



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU PUY-DE-DÔME

AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE
PROJET DE PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL DE LA COMMUNAUTÉ
DE COMMUNES DE LA VALLÉE DE L'ANCE (63)

arrêté le 29 janvier 2015

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes de la Vallée de l'Ance (CCVA) a été arrêté par délibération du conseil communautaire le 29 janvier 2015.

Il fait l'objet d'une 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 PLUi 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, le 16 février 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 PLUi. 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 communauté de communes de la Vallée de l'Ance, doit être joint au dossier soumis à enquête publique et sera publié sur le site internet de la DREAL.

Il porte sur la qualité du dossier fourni, comprenant notamment un rapport de présentation (RP), un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), un règlement, 17 plans de zonages et des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi.

1. Présentation de la communauté de communes de la Vallée de l'Ance

La CCVA est composée de dix communes : Saint-Anthème, Viverols, Sauvessanges, Saint Clément de Valorgue, Saint Romain, Saillant, Eglisolles, La Chaulme, Baffie, Medeyrolles.

Elle est située en limite sud-est du département du Puy-de-Dôme, sur le périmètre de plusieurs bassins de vie (Ambert, Craponne et Arlanc en Auvergne, Montbrison, Saint-Bonnet-le-Château et Usson-en-Forez en Rhône-Alpes). Elle rassemble 3025 habitants sur un territoire à caractère rural et localisé à une altitude moyenne de 1000 mètres, le long de la vallée de l'Ance, affluent direct de la Loire. Une partie de la CCVA est intégrée au parc naturel régional (PNR) du Livradois-Forez.

Outre les compétences obligatoires « aménagement de l'espace » et « développement économique », la CCVA est dotée de compétences optionnelles en matière de « logement et cadre de vie », « voirie communautaire » et « éclairage public ».

Ce projet de PLUi remplacera l'actuel POS de Saint-Anthème et instituera un document d'urbanisme pour les neuf autres communes, actuellement sous le régime du règlement national d'urbanisme.

2. Qualité du dossier

Les principaux enjeux environnementaux liés à l'élaboration de ce PLUi sont la consommation d'espace, la protection du patrimoine naturel (notamment l'eau et les zones humides), les paysages, ainsi que les risques naturels. Les observations du présent avis se concentrent donc sur ces enjeux. Certains autres enjeux, comme les déplacements, la qualité de l'air, l'énergie ou les nuisances, peuvent être considérés comme modérés, et le dossier prévoit des mesures globalement adaptées pour limiter les impacts du projet de PLUi sur ceux-ci. En revanche, la question des déchets n'est pas abordée par le dossier alors que le sujet méritait d'être évoqué, même brièvement.

2.1. Évaluation globale de la qualité du dossier

Sur la forme, le rapport de présentation comporte les parties réglementairement exigées par l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme. Le dossier est globalement bien documenté et illustré, avec de nombreux éléments graphiques et photographiques de qualité et utilement légendés.

- Résumé non technique (RNT)

Le résumé (page 207 RP) présente de manière très synthétique les enjeux généraux auxquels la démarche d'élaboration du PLUi a répondu. Il aurait pu détailler et localiser ces enjeux pour retranscrire plus fidèlement les principales conclusions du dossier.

- Indicateurs de suivi

Le dossier présente, page 209-210 (RP), 27 indicateurs de suivi. Certains seront difficiles à renseigner et à exploiter ("*linéaire de liaisons douces dédiées*", "*dépollution/requalification des sites libérés en milieu urbain existant*", "*continuités écologiques repérées et cartographiées*"). Des indicateurs plus simples auraient pu être introduits (par exemple : nombre de permis de construire, nombre de résidences secondaires). Pour chacun, les données actuelles auraient dû être fournies.

- Articulation avec les autres documents de planification

Les documents supra-communaux sont bien cités et le dossier présente en détail la charte du PNR du Livradois-Forez ainsi que le plan local de l'habitat de l'arrondissement d'Ambert. Les autres documents sont mentionnés et utilisés dans les analyses thématiques qui les concernent (par exemple : le SDAGE¹ Loire Bretagne ou le projet de SRCE²).

