

PREFET DE LA HAUTE-LOIRE

PROJET DE PLAN LOCAL D'URBANISME D'YSSINGEAUX (43)
AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE

Le plan local d'urbanisme (PLU) d'Yssingaux a été arrêté le 25 juin 2012. Il est soumis à évaluation environnementale en application de l'article R121-14 du code de l'urbanisme (C.U.). L'article R121-15 du même code dispose que l'autorité administrative compétente en matière d'environnement pour les PLU est le préfet de département et que celui-ci doit donner son avis sur le dossier complet au plus tard dans les trois mois suivant sa réception, datée du 10 juillet 2012. L'avis de l'autorité environnementale porte sur la qualité de l'évaluation environnementale du PLU et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU. Il a été préparé par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne. Le présent avis, transmis à la commune d'Yssingaux, doit être joint au dossier soumis à enquête publique (article R121-15 du C.U.) et publié sur internet.

À la demande de la commune d'Yssingaux, un avis préalable lui a été transmis le 16 décembre 2011 par le préfet de la Haute-Loire en application de l'article L121-12 du C.U. pour l'aider à faire l'évaluation environnementale de son projet de PLU.

1.- QUALITE DU DOSSIER

L'article L121-10 du C.U. prévoit la production d'un rapport de présentation qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du PLU sur l'environnement. Son contenu est fixé par l'article R123-2-1 du même code. L'évaluation environnementale est présentée dans un document séparé. Son intégration au rapport de présentation aurait facilité la lecture, comme le préconisait l'avis préalable du préfet de la Haute-Loire.

Le contenu du rapport de présentation (daté alternativement du 17 décembre 2009 ou de juin 2012) figurant dans le PLU d'Yssingaux ne satisfait pas entièrement aux prescriptions de l'art. R123-2-1. En effet, la « description de la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée » (alinéa 6) n'est pas indiquée. Par ailleurs, les références à des projets « qui devraient aboutir ou bientôt être lancés en 2010 ou 2011 » (p19 – 2 fois, p. 47), rendent la lecture difficile. L'intégration dans le rapport de présentation des éléments cartographiques du programme d'aménagement et de développement durable (PADD) aurait facilité la lecture.

1.1. Résumé non technique

Le rapport de présentation doit rendre compte de la démarche d'évaluation environnementale de manière argumentée et détaillée mais doit aussi être aisément compréhensible par le public. À cette fin, il doit comporter un résumé non technique. Le résumé non technique du PLU (p. 7-14 de l'évaluation environnementale) aurait utilement pu reprendre certains documents graphiques synthétiques issus de l'évaluation environnementale.

1.2. Description de l'état initial de l'environnement et principaux enjeux environnementaux

Le projet de PLU présente rapidement certaines thématiques environnementales identifiées sur le territoire communal. De nombreux enjeux environnementaux sont décrits de façon sommaire (continuités écologiques, émissions de gaz à effet de serre, eau, etc.) et aucune hiérarchisation ni territorialisation de ceux-ci ne figure dans le rapport. L'analyse aurait nécessité l'adoption d'un scénario de référence qui décrit l'état actuel de l'environnement avant la mise en œuvre du PLU dans toute la zone concernée et son évolution probable en l'absence de PLU, en particulier en ce qui concerne la consommation d'espace pour l'urbanisation. Un état initial complet aurait permis d'apprécier correctement les incidences de la mise en œuvre du PLU et aurait facilité son suivi. Pour de nombreuses thématiques, ce scénario de référence n'est pas présenté.

Biodiversité et continuités écologiques

Les zonages écologiques et notamment le site Natura 2000 « Gorges de la Loire » zone de protection spéciale FR 83120009, sont décrits de façon très succincte dans l'analyse de l'état initial. Conformément à l'article L414-4 du code de l'environnement, le projet de PLU doit comporter une évaluation des incidences pour ces sites. Or, le dossier se contente de reprendre des éléments bibliographiques concernant la liste des espèces ayant justifié la détermination du site, sans décrire plus avant les enjeux et notamment ceux définis par le document d'objectif du site. Ces éléments sont pourtant indispensables à l'analyse complète de l'état initial de l'environnement. En outre, des éléments cartographiques plus précis et de meilleure qualité que ceux présentés auraient utilement pu compléter ces points. Enfin, un récapitulatif des sensibilités principales pour la biodiversité de chaque secteur de la commune (bourg, zones agricoles etc) aurait été très utile.

