



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à la révision générale du Plan Local d'Urbanisme de la
commune du Puy en Velay (43)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-642

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) s'est réunie le 16 avril 2019, à Clermont-Ferrand. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision générale du PLU de la commune du Puy en Velay.

Étaient présents et ont délibéré : Pascale Humbert, Jean-Paul Martin, François Duval.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités 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 commune du Puy en Velay, le dossier ayant été reçu complet le 30 janvier 2019.

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 L104-6 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 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la direction générale de l'agence régionale de santé a été consultée et a transmis un avis le 18 février 2019.

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. R. 104-25 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.

Synthèse de l'Avis

La commune du Puy-en-Velay, située au centre du département de Haute-Loire dont elle est le chef-lieu, constitue la ville centre de l'agglomération du Puy-en-Velay qui est couverte par le schéma de cohérence territorial (SCoT) du Velay approuvé le 3 septembre 2018. Elle bénéficie d'un patrimoine architectural remarquable.

Après une diminution continue de la population pendant 35 ans, elle a renoué avec une légère croissance démographique sur la période récente. Sa population était de 18 909 habitants en 2015.

La commune a engagé la révision de son PLU en 2014. Son projet d'aménagement et de développement durables vise en particulier à consolider la situation démographique en favorisant l'attractivité de la ville par une offre de logements diversifiée, et à promouvoir la qualité de vie dans un centre-ville qui connaît un taux de vacances de logements élevé et a besoin d'être réinvesti.

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

- la limitation de la consommation d'espace et de l'étalement urbain,
- la préservation du patrimoine architectural et des paysages, au regard du site emblématique du Puy-en-Velay,
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité,
- la maîtrise de la part des déplacements en voiture particulière et le développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile, en lien avec la mise en service du contournement de l'agglomération par la RN 88.

Le PLU prévoit une densité moyenne de logements à l'hectare qui aurait pu être plus élevée s'agissant de la commune de la ville-centre, mais qui témoigne d'un équilibre raisonnable entre l'objectif d'une gestion économe de l'espace et la recherche d'une diversification de l'offre de logements.

Le niveau de production de logements prévu par le PLU apparaît élevé et mériterait d'être mieux justifié, en lien avec les perspectives du Programme Local de l'Habitat établi à l'échelle des 7 communes du cœur urbain du SCoT.

L'Autorité environnementale recommande en outre d'introduire des règles permettant de phaser l'ouverture à l'urbanisation des différents secteurs envisagés en extension, en fonction de la dynamique démographique observée et de l'équilibre recherché avec le réinvestissement du centre-ville. En l'absence de ce phasage, le risque apparaît fort en effet, en l'état actuel du projet, de favoriser l'extension urbaine aux dépens de la part d'urbanisation en densification ou en renouvellement de l'existant.

Le projet intègre globalement bien les objectifs de préservation des milieux naturels, des paysages et du patrimoine bâti. Par contre, la problématique des déplacements mériterait d'être davantage travaillée.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé 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.....	8
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	8
2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	9
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.....	11
2.3. Cohérence du projet de PLU avec les documents de portée supérieure.....	12
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.....	13
2.5. Définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour le suivi des effets.....	13
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	14
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	14
3.2. Préservation des espaces naturels et de la biodiversité.....	15
3.3. Préservation et valorisation du paysage naturel et du patrimoine architectural.....	15
3.4. Ressource en eau.....	16
3.5. Déplacements.....	16

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

1.1. Présentation du territoire

La commune du Puy-en-Velay est située au centre du département de Haute-Loire, dont elle est le chef-lieu. Elle constitue la ville centre de l'agglomération du Puy-en-Velay qui est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Velay approuvé le 3 septembre 2018.

La commune, à la confluence de la Borne et du Dolaison et à proximité de la Loire, est sous influence de Saint-Etienne et, dans une moindre mesure, de Clermont-Ferrand .

Elle occupe le site d'un bassin topographique au relief assez tourmenté et varié avec des zones de vallées (Dolaizon et Borne), des collines ou sucres volcaniques (Mont Anis, garde de Mons ou d'Ours) associés à des zones de coteaux et donnant accès à des plateaux (Mons et Taulhac).



Source : https://www.reddit.com/r/europe/comments/5xmh17/the_479th_largest_french_city_le_puyenvelay/

Le Puy possède un patrimoine architectural riche ayant justifié la mise en place d'un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur¹ sur tout le centre historique de la commune (35 ha, approuvé en 1981) et, pour deux de ses monuments, un classement au patrimoine mondial de l'humanité.

1 Le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), créé par la loi Malraux de 1962, est un document d'urbanisme décrit aux articles L. 313-1 et R. 313-1 et suivants du code de l'urbanisme : il vise à préserver le patrimoine architectural et , sur son périmètre tient lieu de PLU. Le PSMV est élaboré conjointement par la collectivité et le préfet de département. Il est approuvé par arrêté du préfet en cas d'avis favorable du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent. Dans le cas contraire, il est approuvé par décret en Conseil d'État pris sur rapport du ministre chargé de l'urbanisme, du ministre chargé du patrimoine et du ministre chargé des collectivités territoriales, après avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés.

