



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de PLUi-H de la communauté de communes de
Billom Communauté (63)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-677

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 2 avril 2019, a donné délégation à Monsieur François Duval, 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 au PLUi-H de Billom Communauté.

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 le président de Billom Communauté, le dossier ayant été reçu complet le 8 mars 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 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 par courriel et a transmis un avis le 18 avril 2019.

A en outre été consulté le directeur départemental des territoires du département du Puy-de-Dôme qui a produit une contribution le 13 mai 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.

Pour chaque plan ou document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (article R. 104-25 du code de l'urbanisme).

Synthèse de l'Avis

Le périmètre du projet de plan d'urbanisme intercommunautaire et d'habitat (PLUi-H)¹ de la communauté de communes de Billom Communauté porte sur 25 communes (277 km²). Cette communauté de communes fait partie du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays du Grand Clermont et comptait 25 524 habitants en 2015 (+1 % par an entre 2010 et 2015 - source Insee), contre 24 272 en 2010. La commune de Billom, pôle de vie de ce territoire identifié par le SCoT, regroupe 4 745 habitants.

Le territoire est concerné par dix-huit zones d'intérêt écologique et floristique (ZNIEFF) de type 1 et deux ZNIEFF de type 2, ainsi que par quatre sites Natura 2000.

Le PLU-H s'appuie sur le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui comporte trois axes :

- gérer durablement les territoires
- vivre à Billom Communauté
- préparer le territoire pour l'avenir

déclinés dans vingt orientations.

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

- la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain,
- la préservation des richesses du territoire en matière d'espaces naturels, de biodiversité, de la ressource en eau, des continuités écologiques et de la qualité paysagère,
- l'adaptation au changement climatique du territoire.

Ce projet de PLU-H s'inscrit à un horizon de douze ans (2018-2030) avec l'hypothèse d'une croissance démographique permettant d'atteindre 29 000 habitants en 2030. Cette ambition démographique se traduit par un objectif de construction de 140 logements neufs par an et une capacité urbanisable importante, de 287 hectares, dont 205 hectares de terrains libres, agricoles ou naturels en extension de l'urbanisation existante. La capacité urbanisable à vocation résidentielle de 250,9 hectares, dont 174 hectares en extension, est à rapprocher des besoins fonciers liés au logement estimés par le PLU-H à seulement 117 hectares sur 13 ans et de l'enveloppe foncière fixée globalement par le SCoT à 147 hectares.

À ce titre, l'Autorité environnementale recommande de revoir la capacité urbanisable définie dans le PLU-H à la baisse dans une perspective de maîtrise de la consommation foncière.

L'Autorité environnementale souligne que la communauté de communes de Billom Communauté, qui n'a pas réglementairement l'obligation d'élaborer une démarche de PLH, a choisi volontairement de coupler son document d'urbanisme avec sa programmation en matière d'habitat. Elle relève également l'intérêt de la mise en place d'une stratégie foncière à l'échelle de l'EPCI.

L'Autorité environnementale recommande dans ce cadre que le pôle de vie de Billom soit davantage conforté dans son développement en termes d'habitat.

L'Autorité environnementale fait un certain nombre d'autres observations de manière détaillée dans l'avis qui suit.

¹ Dans l'ensemble du dossier ce PLUi-H intercommunal et d'habitat, est nommé PLU-H, le présent avis reprend ce nommage.

Avis détaillé

| | |
|--|-----------|
| 1. Contexte, présentation du projet de PLUi-H et enjeux environnementaux | 5 |
| 1.1. Démarche et contexte | 5 |
| 1.2. Présentation du projet de PLU-H..... | 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. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale | 7 |
| 2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.. | 7 |
| 2.3. 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..... | 10 |
| 2.4. Articulation avec les documents de rang supérieur | 12 |
| 2.5. Analyse des incidences notables probables du PLUi sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives | 13 |
| 2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets..... | 13 |
| 2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale | 14 |
| 2.8. Résumé non technique..... | 14 |
| 3. La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU-H..... | 14 |
| 3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain | 14 |
| 3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité, la ressource eau, les continuités écologiques ainsi que les paysages | 15 |
| 3.3. Adaptation au changement climatique | 16 |

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

1.1. Démarche et contexte

Le périmètre du projet de plan local d'urbanisme intercommunal et d'habitat (PLUi-H)² de la communauté de communes de Billom Communauté porte sur 25 communes. Ce territoire se situe à l'est de Clermont-Ferrand (entre 14 et 38 km suivant la situation géographique des communes), entre la plaine de l'Allier et les contreforts du Livradois Forez et s'étend sur une superficie de 277 km². Il se situe à une altitude allant de 300 m à la confluence de l'Allier à 792 m au Pic de la Garde à Saint-Jean-des-Ollières. Quinze communes à l'est du territoire du PLU-H font partie du Parc Naturel Régional Livradois-Forez. À l'exception des communes de Saint-Dier-d'Auvergne et de Saint-Jean-des-Ollières, l'ensemble des communes est déjà doté d'un document d'urbanisme.

Cette communauté de communes, située principalement dans l'aire urbaine clermontoise, fait partie du périmètre du SCoT du pays du Grand Clermont approuvé le 29 novembre 2011.

Ce secteur est sous la double influence du bassin d'emplois clermontois et dans une moindre mesure du bassin thiernois, ce qui a notamment des effets sur la vie économique, les déplacements et l'habitat. C'est un territoire à dominante résidentielle, mais où les espaces agricoles et naturels sont encore bien représentés³.

Sur la période de 1999 à 2010, l'attractivité du territoire a été particulièrement forte⁴ avec 2 % de croissance par an (dont 1,8 % dû au solde migratoire). Plus récemment, entre 2010 et 2015, le territoire reste attractif (+1 % par an). Cette communauté de communes comptait 25 524 habitants en 2015, contre 24 272 en 2010 (+4,9% sur cette période). La commune de Billom, pôle de vie de ce territoire identifié par le SCoT, regroupe 4 745 habitants.