Le rapport de présentation n'aborde pas non plus le thème des continuités écologiques. La fonctionnalité des milieux naturels et semi-naturels n'est pas étudiée dans l'état initial. Ces thématiques apparaissent seulement dans la justification du PADD sans avoir préalablement été identifiées : « Le maillage des trames vertes (trames végétales, coulées vertes au sein des espaces urbanisés) et bleues (rivières et ruisseaux) sera intégré. » (p. 83). Les principaux corridors écologiques à préserver font pourtant l'objet d'une carte accessible à l'échelle du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) La Jeune Loire et ses rivières dans le Document d'Orientations Générales (DOG, p. 37), qui précise que les communes devront « veiller à la continuité écologique des corridors physiques ».

Espaces agricoles

4 316 hectares, soit plus de 53 % du territoire sont « exploités dans les 194 exploitations (en 2000) ayant leur siège sur la commune » (Diagnostic, développement économique, p. 38). La présentation de l'activité agricole sur la commune est faite de manière complète avec des cartographies qui illustrent le propos mais le plan de zonage du plan d'occupation des sols (POS) actuel et son règlement concernant les zones agricoles auraient été très utile pour connaître les règles actuellement en vigueur sur ces espaces.

Qualité de l'air et émissions de gaz à effet de serre (GES)

Les infrastructures routières (en particulier les routes nationale RN88 et départementales RD 103 et 105) sont décrites, sans toutefois que les données existantes sur le trafic ne soient fournies. Les transports en commun, gare et réseau ferroviaire ou réseau de bus et modes de déplacement doux (pistes cyclables, itinéraires piétons) sont présentés.

Eau et risques

Le rapport de présentation fait état d'une « capacité [...] de 8 330 Équivalents – habitants (EH) » de la station d'épuration communale (Rapport de présentation, p. 73) mais n'indique pas à ce stade si la totalité de la commune est raccordée à cet équipement. Le dossier ne fait pas non plus état des moyennes mensuelles issues des résultats d'autosurveillance plutôt situées à 10 000 EH. Pourtant, ces informations, montrent que la capacité actuelle de la station est saturée.

Les risques en matière d'inondation (projet de plan de prévention des risques inondation de 2010, carte d'aléa) ou de rupture du barrage sont identifiés ainsi que les risques de mouvement de terrain ou d'affaissement minier. Les risques liés au retrait-gonflement des sols argileux (nul à fort) sont cartographiés de façon peu lisible.

Paysage – Patrimoine bâti

Une analyse paysagère sommaire est proposée dans l'étude de l'état initial (p. 58-70). Celle-ci présente très succinctement quatre entités paysagères : les vallées en gorge, le plateau d'Yssingaux où est implanté le bourg de la commune, les Sucs, le massif du Meygal. Une carte de synthèse des entités paysagères est présentée mais elle aurait pu être plus complète en termes de réseau hydrographique. Une carte de synthèse par secteur sur les sensibilités paysagères aurait en outre utilement complété ce thème.

1.3. Analyse des impacts et mesures pour les éviter, les réduire ou les compenser

Les impacts potentiels du projet de PLU sont décrits de façon très sommaire dans cinq fiches thématiques de l'évaluation environnementale. Ces fiches se présentent sous la forme d'axes et d'énumérations. Des « points forts » sont dégagés sans que l'on sache réellement ce qu'un point fort signifie ni comment ils sont déterminés. Des affirmations sont listées sans que celles-ci n'aient été étayées par des données dans l'état initial. Les tendances et les grands enjeux du PLU sont déclinés en suivant les axes du PADD du SCoT de la Jeune Loire et de ses rivières mais l'analyse des effets du PADD sur l'environnement (ambition, cohérence avec les enjeux environnementaux de la commune, etc.) n'est pas faite.

Le dossier se limite à la reprise synthétique des constats du diagnostic, le plus souvent non étayés. De ces constats se dégage une stratégie qui n'est pas clairement définie (par exemple : « un développement modéré de certains villages en fonction de leur aptitude technique et paysagère à permettre l'accueil de constructions nouvelles ; la préservation de leur caractère rural doit rester une priorité » p. 79). Le rapport n'indique ni de quels villages il s'agit ni quels sont les critères ayant présidé à leur « aptitude technique et paysagère », ni pourquoi ceux-là spécifiquement doivent rester ruraux ni quels seraient les impacts potentiels d'un changement de leur caractère rural.