Selon l'INSEE, en 2015, la population de la commune du Puy-en-Velay s'établissait à 18 909 habitants. Le taux de croissance démographique annuel s'élève à environ + 0,42 % sur la période récente (entre 2010 et 2015) et fait suite à une diminution continue de la population depuis 35 ans². La taille moyenne des ménages, en baisse constante sur les dernières décennies, était en 2015 de 1,89 personnes et semble se stabiliser.

Le parc de logements est majoritairement composé de logements collectifs (77,1 %). Le taux de vacance, après avoir constamment augmenté entre 1968 et 1990, oscille désormais entre 10 et 14,5 %. Il s'établit à l'heure actuelle à 13,4 %, ce qui est un taux important³.

1.2. Présentation du projet de PLU

Le projet de PLU du Puy-en-Velay, relevant de l'examen au cas par cas au titre de l'évaluation environnementale a fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale le 1^{er} octobre 2018, compte-tenu en particulier de l'ouverture à l'urbanisation prévue en extension du tissu urbain existant et des enjeux environnementaux en présence (richesse du patrimoine naturel, paysager et architectural, risques naturels, consommation d'espaces naturels et agricoles).

La procédure de révision générale du PLU a débuté en 2014. Elle porte, tout comme le PLU actuellement en vigueur, sur l'ensemble du territoire communal à l'exception des 35 ha du centre historique, qui font l'objet d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)⁴.

Le PADD comporte 4 volets et affiche les objectifs de :

- favoriser l'attractivité de la ville-centre et les parcours de logements ;
- promouvoir un développement économique durable, valorisant l'identité du territoire et préservant ses ressources ;
- promouvoir la qualité de vie en centre-ville pour favoriser son réinvestissement ;
- préserver les qualités patrimoniales de la ville.

Le projet vise un accroissement de la population d'environ 800 habitants à horizon 10 ans, soit une croissance démographique annuelle de + 0,4 % et prévoit à cette fin la production de 880 logements, soit environ 90 logements par an⁵.

Au regard de la vacance dans les zones d'activités actuelles sur le territoire communal⁶, le projet ne prévoit pas d'ouverture de nouvelle zone et retient seulement le principe d'une extension modérée sur la zone de Chassende .

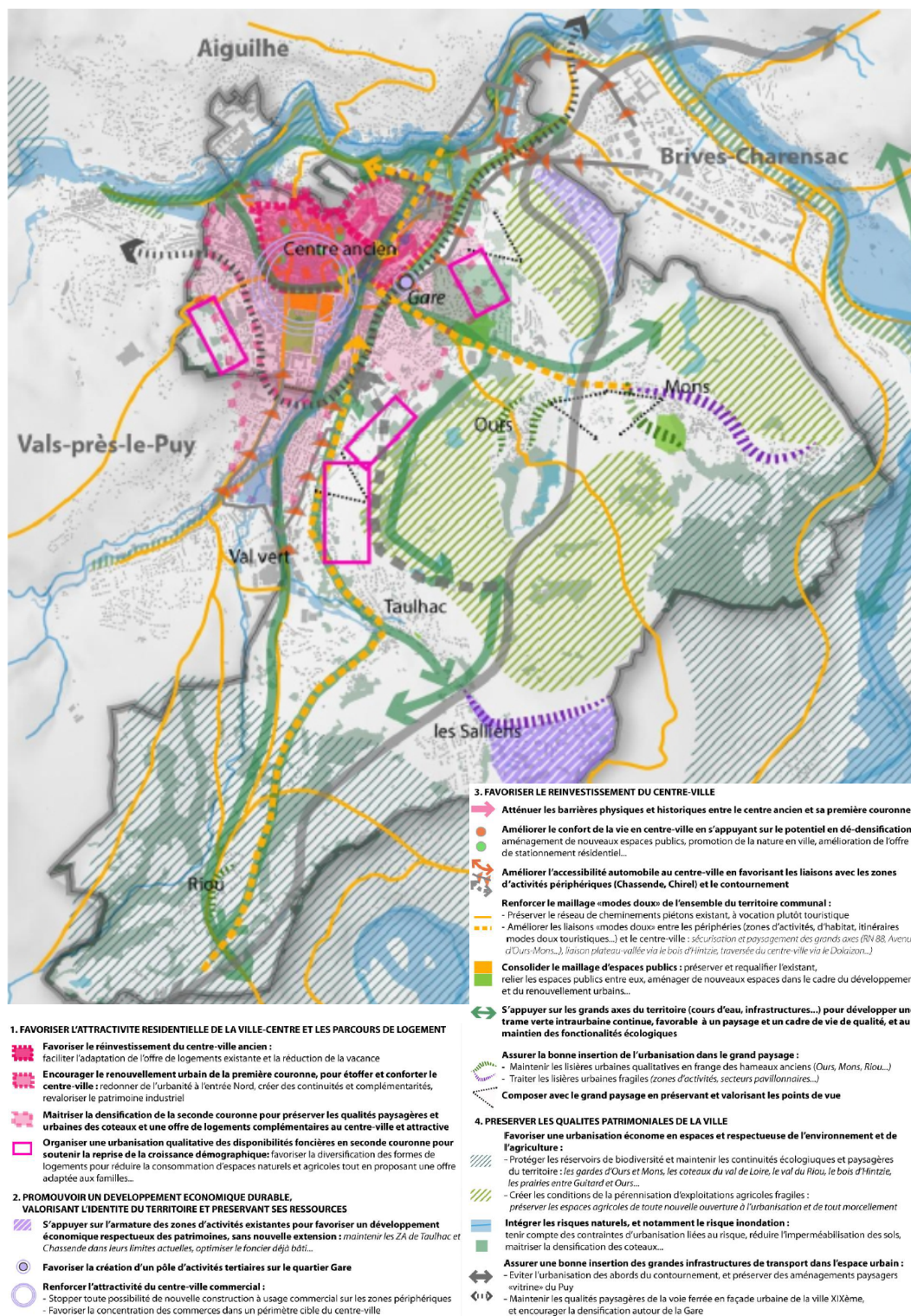
2 En 1975, la population s'établissait à 26 594 habitants et a constamment diminué pour atteindre au plus bas 18 520 habitants en 2010 (page 119 RP1).