Le territoire est concerné par dix-huit zones d'intérêt écologique et floristique (ZNIEFF) de type 1⁵ et deux ZNIEFF de type 2⁶, ainsi que par quatre zones Natura 2000⁷. C'est d'ailleurs ce dernier point qui est à l'origine de la présente démarche d'évaluation environnementale.

2 Dans l'ensemble du dossier ce PLUi-H intercommunal et d'habitat, est nommé PLU-H, le présent avis reprend ce nommage.

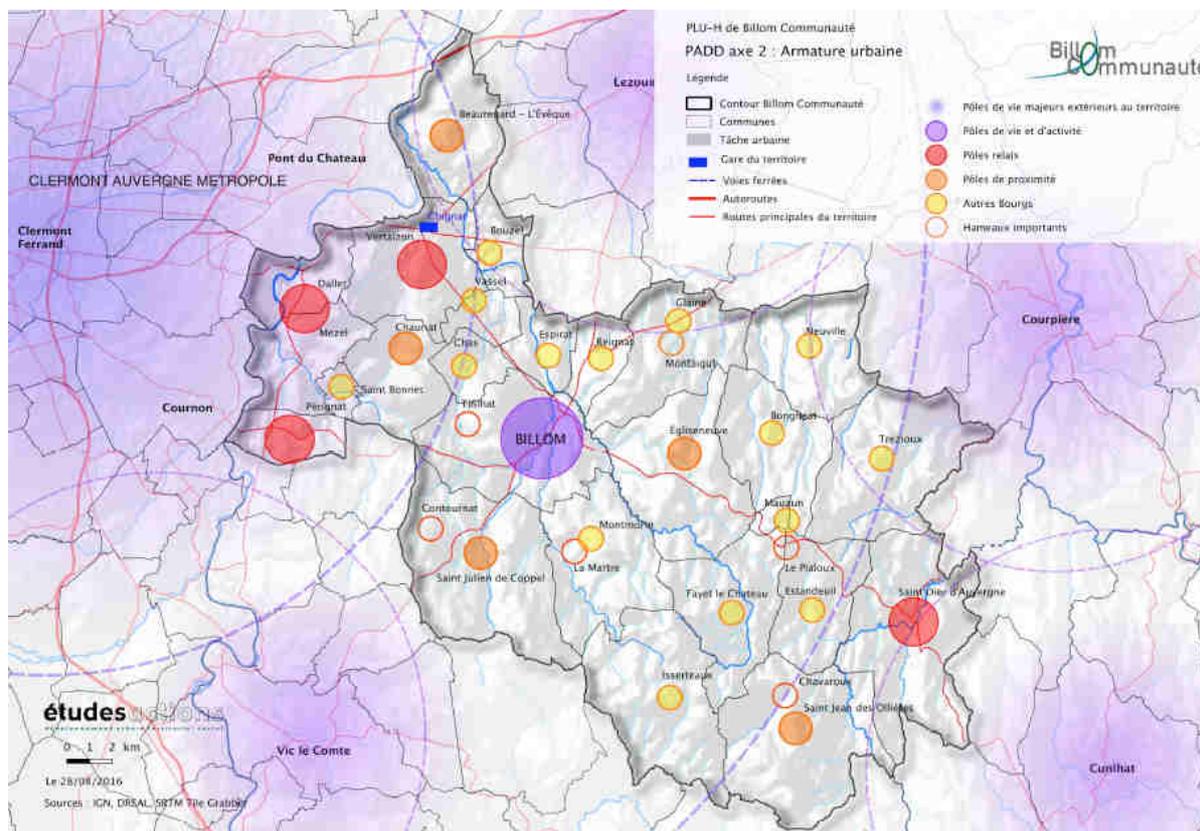
3 Ils représentent 65% du territoire.

4 Rapportée à celle de l'ancienne région Auvergne.

5 Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes. Dans le cas présent ce PLU-H est concerné par 7 ZNIEFF 1 : "Allier Pont de Mirefleurs-dallet", "Puy de Mur, les Muses", "Côteaux de Saint-Bonnet les-Alliers", "Puy Benoît", "Le petit Turluron et ses environs", "Gorges du Madet", et "L'Etang de la Gravière", "Bois d'Eclade", "Etang de Haute Soulane", "Etang des Maures", "Etang du Bois de la Mure", "Etang de la Molière", "Gorges de la Dore et du Miodet", "Gros Turluron", "Prairie humide Lance et ses environs", "Puy de Pileyre", "Ranfeuil" et "Val d'Allier du Pont de Joze à Pont du Château".

6 ZNIEFF 2 : "Varennes et Bas Livradois" et "Vallée de la Dore".

7 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 2009/147/CE "Oiseaux" et de la directive 92/43/CEE "Habitats faune flore", garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive "habitats" sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive "oiseaux" sont des zones de protection spéciale (ZPS). 4 sites sont présents sur la communauté de communes : "Val d'Allier-Allagnon", "Puy de Pileyre-Turluron", "Plaine de Varennes" et "Vallées et Côteaux xéothermiques des Couzes et Limagnes".



Armature urbaine - source : rapport de présentation, 1.1 document technique

1.2. Présentation du projet de PLU-H

Le PLU-H s'appuie sur le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui comporte trois axes déclinés en vingt orientations :

- gérer durablement nos territoires⁸,
- vivre à Billom Communauté⁹,
- préparer le territoire pour l'avenir¹⁰.

L'ambition démographique qui sous-tend le projet de PLU-H se traduit par des objectifs de constructions neuves à hauteur de 140 logements par an. Ainsi, sur la période 2018-2030, le présent PLU-H prévoit la construction de 1 800 logements, dont 30 % localisés sur le pôle de vie de Billom comme préconisé par le SCoT du pays du Grand Clermont.