Cette analyse ne s'appuie en outre sur aucune cartographie superposant le plan de zonage à une territorialisation des différents enjeux, elle reste donc très théorique.

Enfin, la démarche qui a conduit à prévoir les différentes mesures d'évitement ou de réduction n'est pas détaillée. Aucun impact n'étant identifié, aucune mesure n'est proposée pour remédier aux conséquences éventuelles du PLU sur l'environnement.

Consommation d'espace agricole et naturel

Le PADD affiche son ambition pour un développement économe en espace, notamment en ce qui concerne les terrains agricoles. Ainsi, le PADD prévoit par exemple un « [...] développement prioritaire de l'urbanisation sur le chef-lieu communal qui concentre l'ensemble des fonctions urbaines [...] » ou une « [...] lutte contre le mitage des espaces naturels et agricoles par des constructions isolées ». L'évaluation environnementale insiste sur le fait que « limiter l'étalement urbain : c'est un des enjeux forts de ce PLU » (p. 36).

Or, le projet ne comprend aucune hypothèse de croissance démographique. Le projet de PLU ne présente en effet pas de scénario de référence concernant la population que la commune envisage d'accueillir. Ne sachant quels objectifs et quelles règles se donne la commune sur ce sujet pourtant fondamental, il est impossible de mesurer l'efficacité de la politique mise en œuvre en termes de maîtrise de la consommation d'espace. Le PADD propose d'« améliorer l'efficacité foncière des projets » (p. 13 en tendant vers « [...] une densité moyenne des opérations nouvelles de l'ordre de 25 logements par hectare ») mais aucun coefficient ne traduit concrètement cet objectif dans le règlement.

Une telle démarche est pourtant préconisée dans le SCoT : « Les communes devront donc dans leur document d'urbanisme étudier et mettre en œuvre toutes les possibilités d'optimisation du tissu urbain, en définissant des règles appropriées pour atteindre cet objectif » (SCoT Jeune Loire et ses rivières, Document d'Orientation Générale, orientation 1.3. Les perspectives de croissance et l'estimation des besoins, p. 14).

Le PLU prévoit également une augmentation des surfaces à vocation économique, mais cette dernière, localisée de façon approximative, n'est ni quantifiée (seules indications : « le zonage proposé reprend les contours du zonage Ui de l'ancien POS avec une très légère augmentation de surface » et « Le périmètre de la zone d'activités de La Guide est maintenu en zone UI avec deux ajustements limités du zonage »), ni justifiée : remplissage actuel des zones existantes ? Nécessité d'extension ?

En conclusion sur ce thème, le dossier ne démontre pas que le PLU permet d'atteindre l'objectif de réduction de la consommation d'espace fixé notamment par l'article L110 du code de l'urbanisme ainsi que par la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010.

Biodiversité et continuités écologiques

Le rapport ne comporte pas d'évaluation des incidences du projet de PLU sur les sites Natura 2000. Cette évaluation aurait pourtant dû être menée en application de l'article R123-2-1-3° du code de l'urbanisme. L'avis préalable du préfet de la Haute-Loire rappelait pourtant que le « rapport de présentation doit aussi traiter spécifiquement de l'évaluation des incidences du projet de PLU sur les sites Natura 2000 potentiellement impactés, par une étude dont la composition est fixée par les articles R414-23 et suivants du code de l'environnement ».

En ce qui concerne la préservation des continuités écologiques, l'article L123-1-3 du code de l'urbanisme dispose que « le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques [...] de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ». Même si ces trames font l'objet d'une orientation, elles ne sont pas présentées dans le rapport de présentation.

L'impact des dispositions du zonage et du règlement du PLU sur la biodiversité et les continuités écologiques n'est donc pas étudié de façon satisfaisante.

Par ailleurs, bien que l'enjeu de préservation des continuités écologiques fasse l'objet d'une priorité dans le PADD, le règlement et le zonage ne déclinent pas explicitement ces corridors. Ils apparaissent pourtant de façon sporadique sur les cartes présentées dans les orientations d'aménagement.