3 Le nombre de logements effectivement vacants n'est toutefois pas clairement mentionné : page 122 du RP1, il est fait état dans un tableau et dans le texte de 1597 logements vacants, alors qu'en même page l'encart intitulé "*les données de la vacance*" fait état de 2264 logements privés vacants et d'environ 240 "remis sur le marché d'ici 10 ans ».

4 Cf note de bas de page n°1

5 Page 11 du PADD : sur ce chiffre de production, environ la moitié, soit 45 logements par an, sont estimés nécessaires pour le seul maintien de la population existante.

6 13 ha sont encore disponibles sur les zones d'activité de Taulhac et Chassende



carte PADD page 35

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- la limitation de la consommation d'espace et de l'étalement urbain, lié à la construction de nouveaux logements ;
- la préservation du patrimoine architectural et des paysages, au regard du site emblématique du Puy-en Velay et des perspectives à préserver depuis les principaux points de vue ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- la préservation de la ressource en eau, en limitant les surcharges de la station de traitement des eaux usées générées par les eaux pluviales ;
- la maîtrise de la part des déplacements en voiture particulière et le développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile, en lien avec la mise en service du contournement de l'agglomération par la RN 88.

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 consiste en 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 ainsi retranscrire cette démarche en intégrant notamment une analyse de l'état initial de l'environnement, une justification des choix effectués, une évaluation des incidences du projet de document ainsi qu'une description des mesures prises par la collectivité pour éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs prévisibles.

Le rapport de présentation du projet de PLU transmis à l'Autorité environnementale comporte formellement tous les éléments prévus par le code de l'urbanisme (articles R. 151-1 à 4), dont ceux liés à l'évaluation environnementale.

Il est composé d'un seul document comprenant un préambule et trois parties :

- partie 1 - Le diagnostic du territoire (RP1 dans la suite de cet avis)
- partie 2 - Le projet de révision du PLU (RP2)
- partie 3 - Évaluation environnementale du PLU (RP3).

Il est richement doté d'illustrations de bonne qualité, ce qui le rend agréable à parcourir. Cependant, la cohérence d'ensemble du document est difficile à percevoir eu égard à la dispersion des éléments et aux redondances⁷.

La partie 3 comprend de nombreuses reprises à l'identique du texte de la partie 2, ce qui nuit à la lisibilité de la démarche et à la compréhension de l'apport spécifique de l'évaluation environnementale⁸.

7 Par ailleurs, la partie 1 du rapport de présentation n'est pas paginée et le rapport ne dispose pas de sommaire général. Ceci rend particulièrement difficile la lecture et l'exploitation du document.

8 Ainsi, les explications des choix présentées dans la partie 2 (pages 7 à 14) sont reportées dans la partie 3 (pages 17 à 24) ; les incidences du PLU sont présentées au IV de la partie 2 du rapport de présentation (page 93 du RP2 et suivantes) mais également aux V et VI de la partie 3 (page 24 du RP3) ; la prise en compte des documents de rang supérieur est traitée au III de la partie 2 (pages 90,91,92), mais aussi au III de la partie 3 (pages 14,15,16).

Le rapport de présentation comprend en outre de nombreuses fluctuations dans les chiffres, et des divergences au regard de ceux présentés dans le PADD. Cela concerne en particulier les objectifs de production de logement et la programmation réellement prévue par le projet.

Enfin, il n'est pas toujours aisé de saisir si les données pour la commune du Puy-en-Velay comprennent ou non le périmètre du PSMV. Cette incertitude ne permet pas d'intégrer de manière fiable la capacité de renouvellement urbain du centre ville dans le décompte des besoins fonciers.