Cet objectif de croissance démographique donne lieu à une prévision de consommation foncière

⁸ Préserver et valoriser le patrimoine paysager, valoriser le patrimoine bâti et urbain, reconnaître et protéger la biodiversité, protéger, gérer la ressource en eau et améliorer sa qualité, réduire la consommation foncière, conforter l'activité agricole et accompagner son évolution, gérer les ressources du sol et du sous-sol.

⁹ Conforter Billom comme pôle de vie et ses 4 pôles relais, gérer des secteurs à enjeux intercommunaux, répondre aux besoins locaux en logement et en hébergement, permettre la construction de 140 nouveaux logements par an pour adapter et diversifier l'offre d'habitat, reconquérir et améliorer l'habitat ancien, développer la culture, renforcer la solidarité, protéger les personnes, leur santé et leurs biens.

¹⁰ Identifier, gérer et restaurer une trame de projet verte, bleue et noire, promouvoir la production d'énergies renouvelables et économiser l'énergie, concevoir de nouvelles formes de bâtis urbains plus économes en foncier et en énergie, proposer des alternatives à l'usage individuel de l'automobile, faire évoluer et créer les activités et les emplois de demain, adapter les équipements, réseaux et communications numériques.

importante. La capacité urbanisable de ce projet de PLU-H est de 287 ha¹¹, "dont 205 ha de terrains libres, agricoles ou naturels", en extension de l'urbanisation existante et "82 ha de foncier "optimisable", c'est-à-dire des parcelles déjà bâties, qui pourraient pour partie faire l'objet d'une densification".

La destination de cette capacité foncière se répartit de la manière suivante :

- 250,9 ha en faveur de l'habitat (dont 174 ha en extension),
- 30 ha pour les activités économiques (dont 24,7 en extension),
- 6,3 ha à destination d'équipements publics, exclusivement en extension.

Ce PLU-H qui tient également lieu de PLH précise que les besoins fonciers liés au logement sont de 117 ha sur 13 ans à rapprocher des 250,9 ha ouverts à l'urbanisation en faveur de l'habitat.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain,
- la préservation des richesses du territoire en matière d'espaces naturels, de biodiversité, de la ressource en eau, des continuités écologiques et de la qualité paysagère,
- l'adaptation au changement climatique du territoire et de ses habitants.

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

2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale

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-H transmis à l'Autorité environnementale comporte formellement tous les éléments prévus par le code de l'urbanisme (articles R. 151-1 à 4) et en particulier ceux permettant de rendre compte de la démarche d'évaluation environnementale qui a été menée.

Il est composé de quatre documents :

- un résumé non technique,
- un diagnostic général,
- une analyse de l'état initial de l'environnement (en deux tomes),
- une justification et une explication des choix effectués et la démarche d'évaluation environnementale et les mesures "éviter, réduire, compenser".

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

L'état initial de l'environnement est composé de deux parties distinctes au sein du rapport de présentation : une première traitant de "*l'interaction entre l'humain et son environnement dans le territoire*" et une seconde partie présentant la biodiversité de manière générale. La structure adoptée

¹¹ Ce chiffre et les deux citations qui le suivent sont extraits du rapport de présentation, partie 1.5, pages 75 et 173.

rend complexe l'appréhension d'un certain nombre de thématiques qui se trouvent dispersées dans plusieurs chapitres et sous chapitres différents¹² et ne peut contribuer à la bonne appréhension du dossier par le public. En outre, le référencement des chapitres avec une nomenclature "lettres" est de lecture moins aisée qu'une nomenclature chiffrée, plus généralement utilisée.

Cet état initial qui traite de l'ensemble des thématiques environnementales, à l'exception de la thématique "paysage" présentée dans le diagnostic, ne comporte pas de synthèse permettant d'exposer de manière consolidée la hiérarchie des enjeux et leur déclinaison spatiale. Cette absence de synthèse constitue une lacune grave. Elle rend incertaine, ensuite, l'analyse des incidences du projet de PLU-H sur l'environnement qui doit s'appuyer sur l'état initial de l'environnement.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement par une synthèse permettant de hiérarchiser les enjeux environnementaux et de les repérer sur le territoire.

Consommation d'espace

La consommation foncière entre 2005 et 2011 a été de 16 ha/an, avec un taux d'artificialisation qui a augmenté de 5,1 % entre 2005 et 2011¹³. Ce développement s'est opéré sur cette période au détriment des espaces naturels et agricoles¹⁴, pour 109 ha sur des terres agricoles et pour 9 ha sur des espaces naturels. Alors qu'il s'agit d'une problématique particulièrement sensible, les données exposées, en termes de bilan de la consommation foncière, sont trop anciennes pour apprécier les dynamiques foncières récentes.

L'Autorité environnementale recommande que les chiffres sur la consommation foncière sur les dix dernières années soient actualisés, afin de mieux apprécier les dynamiques foncières récentes de ce territoire.

Connaissance des milieux naturels et de la biodiversité

L'état initial de l'environnement, dans sa partie 2, rappelle les éléments du schéma régional de cohérence écologique arrêté le 7 juillet 2015. De même les corridors écologiques inscrits au SCoT du pays du Grand Clermont sont exprimés et cartographiés sur le territoire du PLU-H. Les éléments de la charte du parc naturel régional du Livradois-Forez sont bien présentés, notamment les réservoirs de biodiversité (secteurs humides, boisés ou bocagers).

Les dix-huit ZNIEFF du territoire sont évoquées de manière succincte¹⁵ sous une forme cartographique. Le dossier aurait mérité d'être complété sur ce point, par un rappel de leurs principales caractéristiques et également par un zoom sur les secteurs où les enjeux sont les plus forts.

