



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à l'élaboration du PLU
de la commune de Lempdes-sur-Allagnon (43)**

Avis n° 2018-ARA-AUPP-00428

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 17 avril 2018, a donné délégation à François Duval, membre de la MRAe, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 2 mai 2018, 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 l'avis sur l'élaboration du PLU de Lempdes-sur-Allagnon.

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 Monsieur le Maire de la commune de Lempdes-sur-Allagnon, le dossier ayant été reçu complet le 06 février 2018 .

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement 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, la directrice générale de l'agence régionale de santé a été consultée et a transmis un avis le 22 février 2018.

A en outre été consulté le directeur départemental des territoires de la Haute-Loire qui a produit une contribution le 09 mars 2018.

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.

Synthèse de l'Avis

La commune de Lempdes-sur-Allagnon, située dans la plaine de la Limagne Brivoise en Haute-Loire (43), est traversée par l'autoroute A75. Elle comptait 1329 habitants en 2015 (données INSEE). Elle connaît une décroissance continue de sa démographie depuis 1968 qui s'est toutefois stabilisée depuis 2009. La population au 1^{er} janvier 2017 affichée dans le rapport de présentation est de 1352 habitants.

Pour la MRAe, les enjeux environnementaux relatifs à ce projet de révision de PLU sont les suivants :

- la maîtrise de la consommation foncière et la lutte contre l'étalement urbain au regard des surfaces prévues en termes de développement à la fois résidentiel et économique ;
- la protection des espaces agricoles, notamment ceux de la Limagne Brivoise à potentialités agronomiques élevées ;
- la préservation des fonctionnalités des milieux naturels, notamment celles de la zone Natura 2000 de la vallée de l'Allagnon et la continuité écologique entre le sud et le nord de la commune.

Le projet de PLU envisage l'accueil de population nouvelle à hauteur de 130 habitants, soit une croissance de +0,6 % par an, sur les quinze prochaines années. Il prévoit la réalisation d'une soixantaine de logements avec l'ouverture à l'urbanisation d'une zone résidentielle de 2,26 ha en extension urbaine et planifie également une nouvelle zone de 44 ha à des fins économiques. Ce développement se réalise majoritairement sur des terres agricoles à fort potentiel agronomique de la Limagne Brivoise, au sud du territoire de la commune et participant à la biodiversité locale.

Le tome « justification des choix retenus » du rapport de présentation reste sommaire et incomplet sur des éléments majeurs. En effet, les ambitions démographiques de la collectivité et les choix en matière de développement économique ne sont pas étayés de manière argumentée.

Les impacts du projet de PLU sont présentés par thématiques d'une façon parfois confuse et pas toujours complète notamment sur les enjeux importants du territoire que sont les espaces agricoles, les continuités écologiques et les zones humides.

Contrairement à ce qui est affirmé par le PADD, le projet de PLU ne privilégie pas l'urbanisation à l'intérieur des enveloppes urbaines pour limiter la consommation d'espace. Les densités préconisées apparaissent relativement faibles et tendent à poursuivre une urbanisation pavillonnaire consommatrice d'espace alors que la commune de Lempdes-sur-Allagnon, ne semble pas soumise à une forte pression foncière.

Le territoire communal est traversé par la vallée de l'Allagnon qui fait l'objet d'un classement en zone Natura 2000. Les incidences du projet concernant cette zone et la prise en compte de sa protection sont correctement appréciées.

Le PLU ne définit cependant pas des dispositions réglementaires suffisantes pour prendre en compte de manière adaptée la préservation des milieux agricoles et naturels de la commune.

L'ensemble des recommandations de l'Autorité environnementale est détaillé dans le corps de l'avis qui suit.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux	5
1.1. Présentation du territoire	5
1.2. Présentation du projet de PLU	6
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe	7
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation	7
2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution	7
2.2. 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	9
2.3. Cohérence avec les documents de rang supérieur	10
2.4. Analyse des incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives	11
2.5. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	11
2.6. Résumé non technique.....	12
3. La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU	12
3.1. Maîtrise de la consommation foncière et lutte contre l'étalement urbain	12
3.2. Protection des espaces agricoles.....	13
3.3. Préservation des fonctionnalités des milieux naturels	14

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

1.1. Présentation du territoire

La commune de Lempdes-sur-Allagnon compte 1329 habitants en 2015 (données INSEE). La démographie de la commune décline depuis 1968 et s'est stabilisée depuis 2005 à environ 1300 habitants. La population au 1^{er} janvier 2017 affichée dans le rapport de présentation est de 1352 habitants. La commune appartient à la communauté de communes d'Auzon Communauté, dont le siège est Sainte-Florine, commune voisine d'environ 3 000 habitants. Elle n'est pas couverte par les orientations d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) ni par un programme local de l'habitat. Cette commune rurale s'inscrit dans l'espace périurbain du pôle de Sainte-Florine. Son Plan d'occupation des sols, en date du 11 février 2010 est aujourd'hui caduc. Elle est donc actuellement soumise, en matière de droit des sols, à l'application du règlement national d'urbanisme.