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

L'état initial de l'environnement présente toutes les thématiques attendues sur ce territoire, assorties chaque fois que possible de cartes dont l'échelle est le plus souvent pertinente.

Il comprend toutefois deux carences majeures auxquelles l'Autorité environnementale recommande de remédier : d'une part, le contournement routier (RN88), en service depuis le 1^{er} octobre 2018, n'est pas pris en compte ; son emprise n'est pas reportée sur les différents plans et cartes ; d'autre part, les données relatives au périmètre du PSMV ne sont pas présentées clairement, alors que ce secteur est clé dans diverses dynamiques propres au Puy-en-Velay (par exemple : répartition des logements et des habitants ; état de la vacance).

Plus dans le détail, les observations suivantes concernant les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe peuvent être faites⁹ :

Les **grands ensembles paysagers**¹⁰ présents sur le territoire sont bien identifiés : Mont Anis et centre ville, les différents coteaux et vallées ainsi que le plateau d'Ours-Mons. Chacun d'entre eux fait l'objet d'une courte présentation spécifique qui est bienvenue. Cette partie se conclut par une carte de synthèse à laquelle sont adossés des commentaires mettant bien en évidence l'enjeu paysager en lien avec l'objet du PLU. Les nouveaux points de vue liés à la création du contournement du Puy en Velay nécessitent cependant d'être présentés.

Un travail d'identification du **patrimoine architectural** de la commune (hors PSMV) a été effectué (pages 63 et suivantes), la présentation reposant sur un fil conducteur historique¹¹.

La présentation de la thématique relative aux **milieux naturels** repose sur un travail bibliographique mais également sur des inventaires terrains menés au cours de 3 périodes différentes¹². Le dossier aborde ainsi tour à tour, pages 45 et suivantes du RP1, les différents zonages d'inventaire et de protection du patrimoine naturel (sites classés et inscrits, ZNIEFF¹³ de type 1 et 2, zones Natura 2000), les divers milieux naturels présents dont les zones humides, ainsi que la question des continuités écologiques.

9 Nota : en l'absence de pagination du RP1, les références des pages le concernant sont celles de la version numérique, telles qu'elles s'affichent à la lecture.

10 Traité pages 81 et suivantes du RP1.

11 A noter que l'inventaire exhaustif du patrimoine bâti n'est pas produit ici ; la liste du patrimoine bâti identifié et protégé présentée dans la partie RP2 témoigne cependant d'un repérage très fin.

12 Page 11 du RP 3.

13 Zones naturelles d'intérêt écologique floristique et faunistique.

S'agissant de ces dernières, les corridors écologiques ont été identifiés en utilisant à grande maille d'abord le SRCE¹⁴ de l'ex-région Auvergne puis le travail effectué dans le cadre du SCoT du Pays du Velay. L'approche est complétée par une analyse locale (pages 51-52 du RP1). Il serait souhaitable que cette analyse intègre des informations actualisées sur l'état de fonctionnalité des corridors écologiques depuis la mise en service du contournement du Puy.

Huit zones humides ont été identifiées sur le territoire communal. Hormis la zone humide n°7, aucune autre zone n'a été identifiée le long du Riou, le long de la Borne ou encore le long du cours d'eau dont la source est située entre Guitard et Mons, ce qui semble surprenant. L'état initial de l'environnement mériterait aussi d'explicitier si, au regard de la proximité immédiate du contournement du Puy récemment réalisé, les fonctionnalités de la zone humide n°4 sont conservées.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement avec une carte de synthèse hiérarchisée des enjeux liés aux milieux naturels sur le territoire communal. Elle permettra de mettre en regard les zones d'ouverture à l'urbanisation et de s'assurer qu'elles se situent dans les secteurs les moins sensibles¹⁵.

En ce qui concerne la **ressource en eau**, le dossier présente de façon suffisante (pages 20 et suivantes du RP1) le réseau hydrographique de la commune, le lien avec les masses d'eau de la Directive Cadre sur l'Eau ainsi que les objectifs de bon état qui leur sont assignées par le SDAGE¹⁶ Loire-Bretagne 2016-2021.

Le domaine de l'eau est également traité, de façon pertinente, sous les angles du risque inondation (page 33 du RP1), de l'adduction en eau potable (page 40 du RP1) et du traitement des eaux usées (page 39 RP1). S'agissant de ce dernier point, le dossier mentionne des réseaux majoritairement unitaires qui entraînent, lors des précipitations, des surcharges de la station de traitement des eaux usées et par voie conséquence un déversement d'eaux usées non traitées dans le cours d'eau récepteur (la Loire).

Ainsi la question du traitement des eaux pluviales induites par les projets d'urbanisation constitue un enjeu particulier afin de ne pas aggraver la situation actuelle. Ce point mériterait d'être souligné et analysé.

Enfin, en ce qui concerne le **bruit et le cadre de vie**, la donnée nouvelle que constitue le contournement du Puy mériterait d'être intégrée à l'état des lieux, de façon à pouvoir la prendre en compte dans l'analyse des incidences du projet de PLU.