La représentation des quatre sites Natura 2000 présents sur le territoire est détaillée, la cartographie est précise, les habitats naturels d'intérêt et les espèces animales communautaires sont rappelés, ainsi que les objectifs par périmètre.

La richesse de la faune et de la flore présentes sur le territoire, analysée à partir de ressources et de données documentaires, est soulignée. Toutefois, l'absence de spatialisation des enjeux (soulignée plus haut), ne permet pas de s'assurer que l'état initial de l'environnement couvre convenablement les secteurs les plus sensibles en terme environnemental et potentiellement soumis à la pression de l'urbanisation, sur lesquels des inventaires complémentaires auraient pu être nécessaires.

Concernant les zones humides, l'état initial se base sur différentes sources (sept au total) afin de

¹² A titre d'exemple, il est question des milieux humides en partie 1 de l'état initial de l'environnement, chapitre E-J zones humides, en partie 2, chapitres j-c habitats naturels humides et l-k, sous trames humides.

¹³ Rapport de présentation partie 1.2, diagnostic, page 18 – partie 1.3, état initial de l'environnement, page 145.

¹⁴ Les espaces agricoles ont diminué de -0,6 % et les espaces naturels de -0,1 %.

¹⁵ Rapport de présentation partie 1.4, état initial de l'environnement, page 43.

répertorier les zones humides avérées ou potentielles du territoire d'étude. L'analyse produite est foisonnante et ne permet pas, là encore, de disposer d'une image hiérarchisée et claire des enjeux en la matière. L'atlas départemental des zones humides du Puy-de-Dôme n'a pas été mobilisé dans les sources documentaires, alors qu'il donne une vision plus sélective et hiérarchisée des zones humides.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse des zones humides en la complétant par une synthèse des enjeux de conservation ou/et de remise en état.

Prise en compte des risques et des nuisances

Le territoire de Billom Communauté est soumis à des risques naturels multiples, notamment en matière d'inondation concernant l'Allier, l'Angaud ou encore le Jauron. Le rapport de présentation¹⁶ signale que toutes les communes ont fait l'objet d'arrêtés pour catastrophe naturelle pour inondation ou coulée de boue. Le type d'inondation (de plaine, torrentielle ou par rupture d'ouvrage) est spécifié par commune. En revanche, le document ne permet pas d'apprécier clairement les enjeux et les aléas se rapportant à ce risque inondation.

Les risques concernant les séismes ou le feu de forêt sont mentionnés dans le document. Les informations concernant le risque retrait et gonflement des argiles (RGA), qui touche particulièrement le département du Puy-de-Dôme, sont prises en compte¹⁷.

L'état initial présente de manière détaillée, en fonction des outils de mesures disponibles, les concentrations et la nature des pollutions atmosphériques sur le territoire de Billom Communauté. Un travail fin a été effectué afin de distinguer les différents polluants et la part des secteurs concernés.

Au niveau de la Dore Moyenne, le diagnostic "Qualité des eaux" alerte sur la mauvaise qualité des eaux (micro polluants, substances médicamenteuses). Il aurait été utile de préciser la date et les conditions dans lesquelles a été réalisé ce diagnostic.

Le dossier¹⁸ mentionne que selon la source Basias, qui répertorie les différents sites dont le sol est pollué, 45 sites ont été identifiés. Cependant ce recensement a été effectué sur l'ancien périmètre de la communauté de communes Billom-Saint-Dier et Vallée-du-Jauron (17 communes), et non sur le nouveau périmètre de Billom Communauté.

Les impacts des nuisances sonores résultant des infrastructures sont justement répertoriés et cartographiés de manière pertinente, il en est de même du plan d'exposition au bruit (PEB¹⁹ de l'aéroport Aulnat-Clermont-Ferrand).

L'Autorité environnementale recommande que les enjeux se rapportant au risque inondation et aux risques de pollution soient complétés et précisés en tenant compte des observations qui précèdent.

Gestion de la ressource en eau potable

Le diagnostic rappelle que le traitement des eaux usées s'effectue principalement par l'intermédiaire de deux stations d'épuration intercommunales, en l'occurrence Pont-du-Château et celle de Cournon d'Auvergne. Vingt-et-une stations communales complètent ce dispositif. Les résultats de traitements par station ainsi que leur capacité potentielle sont correctement exposés.

L'assainissement non collectif (ANC) est géré par le SPANC (service public d'assainissement non collectif), cependant aucune information n'est donnée concernant l'état des installations.

¹⁶ Rapport de présentation partie 1.3, état initial de l'environnement, page 35.

¹⁷ Rapport de présentation partie 1.3, état initial de l'environnement, pages 25 à 32 ; toutefois, le sous-titre "Etude de cas coulée de boue : Eglise-neuve-près-de-Billom" ne correspond pas à des coulées de boue, mais à un risque RGA.

¹⁸ Rapport de présentation partie 1.3, état initial de l'environnement, pages 22 – 23.

¹⁹ Le PEB est mis en annexe du PLU-H

Maîtrise des déplacements et besoins énergétiques

Le taux de dépendance énergétique de cette communauté de commune est de 94,3 % (contre 92,6 % au niveau du Puy-de-Dôme). La part des énergies fossiles dans cette consommation est bien mise en avant par l'état initial.

Ce dernier fait part de conclusions et de pistes d'actions pertinentes afin de réduire ces coûts énergétiques, comme agir sur le bâti existant (urbanisme bio climatique), exploiter les réseaux de chaleur, développer les énergies renouvelables, limiter l'étalement urbain et repenser les déplacements.

L'analyse des ressources en matière d'énergie éolienne, solaire et l'exploitation de la filière bois est clairement développée et cartographiée à travers cet état initial.