2.2. Qualité du diagnostic de l'état initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement est présenté dans le rapport de présentation, pages 41 à 78. Il aborde notamment les thèmes de l'occupation des sols et des milieux naturels, les enjeux paysagers, les risques et les ressources énergétiques. L'analyse socio-économique (pages 11 à 40, RP) apporte des analyses complémentaires, en particulier en matière de démographie, d'habitat, de vie économique et sociale (emplois, commerces et services), d'activité agricole, ou de réseaux de transport.

Le rapport de présentation évoque donc bien l'ensemble des thèmes importants pour mener une réflexion sur le projet d'aménagement du territoire au regard des enjeux environnementaux. Pour un certain nombre de thèmes, les données fournies sont suffisantes. Elles sont analysées de manière satisfaisante pour permettre de dresser un portrait représentatif du territoire de la CCVA. Le dossier présente de manière étayée les principales caractéristiques du territoire, en particulier : le caractère rural de l'activité et des paysages, l'habitat dispersé en hameaux, la concentration des services et commerces sur certaines communes, la stabilisation de la population depuis 2000, le rôle important des résidences secondaires dans la vie du territoire, le vieillissement de la population plus marquée que dans le reste du département, l'éloignement des bassins de vie, les deux zones d'activités économiques bien remplies et l'identification des quelques disponibilités restantes. L'approche paysagère et architecturale est particulièrement bien développée, mettant en valeur les différentes entités paysagères et la richesse du patrimoine bâti.

En revanche, les éléments d'analyse du dossier sont relativement succincts sur certains sujets qui auraient mérités d'être approfondis. Cela aurait permis de mieux qualifier les enjeux, de les hiérarchiser et de caractériser de manière plus fine ceux qui ont une influence notable sur les choix d'urbanisation. C'est particulièrement le cas pour les thèmes suivants :

1. schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

2. schéma régional de cohérence écologique

- Eau potable, assainissement, zones humides

La thématique de l'eau constitue un enjeu central pour la vallée de l'Ance. Le dossier explique notamment les enjeux propres aux chevelus (réseaux fins de petits ruisseaux proches des sources) caractéristiques de la vallée. Il présente en particulier les enjeux spécifiques liés au classement Natura 2000, « *rivière à moule perlière* », qui dépend directement de la « *qualité de l'eau exceptionnelle* » dont dispose cette tête de bassin versant (page 201 RP). En conclusion, le dossier estime que « *la préservation des ressources en eau et sa qualité sont des enjeux primordiaux pour la préservation de ce site* » (page 201 RP).

De même, comme le dossier indique (page 48 RP) que « *le territoire a une responsabilité forte vis-à-vis de ce milieu [= localisation en tête de bassin versant]* » et « *que ces milieux fragiles [sont] soumis aux menaces de l'urbanisation (rejets potentiels dans le milieu, assainissement individuel défectueux, remblaiement des zones humides [...])* », ce thème aurait dû être traité avec une vigilance particulière. Pour autant, plusieurs points du dossier auraient mérité un complément :

- Concernant l'eau potable, le dossier évoque certaines difficultés d'approvisionnement et décrit les renforcements de captages qui ont été nécessaires (p. 44 RP), mais il n'indique pas si les problèmes ont effectivement et entièrement été résolus.

- Les éléments relatifs à l'assainissement sont à préciser :

La carte de localisation des équipements (p. 45 RP) ne permet pas de savoir si les installations existantes permettent un traitement des eaux usées satisfaisant, tant en quantité et en qualité. L'annexe 5.2 (annexes sanitaires) présente les projets et études menés récemment par les communes au sujet de leurs réseaux d'assainissement, mais sans conclusion systématique sur les décisions effectivement prises et mises en œuvre. Le dossier aurait dû exprimer clairement si des points de difficulté ont été identifiés, autant sur les bourgs que sur les hameaux.

La question de l'assainissement non collectif n'est pas abordée. Le dossier ne permet donc pas de connaître la proportion de l'assainissement individuel sur la CCVA et s'il constitue ou non un risque de dégradation potentielle de qualité des eaux sur tout ou partie du territoire.