L'enjeu de limitation de la **consommation d'espace** est bien identifié dans le rapport de présentation. Celui-ci souligne son importance et met en exergue une augmentation du rythme de la consommation foncière qui a culminé pendant la période 1950-2005 (4,73 ha/an) avant de descendre entre 2005 et 2015 (3,57 ha/an)¹⁷. L'analyse produite souligne à cet égard la décorrélation entre l'évolution démographique du territoire (qui était fortement négative) et le rythme de consommation d'espace pendant la période 1950-2005. Elle mériterait d'être précisée par des éléments qui distinguent clairement, pour les dix dernières années, la consommation de foncier pour l'habitat et la consommation d'espace pour les activités économiques et les équipements¹⁸.

Le rapport de présentation fait état des lignes de **transports en commun** présentes sur l'agglomération en précisant le cadencement retenu.

14 Schéma régional de cohérence écologique.

15 Une présentation de l'état initial des zones concernées par des OAP est présentée dans le RP3, partie V relative aux caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le projet de PLU. Elle est particulièrement succincte concernant les milieux naturels.

16 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

17 Page 112 RP1.

18 A noter que la légende de la carte page 112 du RP1 est en outre particulièrement imprécise : que représentent les codes couleur rouge/violet/bleu ?

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

Les choix retenus par le projet de PLU sont expliqués dans la partie 2 (RP2) du rapport de présentation. Une première sous-partie (I.1) présente, sous forme de tableaux, le lien entre les éléments du diagnostic territorial, les orientations du PADD et leur déclinaison en objectifs généraux et objectifs particuliers ; une seconde (I.2) détaille ensuite la manière dont les outils réglementaires (OAP, zonage, règlement) déclinent le PADD. La cohérence interne du projet est ainsi analysée. La sous-partie III apporte quant à elle des éclairages sur les choix du PLU au regard des objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

L'Autorité environnementale relève que la partie 3 « évaluation environnementale » du rapport de présentation, sous-partie IV, reproduit strictement le contenu de la sous-partie I.1 du RP2. Les choix réalisés *« au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement [...] ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables ¹⁹ »* ne sont pas présentés.

Toutefois, si l'examen de solutions de substitution envisagées n'apparaît pas, un certain nombre d'éléments de choix relatifs à l'environnement peuvent être identifiés au fil du rapport de présentation ²⁰.

S'agissant des besoins en logements supplémentaires, l'objectif de construction inscrit dans le PADD de 880 logements dans les 10 prochaines années, en lien avec l'objectif d'accueillir 800 habitants supplémentaires, repose sur un besoin estimé de 430 logements pour la seule population en place (desserrement des ménages ²¹).

Toutefois, les calculs permettant d'arriver à cette estimation d'un besoin de 880 logements neufs, la prise en compte ou non d'une part de renouvellement du parc de logements existants et de la mobilisation d'une partie des logements vacants ne sont pas précisés ²². Le tableau présenté page 81 du RP2 semble en outre indiquer que la production moyenne de 88 logements par an prévue permettrait une croissance démographique de 0,5 % par an, supérieure à l'objectif du PADD.

L'absence de données claires sur l'offre de logement prévue en complément au sein du périmètre du PSMV dans les dix ans à venir ajoute une incertitude supplémentaire quant à la justification du besoin présentée.

L'Autorité environnementale recommande d'améliorer la justification des besoins de production de logements retenus par le projet de PLU ²³ par une présentation claire des hypothèses et des calculs ayant conduit à leur définition.

Le rapport de présentation met en évidence ²⁴ que le zonage et le règlement du PLU permettraient une **production** de 1075 logements environ. Cette capacité est répartie en 800 logements dans les OAP et 83 logements dans les dents creuses ²⁵ et en division parcellaire, auxquels s'ajoutent 160 à 190 logements dont la réalisation est en cours ou pour lesquels les opérations sont lancées.

19 Article R. 151-3 du code de l'urbanisme, définissant le contenu du rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale.

20 Notamment au fil des pages 30 à 70 du RP2, et dans les parties V et VI du RP3.

21 Avec l'hypothèse d'une taille moyenne de ménages passant de 1,89 en 2015 à 1,82 personnes/logement fin 2017.

22 Le rapport est en outre confus s'agissant des logements vacants (voir note de bas de page n°3).

23 Rappel : qui n'inclut pas le PSMV.

24 RP2 page 89.

25 Avec l'hypothèse d'un taux de rétention de 70 % : seul 30 % du potentiel identifié se réaliserait (RP2 page 87). A noter que la carte page suivante évoque, elle, un taux de rétention de 50 %.

Cet apparent surdimensionnement par rapport à l'objectif du PADD est justifié dans le rapport par le fait qu'une très importante OAP prévue en renouvellement urbain (OAP n°1 du quartier Jean Salvain) pour une production de 270 logements ne verrait le jour qu'à moyen ou long terme. Le rapport en conclut que, déduction faite de cette OAP, la production de logements permise est de 805.

