

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
PROJET DE PLAN LOCAL D'URBANISME (PLU) DE LAVEISSIÈRE (15)

Le projet de plan local d'urbanisme (PLU) de Laveissière a été arrêté le 12 juillet 2011. Ce document est soumis à évaluation environnementale en application de l'article R.121-14 du code de l'urbanisme.

L'article R.121-15 du code de l'urbanisme dispose que l'autorité administrative compétente en matière d'environnement pour les PLU est le préfet de département. En application de ce même article, celui-ci doit donner son avis sur le dossier complet au plus tard dans les trois mois suivant sa réception, datée du 11 août 2011.

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

Le présent avis doit être joint au dossier soumis à enquête publique par la commune de Laveissière.

1. Présentation de la commune et du projet de PLU

La commune de Laveissière est située dans le département du Cantal, à environ 45 km au nord-est d'Aurillac. Elle présente une urbanisation composée de petites entités urbaines, réparties essentiellement le long de la vallée de l'Alagnon. Le bourg est un village-rue, où l'urbanisation se concentre principalement le long de l'ancienne RN 122. Les hameaux traditionnels ont établi leur situation au regard des préoccupations agricoles. L'urbanisation s'est également développée en liaison avec les activités touristiques, sur deux sites distincts : la station de ski du Lioran et le Font d'Alagnon.

Le projet de PLU prévoit une urbanisation future dans la proximité du bourg et des principaux villages de la vallée, et également une réhabilitation du bâti afin de densifier la partie agglomérée.

RESUME

Ce résumé rassemble les principaux jugements portés par l'autorité environnementale dans son avis. Il est indissociable du reste de l'avis et ne peut pas s'y substituer.

Qualité du dossier

A l'exception du résumé non technique, l'évaluation environnementale présentée dans le dossier comprend bien toutes les parties exigées par le code de l'urbanisme.

La dispersion de l'évaluation environnementale entre le rapport de présentation et les annexes rend sa compréhension très difficile.

- Description de l'état initial de l'environnement

Elle identifie correctement les principaux enjeux environnementaux de la commune.

- Analyse des impacts du projet de PLU sur l'environnement et mesures envisagées pour les éviter, les réduire ou les compenser

Les impacts sont analysés de façon globalement trop générale. Concernant Natura 2000, la nécessité d'une évaluation des incidences est évoquée mais pas réalisée de façon satisfaisante.

Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

Ces principaux enjeux sont correctement pris en compte dans le PADD.

Les objectifs et ambitions environnementales du PADD ne sont pas assez clairement traduits dans le règlement et le zonage. Ces documents comportent des imprécisions et incohérences qui ne permettent pas d'évaluer totalement les impacts potentiels du projet de PLU, ni l'efficacité des mesures envisagées pour les éviter, les réduire ou les compenser, en particulier en ce qui concerne le secteur de la station du Lioran.

2. Qualité du dossier

L'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation comporte toutes les parties requises par l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme à l'exception du résumé non technique. La dispersion de l'évaluation environnementale entre le rapport de présentation et les annexes rend sa compréhension très difficile.

2.1. Résumé non technique

Le projet de PLU ne comporte pas ce document, exigé par l'article R 123-2-1 6° du code de l'urbanisme, afin de faciliter la compréhension par le public des principaux enjeux environnementaux du territoire et de la façon dont le PLU les prend en compte.

2.2. Analyse de l'état initial de l'environnement et principaux enjeux environnementaux de la commune

L'évaluation environnementale du plan présente un diagnostic globalement complet du milieu physique, du paysage, du patrimoine naturel et du contexte écologique de la commune.

Dans son ensemble, le projet de PLU met en exergue comme un des premiers atouts de la commune sa richesse paysagère et naturelle.

- Eau et milieux humides

La partie « protection des milieux aquatiques » se limite à une énumération des documents de gestion et d'aménagement des milieux aquatiques en cours, en élaboration ou achevés. De plus, si le projet de PLU mentionne bien le SDAGE Loire-Bretagne 2010-2015, le SAGE et le contrat de rivière achevé, il ne fait pas état du contrat territorial 2010-2015 venant en continuité du contrat de rivière et du plan d'action du SAGE en cours d'élaboration.