Localisée au nord-ouest du département de la Haute-Loire, la commune de Lempdes-sur-Allagnon est éloignée des pôles d'influence importants (Clermont-Ferrand, 47 km, Le Puy-en-Velay, 71 km) mais s'inscrit dans l'aire de proximité de Brioude (17 km). Elle se situe le long d'axes routiers structurants qui la traversent et la desservent (A75 et RN102).

La commune compte 475 emplois (en 2014) répartis entre des entreprises industrielles et commerciales (sur une zone d'activités de 36 ha et au sein du tissu urbain). Une carrière est implantée à l'est de l'A75. L'agriculture occupe une part importante du territoire (25 %). L'analyse paysagère décrit la « petite plaine agricole de Limagne » dans laquelle s'inscrit cette activité. Elle en souligne le potentiel agronomique reconnu (parcelles de grande culture dédiées aux céréales). Le paysage y est très ouvert avec un maillage de haies arborées lâches ponctuant de grandes parcelles de cultures, des prairies artificielles et de rares pâturages.

Les espaces naturels de la commune qui font l'objet de zonages d'inventaire¹ sont essentiellement liés à la présence de la rivière Allagnon. Ils sont localisés sur la partie nord en limite d'urbanisation et concernent aussi des espaces boisés à l'ouest de la commune. Sur l'ensemble de la commune, en dehors du bourg, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Auvergne identifie un enjeu relatif à la présence potentielle de corridors thermophiles en pas japonais.

1.2. Présentation du projet de PLU

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) liste les objectifs du projet de PLU de Lempdes-sur-Allagnon sous la forme de « six orientations » et traduit les intentions en matière de soutien à l'attractivité du territoire et de préservation des espaces agricoles ou des milieux naturels. Cependant, la formulation des enjeux du PADD reste générale et intentionnelle sur la façon dont le projet de PLU devra infléchir les tendances observées en matière de consommation foncière ou prendre en compte les milieux naturels.

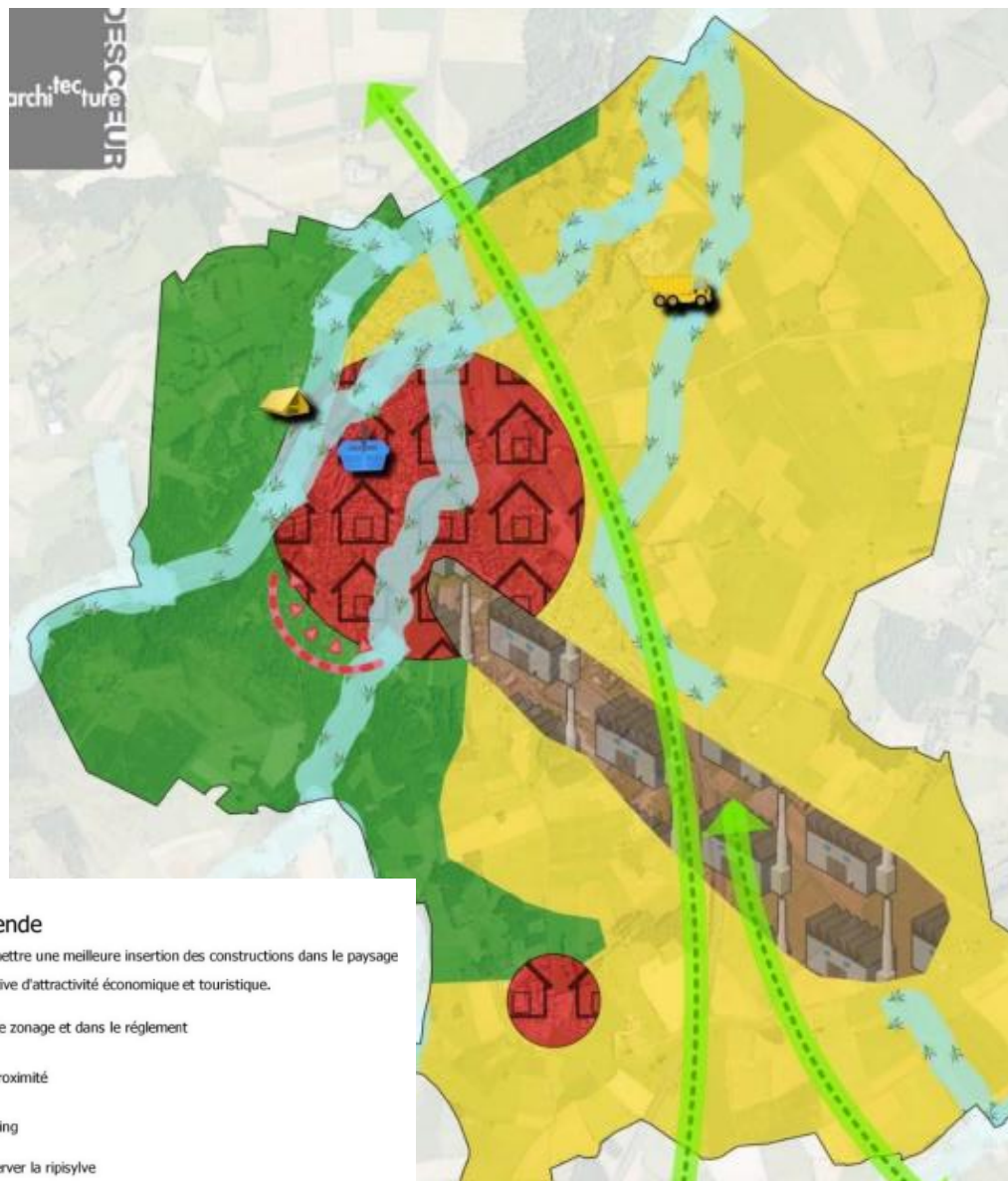
Le projet de PLU envisage l'accueil de population nouvelle à hauteur de 130 habitants, soit +0,6 % par an, sur 15 ans. Il prévoit l'ouverture à l'urbanisation d'une zone de 2,26 ha, à des fins résidentielles, située entre une zone agricole, une zone naturelle et la zone d'activités de « Bonnes ». Il planifie également une