Un zoom a été effectué sur les déplacements domicile travail, mettant en avant l'usage majoritaire de la voiture. Cependant cette analyse succincte aurait mérité d'être affinée sur les autres modes de déplacement (même si le diagnostic livre quelques éléments sur le transport ferroviaire), notamment au niveau de la gare de Chignat à Vertaizon et également sur le profil des ménages concernés, d'autant que le diagnostic territorial a conduit à la définition d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) mobilité.

Paysage et éléments patrimoniaux

L'état initial n'apporte pas d'éléments sur cette thématique. Les seuls éléments de diagnostic et d'analyse des enjeux se situent dans le diagnostic territorial.

Toutefois, les différents types de paysages (naturel, agricole, hydrographique et bâti) rencontrés sur le territoire sont largement déclinés dans ce diagnostic. Cette partie est richement illustrée de photographies, de coupes en profil ou encore de cartes de synthèse.

A noter que les trois anciennes communautés de communes qui forment aujourd'hui Billom Communauté²⁰ sont chacune couvertes par une charte architecturale et paysagère. Le centre ancien de la commune de Billom est préservé par une aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

2.3. 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 retenus exposée en six chapitres, à savoir la justification des choix retenus pour l'élaboration du PADD, la justification du programme d'orientation et d'action (POA) habitat, la justification de l'OAP mobilité, la justification des OAP sectorielles, la justification des choix retenus pour l'élaboration du règlement écrit et l'exposé des principaux changements apportés.

Le projet de PLU-H s'inscrit sur une période de 13 ans (2018-2030) avec l'hypothèse d'une croissance démographique qui permet d'atteindre 29 000 habitants à l'horizon 2030, soit une progression de 3 476 habitants par rapport à 2015, de l'ordre de 231 habitants supplémentaires par an²¹.

Justification des choix au regard du PADD

A partir des documents de normes supérieures au PLU-H, le document décline les orientations affichées dans le PADD en prenant en compte les forces et faiblesses du territoire par thématique de manière pertinente. Le scénario de développement est justifié par son inscription dans les orientations du SCoT du

²⁰ Trois EPCI ont fusionné au 1er janvier 2017 dans le cadre de la loi Notre (Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république), afin de former la communauté de communes de Billom Communauté.

²¹ Soit un taux de croissance annuel de 0,85%.

Grand Clermont, avec un développement de l'habitat privilégiant le pôle de vie de Billom. Le projet de PLU-H prévoit également de s'appuyer sur quatre pôles relais sur le territoire : Vertaizon, et sa gare ferroviaire, Pérignat-ès-Allier, Mur-sur-Allier et Saint-Dier-d'Auvergne.

Justification des choix en fonction du programme d'orientation et d'action (POA) habitat

Après avoir exposé de manière globale le diagnostic habitat du territoire, le POA précise les neuf actions du PLU-H, avec notamment la mise en place d'une stratégie foncière, la réhabilitation des logements existants et d'une action visant à améliorer la qualité architecturale et paysagère des constructions. Toutefois, alors même que la vacance affectant le parc de logement est en hausse significative²², aucune action spécifique destinée à la résorber n'est évoquée dans le POA.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le POA par un chapitre consacré à la résorption de la vacance de logements qui constitue en effet un levier pour réduire la consommation de foncier affecté à la construction de logements neufs.

S'agissant des perspectives de consommation foncière, le rapport de présentation²³ indique que : "*la prise en compte de ces marchés (immobiliers) se traduit par un besoin foncier estimé à 9 ha par an pour les secteurs mixtes à dominante d'habitat, intégrant les infrastructures, soit 117 ha pour les 13 ans du PLU-H*", ce qui ne paraît pas cohérent avec les 250,9 ha (dont 177 ha en extension) ouverts à l'urbanisation en faveur de l'habitat. Le dossier ne formule aucune hypothèse argumentée sur le taux de rétention foncière²⁴. Ce décalage majeur entre les besoins fonciers exprimés dans le PLU-H, et la capacité foncière qu'il définit, appelle l'attention de l'Autorité environnementale. En rapprochant ces deux éléments chiffrés, on peut en effet supposer que le taux de rétention théorique est de 53,4%, ce qui ne peut être considéré comme un taux crédible.

L'Autorité environnementale recommande de justifier la capacité urbanisable définie dans le PLU-H, et de la revoir à la baisse dans une perspective de maîtrise de la consommation foncière.

Justification des choix en fonction des orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

La localisation et la définition de ces 51 OAP²⁵ sont justifiées dans le dossier²⁶.

La collectivité a également fait le choix d'une OAP thématique sur la mobilité²⁷ afin d'organiser les déplacements sur le territoire, de développer les modes doux et de conforter le rôle de la gare de Chignat-Vertaizon.

Ces OAP ont été clairement déterminées en fonction d'enjeux fonciers, urbains et paysagers. Le rapport aurait pu rappeler que cette stratégie de développement s'inscrit également au regard des dynamiques récentes, dans le cadre des orientations du SCoT.

Justification du règlement écrit et graphique

Par un règlement adapté au découpage du territoire en trois secteurs, ce projet de PLU-H souhaite se

²² "*Avec plus de 1000 logements vacants en 2012 (INSEE), le territoire de Billom Communauté présente un taux de vacance élevé, de 9%, supérieur à la moyenne du Grand Clermont (8,4%) (...) La vacance est en hausse significative puisqu'elle est passée, en 5 ans, (de 2007 à 2012) de 911 unités à 1 076 (soit 33 nouveaux logements vacants en moyenne chaque année) et d'un taux de 8,3% à 9%*". Rapport de présentation – diagnostic – page 77. En outre cette tendance s'accroît, le taux de vacance en 2015 étant désormais de 10,5%.

²³ Partie 1.5, pages 16 – 17.

²⁴ Cette question est évoquée dans des termes très généraux et peu précis dans le rapport de présentation partie 1.5, chapitre "Les effets et incidences attendus du PLU-H", sous-chapitre 1 "Les impacts fonciers", page 173.