En matière de densité, le rapport indique²⁶ que les projets prévus dans les OAP atteignent une densité moyenne de 26,6 logements/ha²⁷. Il justifie le fait que, parmi ces OAP, 30 % de l'offre totale de logement programmée concerne des logements individuels, par le besoin de diversification de l'offre de logements²⁸ sur un territoire qui souffre d'un taux de vacance fort (14,5 % du parc de logement, concernant à 90 % des logements collectifs).

L'Autorité environnementale note cependant qu'en mettant à part l'OAP n°1, la part de l'offre de logements individuels dans les OAP devient sensiblement plus élevée (240 logements sur 540).

En ce qui concerne **l'emplacement des zones à urbaniser (AU)**, le rapport ne présente pas les autres options de localisation qui ont pu être envisagées et les raisons de la localisation finalement retenue. Une carte permet cependant²⁹ de vérifier la cohérence globale entre le zonage retenu et la localisation des corridors écologiques et zones humides à préserver.

2.3. Cohérence du projet de PLU avec les documents de portée supérieure

La cohérence du projet de PLU avec le SCoT du Velay est abordée aux pages 90 à 92 du RP2 (reprises à l'identique pages 14 à 17 du RP3).

La compatibilité du PLU avec le SCoT est analysée au regard de la consommation foncière (sous l'angle de la densité), de la répartition des surfaces ouvertes à l'urbanisation (part dans et hors l'enveloppe urbaine) et de la programmation de logements.

Pour la densité et la part de construction dans l'enveloppe urbaine, le rapport met en évidence la compatibilité avec le SCoT : la densité moyenne globale pour le PLU est estimée à 30 logements/ha³⁰ pour un objectif de densité moyen dans le coeur urbain de 18 à 25 logements/ha dans le SCoT. Pour la répartition des surfaces, le SCoT fixe un ratio minimum de 40 % de foncier à mobiliser au sein des enveloppes urbaines existantes : le PLU atteint un ratio de 55 % des surfaces mobilisées dans l'enveloppe urbaine, et ceci sans tenir compte de l'importante opération de renouvellement urbain du quartier Jean Solvain.

En ce qui concerne la programmation de logement, sur la base d'une répartition des objectifs du SCoT pour les sept communes du « coeur urbain » dont elle fait partie, proportionnelle à la population, les objectifs de production de logements pour la ville du Puy seraient de 743 logements. Le rapport en conclut que les objectifs du PADD (880 logements) ou les réalisations prévues par sa traduction réglementaire (retenus au niveau de 805 logements hors quartier Jean Solvain) sont au-dessus des objectifs du SCoT dans une

26 RP2, page 26.

27 Hors OAP n°1 en renouvellement urbain sur le quartier Jean Solvain.

28 Le diagnostic territorial a mis en évidence le manque d'attractivité de la ville du Puy pour les familles avec enfants compte-tenu d'une offre de logements sur la commune inadaptée à leurs besoins.

29 Page 34, RP2.

30 Selon les parties du rapport et les modalités de calcul retenues, une densité de 26,6 logts/ha peut aussi être retenue.

proportion qui « *reste compatible avec l'objectif du SCoT du Velay et l'équilibre général du territoire du Velay* », dans l'esprit de conforter les villes-centres. Ce raisonnement paraît tout à fait acceptable du point de vue de l'environnement pour optimiser la gestion de l'espace et limiter l'étalement urbain. L'Autorité environnementale relève cependant que les objectifs du SCoT seraient très fortement dépassés si le total de 1075 logements prévus par le projet de PLU en incluant l'OAP n°1 en renouvellement urbain était réalisé.

Pour mieux éclairer cette question, l'Autorité environnementale recommande de présenter le bilan du programme local de l'habitat (PLH) approuvé en 2012 et surtout les perspectives du PLH arrêté en septembre 2018 pour la période 2019-2025³¹.

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

Le rapport fait en pages 94 et 95 du RP2³² une présentation très générale des incidences du projet de PLU sur l'environnement et des mesures prises.

Cette présentation est complétée, dans le RP2, par une analyse des incidences du projet de PLU au regard du PLU en vigueur³³. L'Autorité environnementale relève que le PLU en vigueur a été adopté dans un contexte législatif et sociétal qui ne portait pas les mêmes exigences qu'actuellement en termes de préservation de l'environnement et de gestion économe de l'espace. Il est intéressant de mettre en évidence les évolutions positives que permet le projet de PLU par rapport à une situation où toutes les zones urbanisables dans le PLU en vigueur auraient été aménagées. Cependant, c'est au regard de la réalité de l'occupation du sol effective que les impacts du futur PLU doivent être envisagés.

De façon plus opérationnelle, une analyse des incidences potentielles du projet et des mesures prises sur les sites faisant l'objet d'OAP, et donc susceptibles d'être les plus impactés, est présentée³⁴. Le dossier fait apparaître explicitement, en termes de localisation, une seule mesure d'évitement³⁵.

