



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à l'élaboration de la carte communale
de la commune de Saint-Pardoux (Puy-de-Dôme)**

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00335

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 17 octobre 2017, à Lyon. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis relatif à l'élaboration de la carte communale de la commune de Saint-Pardoux (Puy-de-Dôme).

Étaient présents et ont délibéré : Patrick Bergeret, Pascale Humbert, Jean-Paul Martin, Jean-Pierre Nicol.

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.

Étaient absents ou excusés : Catherine Argile, Michel Romagnat.

Entre le 17 et 19 octobre 2017, des échanges complémentaires par voie électronique entre les membres présents le 17 octobre ont permis la mise au point finale de l'avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par Madame le Maire de Saint-Pardoux, le dossier ayant été reçu complet le 19 juillet 2017.

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

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, la directrice générale de l'agence régionale de santé a été consultée et a transmis un avis le 24 août 2017.

En outre, le directeur départemental des territoires du département du Puy-de-Dôme a été consulté et a produit une contribution le 14 septembre 2017.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R104-25 du code de l'urbanisme).

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

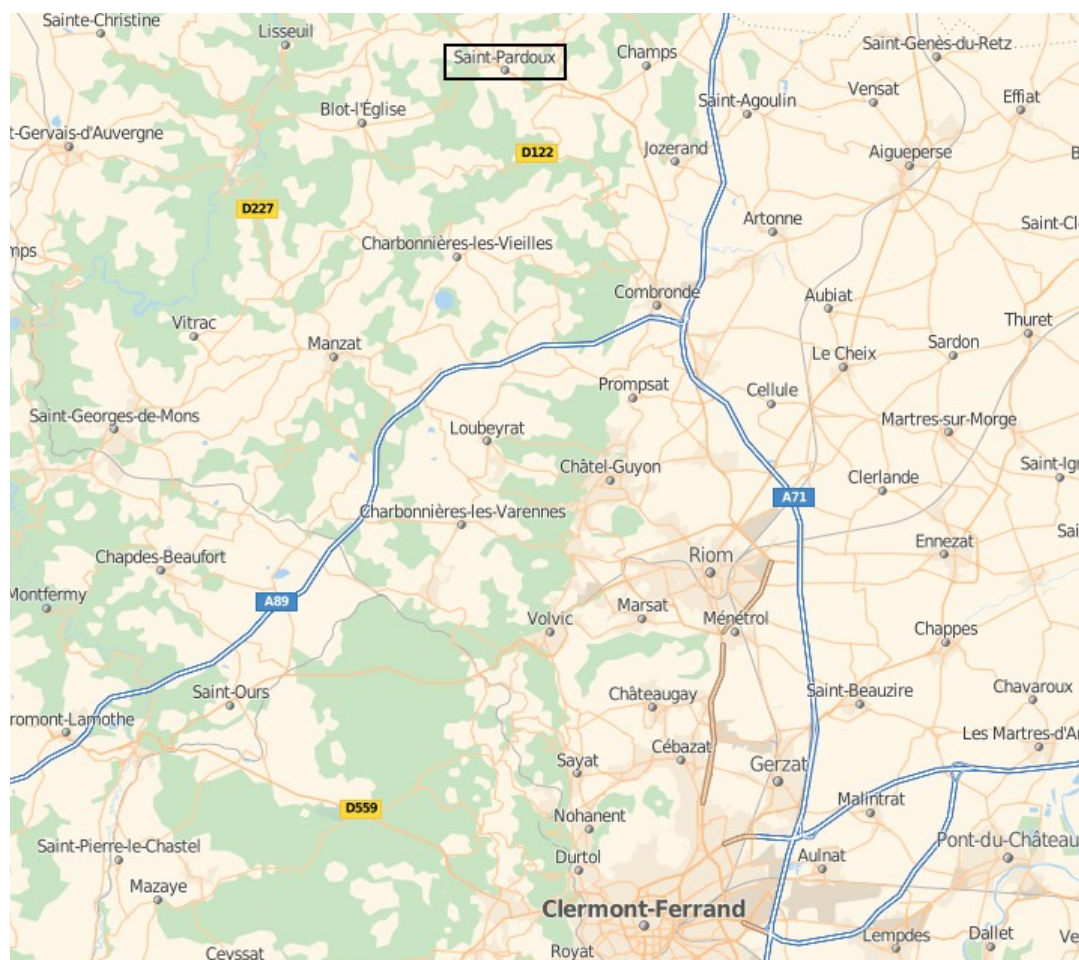
Sommaire

1. Contexte.....	4
1.1. Contexte général.....	4
1.2. Présentation du projet d'élaboration de la carte communale.....	5
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	5
2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	5
2.1. Diagnostic et état initial de l'environnement.....	5
2.2. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement.....	6
2.3. Cohérence externe.....	8
3. La prise en compte de l'environnement.....	8
3.1. En matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.....	8
3.2. En matière d'assainissement.....	9

1. Contexte

1.1. Contexte général

Saint-Pardoux est une commune de 429 habitants¹, d'une surface de 1 599 hectares, située dans les Combrailles, un plateau de moyenne montagne. Elle est structurée autour d'un bourg-centre, traversé par la RD2144, et de 9 hameaux. Elle est située à une quarantaine de kilomètres au nord de l'agglomération clermontoise en direction de Montluçon.