Le diagnostic fait référence à un inventaire complet des zones humides réalisé par le conservatoire botanique national du massif central (CBNMC) et le syndicat interdépartemental de gestion de l'Alagnon (SIGAL). Il fait peu apparaître que, outre la préservation de la biodiversité, un des enjeux fondamentaux de la protection des zones humides, particulièrement pour le sous bassin versant de l'Alagnon, est la gestion quantitative de la ressource : régulation des apports d'eau soudains (crues, inondation) ou au contraire soutien d'étiage. Cet enjeu est également fondamental pour l'utilisation de la ressource pour les activités humaines : alimentation en eau potable, agriculture, neige artificielle, etc.

Le zonage d'assainissement relatif au secteur du Lioran n'a pas été intégré aux annexes du PLU. Cela ne permet pas d'évaluer la cohérence entre les deux documents et de garantir la possibilité de raccordement de nouveaux immeubles sur le réseau existant.

En matière d'eau potable, le bilan besoins/ressources actuel est excédentaire. Un captage sur le secteur des Prades, pour l'alimentation de la station du Lioran, a été ouvert par DUP du 29 septembre 2010. Les captages sur la commune sont en capacité d'alimenter l'arrivée de nouvelles populations.

Les périmètres de protection des ouvrages de captage sont localisés de manière trop imprécise.

La qualité de l'eau distribuée n'a pas été décrite ainsi que les moyens pour remédier à d'éventuelles pollutions, alors même que des non-conformités bactériologiques récurrentes sont relevées sur les secteurs desservis par les réseaux de « Cheyrousses », « Ampalat » et « La Pierre de l'Ours ».

- Biodiversité et milieux naturels

Le territoire de la commune de Laveissière est concerné par trois sites Natura 2000. Ceux-ci sont correctement décrits et cartographiés.

Le projet de PLU identifie bien les grands corridors écologiques ainsi qu'un réseau de haies. Ne figurent pas en revanche dans le diagnostic les différents obstacles pesant sur le maintien de cette trame : imperméabilité des zones urbanisées, pollutions sonore et lumineuse, infrastructures routières, etc.

- Consommation d'espace

Cet enjeu est souligné.

Le dossier montre bien que les logements vacants (30) représentent une part faible (2 %) du parc de logements.

- Agriculture

Seules des données générales relatives au contexte agricole de la commune sont présentées (prédominance de l'élevage bovin, diminution du nombre d'agriculteurs, augmentation de la taille moyenne des exploitations, etc.), mais le diagnostic ne fait pas apparaître les secteurs de la commune dédiés à ces activités.

- Paysage, patrimoine bâti et cadre de vie

Le rapport ne comporte pas d'analyse paysagère approfondie. Cette analyse est notamment nécessaire pour démontrer qu'un enjeu important consiste en la préservation de la morphologie du bourg, implanté à l'intérieur d'une structure de vallée.

Les éléments architecturaux de caractère à préserver n'ont pas fait l'objet d'un repérage.

- Déplacements, consommation énergétique, émission de GES

Le parc de logements (résidences principales) est relativement âgé et dégradé, mais sa qualité énergétique tend à s'améliorer.

En ce qui concerne les déplacements, les services et commerces présents, de même que les lieux de rencontres (sportifs, culturels, associatifs) n'ont pas été recensés. Les éventuels problèmes d'accès à ces équipements et services n'ont donc pas été identifiés.

Le rapport de présentation ne mentionne pas l'existence de services de transport permettant aux habitants des hameaux et villages de se rendre dans le bourg, et notamment à l'école.

- Bruit

Les pollutions et nuisances générées en matière de bruit sont principalement dues à la RN 122 et à la voie ferrée. La commune est incluse dans l'arrêté préfectoral n°2011-1202 du 5 août 2011 prévu à l'article L.571-10 du code de l'environnement concernant le classement sonore des infrastructures de transport terrestre dans le département du Cantal.

- Risques

Les risques existants sur la commune, notamment le plan de prévention des risques inondation (PPRI) de l'Alagnon, ont bien été identifiés.

2.3. Justification des choix retenus.

L'hypothèse de croissance démographique, supérieure à la tendance actuelle, n'est pas précisément justifiée (la période considérée n'est par exemple pas précisée). Or, cette hypothèse est déterminante pour dimensionner de nombreuses valeurs importantes pour l'environnement (surface urbanisable, dimensionnement des équipements d'eau etc).