1 La commune est concernée par les zonages suivants : Site NATURA 2000 « Vallées et gîtes de la Sianne et du Bas Allagnon » (FR8301067) ; ZNIEFF de type 1 « Basse vallée de l'Allagnon de Lempdes au Saut du Loup » et « Gorges de l'Allagnon » et ZNIEFF de type 2 « Pays coupés » et « Coteaux de Limagne occidentale »

zone de 44 ha à des fins économiques². Ce développement se réalise majoritairement sur des terres agricoles à fort potentiel agronomique au sud du territoire de la commune.

Les espaces bâtis du bourg et les développements récents sont concernés par les enjeux environnementaux de la Vallée de l'Allagnon et des espaces boisés. Ces espaces remarquables sont situés au sein ou à proximité du bourg de la commune.

La carte de synthèse des orientations du PADD (ci-dessous) permet de localiser globalement les principales dispositions mises en œuvre :



Légende

-  Stopper l'urbanisation sur les hauteurs afin de permettre une meilleure insertion des constructions dans le paysage
-  Axes routiers majeurs à valoriser dans une perspective d'attractivité économique et touristique.
-  Carrière en exploitation à prendre en compte dans le zonage et dans le règlement
-  Créer et développer les services et commerces de proximité
-  Permettre le maintien et le développement du camping
-  Protéger la trame bleue et les zones humides, préserver la ripisylve
-  Coeur de nature d'intérêt écologique majeur à conserver. Renforcer les trames.
-  Contenir l'extension des bourgs ; préserver leur silhouette et leur lisibilité ; favoriser le renouvellement urbain
-  Permettre le maintien et le développement des équipements économiques locaux
-  Terre de grandes cultures : conserver les terres agricoles afin de protéger le secteur agroalimentaire

Source : Tome2 p.8

2 Zone logistique portée par le Syndicat intercommunal de développement économique Allier-Allagnon (SYDEC) depuis 2012.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du territoire et du projet de PLU sont :

- la maîtrise de la consommation foncière et la lutte contre l'étalement urbain au regard des surfaces prévues en termes de développement à la fois résidentiel et économique ;
- la protection des espaces agricoles, notamment ceux de la Limagne Brivoise à potentialité agronomique élevée ;
- la préservation des fonctionnalités des milieux naturels, notamment celles de la zone Natura 2000 de la vallée de l'Allagnon et la continuité écologique entre le sud et le nord de la commune.

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

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est avant tout une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet de document d'urbanisme, au regard des incidences de sa mise en œuvre sur l'environnement. Le rapport de présentation doit retranscrire cette démarche, intégrant notamment l'état initial, la justification des choix, l'évaluation des incidences et la description des mesures prises par la collectivité pour éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs³.

Le projet de PLU de Lempdes-sur-Allagnon ne répond pas totalement à cette démarche, et appelle des remarques, qui sont développées ci-dessous.

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

Le diagnostic du territoire est présenté dans le tome 1 (synthèse du diagnostic) et dans le tome 4 (diagnostic et état initial de l'environnement – version complète). Tous les thèmes nécessaires pour rendre compte de la situation initiale du territoire sont abordés⁴. Les enjeux sont formulés en synthèse de chaque partie, en lien avec la présentation de pistes de réflexion opérationnelles pour l'élaboration du PLU.