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

Le dossier présente (RP2, page 97 à 99) des indicateurs de suivi du PLU et donne sur ceux-ci de nombreuses informations³⁶.

Parmi ces indicateurs de suivi, quelques-uns concernent l'environnement (cheminements doux, consommation d'espace,...). Ils mériteraient d'être complétés par des indicateurs d'impact sur l'environnement. En outre, il sera utile de préciser la fréquence de mise à jour des données ainsi que les valeurs connues lors de l'année servant de référence.

31 Auxquelles le rapport de présentation ne se réfère pas, indiquant qu'il est « *encore en cours d'élaboration* »

32 Reprises à l'identique pages 45 et 46 du RP3.

33 RP3, pages 42 et 43.

34 RP3, pages 47 à 66.

35 RP3, page 41 ; au niveau de l'OAP n°10 (Chassende) : modification du périmètre de l'OAP afin d'assurer la préservation d'une zone humide.

36 Le rapport d'évaluation environnementale (RP3) les reprend à l'identique, pages 69 à 71

L'Autorité environnementale rappelle en effet que le dispositif doit définir les critères, indicateurs et modalités retenus pour « *permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées* »³⁷.

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

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

Le dimensionnement du PLU s'appuie sur un objectif de croissance démographique annuel de 0,4 à 0,5 %. Au regard de cet objectif démographique, l'évaluation du nombre de logements à produire dans la durée du PLU repose sur des éléments qui nécessitent d'être clarifiés. En outre, la pertinence de ce dimensionnement, qui est l'un des paramètres de la consommation d'espace générée, doit s'apprécier au regard des projets urbains des sept communes du cœur urbain du SCoT du Velay et des orientations définies dans le programme local de l'habitat (PLH) arrêté en septembre 2018, par rapport auxquelles le dossier ne donne pas d'information³⁸.

Plus largement, pour l'Autorité environnementale, un PLUi à l'échelle de l'ensemble du cœur urbain formé par ces sept communes aurait constitué un outil beaucoup plus performant que les seuls PLU des communes pour définir une stratégie de gestion de l'espace et envisager la manière d'optimiser au mieux cette gestion.

La consommation de foncier prévue par le projet de PLU du Puy est d'environ 29 ha³⁹ pour la production de 805 logements, auxquels pourront s'ajouter 270 logements prévus sur une partie des 9 ha de l'OAP en renouvellement urbain du quartier Jean Solvain dont l'aboutissement est présenté comme hypothétique dans le dossier. Elle est d'environ 13 à 14 ha en extension de l'enveloppe urbaine.

La densité moyenne de logements prévue, de 26 à 30 logements à l'hectare selon les modes de calcul, est légèrement supérieure aux indications du SCoT.

S'agissant de la commune abritant la ville-centre du cœur urbain du SCoT, une densité moyenne plus élevée aurait pu a priori être envisagée. Néanmoins, un des objectifs majeurs du PADD est de redonner à la ville une attractivité pour l'accueil de familles avec enfants, dans un contexte caractérisé par la très grande prédominance d'habitat collectif et un taux de vacance élevé dans cet habitat. Ceci a conduit le projet à intégrer une offre de logement diversifiée, comprenant 30 % logements individuels au sein des OAP. Au final, dans ce contexte, l'équilibre général trouvé dans le PLU entre densité et attractivité semble raisonnable.

Cependant, l'offre de logement permise par le PLU, intégrant le renouvellement urbain du quartier Jean Solvain, apparaît élevée, y compris par rapport à l'objectif démographique visé. En l'absence de phasage de l'ouverture à l'urbanisation des différentes OAP prévues, le risque est fort de favoriser l'extension urbaine aux dépens de la part d'urbanisation en densification ou en renouvellement de l'existant.

L'Autorité environnementale recommande d'introduire des règles permettant de phaser l'ouverture à l'urbanisation des différents secteurs envisagés en extension, en fonction de la dynamique démographique observée et de l'équilibre recherché avec le réinvestissement du centre-ville.

37 Article R. 151-3 6° du code de l'urbanisme.

38 Voir partie 2-2 du présent avis.

39 Total incluant les logements prévus dans les OAP, les logements au sein des dents creuses ou en division parcellaire, et les logements en renouvellement urbain dans des projets engagés.

3.2. Préservation des espaces naturels et de la biodiversité

Le projet de PLU exclut de l'urbanisation les secteurs les plus sensibles en termes de biodiversité (ZNIEFF de type I) et préserve les corridors écologiques identifiés⁴⁰.

Les zones humides identifiées dans le cadre de l'état initial de l'environnement sont protégées par la mise en œuvre concomitante de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme et d'un classement en zone N, A ou Ap. Des zones de vallées dans lesquelles aucune zone humide ne semble avoir formellement été identifiée sont également classées en zone N, et, pour l'essentiel, bénéficient d'une protection au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme, préservant ainsi celles qui y existeraient potentiellement.

Les dispositions prévues au sein des secteur d'aménagement intègrent également des éléments favorables à la préservation de la biodiversité ordinaire. Un état initial de l'environnement plus précis sur ces secteurs aurait permis d'en renforcer le contenu et la pertinence.