Les éléments sur lesquels reposent les choix d'aménagement du projet d'aménagement et de développement durable ont été clairement exprimés.

A travers le PADD, la commune montre une volonté forte de préserver et de valoriser, en particulier par le tourisme, ses richesses environnementales.

L'un des enjeux de la commune inscrit dans le PADD est de poursuivre l'embellissement de la commune. Le règlement reprend cette volonté au travers de préconisations architecturales et paysagères destinées à favoriser l'intégration harmonieuse du nouveau bâti et à faciliter la restauration de l'existant tout en intégrant les nouvelles politiques environnementales.

La préservation de l'agriculture est une autre des intentions de la commune inscrite dans le PADD.

L'intention d'articuler valorisation du territoire et préservation de l'environnement est annoncée à plusieurs reprises. En effet, concernant les milieux naturels, l'un des objectifs du PADD est la prise en compte du développement durable dans l'aménagement et l'urbanisme.

Le PADD intègre donc correctement les enjeux environnementaux et montre une ambition élevée pour l'environnement.

En revanche, la traduction de cette ambition et des objectifs environnementaux dans le zonage et le règlement n'est pas suffisamment claire ni opérationnelle.

2.4. Analyse des impacts du projet de plan sur l'environnement et mesures envisagées pour les éviter, les réduire ou les compenser

- Eau et milieux humides

En ce qui concerne la démonstration de sa compatibilité avec le SDAGE, le projet de PLU comprend une énumération des orientations du SDAGE et quelques exemples de prise en compte de celui-ci dans le document. Quelques points auraient mérité d'être précisés :

- La gestion des eaux pluviales : Le développement de la station de Super-Lioran va augmenter les surfaces imperméabilisées ainsi que leur impact sur la gestion des eaux pluviales. La justification de la compatibilité du projet avec l'une des orientations fondamentales du SDAGE « améliorer les transferts des effluents collectés à la station d'épuration et maîtriser les rejets d'eaux pluviales » n'est pas apportée ;
- L'assainissement : Le système d'assainissement du Lioran n'est pas décrit, alors que les enjeux du PLU se situent sur ce secteur. Le problème persistant du mauvais fonctionnement de l'assainissement du bourg remet en question la compatibilité du projet avec la disposition du SDAGE stipulant que « la cohérence entre le plan de zonage et de l'assainissement collectif/non collectif et les prévisions d'urbanisme est vérifiée lors de l'élaboration et de chaque révision du PLU ».

Les choix retenus pour garantir la préservation des milieux humides ainsi que les zonages et règles d'occupation des sols garantissant la préservation de ces milieux n'apparaissent pas clairement dans le règlement du PLU. Les espaces naturels sensibles sont clairement identifiés dans le PADD : il s'agit « des espaces situés dans le site classé des Monts du Cantal, des périmètres de classement des ZNIEFF et des sites Natura 2000 ». Les zones humides sont des espaces très sensibles et devraient à ce titre figurer dans cette énumération. Ainsi, il aurait été judicieux de classer en zone Na (« secteurs naturels sensibles », évoqués dans le règlement mais n'apparaissant pas sur le plan de zonage) les zones humides répertoriées par le CBNMC-SIGAL présentant un intérêt particulier.

Concernant l'assainissement, si le problème de fonctionnement de la station d'épuration du bourg de Laveissière persiste, la cohérence entre le plan de zonage de l'assainissement collectif / non collectif et les prévisions d'urbanisation ne sera pas garantie.

Le dossier ne démontre pas comment seront gérés les flux de pollution nouveaux dus au le projet d'aménagement d'une aire de camping-car.

- Biodiversité et milieux naturels

De manière générale, le règlement du PLU relatif aux zones N n'apporte pas de garantie suffisante de protection des secteurs sensibles (principalement zones humides et corridors écologiques). A titre d'exemple, le zonage N autorise la construction de « parcs de stationnement ouverts au public, sous réserve de leur insertion paysagère ». Cette autorisation n'est pas en adéquation avec une protection de zones environnementales sensibles.

L'évaluation des incidences du projet de PLU sur les sites Natura 2000 aurait dû déterminer, pour chaque site, si le PLU a, ou non, des impacts significatifs sur ce point.