Par exemple, le document rend compte, de manière appropriée, de l'enjeu fort que constitue la préservation des terres agricoles du territoire, en raison de leur potentiel agronomique. Ce point mériterait toutefois d'être accompagné par une localisation des secteurs à enjeux identifiés dans le diagnostic agricole (localisation des sièges d'exploitations, besoins de développement des exploitations, secteurs exploités soumis à pression urbaines).

Certains aspects mériteraient d'être développés de façon à caractériser la définition des orientations du projet de PLU.

3 Code de l'urbanisme, article R.151-1 à 4

4 Démographie - Economie - Vocation agricole - Equipements et services - Transport et déplacement - développement urbain - Architecture traditionnelle et récente - Habitat - Les espaces naturels - Les risques naturels - La qualité environnementale - Les paysages.

L'Autorité environnementale recommande de clarifier et de compléter les points qui suivent.

– Le rythme de consommation foncière par l'habitat

La consommation foncière par l'habitat (p.61) est évaluée à près de 9,69 ha sur la période 2009-2013⁵. Une présentation spatiale de cette consommation d'espace rend compte des dynamiques observées sur le territoire (urbanisation au sein de l'enveloppe urbaine ou en extension dans le bourg-centre) sur les années 1948, 1968, 1989 et 2015. Toutefois cette représentation cartographique n'est accompagnée d'aucun chiffre et d'aucun élément statistique et quantitatif permettant d'analyser le rythme de la consommation d'espace rapportée à l'évolution de la population.

– L'analyse des potentialités urbaines

Le dossier doit analyser la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis⁶. L'analyse présentée s'appuie uniquement sur la comparaison entre les disponibilités de l'ancien POS (p.72 du rapport de présentation) avec le projet de PLU. Elle ne distingue pas les disponibilités foncières situées au sein de l'enveloppe urbaine de celles en extension. De plus, elle ne rend pas compte quantitativement des possibilités de construction que constituent les dents creuses localisées au sein du tissu urbain, notamment dans la partie sud qui dispose d'un tissu relativement lâche. L'estimation du potentiel de densification dans la zone urbaine n'est ni exprimée par secteur géographique, ni quantifiée.

Le dossier est très insuffisant sur ce point essentiel. Il donne une image imprécise du potentiel existant qui paraît pourtant important. La réduction, certes significative, des surfaces à urbaniser du PLU par rapport à celles du POS antérieur ne peut justifier l'absence de dispositions effectives pour contribuer à la maîtrise de la consommation foncière.

– La description des milieux naturels à préserver, notamment ceux qui pourraient être touchés par le projet de PLU

L'ensemble du rapport présente successivement les différents éléments présents sur le territoire de la commune (ZNIEFF, zonages aquatiques, corridors bio-écologiques, zones humides, trame bleue, trame verte...) ainsi que la zone Natura 2000 « vallées et gîtes de la Sianne et du bas Allagnon »⁷.

Le rapport reste général et ne décrit pas précisément les enjeux liés à la définition de nouveaux secteurs urbanisables par le projet de PLU sur ces milieux naturels sensibles. Ainsi, certains éléments du dossier montrent les milieux thermophiles en pas japonais⁸ et les zones humides localisés au sein ou à proximité immédiate de l'enveloppe urbaine et de la zone logistique SYDEC. Ces secteurs mériteraient une analyse plus détaillée de façon à caractériser les enjeux à prendre en compte par le projet de PLU.

– Les perspectives d'évolution relatives à la gestion des eaux usées

Le dossier ne démontre pas que la population supplémentaire envisagée et la zone logistique SYDEC de 44 ha n'auront pas d'incidence sur la capacité de traitement des équipements d'assainissement et les rejets dans le milieu naturel.

5 Cette donnée mérite d'être précisée et approfondie : elle est exploitée avec la source DDT43, GRAIG, DREAL (p.61 RP - diagnostic complet) qui intègre toutes les formes d'habitat (petits collectifs ou habitats groupés), même les bâtiments industriels.

6 Code de l'urbanisme L151-4.

7 Tome 1.4 diagnostic complet p. 96 et suivantes et tome 1.1 diagnostic synthèse p 40.

8 Exemple la zone UI logistique du SYDEC de 44ha en milieux thermophiles en pas japonais et en zones humides répertoriées au SAGE.

2.2. 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

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 et sur les choix de zonage et de règlement. Les arguments présentés concernant les principaux enjeux environnementaux que doit prendre en compte le PLU sont généralement faiblement étayés et mériteraient d'être davantage explicités.