3.3. Préservation et valorisation du paysage naturel et du patrimoine architectural

La préservation des paysages et du patrimoine architectural est un objectif fort du PADD, qui lui dédie l'un de ses quatre axes⁴¹.

A l'échelle du territoire communal, cet objectif se traduit en particulier, dans le règlement graphique, par le classement du plateau d'Ours-Mons en zone agricole protégée (Ap), inconstructible y compris pour des nouvelles constructions à usage agricole. La protection de cette zone rejoint également l'objectif de préservation de l'espace agricole.

A une échelle plus fine, cela se traduit par une réflexion développée pour chaque OAP sur la manière d'en assurer l'insertion paysagère. Une attention particulière est portée sur les formes urbaines, la gestion des transitions entre l'espace urbain et l'espace agricole et naturel, et la définition de la trame végétale qui structurera l'OAP. Les dispositions des OAP du Fieu ou d'Ours par exemple sont illustratives de cette attention.

La réalisation du contournement du Puy-en-Velay a modifié les points de vue sur l'agglomération et sur les zones ouvertes à l'urbanisation : cet aspect des enjeux paysagers est absent du dossier. **L'Autorité environnementale recommande de s'assurer que les zones ouvertes à l'urbanisation soient bien intégrées au regard des nouveaux points de vue liés à la création du contournement.**

Le projet de PLU utilise l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme pour protéger le patrimoine bâti ponctuel ainsi que des sites d'intérêt patrimonial à l'emprise plus vaste. Son utilisation est appropriée et permettra de préserver efficacement le patrimoine identifié.

40 Une actualisation de l'état initial de l'environnement en fonction des évolutions induites par la réalisation et la mise en service du contournement du Puy par la RN88 (voir partie 2 de cet avis) aurait permis de s'assurer de la pleine pertinence de la délimitation de ces corridors.

41 *Axe 4 : un développement respectueux des patrimoines.*

3.4. Ressource en eau

Le règlement de la zone Auc, prévoit au point 3.2 relatif à la desserte par les réseaux que s'agissant des eaux pluviales : *"Les rejets d'eaux pluviales et de ruissellement, créés par l'aménagement ou la construction doivent être absorbés en totalité sur le tènement ou faire l'objet d'un système de rétention (terrasses végétalisées, bassin de rétention, chaussées drainante, cuve...) avant d'être dirigés vers un déversoir apte à les accueillir"* sachant que *"les installations d'assainissement privées doivent être conçues en vue d'un raccordement à un réseau d'assainissement public de type séparatif"*. Au regard de la nature des réseaux d'eaux unitaires passant à proximité, les eaux pluviales générées par les OAP N°3, 4, 5 et 8 doivent être traitées "à la parcelle". Or, si les OAP n°3 et 8 abordent la question de la gestion des eaux pluviales (l'OAP N°8, étant plus précise puisqu'esquissant des principes de gestion : *"les accotements seront traités à l'aide de noues de gestion des eaux pluviales"* page 53 du document relatif aux OAP), en revanche les OAP 4, 5 et 6 sont muettes sur le sujet.

Il serait souhaitable que chaque OAP fasse clairement état de l'existence ou non d'un réseau séparatif et qu'en son absence, l'OAP décrive le ou les types de solutions à mettre en œuvre en les faisant figurer sur le schéma de synthèse de l'OAP.

3.5. Déplacements

Afin d'encourager le réinvestissement du centre-ville, l'orientation 3.1 du PADD vise à « *améliorer les liaisons et l'accès en centre-ville* ».

L'objectif 3.3.1 vise à « *soutenir l'usage des modes doux pour gagner le centre-ville depuis la périphérie* ». Cet objectif se traduit par exemple par les cheminements piétons prévus entre l'OAP de Coloin et le secteur de la gare, et par des emplacements réservés pour des cheminements piétons le long du Dolaizon. Le projet ne laisse toutefois pas apparaître, en l'état, de dispositions concrètes d'envergure pour favoriser les déplacements alternatifs à l'automobile à l'échelle de la commune.

L'objectif 3.3.2 du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (page 24 du PADD) prévoit de *"modérer les contraintes d'accès automobile sans accroître les flux vers le centre-ville"*. Cet objectif apparaît très ambivalent. Il est prévu de réfléchir *"notamment à l'opportunité d'aménager une nouvelle voie "mixte" d'accès au centre-ville depuis le contournement, intégrant si possible des voies cyclables et transports collectifs en site propre"* et en parallèle, parmi les emplacements réservés (N° 25, 29 et 35), il est prévu la création ou l'aménagement de parkings.

Dans ces conditions, il est probable que les flux vers le centre-ville seront accrus.

Par ailleurs, la localisation même de plusieurs secteurs d'extension de l'urbanisation va générer une augmentation des déplacements automobiles. Le dossier ne permet pas de percevoir si d'autres options d'aménagement possibles, privilégiant des déplacements alternatifs, ont été envisagées.