²⁵ 47 OAP à destination de l'habitat, 2 OAP à propos du bâti existant, 1 OAP sur la ZAE de l'Angaud et 1 au niveau de l'écopôle de Pérignat-ès-Allier, soit une surface totale d'OAP de 103,35 ha.

²⁶ Rapport de présentation, partie 1.5 pages 32 et 168.

²⁷ Rapport de présentation, partie 1.5 page 99.

rapprocher de la réalité spatiale et de ses dynamiques. Ainsi, le règlement²⁸ est adapté à chacun des trois territoires identifiés. Les 29 secteurs de taille et de capacité limitées (STECAL) sont justifiés dans le projet afin, notamment, de réglementer des situations d'habitat précaire des gens du voyage (13 sites identifiés).

En matière de solutions de substitutions raisonnables, le dossier ne présente pas d'alternative mais s'inscrit dans les orientations du SCoT, tant sur le plan du développement de l'habitat que pour le développement des zones économiques. Cependant, le rapport montre que certains choix ont évolué au cours du projet en s'appuyant notamment sur l'évaluation environnementale. C'est notamment le cas des mesures d'évitement prises sur le secteur de Saint-Bonnet-les-Alliers qui impactait une ZNIEFF de type 1 et sur le secteur classé en AOP Côte d'Auvergne. Il en est de même concernant un projet de centrale photovoltaïque sur la commune de Chauriat, initialement localisé sur le versant sud du Puy Saint-Benoît, dont l'implantation a été reportée sur le sommet plat du Puy en lieu et place d'une ancienne carrière²⁹.

L'Autorité environnementale constate que l'explication des choix retenus permet de manière pédagogique d'apprécier la cohérence interne du document et les arbitrages concernant certains projets.

2.4. Articulation avec les documents de rang supérieur

L'articulation du PLU-H avec les documents de rang supérieur est exposée à deux endroits différents de la partie 1.5 du rapport de présentation "*justifications des choix, évaluation environnementale, indicateurs*". Une première fois au chapitre 1.3 de cette partie 1.5, intitulé "*être compatible avec les orientations supra communautaire*" et une seconde fois dans la sous-partie dédiée à la démarche d'évaluation environnementale et aux mesures ERC, au chapitre 1 intitulé "*articulation du PLU-H avec les autres documents de planification*". A noter que la partie 1.4 du rapport de présentation fait également référence sous un angle essentiellement environnemental à ces documents de rang supérieur. Cette dispersion d'une même approche au sein de plusieurs chapitres nuit à sa bonne compréhension.

S'agissant du volume de construction de logements neufs, la déclinaison du SCoT du pays du Grand Clermont (2011-2030) à l'échelle de la communauté de communes est bien prise en compte. Ainsi, 2370 logements sont prévus sur cette communauté de communes sur la durée du SCoT (940 sur le pôle de vie de Billom, 1430 sur les autres communes dites périurbaines), ainsi qu'un "*bonus*" de 475 logements supplémentaires sur ces mêmes communes périurbaines. Le rythme annuel de construction de 140 logements neufs inscrit au PLU-H s'inscrit dans le cadre défini par le SCoT. L'organisation territoriale multipolaire prévue par le SCoT, autour du pôle de vie principal de Billom, est fondatrice de la structure urbaine du proposée par le PLU-H.

Le rapport de présentation précise que pour le foncier à vocation résidentielle "*le SCoT fixe (...) des objectifs d'efficacité foncière avec des surfaces maximales de terrain³⁰ pour la construction de logements en extension, en dents creuses et en renouvellement urbain*"³¹. Une enveloppe foncière limite est, selon les termes du rapport de présentation, fixée 147 ha sur la durée du SCoT. Or les capacités d'urbanisation à vocation résidentielle définies par le PLU-H³² sont de 251 ha, dont 174 ha en extension et 77 ha en "optimisation" (recouvrant les opérations en dents creuses et renouvellement urbain indiquées au SCoT). Cet écart, très important, entre la capacité d'urbanisation et l'objectif d'enveloppe foncière du SCoT, ne fait l'objet d'aucune explication particulière dans le rapport de présentation.

L'Autorité environnementale recommande de réinterroger la capacité foncière à vocation résidentielle au regard des objectifs de limitation de la consommation d'espace définis par le SCoT.

²⁸ De la P.53 à la P. 66, partie n°5 du RP.

²⁹ Les impacts en termes d'insertion paysagère et de covisibilité d'un tel projet mériteraient toutefois d'être vérifiés.

³⁰ Hors surfaces destinées aux infrastructures primaires et secondaires.

³¹ Rapport de présentation, partie 1.5, pages 11 et 12.

³² Rapport de présentation, partie 1.5, page 75.

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

L'analyse des effets et des incidences attendus du PLU-H constitue une partie clé du dossier, dans la mesure où elle a vocation à permettre de présenter la démarche "éviter, réduire, compenser" à l'échelle du plan, d'évaluer les impacts environnementaux et d'exposer les principales mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

Les effets du projet sur la consommation d'espace ne sont pas approchés. Le rapport de présentation³³ se limite en la matière à exposer, brièvement, les surfaces urbanisables, à les justifier au regard du fait que le PLU-H les réduit de 89 ha par rapport aux PLU communaux de la génération précédente et ne procède à aucune analyse construite des effets de l'urbanisation extensive prévue par le PLU-H.

Les impacts sur les milieux naturels et la biodiversité sont bien identifiés. Toutefois, le dossier aurait gagné en clarté avec la réalisation d'une synthèse des impacts et des différentes mesures.

Les incidences éventuelles sur les périmètres Natura 2000³⁴ sont bien développées. L'évaluation de ces incidences conclut de manière étayée que le projet de PLU-H n'a pas de conséquences négatives directes sur ces périmètres.