- les zones humides sont présentées comme nombreuses et importantes et leur « *intérêt fort* » est souligné par le dossier (p. 48 RP). Il indique même qu'une « *étude a été réalisée sur le territoire communal* » (p.201 RP). Pour autant, aucun élément de cette étude ne figure dans le dossier : comment ont été recensées les zones humides ? Cette étude a-t-elle précisé les enveloppes de probabilité ou bien cartographié précisément ces zones ? Un document cartographique est-il disponible à l'issue de cette étude ? Ces éléments auraient utilement pu être intégrés au dossier.

- Espace agricole

Le PADD considère l'activité agricole comme une « *activité importante en termes de gestion et d'entretien des paysages mais surtout en termes de vie locale* » (PADD, p.6).

Il explique (p. 31-32) que, si l'emploi agricole a fortement baissé entre 2000 et 2010, la surface agricole utile est restée stable, avec une augmentation de la surface moyenne par exploitation. Il précise que l'élevage laitier reste l'activité agricole privilégiée sur la CCVA, ce qui est cohérent avec la proportion importante de prairie et pâtures. Il mentionne également une proportion importante d'agriculteurs de moins de 40 ans, illustrant l'attractivité du territoire pour l'installation.

En revanche, alors que le PADD (page 6) évoque « *les espaces agricoles structurants* » ainsi que des « *enquêtes agricoles* », ces éléments ne sont pas décrits dans l'état initial. Une analyse des enquêtes aurait permis d'expliquer les perspectives de développement de l'activité agricole. La carte présentée dans le PADD (page 8), à une échelle très large, présente les surfaces agricoles, mais elle ne permet pas de localiser les enjeux. Les « *espaces structurants* » soulignés dans le PADD n'y sont pas identifiés.

- Milieu naturel et biodiversité

On peut déduire des différents éléments du dossier qu'il s'agit d'un enjeu important pour le territoire. La présence de deux types de sites Natura 2000 (Hautes-Chaumes sur la partie nord et rivière à moule perlière sur la vallée de l'Ance) est bien présentée dans le dossier.

Le PADD précise quant à lui que « *la valorisation de la trame verte passe également par la préservation de la nature qui se manifeste pas la présence de boisements naturels, haies ou encore ripisylves* » (page 13 PADD).

À ce sujet, le dossier comporte des imprécisions sur deux points :

- En matière de continuités écologiques, le dossier s'appuie sur l'étude de définition de la trame verte et bleue (TVB) effectuée par le PNR du Livradois-Forez. Des cartes, extraites de cette étude, sont présentées pages 203-204. Elles comprennent beaucoup d'informations ce qui les rend difficilement compréhensibles. Les éléments de décryptage proposés par le dossier sont limités, mais ils permettent de rendre compte du fait que l'urbanisation ne constitue pas un obstacle pour le maintien des réservoirs et des continuités existants. Plus concrètement, dans sa déclinaison locale de la TVB, le dossier aurait pu utilement recenser les haies, les boisements naturels et les ripisylves, qui sont des supports effectifs de biodiversité. Cela aurait été cohérent avec le PADD, qui les cite comme un enjeu.

- Dans sa présentation de l'occupation du sol, le dossier explique la domination des forêts (59 % du territoire) et des prairies (22 % du territoire). Concernant la forêt, le dossier indique que la majorité des espaces forestiers du territoire sont des forêts résineuses de production. Le caractère monospécifique de ces forêts plantées est souligné (p. 47 RP), ainsi que la pauvreté de ces massifs pour la biodiversité. Compte tenu du fort pourcentage de la forêt dans l'occupation des sols, des éléments cartographiques auraient pu compléter ces informations afin de distinguer les forêts de façon approximative selon leur richesse écologique.

- Risques

Le dossier présente des données relatives aux différents types de risques qui datent de 2004, alors que le porter à connaissance de l'État, en date d'avril 2012, comporte des données plus récentes. Il convient donc d'actualiser le dossier sur ce sujet.

En complément, et même s'ils sont peu nombreux, une cartographie des risques identifiés devrait être fournie, en particulier pour les inondations et mouvements de terrain sur les communes concernées (Saint Anthème, Saint Clément de Valorgue et Viverols, notamment).