– Justification du choix de scénario adopté pour le développement démographique :

Le diagnostic complet (p. 85 à 87) présente trois scénarii :

- scénario 1 : population stabilisée à 1 352 habitants

- scénario 2 : poursuite des tendances observées

Ce scénario, qui prend pour référence la croissance comparable des toutes dernières années avec une variation annuelle moyenne de +0,1 % sur 15 ans ;

mérite d'être précisé. En effet, les données de l'INSEE font ressortir une stabilisation de la population autour de 1 320 habitants depuis 2010 après une baisse continue depuis 1968 (-260 personnes soit -13,2 % de 1968 à 2010). Ce scénario inclut donc une certaine marge d'incertitude⁹ ;

- Scénario 3 : croissance

Ce scénario est construit à partir de l'hypothèse de croissance « attendue » dans le territoire voisin du SCoT Sancy-Val d'Allier Sud (+0,8 %/an) centré sur Issoire et celle observée à l'échelle du département de la Haute-Loire (+0,4%) entre 2008 et 2013.

Le projet retient le scénario n° 3 qui prévoit ainsi, à l'horizon 2032, une augmentation de population égale à 130 habitants, soit + 0,6 % de croissance annuelle moyenne.

Le dossier ne démontre pas comment les dynamiques territoriales et démographiques de ce territoire, sous influence de Clermont-Ferrand et Issoire, sont transposables à celles de la communauté d'Auzon. Il mériterait d'être davantage étayé sur ce point. Les facteurs d'attractivité du territoire qui ont permis de retenir ce scénario ambitieux en matière d'accueil de population, ne sont pas exposés.

À partir des hypothèses retenues (évolution de la taille des ménages passant de 2,1 à 2 ; densité moyenne de 1 000 m² par logement, rétention foncière de 30 %) ce scénario définit un objectif de 59 logements neufs se traduisant par un besoin de foncier de

- 7,7 ha¹⁰.

Par ailleurs, ce choix ne semble pas prendre en compte les objectifs de lutte contre la vacance qui font l'objet d'efforts en cours à l'échelle de la Communauté d'Auzon et pourraient conduire à diminuer les besoins en logements neufs¹¹ et donc en foncier.

9 Le dossier affiche une « une courbe démographique qui semble s'infléchir positivement depuis 2008 », avec une population de 1352 en 2017 (p.24 annexe 4) alors que les dernières données INSEE disponibles (2015) laissent supposer une stabilisation à 1329 habitants entre 2009 et 2015

10 Les autres scénarii concluaient sur un besoin foncier de 0,8 ha au plus.

11 Le dossier évoque une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) menée par Auzon Communauté de 2011 à 2016 (p.84 tome4)

Pour l'Autorité environnementale, ce projet ne répond pas convenablement à l'objectif national de maîtrise de la consommation d'espace. Il prévoit une augmentation de la population de +0,6 % en moyenne annuelle, en s'écartant des tendances observées, sans argumentation étayée et se traduit par une augmentation de la consommation d'espace projetée de 7,7 ha pour l'habitat.

– Justification des besoins en matière d'activités économiques et de lutte contre l'étalement urbain

Le dimensionnement de la zone logistique du SYDEC de 44 ha, ainsi que le choix pour son implantation, méritent d'être justifiés. Bien que cette zone ait fait l'objet d'une étude d'impact dans le cadre d'une DUP en 2012 et, à ce titre, d'un avis de l'Autorité environnementale¹², il conviendrait en premier lieu de fournir les éléments à caractère socio-économique qui ont conduit à la définition d'un programme d'aménagement à vocation logistique, d'importance, prévu dans le cadre de la nouvelle zone UI. Il serait également utile de présenter, à l'échelle du PLU, comment le projet répond aux exigences en matière de prise en compte des enjeux environnementaux du site.

En outre, **l'Autorité environnementale rappelle que les arguments de comparaison entre le projet de PLU et le POS ne constituent pas des justifications suffisantes**¹³. En effet, le POS caduc, a été approuvé dans un cadre législatif et réglementaire qui ne portait pas les mêmes exigences qu'actuellement concernant la gestion économe de l'espace.

L'Autorité environnementale recommande de développer l'exposé des raisons qui justifient les choix d'urbanisation opérés dans le cadre du projet de PLU, en examinant notamment les solutions de substitution raisonnables qui prennent en compte des objectifs de protection de l'environnement.

2.3. Cohérence avec les documents de rang supérieur

Le dossier comprend une description des plans et programme de rang supérieur que le PLU doit prendre en compte (milieux aquatiques et SDAGE Loire-Bretagne, Sage Allier aval, continuités écologiques et schéma de cohérence écologique Auvergne). Cependant, la manière dont le rapport rend compte de l'articulation du projet de PLU avec ces plans ou programmes est superficielle. Le dossier doit exposer de manière plus explicite la façon dont la délimitation des secteurs constructibles a intégré les objectifs de préservation des milieux aquatiques, notamment des zones humides, et les réservoirs de biodiversité.