Au niveau paysager, les impacts potentiels et les incidences sont globalement bien évaluées.

La démarche ERC (éviter réduire et compenser) est bien présentée³⁵. Les dispositions d'évitement et de réductions concernant les continuités écologiques sont pertinentes.

Le dossier ne présente cependant pas les perspectives d'évolution et les dynamiques de ce territoire, dans l'hypothèse où ce PLU-H ne serait pas réalisé.

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

L'Autorité environnementale rappelle que les indicateurs "*doivent 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*"³⁶.

Les indicateurs de suivi du PLU-H sont présentés sous forme de tableaux³⁷. Douze indicateurs ont été retenus, au titre des grands objectifs du développement durable, comme notamment le nombre d'hectares artificialisés, la capacité de l'enveloppe urbaine, l'évolution des concentrations des différents polluants. Ensuite, dix-huit indicateurs de suivi ont été retenus au titre de "l'évaluation environnementale et des périmètres Natura 2000". Ces indicateurs sont pertinents comme le suivi des surfaces agricoles consommées, des zones humides détruites, des surfaces imperméabilisées ou encore du nombre d'espèces d'intérêt communautaire. Un tableau dédié à la partie habitat et au programme d'orientations et d'aménagement a également été réalisé afin de mesurer l'évolution des actions menées. Les modalités de mise en œuvre et de recueil de ces indicateurs sont bien spécifiées.

L'Autorité environnementale souligne la pertinence des indicateurs de suivi et recommande cependant, par souci d'opérationnalité, que ces indicateurs soient complétés par une périodicité de suivi et la détermination d'un état zéro pour chaque indicateur lorsque cela est possible.

³³ Partie 1.5, "impacts fonciers" page 173.

³⁴ De la P.122 à la P.127, partie n°5 du RP.

³⁵ Rapport de présentation – partie 1.5 – page 158.

³⁶ 6° de l'article R151-3 du code de l'urbanisme.

³⁷ Rapport de présentation – partie 1.5 – pages 179 à 184.

2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

La méthodologie de l'évaluation environnementale fait l'objet d'un chapitre spécifique exposant les dispositions adoptées pour qualifier les incidences et définir les mesures ERC.

2.8. Résumé non technique

Le résumé non technique est présenté sous la forme d'un document séparé (partie du rapport de présentation), il est composé de 37 pages. Il reprend l'ensemble des éléments du dossier cité au R. 151-3 du code de l'urbanisme. Ce document est bien illustré (cartes, photos, différents schémas, méthodologie et choix) et reprend l'ensemble des parties du rapport de présentation et de l'évaluation environnementale.

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

3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain

Le projet prévoit, sur la base d'un coefficient de rétention foncière de plus de 50 % qui, comme cela a été dit plus haut, ne fait l'objet d'aucune justification précise et argumentée, un potentiel urbanisable de 287 ha (dont 251 ha à vocation résidentielle et 30 ha à vocation économique), allant très au-delà des besoins fonciers estimés, en matière de logement, à 117 ha et de l'enveloppe foncière prévue par le SCoT.

L'essentiel de ce potentiel est constitué de zones U, qui en représentent plus de 80%, et ne peut à ce titre faire l'objet d'un phasage. Une autre répartition du potentiel urbanisable supposant un reclassement d'une part des zones U, ou AU indicées, en zones AU strictes³⁸ assurerait une meilleure maîtrise dans le temps de la programmation de l'ouverture à l'urbanisation de ces zones, permettant de s'adapter à une demande foncière avérée.

Conformément au SCoT, le projet prévoit une part de construction neuve sur le pôle de vie de Billom à hauteur de 30 % et le reste sur les autres communes dites péri urbaines. A noter toutefois que, sur la nouvelle commune de Mur-sur-Allier, 35 ha de foncier sont disponibles, alors que cette commune n'est pas le pôle de vie de cette communauté de communes.

Le règlement graphique autorise le développement d'une urbanisation linéaire sur certains secteurs³⁹. De même, l'urbanisation au niveau des premières pentes du Puy de Mur n'est pas limitée et tend à se poursuivre au détriment du patrimoine naturel et du paysage.

Au niveau des OAP, un effort a été fait en termes de densification surtout sur l'OAP 5.A "secteur de commune de Billom" et la commune de Chauriat (secteur "Val d'Allier Vallée du Jauron"). Par exemple, les OAP "Chauriat Centre ouest Foyer", "OAP SIVOS à Billom", "OAP rue du Colombier à Billom" ou encore "OAP, Chemin de Paulhat à Billom" affichent des densités allant de 20 à 40 logements/ha (soit entre 250 et 500 m² par logement). Toutefois, certaines OAP n'affichent pas d'objectif de densité comme celle concernant le secteur "Avenue Victor Cohalion à Billom". A *contrario* d'autres OAP affichent des densités nettement inférieures aux orientations du SCoT. C'est notamment le cas sur le secteur de Val d'Allier Vallée du Jauron à l'ouest de la communauté de communes, où l'OAP de Beauregard l'Evêque "Graviers Ouest" a une densité de 916 m² par logements, alors que le SCoT stipule de tendre en péri urbain vers 700 m² par logement. Il en est de même de l'OAP "Vassel Bourg 1" où la densité affichée est de 890 m² par logement.

³⁸ Ouverte à l'urbanisation dans le cadre d'une procédure ultérieure de révision du PLU-H.

³⁹ Vertaizon (le long de la route de Chignat), Estandeuil, Eglise Neuve Près de Billom, Espirat, Glaine- Montaigut, et Montmorin.

L'action n°5 du programme d'orientations et d'actions met en place une stratégie foncière à l'échelle de l'EPCI. L'Autorité environnementale en souligne l'intérêt⁴⁰.