2.3. Examen des explications des hypothèses de développement

Une grande partie du dossier (page 77 à 176) est consacrée à la justification des choix d'aménagement. Elle consiste à expliquer chacune des orientations du PADD au regard des constats faits dans l'état initial et à présenter comment ces choix ont été traduits dans le règlement. Cette démarche, intéressante, est menée de manière systématique et rigoureuse pour la plupart des thèmes abordés. Elle contient cependant quelques imprécisions, notamment lorsqu'il s'agit de présenter les hypothèses de développement de la commune en matière d'accueil de population et de mode d'urbanisation.

En effet, le PADD prévoit de « *s'inscrire dans une logique d'accueil raisonnée* » (axe 2, objectif 1). Il présente (page 9) le scénario intermédiaire retenu qui se traduit par plusieurs objectifs en matière d'accueil de population et de construction de logements, par exemple une croissance de population souhaitée de 0,7 % par an qui correspond à l'accueil de 375 habitants d'ici 2025. Ces données chiffrées n'apparaissent que dans le PADD et aucune justification ne vient les étayer dans le rapport de présentation.

Celui-ci aurait pourtant pu lever plusieurs ambiguïtés. Les questions suivantes auraient en particulier dû y être traitées :

- Quels sont les autres scénarii de développement examinés ? Un scénario tendanciel de référence a-t-il été envisagé pour permettre une comparaison avec le scénario intermédiaire finalement choisi ?
- Comment ont été déterminés les « 4 phénomènes de consommation de logement » que le PADD prend en compte : quels sont les phénomènes en question ? Comment est calculé « le besoin effectif réel de 215 logements » (page 9 PADD) à partir des 178 logements nécessaires pour accueillir 375 habitants supplémentaires ? Quelle est la contribution souhaitée de chacune des communes à la poursuite de la résorption de la vacance ?
- Si l'objectif annuel annoncé de construction de 12 logements/an correspond bien à la moyenne observée pour le nombre de permis accordés sur les 10 dernières années (page 24 RP), il soulève la question du choix de l'échéance de 2025 : En effet pour atteindre les 215 logements ciblés par le PADD en respectant ce rythme, 18 années seront nécessaires.

Le PADD fixe aussi un objectif intitulé « *vers un urbanisme plus économe en espace* » (PADD, page 11) qui vise 10 logements à l'hectare (soit 1000m²/logement), en diminution par rapport à la moyenne constatée sur les 10 dernières années (entre 3 et 4 logements à l'hectare selon le PADD, page 11) dont l'atteinte effective aurait pu être mieux démontrée. Par exemple, une incohérence est à noter, car le projet (page 151 RP) évoque 232 logements nouveaux alors que le PADD en mentionne 215.

Ces imprécisions méritent d'être levées.

3. Incidences probables de la mise en œuvre du PLUi sur l'environnement et mesures envisagées pour y remédier

- Consommation d'espace

Lors de l'élaboration du PLUi, un travail significatif a été mené pour identifier les parcelles constructibles. Il se traduit par la désignation de 30,94 ha de potentiel constructible sur l'ensemble des 10 communes. Comparé aux 30 ha actuellement urbanisables dans le POS de la commune de Saint Anthème, seule commune à disposer d'un document d'urbanisme, ce chiffre montre l'impact positif du projet de PLUi par rapport à la situation actuelle.

Le mode d'urbanisation choisi consiste prioritairement, selon le dossier, à densifier le tissu existant en organisant l'urbanisation essentiellement à l'intérieur et autour des bourgs. Ceux-ci sont classés en trois types de pôles (proximité, appui et accueil) selon leur taille et les services et équipements dont ils disposent. Ce sont logiquement les 3 pôles de proximité constitués par les communes de Saint-Anthème, Viverols et Sauvessange qui sont destinés à accueillir 60 % de la population espérée soit 128 logements au total.

Pour autant, le dossier aurait pu préciser, au sein de ces pôles de proximité, la part des zones constructibles dans les bourgs par rapport à celles situées dans les hameaux. Un examen des plans de zonage laisse supposer que, même en dehors des 10 bourgs, un certain nombre de hameaux restent urbanisables, en dent creuse voire en extension immédiate, parfois même de manière linéaire le long des routes (Saint-Anthème). Des explications auraient dû être apportées sur ces points.