En effet, les cartes relatives aux zones humides¹⁴ n'ont pas été interfacées avec le zonage du PLU. La justification des choix concernant cet item n'est pas présentée alors qu'elle semble concerner la zone UI de 44 ha. Concernant les réservoirs de biodiversités et les corridors écologiques du SRCE, le rapport est contradictoire. La carte du tome 2 (p. 84) met en évidence que la zone d'urbanisation future AUg intègre un espace sensible alors que la carte (p. 81) tend à montrer que les enjeux ont été pris en compte par le zonage en intégrant le corridor à la zone naturelle N qui jouxte la zone d'urbanisation future. Compte-tenu des éléments qui précèdent et de cette contradiction, la conclusion (p. 84) sur le fait que les projets du PLU semblent compatibles avec les orientations du SRCE n'est pas démontrée.

L'Autorité environnementale recommande d'ajouter une analyse portant sur les documents de planification relatifs à la gestion de l'eau et les continuités écologiques en raison des enjeux potentiels qu'elles constituent sur la commune.

12 Avis Ae du 7 décembre 2012 projet de « zone logistique sud Auvergne (43) » .

P. 72 du tome 2 : « le zonage du PLU fait apparaître les efforts notables de la commune pour réduire le foncier, passant de 34,3 ha au POS à 8,05 ha au PLU... »

14 La carte p.83 tome 2 (compatibilité avec le schéma directeur d'assainissement) et les cartes p.105 et 106 du tome 4 (SAGE Alagnon)

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

L'analyse des incidences du projet de PLU sur l'environnement est présentée dans le tome 2 (p.73-87).

L'analyse des incidences du projet sur la zone Natura 2000 est réalisée dans le tome 2 p.85 et suivantes et démontre de manière adaptée que les dispositions du PLU prennent en compte les enjeux de cette zone.

Selon le dossier, les impacts sont considérés comme « modérés » pour certains thèmes (démographie, économie, services, équipements, tourisme, mobilité, risques), « faibles » sur d'autres (agriculture, architecture et patrimoine, ressources naturelles, espaces naturels et corridors écologiques) ou « moyens » (urbanisme et habitat) voire « positifs » pour les énergies. Les incidences de la zone logistique du SYDEC sont considérées comme traitées avec l'étude d'impact de 2012 et ne sont pas présentées. Des mesures « compensatoires » sont improprement affichées par thème mais relèvent essentiellement de généralités qui ne représentent pas des mesures pertinentes pour atténuer les impacts négatifs du projet sur les enjeux environnementaux, ceux-ci n'étant pas toujours correctement mis en évidence dans l'analyse de l'état initial (cf § 2.1 du présent avis).

S'agissant par exemple des perspectives de consommation d'espace agricole, le dossier s'appuie uniquement sur l'espace bâti urbain sans considérer le secteur d'implantation de la zone logistique SYDEC comme une terre agricole et conclut à un impact faible ce qui ne représente pas la réalité de la situation. Aucune mesure d'évitement ne semble avoir été envisagée, par exemple en engageant une réflexion en privilégiant le comblement des dents creuses ou la reconquête des friches existantes dans la zone UI de 34 ha avant toute urbanisation nouvelle. La zone UI en extension ne prévoit, non plus, aucune OAP¹⁵, ni disposition en termes de phasage de l'ouverture à l'urbanisation des 44 ha qui pourraient contribuer au maintien de l'activité agricole.

De plus, le dossier ne caractérise pas non plus l'impact du secteur d'urbanisation future AUg¹⁶, alors que ce secteur se trouve sur un corridor écologique recensé au SRCE et est partiellement concerné par une zone inondable (aléa moyen et fort). Ce secteur est couvert par une OAP très sommaire. L'urbanisation est prévue au coup par coup en fonction de la réalisation de la voirie et des équipements, les éléments de biodiversité et de risques qui pourraient conditionner la délimitation de la zone et les aménagements ne sont pas présentés.

L'Autorité environnementale recommande de présenter les incidences du PLU sur ces secteurs, notamment les enjeux sur les milieux naturels et agricoles et sur les paysages pour la zone logistique UI et la zone AUg.

2.5. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets

Le tome 2 (p.90 et 91) liste des indicateurs mais le dispositif de suivi n'est pas présenté (seule une analyse des résultats de son application au plus tard à l'expiration d'un délai de 10 ans à compter de son approbation est prévue). Les thèmes identifiés pour suivre la mise en œuvre du PLU sont pertinents mais certains indicateurs méritent d'être complétés (consommation de l'espace pour l'habitat et pour les activités ; évolution de la superficie des zones humides ; préservation des milieux thermophiles et des haies). De plus, l'organisation de ce suivi (mode de gouvernance, périodicité et structure chargée du recueil)

15 Orientation d'aménagement et de programmation.

16 Ce secteur, de 2,26 ha, est dans un corridor diffus et thermophile.

n'est pas définie.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir le dispositif sur ces points. De plus, il est rappelé que ce dispositif doit être opérationnel dans le but « d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées »¹⁷, il n'a pas vocation à être utilisé uniquement dans un bilan sur 10 ans¹⁸.

