encore être optimisées et aucun objectif de résorption de la vacance des logements n'est défini.

Pour les autres enjeux environnementaux, le projet prévoit des dispositions intéressantes, même si l'assurance de la protection des structures végétales permettant d'assurer les continuités écologiques (haies, bosquets, ripisylve, etc.) mériterait d'être apportée en identifiant clairement celles-ci sur le plan de zonage.

Le rapport de présentation du PLU qui sera approuvé doit comprendre une description de la manière dont il a été tenu compte du présent avis de l'autorité environnementale.

Clermont-Ferrand, le 17 décembre 2015

Le préfet,

Signé