



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 Vassel (63)**

Avis n° 2018-ARA-AUPP-00442

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 6 mars 2018, a donné délégation à Pascale Humbert, membre permanent, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 14 mars 2017 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'élaboration du PLU de la commune de Vassel.

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 la communauté de communes de Billom communauté, le dossier ayant été reçu complet le 16 février 2018.

Cette saisine étant conforme à l'article R104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, la directrice générale de l'agence régionale de santé a été consultée par courrier et a transmis un avis le 23 mars 2018.

Le directeur départemental des territoires du département du Puy-de-Dôme a en outre été consulté et a produit une contribution le 27 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 Vassel se situe dans la plaine de la Limagne à une vingtaine de kilomètres à l'Est de Clermont-Ferrand, entre Vertaizon et Billom. C'est une commune rurale qui compte 282 habitants en 2015. Elle appartient à Billom Communauté et s'inscrit dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Clermont approuvé en 2011.

Pour l'autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux relatifs à ce projet de PLU sont :

- la maîtrise de l'étalement urbain et la préservation des espaces agricoles ;
- la préservation des paysages qui caractérisent ce secteur de la « Limagne des buttes » ;
- la préservation des zones humides susceptibles d'être présentes dans la plaine.

La démarche d'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est un processus qui doit permettre de questionner, tout au long de son élaboration, les choix réalisés par rapport à leur impact sur l'environnement et d'améliorer le projet en conséquence. Dans le dossier présenté, la contribution de l'évaluation environnementale, dispersée dans deux documents, à l'amélioration du projet de PLU arrêté n'apparaît pas clairement.

Le projet de PLU de Vassel prévoit d'atteindre 350 habitants à l'horizon 2030, avec la création de 51 logements neufs nécessitant la mobilisation de près de 5 hectares (ha), dont une zone d'urbanisation future de 2,2 ha située à l'ouest de la RD 997 et du bourg.

Ces objectifs démographiques et les superficies à urbaniser prévues sont bien supérieurs à ceux des orientations du SCoT du Grand-Clermont et du futur PLUIH de la communauté de communes.

Le projet de PLU favorise ainsi la poursuite de l'étalement urbain et n'assure pas une gestion économe de l'espace à l'échelle intercommunale, alors que les disponibilités foncières situées dans l'enveloppe urbaine existante du bourg apparaissent suffisantes pour répondre aux besoins de la commune.

Il contribue aussi à la perte de terres agricoles, dont certaines peuvent être de grande valeur agronomique, et prend insuffisamment en compte la préservation des zones humides et des continuités écologiques.

L'avis détaillé qui suit présente l'ensemble des observations et recommandations de l'autorité environnementale

Avis

1. Contexte, présentation du projet d'élaboration du PLU et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et projet d'élaboration.....	5
1.2. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	6
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	6
2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux.....	6
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.....	7
2.3. Articulation avec les documents de rang supérieur.....	8
2.4. Analyse des incidences notables probables du projet d'élaboration du PLU sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	8
2.5. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	8
2.6. Résumé non technique.....	9
3. La prise en compte de l'environnement par le projet d'élaboration du PLU.....	9
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	9
3.2. Préservation et valorisation du paysage naturel.....	9
3.3. Préservation des zones humides et des continuités écologiques.....	10

1. Contexte, présentation du projet d'élaboration du PLU et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et projet d'élaboration

La commune de Vassel se situe dans la plaine de la Limagne à une vingtaine de kilomètres à l'Est de Clermont-Ferrand, entre Vertaizon et Billom. La commune est dotée d'un relief relativement plat à l'est et plus marqué au sud-ouest avec la présence du puy de Pileyre (462 mètres). Ces paysages ouverts sur les buttes de Pileyre et Turluron sont emblématiques de la « Limagne des buttes » et sensibles au plan paysager.



RP p16 Le petit Turluron

Vassel est une commune rurale qui compte 282 habitants en 2015, constituée d'un bourg groupé et d'extensions pavillonnaires entre le bourg et la RD 997 en direction de Vertaizon. Elle connaît une croissance démographique continue depuis les années 1990.

Elle appartient à Billom Communauté qui s'inscrit dans le périmètre du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Clermont approuvé en 2011.

Billom Communauté a engagé l'élaboration d'un PLUIH en décembre 2014 et a débattu sur les orientations de son PADD en juin 2017. Dans ce contexte, l'élaboration du PLU de la commune de Vassel, engagée en mars 2013 et dont le PADD a été débattu en septembre 2015, a été poursuivie. La commune dispose actuellement d'un POS approuvé le 22 février 1991.