2.6. Résumé non technique

Le résumé non technique (tome 3) fait l'objet d'un document facilement identifiable dans le rapport de présentation. L'essentiel du projet de PLU est présenté, de manière synthétique et largement illustrée. Il reprend les éléments essentiels pour donner au public une information accessible du dossier de PLU. Toutefois, il ne rend pas compte de l'évaluation environnementale ni de la façon dont les dispositions du PLU prennent en compte les enjeux environnementaux, ce qui constitue un manquement sérieux.

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

3.1. Maîtrise de la consommation foncière et lutte contre l'étalement urbain

Le PADD propose de « favoriser le remplissage des enveloppes urbaines pour limiter la consommation des espaces ». A l'examen du dossier, l'Autorité environnementale observe que les dispositions réglementaires du PLU ne s'orientent pas réellement dans ce sens. Les éléments qui suivent témoignent de ces insuffisances.

- **L'urbanisation des dents creuses**¹⁹

Le projet de PLU ne privilégie pas leur urbanisation. Les zones UD et UG présentent une délimitation assez proche du bâti existant mais contiennent des « dents creuses » de taille importante qui auraient mérité d'être recensées et de faire l'objet d'OAP afin de favoriser une plus forte densification du tissu bâti existant avant l'ouverture à l'urbanisation de la zone AUg. Cette analyse mériterait d'être menée sur l'ensemble de la zone UG mais également sur la zone US qui fait apparaître des tènements fonciers importants disponibles notamment au carrefour avec l'A 75, tout en présentant une palette très large de vocations (hébergement hôtelier et touristique, logements, équipements sportifs, services, locaux techniques et industriels).

- **L'urbanisation de la zone AUg**²⁰

Le projet de PLU ne prévoit aucun phasage de l'ouverture à l'urbanisation²¹ de la zone AUg. Un tel phasage pourrait permettre de rendre progressive la consommation d'espace, en fonction de

17 Cf. Article R151-3 6° du code de l'urbanisme.

18 Le délai de bilan du PLU a été ramené à 6 ans par la loi ALUR et 3 ans pour l'habitat.

19 Le dossier explique qu'autour du bourg le nouveau tissu urbain est beaucoup plus lâche que dans le centre du bourg sans quantifier les dents creuses visibles sur la carte (p.66 ; du tome4).

20 Le projet de PLU inclut un secteur AUg, immédiatement constructibles, pour un total d'environ 2,26 hectares. localisés dans le tissu urbain existant entre une zone d'habitat et la zone d'activité existante.

21 À ce titre, le règlement ne prévoit pas de conditionnalité en termes de remplissage des autres secteurs constructibles avant l'ouverture du seul secteur classé en d'urbanisation pour l'habitat (zone AUg de 2,26 ha)

l'arrivée effective de population dans le cas où le scénario 3 ne se réaliserait pas, et de préserver, dans cette hypothèse, son usage agricole actuel.

En l'absence de ces dispositions, l'urbanisation de la zone AUg, présente le risque de favoriser une urbanisation diffuse et peu dense. En effet, l'OAP affiche la volonté de réaliser un minimum de 15 logements sur une superficie de 2,26 ha avec 25 % de la superficie consacrée à la voirie. La densité théorique affichée est de 1 000m² / logement, en progrès par rapport à la densité observée sur la décennie précédente²². Toutefois, le calcul montre que 15 logements sur cet espace de 2,26ha porte la densité à 1 130m² / logement, soit un effort modeste de recherche d'amélioration de la maîtrise de la consommation d'espace.

- **Le développement des espaces dédiés à l'accueil d'activités**

L'extension de la zone d'activités portée par le SYDEC s'étend sur une superficie de 44ha dont la quasi-totalité porte sur des espaces aujourd'hui agricoles. Cette zone n'est pas encadrée par une OAP qui organiserait et phaserait l'implantation des constructions et la réalisation des équipements communs (voirie, gestion des eaux pluviales et usées) et préciserait ses conditions d'insertion paysagère. Un schéma est inscrit dans le rapport relatif à la justification des choix (tome 2 - p.74), mais il est très peu précis et n'a aucune valeur réglementaire.

Par ailleurs l'ensemble de la zone Ui (78 ha au total) présente des règles d'implantation des constructions très lâches avec des marges de recul de 5 à 15m le long des voiries ce qui contribue à favoriser une faible densité et une forte consommation d'espace.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la réflexion sur la maîtrise de l'urbanisation, en particulier pour la nouvelle zone d'activités en zone UI pour et pour la zone résidentielle AUg dont les conditions d'ouvertures mériteraient d'être précisées de façon à limiter la consommation foncière.