- Milieux naturels et biodiversité

Le PADD affiche des objectifs ambitieux en matière de préservation de l'environnement et du cadre de vie (axe 3 : valoriser la présence de l'eau au sein du territoire et conforter l'image « verte », p. 13 PADD).

Le projet de PLUi mobilise cependant peu les outils permettant une préservation des milieux naturels. Il propose simplement un zonage A ou N pour les milieux qu'il considère comme à enjeux (ex : « *le projet de PLUi s'est attaché [...] à préserver la trame bleue composée de l'Ance et son chevelu et de leur ripisylve, et des zones humides en zonant un maximum de ces secteurs en zone Naturelle ou Agricole* », p.205 RP).

Pour améliorer les effets du projet sur la biodiversité, une réflexion aurait pu être conduite sur l'opportunité d'utiliser des dispositions telles que le classement en espace boisé classé ou l'article L.123-1-5 III du code de l'urbanisme afin de :

- préserver la ripisylve, et principalement celle des cours d'eau à moules perlières qui sont classés en site Natura2000 linéaire ;
- signaler les haies et alignement d'arbres qui auraient dû être recensés pour la définition de la TVB locale.

En outre, la cartographie des zones humides aurait dû être fournie dans le dossier. Une carte des zones humides superposée avec celle des zones constructibles aurait constitué un argument plus solide pour expliquer comment celles-ci ont effectivement été prises en compte dans les choix d'urbanisation.

Une incohérence subsiste par ailleurs dans le dossier présenté : la zone 1 AU de Sauvessanges fait l'objet d'un « plan des prescriptions » dans les OAP (page 15 OAP), qui identifie clairement 1 zone humide dans la bande constructible des 20 mètres. Cette OAP aurait dû exclure cette zone humide.

- Préservation de la ressource en eau

Compte tenu de l'enjeu fort affiché à plusieurs reprises dans le dossier, la préservation des ressources en eau aurait dû être un critère discriminant pour les choix des zones ouvertes à l'urbanisation. En l'état, le dossier n'est pas assez précis pour s'assurer que les mesures proposées sont suffisantes pour une préservation adaptée de cette ressource.

S'agissant de la capacité des systèmes d'assainissement à assumer le développement prévu dans le projet de PLU, le dossier affirme que « *la plupart de ces stations sont en sous-charge et sont donc capables d'absorber l'arrivée de nouvelles populations* » (page 181 RP) mais ne démontre pas correctement cette affirmation du fait des imprécisions sur ce point mentionnées ci-dessus.

- Risques

Le règlement ne prévoit pas de zonage spécifique pour les zones inondables. En l'absence de description claire de ce risque dans l'état initial, le dossier ne permet pas d'évaluer les effets de ce choix.

De plus, alors que le dossier indique qu' « *aucun développement n'est projeté à l'abord des cours d'eau* » (page 181 RP), des parcelles semblent constructibles le long de l'Ance à Saint-Anthème.

4. Synthèse et conclusion sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi

La démarche d'élaboration du PLUi constitue une réflexion collective importante et de qualité pour les dix communes de la communauté de communes de la Vallée de l'Ance. Le dossier retranscrit le travail exigeant réalisé afin de caractériser le territoire et de définir un projet commun. Il décrit également comment la priorité donnée à l'urbanisation des pôles de vie les plus significatifs contribuera à mettre en œuvre les principaux choix affirmés par le PADD (maîtriser la consommation d'espace, urbaniser de manière hiérarchisée et rationalisée).

Toutefois, cette démarche aurait permis une meilleure prise en compte de l'environnement si les points suivants avaient été approfondis :

- la justification de l'évaluation des besoins en logements nouveaux. Celle présentée dans le dossier paraît élevée et conduit à une surface constructible importante par rapport à

l'accroissement de population prévu ;

- une prise en compte plus approfondie de la préservation de l'eau à travers une meilleure évaluation des capacités de l'assainissement à absorber correctement le développement prévu ;
- le recensement plus précis des milieux naturels à enjeu. Cela concerne en priorité les milieux liés à l'eau, telles que les ripisylves et les zones humides ;
- l'exploitation de données actualisées pour les risques naturels.

Le rapport de présentation du PLUi 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 **13 MAI 2015**

Le préfet,



Michel FUZEAU