Le projet d'élaboration du PLU de la commune de Vassel a été soumis à évaluation environnementale par décision n° 2017-ARA-DUPP-0030 en date du 6 avril 2017, suite à l'examen au cas par cas par la Mission Régionale d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes.

Le projet de la commune est d'atteindre 350 habitants d'ici 2030 ; pour cela, elle prévoit la réalisation d'environ 50 nouveaux logements.

Le territoire communal accueille en outre, sur environ 3 hectares, un projet de création d'un pôle de proximité agricole destiné à l'accueil d'un commerce de produits agricoles et d'un silo de stockage de céréales de la coopérative Limagrain. Ce projet a fait l'objet d'une déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan d'occupation des sols (POS) de la commune de Vassel (63), sur laquelle un avis de l'autorité environnementale a été émis le 9 juin 2016.

1.2. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux de ce projet de PLU sont :

- la maîtrise de l'étalement urbain et la préservation des espaces agricoles : la commune de Vassel est située en zone de Limagne, à fort potentiel agronomique. Ces terres agricoles sont confrontées, depuis une vingtaine d'années, aux effets du développement périurbain ;
- la préservation des paysages qui caractérisent ce secteur de la « Limagne des buttes » ;
- la préservation des zones humides susceptibles d'être présentes dans la plaine.

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

L'article R151-3 du code de l'urbanisme définit les éléments que doit comporter le rapport de présentation d'un PLU au titre de l'évaluation environnementale.

Dans le dossier du projet de PLU de Vassel, ces différents éléments se retrouvent formellement, quoique de façon dispersée, dans deux documents distincts, intitulés « rapport de présentation »(RP) et « évaluation environnementale»(EE).

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est une démarche itérative qui doit permettre de questionner les choix au regard de leur impact sur l'environnement et d'améliorer le projet en conséquence. Dans le dossier présenté, la contribution de l'évaluation environnementale à l'amélioration du projet de PLU arrêté n'apparaît pas clairement.

Par ailleurs, le dossier n'est pas toujours précis sur les données chiffrées, et utilise des données qui s'arrêtent pour la plupart en 2010, ce qui mériterait pour certaines une actualisation.

2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux

S'agissant de l'**agriculture** :

Le dossier présente (RP, pages 66 et suivantes) la surface exploitée, la localisation des parcelles et les projets envisagés pour huit exploitations présentes sur la commune. Cet état des lieux n'est pas complet, comme en témoigne la carte n°21, RP page 70. En ce qui concerne la valeur agronomique des sols, il s'appuie sur une étude réalisée par l'école AgroParisTech. Selon la perception des agriculteurs,, les meilleures terres agricoles se situent au nord et à l'est de la commune et correspondent aux "terres noires" de Limagne.

En termes de consommation d'espace, le rapport met par ailleurs en évidence que la péri-urbanisation des dernières décennies s'est réalisée au détriment des espaces agricoles. **L'Autorité environnementale relève que la limitation de la consommation d'espace agricole mérite en conséquence d'être identifiée comme l'un des principaux enjeux environnementaux pour le projet, ce qui n'est pas le cas dans le dossier présenté : cette problématique ne fait pas partie des enjeux listés (EE, p14).**

Concernant le **paysage**, le dossier identifie trois entités paysagères (le Puy de Pileyre à l'ouest, le bourg, et le plateau agricole) et indique que le puy de Pileyre possède un intérêt paysager, avec un panorama à 360° sur la « Toscane auvergnate »¹. Il localise les différents cônes de vue à préserver sur la commune (page 47 du RP), et identifie également le patrimoine bâti à préserver (château, éléments de petit patrimoine : croix, fontaine, lavoir...). Le dossier souligne de façon pertinente une « cassure » entre l'architecture ancienne des "demeures de ville" et celle plus récente des pavillons.

Concernant les milieux naturels, les secteurs d'intérêt identifiés par les inventaires existants sont présentés succinctement, ainsi les éléments de la trame verte et bleue (EE p.12 et RP p.45 et 46). Le dossier relève que des zones humides sont potentiellement présentes sur la commune et reprend les cartes issues du SDAGE Loire -Bretagne qui inventorie les zones de forte probabilité de zones humides. Il mériterait d'être complété par une identification plus précise des zones humides, notamment dans les secteurs de projets et développement urbain potentiels.