Le projet de PLU mentionne que l'environnement sera pris en compte lors des opérations d'aménagement et précise que les éventuels projets seront soumis à études d'impact ou d'évaluation d'incidences. Or, le PLU doit prendre en compte dès à présent les incidences du zonage et du règlement sur les sites Natura 2000 et des types de projets permis par le PLU. Une carte superposant l'ensemble des zones Natura 2000 et les zonages PLU permettrait de faciliter cette évaluation d'impacts.

S'agissant d'une commune rurale dont la majorité du territoire fait l'objet de zonages N et A, les corridors actuels déterminés dans la description de l'état initial de l'environnement devraient être conservés. Cependant, l'article N 13 du règlement aurait pu être plus précis concernant le cas des forêts non dotées d'un aménagement ou d'un plan simple de gestion et la protection des haies existantes.

- Consommation d'espace

En ce qui concerne le risque de mitage, le projet de PLU, en prévoyant une extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, en limitant l'urbanisation sur certains secteurs et en envisageant la réhabilitation du bâti existant, contribue bien à éviter le morcellement des espaces naturels et ruraux. Le projet de PLU vise également à combler « les dents creuses » mais celles-ci ne sont pas identifiées. De plus, le règlement prévoit pour certaines zones une non réglementation du coefficient d'occupation des sols (COS) afin de permettre une densification de l'urbanisation.

En ce qui concerne l'étalement urbain, la consommation foncière moyenne par logement s'établit à 1 000 m² (y compris voiries et équipements communs).

Le dossier ne permet pas d'évaluer correctement la contribution concrète du projet de PLU à la maîtrise de la consommation de l'espace exigée notamment par l'article L.110 du code de l'urbanisme et la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010.

En effet, le scénario tendanciel n'est pas calculé. Seules des considérations générales et inexploitées sont avancées, par exemple page 154 de l'annexe "évaluation environnementale" qui indique : "sans PLU, dans les 10 années à venir, nous pourrions voir l'apparition d'une urbanisation importante (liée à l'attrait de la station du Lioran), s'installant sur des zones écologiquement riches" ou "des terrains agricoles pourraient être utilisés pour accueillir des bâtiments".

L'impact du PLU, en particulier sur le secteur du Lioran, n'est donc pas correctement quantifié ni justifié en ce qui concerne la consommation d'espace au regard des hypothèses de croissance démographique et de développement économique.

Ainsi, par exemple, les affirmations "L'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est forcément synonyme de consommation d'espace. [...] les espaces urbanisables ne sont pas négligeables [...] Outre la station du Lioran, les zones d'ouvertures à l'urbanisation sont peu consommatrices en espace" en pages 193-194 du rapport de présentation, ne permettent pas d'évaluer correctement l'impact du projet de PLU sur cet enjeu.

Par ailleurs, dans les secteurs agricoles et naturels, le règlement autorise les constructions et installations d'intérêt collectif dont font partie notamment les parcs photovoltaïques au sol. Étant donné l'impact potentiel important de ce type d'installations sur la consommation d'espaces agricoles et naturels ainsi que sur les paysages, et compte tenu de la sensibilité de la vallée de l'Alagnon, le règlement aurait pu évoquer spécifiquement le cas des parcs photovoltaïques au sol.

Enfin, la nécessité de créer des places de parking supplémentaires sur la station, qui contribueront à l'étalement urbain et à l'imperméabilisation des sols, n'est pas précisée ni justifiée (page 192 du rapport de présentation : "les projets concernant la station a soulevé la question du stationnement. A l'heure actuelle, aucune réponse n'a été apportée").

- Agriculture

La commune prévoit de limiter les impacts des zones à urbaniser sur les zones agricoles de la vallée par un équilibre entre les différents zonages à proximité des villages et une préservation des pâturages de proximité autour des sièges d'exploitation afin de maintenir leur possibilité d'extension.

Elle souhaite également encourager le développement de projets agro-touristiques ou de diversification touristique, notamment en permettant le changement de destination d'anciens bâtiments agricoles.