La commune, à dominante rurale, s'inscrit dans l'aire urbaine de Clermont-Ferrand. Elle fait partie de la communauté de communes Combrailles, Sioule et Morge². Elle est couverte par le SCoT du pays des Combrailles approuvé le 10 septembre 2010.

1 source INSEE, population de l'année 2014

2 Jusqu'au 31 décembre 2016, la commune de Saint Pardoux faisait partie de la communauté de communes du Pays de Menat. La communauté de communes Combrailles Sioule et Morge est née le 1^{er} janvier 2017 de la fusion des communautés de communes des Côtes de Combrailles, Manzat communauté et 8 communes de la communauté de communes du Pays de Menat (dont Saint Pardoux).

1.2. Présentation du projet d'élaboration de la carte communale

La commune de Saint-Pardoux est actuellement soumise aux dispositions fixées par le règlement national d'urbanisme (RNU) suite à la décision de remplacer le plan d'occupation des sols (POS) approuvé le 31 mai 2000, caduc depuis le 1^{er} janvier 2016, par une carte communale.

Les principales orientations du projet communal sont les suivantes :

- renforcer et maintenir l'attractivité économique du centre bourg ;
- mettre en œuvre une politique de logement diversifiée ;
- limiter le développement urbain diffus et privilégier la densification du centre-bourg et des hameaux ;
- adapter le dimensionnement du réseau d'assainissement ;
- préserver et maintenir les espaces agricoles sur le territoire communal ;
- valoriser le patrimoine naturel et culturel local.

La procédure d'élaboration de la carte communale a été soumise à évaluation environnementale après un examen au cas par cas de l'Autorité environnementale³ du fait que, à ce stade, les éléments présentés faisaient apparaître une forte consommation d'espace agricole et naturel, notamment pour l'habitat au regard de l'augmentation prévue de la population, ainsi qu'une urbanisation dispersée le long des axes de communication.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour l'Autorité Environnementale, les principaux enjeux environnementaux de ce projet de carte communale sont :

- la maîtrise de la consommation d'espaces agricoles et naturels et de l'étalement urbain
- l'assainissement

Le présent avis est ciblé sur ces thématiques ; les autres sujets susceptibles d'appeler des observations de la part de l'Autorité environnementale ne sont pas traités dans le présent avis.

2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

2.1. Diagnostic et état initial de l'environnement

Le chapitre 1 du rapport de présentation « Diagnostic et état initial de l'environnement » présente un état des lieux globalement de bonne qualité et proportionné aux enjeux. Il se termine par une synthèse claire des principaux constats (p. 58-59) et des principaux enjeux (p. 60).

En matière de consommation d'espace, le rapport indique notamment :

- « *La dynamique de la construction neuve reste limitée [...] La consommation foncière induite sur les 10 dernières années par ces constructions représente un total de 23 989 m² pour 11 logements (et un garage sur une parcelle de 621 m²) soit une consommation foncière moyenne de 2 100 m² par logement, une densité largement supérieure aux préconisations du SCoT des Combrailles (900 m²). »⁴*

3 Décision de la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes n° 2016-ARA-DUPP-00274 du 22 février 2017, confirmée par la décision n° 2017-ARA-DUPP-00347 du 16 mai 2017.

- « Une zone d'activités intercommunale (ZA des Plaines) qui s'étend sur 3,3 ha, mais qui reste peu attractive ; 2,8 ha de foncier disponible à ce jour, dont 7 700 m² viabilisé. »⁵

En matière d'assainissement, le rapport indique⁶ :

- « L'assainissement collectif du bourg est obsolète et défaillant du fait d'une part du réseau majoritairement unitaire qui collecte eaux de pluies et eaux parasites, d'autre part de la station ancienne de type lagune à microphytes plutôt sous-dimensionnée.