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 commune a pour objectif d'atteindre 350 habitants d'ici 2030 ; le rapport explique ce choix en se fondant sur la poursuite de la croissance démographique des périodes précédentes.

L'Autorité environnementale relève que ce choix n'est pas cohérent avec les objectifs du SCoT du Grand Clermont, qui visent à limiter la croissance périurbaine et privilégier une urbanisation du coeur métropolitain et des pôles structurants. Cette orientation du SCoT a été déclinée également dans le projet de plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H) de Billom communauté, dont le PADD a été débattu le 28 juin 2017. Les objectifs du projet de PLU de Vassel sont très supérieurs (3 fois) au projet de PLUi-H, qui prévoit un développement limité pour la commune.

De surcroît, pour évaluer le besoin de construction de logements correspondant à l'objectif communal de 350 habitants en 2030, le rapport se base sur les chiffres de population de 2011 (249 habitants) et en déduit l'objectif de 50 nouveaux logements. Or, la population de la commune était déjà en 2015 de 282 habitants. L'estimation du besoin de logements est ainsi très surévaluée.

Dans ce contexte, le dossier n'apporte pas de véritable justification à la réalisation d'une extension urbaine à l'est du bourg, au-delà de la RD 997. Les disponibilités foncières situées dans l'enveloppe urbaine existante du bourg (3,8 ha selon le dossier) paraissent largement suffisantes.

En outre, le choix de cette localisation, séparée du bourg par la RD 997, voie très fréquentée et potentiellement dangereuse, qui pose la question de l'accès de la population résidente future aux équipements publics du bourg, n'est pas expliqué.

Par ailleurs, le projet de PLU prévoit des emplacements réservés importants en superficie (1,7 ha) pour des réalisations de voiries depuis la zone d'implantation du projet Limagrain jusqu'à la zone d'activité Ue au sud-est du bourg, occupée partiellement par une entreprise de transport. Cet aménagement de voirie et la surface de la zone d'activité (au-delà de l'emprise de l'activité existante) représentent une consommation d'espaces agricoles supplémentaires. **Aucune justification de la nécessité de ces aménagements et de la surface de la zone Ue n'est apportée.**

1 EE, Page 28

Enfin, pour expliquer les choix retenus au regard de la consommation d'espace, le dossier compare les orientations du nouveau PLU avec celles du POS de 1991 et conclut à une réduction de plus de 60 % des espaces constructibles. Si une telle comparaison est intéressante, elle ne peut permettre de justifier les choix opérés, notamment au regard de l'objectif de modération de consommation des espaces agricoles. En effet, le POS a été élaboré dans un contexte législatif et sociétal qui ne portait pas les mêmes exigences qu'actuellement en ce qui concerne la gestion économe de l'espace.

2.3. Articulation avec les documents de rang supérieur

Le dossier analyse succinctement (EE, pages 43 à 45) la compatibilité du projet d'élaboration du PLU avec le SCoT du Grand-Clermont, le SDAGE Loire-Bretagne et la charte du parc naturel régional du Livradois-Forez. Concernant le SCoT, cette analyse repose sur la citation d'orientations très générales et est en outre très partielle. Elle conclut sur la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT, ce qui ne s'avère pas exact (cf ci-dessus).

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

S'agissant de la **consommation d'espaces**, le rapport indique qu'elle sera de 4,63 hectares pour le développement de l'habitat (2 Zones AU) au niveau du bourg et de 6101 m² pour le développement des activités économiques lié à l'agrandissement de l'entreprise de transport (Zone Ue). L'impact, sur les surfaces et l'activité agricole, de cette consommation d'espace, à laquelle il convient d'ajouter 1,7ha d'emplacement réservé pour la voirie entre le projet Limagrain et la zone Ue, n'est pas analysé.

S'agissant du **paysage** : le rapport présente les mesures qui ont été prises pour limiter l'impact du PLU sur les abords du château de Vassel et constituer un espace d'aération entre le bourg ancien et ses extensions plus récentes. La mise en place d'une zone agricole inconstructible à l'ouest du bourg est présentée comme une mesure de nature à préserver les perspectives en direction du Puy de Pileyre.

Cependant, il n'évalue pas les impacts de l'urbanisation de l'autre côté de la RD 997 (zone 2 AU) sur le paysage et en particulier sur la perception des Puys de Pileyre et de Turluron.

S'agissant **des milieux naturels** : le dossier n'évalue pas les impacts du projet de PLU sur les zones humides ².