Eau

En ce qui concerne la préservation de la qualité des eaux (article L121-1 du code de l'urbanisme), ni l'impact du développement permis par le projet de PLU sur la capacité des systèmes de collecte et de traitement des eaux usées, ni son impact sur le milieu récepteur de la station d'épuration (ruisseau de Crisselles) ne sont étudiés. L'évaluation environnementale affirme que « la station d'épuration a un calibre suffisant » (p. 33) et que « l'ouverture à l'urbanisation n'est autorisée que dans les secteurs où le dimensionnement des installations et réseaux d'eau potable le permettent » (p. 35) » sans étayer ces affirmations et alors même que les résultats du fonctionnement de la station montrent qu'elle est déjà saturée. La nécessité de « Préservation de la ressource en eau » (p. 36) est pourtant identifiée comme grand enjeu du PLU et le PADD fixe comme objectif prioritaire d'« adapter le développement à la capacité des réseaux existants ou futurs (eau potable et assainissement) » (p.14).

Paysage

Le PADD affirme la volonté de « préserver les valeurs paysagères et environnementales de la commune » (axe n°4. p. 23) mais n'indique pas les mesures prises pour atteindre cet objectif. Seuls quelques arbres isolés ou alignements d'arbres à préserver sont indiqués dans les secteurs concernés par des orientations d'aménagement mais aucune indication n'est donnée pour le reste du territoire communal. Le règlement fait référence à une liste d'essences locales pour les plantations qui ne se trouve pas dans le dossier.

1.4. Justification et cohérence des choix du PLU vis à vis de l'environnement

Les hypothèses de développement démographique et économique sur lesquelles reposent les orientations du PLU ne sont pas présentées. Elles constituent pourtant un préalable indispensable pour justifier les dispositions du PLU, en particulier les surfaces ouvertes à l'urbanisation.

Par ailleurs, le dossier ne démontre pas comment la traduction des ambitions du PADD en matière d'environnement ont été traduites dans le zonage et le règlement. Le zonage est présenté en 3 pages (p.84 à 87 du rapport de présentation) mais non justifié. La pertinence et l'efficacité des orientations et dispositions du PLU pour l'environnement ne peuvent donc pas être correctement évaluées.

1.5. Compatibilité avec les autres plans, programmes et documents d'urbanisme et justification des orientations choisies

L'articulation du PLU avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération est superficiellement traitée. Seuls les aspects « développement des zones d'activités » (p.34) et « covoiturage » (p.47) du SCoT sont évoqués, les autres ne sont pas mentionnés.

Peu d'exemples concrets de la mise en œuvre sont proposés. En effet, concernant les zones d'activités, la démonstration se limite à un résumé du PADD (2.1 – « Mettre en place [...] une stratégie de développement économique à l'échelle du Pays » p.20 et 2.2 « Conforter le tissu économique existant » p.21). Quant à l'aspect covoiturage, le dossier précise qu'« Une commission transport a été mise en place à l'échelle du Pays. » et ajoute qu'« Une étude va être lancée en 2010. » (rapport de présentation p. 47) : le résultat de cette étude aurait utilement pu être présenté dans le dossier.

1.6. Suivi

L'obligation de suivi environnemental de la mise en œuvre du PLU (art. R123-2-1 5° du code de l'urbanisme) n'est pas rappelée dans le document. Aucun indicateur n'est présenté dans l'évaluation environnementale et le manque de données de référence dans l'état initial ne permet pas la présentation de modalités de suivi.

2.- PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE PROJET DE PLU

Les lacunes du rapport de présentation et l'absence d'éléments concrets dans l'évaluation environnementale ne permettent pas d'apprécier correctement le niveau de prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.

Des incertitudes subsistent notamment pour :

- la maîtrise de la consommation d'espace, qui constitue pourtant un des principaux enjeux du PLU, et qui ne semble pas assurée : l'identification des secteurs ouverts à l'urbanisation à des fins de logement ou d'implantation d'activités est très succincte, et aucune justification de cette consommation n'est apportée ;
- la préservation de la qualité des eaux, une incertitude forte existant sur la capacité du système actuel de traitement des eaux usées à supporter le développement prévu dans le PLU .

Le rapport de présentation du PLU qui sera approuvé doit comprendre une description de la manière dont il a été tenu compte du présent avis de l'autorité environnementale.

Le Puy-en-Velay, le 9 Octobre 2012

Le Préfet



Denis CONUS