- Paysage, patrimoine et cadre de vie

Dans son PADD, la commune souhaite continuer les aménagements de voirie et de mobilier urbain afin d'obtenir un résultat esthétique contribuant à améliorer l'image du bourg et son attractivité. Des préconisations paysagères et architecturales sont prévues dans le règlement afin de favoriser l'intégration harmonieuse du nouveau bâti et de favoriser la restauration du bâti ancien. La possibilité de changement de destination pour les bâtiments repérés est également prévue. Le projet de plan n'apporte cependant pas suffisamment de précisions concrètes concernant les obligations constructives (rythme des façades, dimensions des baies, nature, couleur et traitement des matériaux, etc.).

Les orientations d'aménagement prévoient de préserver les zones bocagères.

- Déplacements, consommation énergétique, émission de GES

Le PLU aura une incidence sur la consommation énergétique à travers l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser. Certaines orientations visent cependant à limiter la consommation énergétique et à limiter les émissions de gaz à effet de serre : localisation du développement urbain auprès des noyaux existants et des services, possibilité de mettre en place des capteurs solaires ou photovoltaïques sur les toitures.

De plus, le PADD a fixé des objectifs sur ce sujet, notamment en prévoyant la réhabilitation du parc privé au travers du programme « habiter mieux ». Ce programme concourt à la prise en compte du développement durable en ce qui concerne les travaux d'économie d'énergie et permet notamment de lutter contre la précarité énergétique rencontrée par les propriétaires occupants.

Concernant les déplacements, les orientations d'aménagement du secteur « Les Sagnes Ouest » prévoient des accès piétons pour rejoindre le cœur de la station de Super-Lioran, les pistes de ski, et les sentiers de randonnée à l'ouest de la zone. Le rapport de présentation fait état d'une orientation visant à valoriser de nouveaux modes de déplacements, au moyen de circulations douces permettant de joindre la gare et la station de Super-Lioran. Cette orientation n'est pas concrètement explicitée dans le PADD. Il est dommage de ne pas trouver de dispositifs permettant de prévoir l'installation de structures pour des déplacements doux vers le bourg et en liaison avec les villages de Fraisse bas et Fraisse haut.

L'orientation d'aménagement concernant Les Sagnes-Ouest prévoit des accès piétons permettant de rejoindre le cœur de la station, les pistes de ski ou de randonnée, à l'ouest de la zone. Il aurait été opportun de prévoir des voiries piétonnes dans tous les secteurs faisant l'objet d'orientations d'aménagement.

- Bruit

Le PLU, n'augmentera pas de manière significative les pollutions et nuisances générées en matière de bruit par la RN 122 et la voie ferrée.

- Risques

Le projet de PLU prend en compte le PPRi de l'Alagnon présent sur la commune en définissant des sous-secteurs (Uti, Usi, Uli) rendus inconstructibles.

2.5 Suivi environnemental du PLU

Un suivi des conséquences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement est envisagé en annexe.

Cependant, le dossier n'indique pas comment la commune pourra concrètement les mettre à jour, en particulier compte tenu du nombre élevé d'indicateurs envisagés (31) ainsi que des difficultés pour acquérir certaines données nécessaires pour les renseigner aux fréquences prévues.

De plus, la contribution du PLU à l'évolution de plusieurs indicateurs sera très difficile à évaluer et pourra difficilement être exploitée pour le réorienter.

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

L'évaluation environnementale fait correctement apparaître les principaux enjeux environnementaux de la commune :

- La maîtrise de la consommation d'espace ;
- La sauvegarde des milieux naturels sensibles (sites Natura 2000 et ZNIEFF, zones humides, boisements, corridors écologiques) et du paysage naturel et bâti ;
- La préservation de la qualité de l'eau (assainissement des eaux usées et pluviales) ;
- Le maintien de l'activité agricole (quantitatif et qualitatif) ;
- L'intégration environnementale de la station du Lioran.

Ces principaux enjeux sont correctement pris en compte dans le PADD.

Les objectifs et ambitions environnementales du PADD ne sont pas assez clairement traduits dans le règlement et le zonage. Ces documents comportent des imprécisions et incohérences qui ne permettent pas d'évaluer totalement les impacts potentiels du projet de PLU, ni l'efficacité des mesures envisagées pour les éviter, les réduire ou les compenser, en particulier en ce qui concerne le secteur de la station du Lioran.

Aurillac, le 10 NOV. 2011

Le préfet,



Marc-René BAYLE