Sur les communes d'Estandeuil et de Bongheat (hameau "La Mouleyras") deux zones en extension sur des terres agricoles figurent au zonage, ces deux zones ne prennent pas en compte la vocation agricole de ces secteurs (prairies) et méritent d'être réduites.

En matière de lutte contre l'étalement urbain, la reconquête des logements vacants existants constitue un levier fondamental. Si la communauté de communes affiche clairement dans ce dossier sa volonté de poursuivre son soutien à l'opération d'amélioration de l'habitat, notamment de l'habitat indigne, en revanche aucun objectif de reconquête de logements vacants n'est avancé.

En conclusion, l'Autorité environnementale constate, bien qu'un effort de réduction de la capacité foncière ait été effectué, que celle-ci reste encore importante au regard des besoins réels identifiés dans le PLU-H.

À ce titre, l'Autorité environnementale recommande :

- **que les zones U ou AU indicées, en extension urbaine, soient, d'une manière globale réduites en surface, pour se rapprocher des objectifs du SCoT et qu'une partie d'entre elles soit classée en zone AU stricte, dans la perspective de leur ouverture à l'urbanisation, phasée dans le temps, en fonction de l'arrivée effective d'une nouvelle population,**
- **que le pôle de vie de Billom soit davantage conforté dans son développement en termes d'habitat**
- **que les zones AU en extension sur des terres agricoles dans des communes identifiées comme rurales soient réduites.**

3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité, la ressource eau, les continuités écologiques ainsi que les paysages

L'orientation n°1 du PADD s'attache à reconnaître et à préserver la biodiversité.

Le règlement prend bien en compte dans ses différents articles (indexés 5), les préconisations concernant "la biodiversité, les performances environnementales et énergétiques" de chaque secteur.

Concernant la préservation des sites Natura 2000, bien que le dossier conclue qu'il n'y a pas d'incidences directes du PLU-H sur ces périmètres, certains secteurs classés en Nnl autorisent la construction de bâtiments dont la superficie ne peut excéder 40 m². Il conviendrait de s'assurer que ces dispositions ne remettent pas en cause les fonctionnalités écologiques des sites et les continuités liées.

En matière de préservation des espaces à vocation agricole, certaines communes comme Bouzel n'ont aucune zone agricole classée en As, zonage ayant comme objectif de préserver ces espaces de toutes constructions. Certains secteurs de cette commune, à fort potentiel agronomique, mériteraient d'être classés en zonage As. De même, les parcelles ciblées par le SCoT au regard de leur potentiel viticole mériteraient d'être protégées ; à ce titre le secteur viticole de la commune de Mur-sur-Allier devrait être revu.

En matière d'eau potable la nécessité de limiter le développement des secteurs en déficit en eau est à prendre en compte. De même, la révision en cours de plusieurs zonages d'assainissement sera l'occasion de vérifier la pertinence des zones d'assainissement collectif, des dispositifs et règles de gestion de l'eau pluviale, avec une programmation d'équipements correspondants. Le diagnostic de certaines STEP devra être pris en compte afin d'évaluer les capacités des installations à répondre à l'ensemble des projets immobiliers prévus.

⁴⁰ Toutefois, la budgétisation de cette action aurait mérité d'être séparée de l'action n°9 du POA "animation et pilotage" pour plus de lisibilité et d'efficacité.

La préservation des paysages constitue un axe fort du PADD. "préserver et valoriser le patrimoine paysager". Les différentes entités paysagères ont bien été identifiées et le plan de zonage tend à les préserver. Les points de vue remarquables, les cônes de vue ou encore les éléments ou les sites suscitant un intérêt paysager sont intégrés à la légende du plan de zonage. De même certains secteurs à préserver où le milieu urbain constitue un patrimoine historique sont classés en Uca (report graphique de la ZPPAUP⁴¹ au niveau du centre ancien de Billom).

Le POA comprend également une action qui vise à améliorer la qualité architecturale et paysagère avec notamment la mise en place d'un cahier des recommandations architecturales et paysagères concernant les installations agricoles et les bâtiments publics.

Sur le plan paysager, plusieurs zones d'activités faisant l'objet d'OAP sont situées aux entrées de bourgs. Même si ces OAP sont accompagnées d'un volet paysager, leur situation et la visibilité qui en découle constituent un point de vigilance.

3.3. Adaptation au changement climatique

Le PADD encourage la production d'énergies renouvelables et la sobriété énergétique, notamment dans la conception de nouvelles formes bâties et urbaines. Il s'attache également à la prise en compte des déplacements au niveau de l'EPCI.

Le PLU-H consacre un volet dédié à la mobilité sur Billom Communauté. Cette réflexion prend la forme d'une OAP "Mobilité". Elle traduit la forte volonté des responsables politiques de trouver des alternatives "au tout voiture", de contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique et de réduire les nuisances et pollutions liées au trafic automobile. Cette OAP mobilité est intéressante dans la mesure où elle vise à densifier le tissu urbain existant en fonction des modes de déplacements disponibles, avec notamment le développement des abords de la gare ferroviaire de Chignat-Vertaizon. Le zonage du PLU-H prévoit également des emplacements réservés afin de développer cette politique.

En matière de performance énergétique, le règlement rappelle à juste titre la réglementation thermique, ainsi que les zones pouvant accueillir des énergies vertes. Le recours à ces énergies est également encouragé dans le préambule des OAP dans les différents secteurs, ainsi que les différentes mesures bioclimatiques concernant l'habitat.

Le programme d'actions 2020-2025 du POA rappelle, dans ses actions, l'objectif de valoriser le bâti existant, notamment par le biais d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (à destination des propriétaires occupants ou propriétaires bailleurs) visant à lutter contre la précarité énergétique et l'habitat indigne, ou encore en encourageant l'auto-réhabilitation.

41 ZPPAUP : zone de protection du patrimoine architectural et urbain.