Le rapport (EE, p28) évoque la question des impacts du projet sur le site Natura 2000 voisin. Bien que cette partie soit très succincte, le projet n'apparaît pas susceptible d'impacts significatifs sur le site Natura 2000 et la conservation des habitats et espèces ayant conduit à sa désignation.

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

L'évaluation environnementale présente à partir de la page 51 la mise en place d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre du PLU au bout d'un délai de 6 ans ou annuellement. De nombreux indicateurs sont listés ; certains semblent difficiles à renseigner ou peu adaptés. Par ailleurs, le rapport ne précise les modalités de mise en œuvre de ce suivi, à savoir qui réalise concrètement le recueil et l'analyse des données.

2 A noter que celles-ci n'ont pas été identifiées précisément : cf partie 2.1 du présent avis

L'Autorité environnementale rappelle que, au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit définir « *les critères, indicateurs et modalités retenus* » pour le suivi des effets du plan et que le dispositif proposé doit permettre « *d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées*³ ». Elle recommande en particulier de veiller à ce que la fréquence de recueil proposée permette une identification précoce des dérives.

2.6. Résumé non technique

Le résumé non technique présent à la fin du document «évaluation environnementale » est très sommaire (moins de 4 pages) et ne permet pas de comprendre les grandes orientations du projet d'élaboration du PLU ni les apports du processus d'évaluation environnementale. En outre, l'absence de cartes et photos rend le document peu communicant.

L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel du rapport environnemental, qu'il a vocation à apporter au public les principaux éléments de compréhension du dossier et doit pour cela constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité. Elle recommande de le compléter de façon à ce qu'il puisse assurer cette fonction et de l'illustrer par des cartes et schémas synthétisant les enjeux environnementaux du territoire.

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

3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain

Le projet de PLU est d'urbaniser en priorité les dents creuses, avec deux zones à urbaniser (zone 1AU) à court-terme à l'ouest du bourg, faisant l'objet de deux orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Une zone (2AU) à urbaniser à plus long terme est située de l'autre côté de la RD 997. Le phasage de l'urbanisation est un point positif du dossier.

Le PADD énonce l'objectif d'une densité de 14 logements à l'hectare, ce qui n'est pas très élevé. En outre, les OAP sont très imprécises concernant les mesures permettant le respect de cet objectif de densité.

Au final, le projet de PLU prévoit des superficies à urbaniser bien supérieures à celles des orientations du SCoT du Grand-Clermont et du futur PLUIH de la communauté de communes. **Il favorise ainsi la poursuite de l'étalement urbain et n'assure pas une gestion économe de l'espace à l'échelle intercommunale.**

Il contribue aussi, avec la zone d'urbanisation future 2AU, avec l'emplacement réservé pour la voirie entre le site Limagrain et la zone Ue, et avec l'extension de la zone Ue, à la perte de terres agricoles, dont certaines peuvent être de grande valeur agronomique.

3 cf. art. R151-3, 6°, du code de l'urbanisme.

3.2. Préservation et valorisation du paysage naturel

Des coupures d'urbanisation ont été maintenues pour préserver les perspectives paysagères, aérer le tissu urbain et ainsi conserver l'identité rurale de la commune. En effet, des parcelles sont classées en zone naturelle (zone N) afin de créer une zone tampon et mettre en valeur le château. Une zone urbaine à vocation de loisirs (zone Ul) permet de créer une coupure d'urbanisation au sein de la zone à vocation d'habitat (1 AU).

Des zones agricoles inconstructibles (zone AP) sont également prévues à l'est et à l'ouest du bourg pour conserver l'identité du bourg en évitant l'implantation de bâtiments agricoles.

Ces différentes mesures semblent pertinentes.

Cependant, les OAP, concernant les zones à urbaniser 1 AU, sont peu détaillées du point de vue du paysage et ne permettent pas d'assurer une véritable intégration paysagère des projets ; de même, aucune prescription paysagère n'est prévue pour la zone Ue, en termes d'implantation de bâtiments d'activités.

Enfin, la cohérence du règlement avec les orientations du PADD, qui prévoit la préservation des vues les plus remarquables de la commune, en entrée de ville notamment, n'est pas évidente.

3.3. Préservation des zones humides et des continuités écologiques

Le projet de PLU ne comprend pas de disposition concrète significative pour assurer la préservation de la ripisylve du ruisseau du Bourbon, ainsi que des zones humides et des quelques haies subsistant sur le territoire communal. Ces différents éléments pourraient par exemple être identifiés dans le règlement graphique et protégés au titre de l'article R151-43 du code de l'urbanisme.