L'assainissement individuel dans les hameaux est également défaillant. Les installations sont pour partie non entretenues, non conformes ou même absentes, surtout pour l'habitat ancien. Les sols sont peu favorables et nécessitent dans la plupart des cas des systèmes d'assainissement reconstitués (filtre à sable drainé) ou hors sol (microstation, filtre coco). »

Le rapport identifie parmi les principaux enjeux⁷ :

- « le développement d'une offre foncière potentiellement urbanisable à court terme tout en veillant à une gestion économe de l'espace : en privilégiant la densification des espaces bâtis, le comblement des dents creuses et les terrains équipés ».
- « la remise à niveau du réseau d'assainissement, et en particulier la station d'épuration qui ne répond plus aux normes actuelles, et du réseau unitaire du bourg ».

2.2. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

Au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit exposer « les motifs de la délimitation des secteurs, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique de la carte »⁸.

2.2.1. Consommation d'espace

Pour l'habitat, le rapport indique que le projet a « pris le parti de s'appuyer principalement sur les objectifs du SCoT »⁹. Sur cette base¹⁰ :

- la commune retient un objectif de croissance démographique de +1 %/an, de l'ordre de celle observée sur les 15 dernières années, « permettant d'atteindre environ 500 habitants dans 12 ans, soit un gain de 60 habitants supplémentaires » ;
- le besoin en matière de construction de logements, tant pour l'accroissement de la population que pour le « point mort »¹¹, s'élève à 36 logements au total sur les 12 prochaines années ;
- pour construire ces logements, le besoin de foncier, y compris rétention foncière, est évalué à environ

4 cf. p. 26 du rapport de présentation

5 cf. p. 58 du rapport de présentation

6 cf. p. 94 du rapport de présentation

7 cf. p. 60 du rapport de présentation

8 cf. le 4° de l'article R161-3 du code de l'urbanisme.

9 cf. p. 63 du rapport de présentation

10 cf. p. 63-64 du rapport de présentation

11 on appelle « point mort » le nombre de logements à construire pour satisfaire les besoins de la population, hors évolution démographique : renouvellement du parc, desserrement des ménages, évolution du nombre de résidences secondaires et des logements vacants.

4,4 ha.

On notera que, pour passer du besoin de logements au besoin de foncier, le projet se fonde systématiquement sur les références maximales prévues par le SCoT¹² : 1000 m²/logement pour 70 % des logements et 400 m²/logement pour les 30 % de logements restants, et un coefficient de rétention foncière de 1,5.

Le rapport ne présente pas d'alternative à cette déclinaison du SCoT. Or, la dynamique observée sur les dix dernières années montre un ralentissement démographique et un rythme de construction moyen de 1,1 logements par an alors que l'objectif de la commune est de 3 logements par an. Au regard de ces éléments, les objectifs de la commune paraissent ambitieux et mériteraient la présentation d'un scénario de substitution plus raisonnable.

Le choix de se fonder sur les seules références du SCoT pose d'autant plus question que :

- le SCoT a été approuvé en 2010 et a été élaboré sur la base d'éléments de diagnostic datant de 2007. Il ne prend pas en compte les nouvelles législations intervenues depuis 2010 (lois Grenelle et ALUR), ni donc les objectifs nationaux affirmés par celles-ci, notamment concernant l'objectif de modération de consommation de l'espace ;
- l'objet des éléments de calcul du SCoT est d'évaluer les besoins en logements d'ici 2017. Les prolonger sans autre forme de procès pour la période qui suit n'a rien d'évident.

Le rapport indique ensuite, dans le chapitre « Justification de la délimitation du périmètre constructible » : « *Globalement, le nouveau zonage prévoit une enveloppe de 10,88 ha de potentiel foncier urbanisable¹³ dont 8,05 ha à vocation d'habitat et 2,83 ha à vocation d'activités. Le potentiel foncier à vocation d'habitat est légèrement supérieur aux besoins fonciers fixés dans le projet communal (4,4 ha) pour répondre aux ambitions démographiques de la commune* ».

Le choix d'une surface constructible totale pour l'habitat de 8,05 ha, alors que les besoins calculés sur la base des hypothèses maximales du SCoT s'élève à 4,4 ha (ce qui n'est pas « légèrement supérieur », mais bien un quasi-doublement), ne reçoit pas d'explication autre que le fait que « *l'ancien POS affichait 31,08 ha de surfaces libres potentiellement urbanisables* » et que « *la commune a donc réalisé des efforts conséquents pour réduire la zone constructible, en divisant par 4 les surfaces libres, et ainsi contribuer à la modération de la consommation foncière* ».

Cette justification apparaît pour le moins insuffisante car, outre le fait que l'ancien POS est caduc depuis le 1^{er} janvier 2016, il avait été élaboré dans un contexte législatif et réglementaire totalement différent du contexte actuel, notamment en matière d'objectif de modération de consommation de l'espace, et ne peut donc être considéré comme une référence pertinente pour cet objectif.