3.2. Protection des espaces agricoles

Le PADD prévoit des objectifs ambitieux relatifs à la pérennisation des espaces agricoles. Cet objectif se traduit notamment par une volonté de préserver le potentiel agricole des exploitations et d'innovation du secteur agroalimentaire par la mise en place de zonages agricoles spécifiques. Le projet de PLU prévoit un secteur agricole ANC, non constructible dont les valeurs agronomiques et paysagères des terres sont à protéger fortement. Ce secteur est toutefois circonscrit à une petite partie de la plaine agricole (située à l'ouest le long de l'A75 et le long de l'Allagnon). Les autres secteurs agricoles (soit la majorité) sont régis par un secteur AC correspondant à des secteurs où le maintien et/ou la restructuration des activités agricoles est nécessaire, où les possibilités de construire sont limitées répondant aussi à l'objectif de préserver en priorité la plaine agricole fertile ce qui est cohérent avec la dynamique agricole observée sur le territoire.

Toutefois, le potentiel d'implantation au sein de la zone UI existante n'a pas été estimé et la zone d'activités nouvelle (44 ha) est classée en zone d'urbanisation immédiate UI. Son ouverture à l'urbanisation n'est pas conditionnée au remplissage de la zone existante et n'est pas encadrée par une orientation d'aménagement et de programmation spécifique qui pourrait phaser l'urbanisation en lien avec son usage agricole.

L'Autorité environnementale, au regard des objectifs de protections des terres agricoles affichés par la commune dans le PADD, des disponibilités non répertoriées dans la zone d'activité existante et de l'absence de définition d'une OAP pour encadrer l'urbanisation de ce secteur de 44 ha, recommande de prendre en compte de manière adaptée dans le PLU, la préservation et le maintien des espaces agricoles.

22 Cf tome 2 p.73, la consommation moyenne sur la période précédente de 10 ans est estimée à 1 185m² / logement.

3.3. Préservation des fonctionnalités des milieux naturels

Le PADD prévoit des objectifs relatifs à la préservation des espaces naturels et des corridors écologiques du territoire principalement sur les réservoirs de biodiversité et les continuités écologiques du territoire.

De manière concrète, certaines dispositions du règlement et du plan de zonage contribueront effectivement à la préservation des milieux naturels. Par exemple, le règlement identifie des espaces paysagers intra-muros (jardins fonds de parcelles...) et des éléments paysagers, localisés en zone U, du projet de PLU, qui contribueront au maintien de la trame verte au sein du centre-bourg, des ripisylves, des haies et des alignements d'arbres reportés sur le plan de zonage.

L'Autorité environnementale relève en particulier sur cette question les éléments qui suivent.

- **La protection des haies et des espaces boisés** : le PADD (p. 43) affiche la volonté de protéger la trame verte de la commune : les espaces boisés et le maillage bocager. Le règlement prévoit la protection de certains linéaires de haies au travers d'une OAP « transversale » en zone U et désigne quelques espaces en tant qu'espace boisé classé situés en zone N et Us.

- **Les continuités écologiques du territoire**, bien que représentées graphiquement (cartes, plan de zonage, information complémentaires), ne sont pas préservées efficacement. Ainsi, le projet de PLU prend en compte de manière limitée les zones de protection du SRCE, notamment, la zone AUg et la zone logistique du SYDEC situées dans des corridors écologique ou en zones humides.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir les points suivants :

- **la protection des réservoirs diffus et corridors thermophiles en pas japonais**

La zone AUg et la zone logistique SYDEC, sont situés sur des réservoirs diffus et des corridors thermophiles identifiés dans le SRCE. L'urbanisation effective de ces secteurs doit être précédée d'un inventaire des milieux présents qui permettra de localiser les éléments supports de biodiversité par des mesures adaptées à leur préservation. L'OAP de la zone AUg prévoit un contour de la zone d'implantation des constructions par un espace vert, mais cette disposition apparaît sommaire et ne s'appuie sur aucun élément d'identification du territoire permettant de considérer qu'il protège les éléments déterminants du site. Par ailleurs la délimitation de la zone aurait pu extraire de l'espace constructible le secteur concerné par un risque inondable fort identifié au PPRi de l'Alagnon.

- **La protection des zones humides**

Le diagnostic démontre que la commune est susceptible d'abriter de nombreuses zones humides sur son territoire. Le règlement du PLU prévoit un dispositif adapté de protection des secteurs aquatiques concernant les ripisylves et le réseau hydrographique, qui sont identifiés dans le règlement avec un niveau de protection adapté. En revanche, **le projet mériterait un travail de recensement sur les secteurs de forte probabilité de présence de zone humide de façon à définir des mesures de protections pertinente notamment dans le secteur d'urbanisation de la zone logistique du SYDEC.**