Le rapport n'apporte pas non plus d'éclairage particulier sur la justification du maintien de 3,3 ha sur la zone d'activités « Les Plaines », dont seuls 0,5 ha sont actuellement occupés¹⁴.

Au global, la surface totale de zone constructible proposée par le projet de carte communale n'apparaît donc pas correctement justifiée.

12 Pour les villages comme Saint Pardoux, le SCoT prévoit un maximum de 70 % de logements individuels avec une moyenne de 10 à 15 logements/ha (soit 666 à 1000 m²/logement), et un minimum de 30 % d'habitat groupé comprenant l'habitat intermédiaire avec une moyenne de 25 logements à l'ha et l'habitat collectif avec une moyenne de 50 logements à l'ha (soit 200 à 400 m²/logement). cf. DOG du SCoT, p. 19.

13 Le potentiel foncier urbanisable correspond aux surfaces libres (parcelles non bâties dont la surface est supérieure à 500 m²).

14 Il est simplement indiqué que 0,8 ha « *dont le foncier est maîtrisé par la communauté de communes, sont en vente. Les 2 ha restant sont considérés comme de la réserve foncière à long terme.* » (cf. p 71 du rapport d'activité).

2.2.2. Assainissement

Pour l'assainissement, le rapport indique (p94) ;

« L'amélioration de l'assainissement est une priorité pour la commune. [...] La nouvelle Carte communale, en restreignant drastiquement les possibilités de constructions nouvelles dans les hameaux, en supprimant les zones NB le long de la RD, et en limitant les extensions du bourg au contact immédiat de l'existant, facilitant le raccordement au réseau collectif, met en place les conditions nécessaires pour une amélioration et la mise aux normes à terme de l'assainissement. »

Cependant,

- le projet de PLU prévoit des possibilités de construction dans tous les hameaux, qui ne sont pas desservis par un réseau collectif. Le dossier ne fait pas référence à une carte communale d'aptitude à l'assainissement non collectif ; il indique simplement que *« les sols sont peu favorables et nécessitent dans la plupart des cas des systèmes d'assainissement reconstitués (filtre à sable drainé) ou hors sol (microstation, filtre coco) »* ;
- pour le bourg, le projet n'indique pas de projet précis de mise à niveau du réseau d'assainissement collectif et de son unité de traitement : capacité nominale, extension future, échancier...

La justification de la bonne prise en compte des contraintes liées à l'assainissement dans les choix retenus en matière d'urbanisation (zones constructibles et zones économiques) n'apparaît donc pas clairement.

2.3. Cohérence externe

Le rapport de présentation comporte un développement « Compatibilité avec les documents directeurs / Cohérence externe »¹⁵. Ce développement, s'il aborde de nombreux thèmes de façon pertinente, n'aborde pas la question de la consommation d'espace. Le rapport affirme la conformité du projet de carte communale avec le SCoT. Or, comme vu ci-dessus, en matière de consommation d'espace, cette conformité n'apparaît pas avérée.

3. La prise en compte de l'environnement

3.1. En matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain

Par rapport à l'ancien POS caduc, le projet de carte communale recentre la capacité d'urbanisation autour de bourg-centre et, dans une moindre mesure, des neuf hameaux. Cette évolution est positive pour limiter l'étalement urbain. Cependant, comme vu ci-dessus, le projet prévoit au global une surface totale urbanisable très supérieure aux besoins réels.

Ce point est d'autant plus problématique que, contrairement à un plan local d'urbanisme, une carte communale ne permet aucune régulation, au fil du temps, de la densité des logements construits. Une disponibilité foncière très supérieure aux besoins peut donc se traduire, in fine, par une densité beaucoup plus faible que prévu.

15 cf. rapport de présentation, p. 85 à 88

Ainsi, il apparaît que le projet de carte communale ne prend pas en compte de façon satisfaisante l'objectif national de modération de consommation de l'espace agricole et naturel. L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la réflexion de façon à assurer une meilleure prise en compte de cet objectif.

3.2. En matière d'assainissement

Le développement systématique, même restreint, de la totalité des hameaux, conduit à une urbanisation supplémentaire en assainissement non collectif sur une surface totale de 2,61 ha. Cependant, comme vu ci-dessus, les installations existantes ne donnent pas satisfaction et l'aptitude des sols n'a pas été investiguée sur ces secteurs.

De même, le projet de carte communale ouvre l'urbanisation sur le bourg alors que le système collectif de collecte et de traitement des eaux usées n'est pas encore réhabilité ni mis à niveau (capacité nominale)."

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la réflexion de façon à assurer une meilleure prise en compte de l'assainissement des eaux usées dans le projet de document d'urbanisme de la commune.