



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU)
de la commune de « Les Villettes (43) »**

Avis n° 2020-ARA-AUPP-928

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 31 mars 2020, a donné délégation à M. Jean-Pierre Nicol, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 14 mai 2019 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis relative à la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Les Villettes.

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 (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par la commune de Les Villettes, pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 4 février 2020.

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale 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.

Toutefois, en application de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 et de ses textes subséquents, ce délai est suspendu entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire.¹

Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courriel le 17 février 2020 et a émis un avis le 16 mars 2020.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et 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 document d'urbanisme. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Il vise à permettre d'améliorer la conception du document d'urbanisme, 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 (art. R104-25 du code de l'urbanisme).

¹ Cf. article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et article 7 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 modifiée relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

Synthèse de l'Avis

La commune de Les Villettes est une commune rurale de montagne située en Haute-Loire à 25 km d'Yssingeaux, 40 km de Saint-Etienne et proche de la RN 88 (5 km). Elle fait partie de la communauté de communes Marches du Velay Rochebaron, qui a un rôle moteur au sein du bassin économique d'Yssingeaux. Elle s'inscrit dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de la Jeune Loire qui a été révisé en 2017.

La commune connaît une dynamique démographique relativement forte : entre 2011 et 2016, elle a enregistré un accroissement moyen de 2,8 %/an, sa population passant ainsi de 1223 à 1401 habitants. Le projet de PLU est basé sur une croissance démographique annuelle de 2,6 % par an, pour atteindre 1850 habitants en 2030. Pour ce faire, le projet prévoit sur sa durée (2020-2030) la construction de 157 nouveaux logements et la remise sur le marché de 6 logements vacants. Il induit une consommation d'espace totale comprise entre 15,7 et 22 ha essentiellement destinée à l'habitat.

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

- la gestion économe de l'espace et la maîtrise de l'étalement urbain ;
- la préservation des continuités écologiques, des espaces naturels, de la biodiversité et des paysages ;
- la préservation de la ressource en eau.

Le rapport de présentation présente des insuffisances très sérieuses. L'Autorité environnementale recommande en particulier de :

- compléter l'état initial de l'environnement et le préciser sur les secteurs où un développement de l'urbanisation est prévu, notamment en ce qui concerne les zones humides ;
- délimiter précisément l'enveloppe effectivement bâtie, et préciser la capacité de densification à l'intérieur de cette enveloppe ;
- compléter la justification de la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT ;
- expliquer les choix retenus, en particulier ceux ayant un impact sur la consommation d'espace (choix de densités, de typologies de logements, délimitation des zones U...) au regard des différentes options possibles et de leurs conséquences sur l'environnement ;
- préciser les impacts du projet par une analyse plus précise des secteurs susceptibles d'être touchés de façon notable par la mise en œuvre du PLU, c'est-à-dire tous les espaces actuellement non bâtis que le projet permet d'urbaniser ;
- compléter le résumé non technique de façon à ce qu'il présente une vision globale du projet de PLU et des différents éléments requis au titre de son évaluation environnementale.

Au global, en l'état, le projet de PLU ne prend pas en compte de façon satisfaisante l'objectif national de modération de consommation de l'espace. L'Autorité Environnementale recommande de réexaminer les dispositions du projet (délimitation des zones urbanisables, OAP, densités, typologie de logements...) et de les faire évoluer de façon à assurer une gestion plus économe du foncier.

Le projet affirme la volonté de préserver les espaces naturels majeurs et la trame verte et bleue ; il comporte un certain nombre de dispositions bien adaptées pour ce faire. Cependant, les insuffisances du rapport de présentation ne permettent pas d'être assuré que le projet préserve correctement les zones humides, et quelques autres points méritent d'être améliorés ; l'Autorité environnementale formule des recommandations à ce propos. Par ailleurs, l'Autorité Environnementale recommande à la collectivité de s'assurer de la bonne adéquation entre ses objectifs de développement et ses capacités de traitement des eaux usées, afin de préserver le milieu naturel.

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. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet de PLU.....	6
1.3. Principaux enjeux environnementaux.....	7
2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	7
2.1. Présentation générale du rapport.....	7
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	8
2.3. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	10
2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	11
2.5. Incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	13
2.6. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	14
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, de la biodiversité, des continuités écologiques et des paysages.....	15
3.3. Ressources en eau.....	16

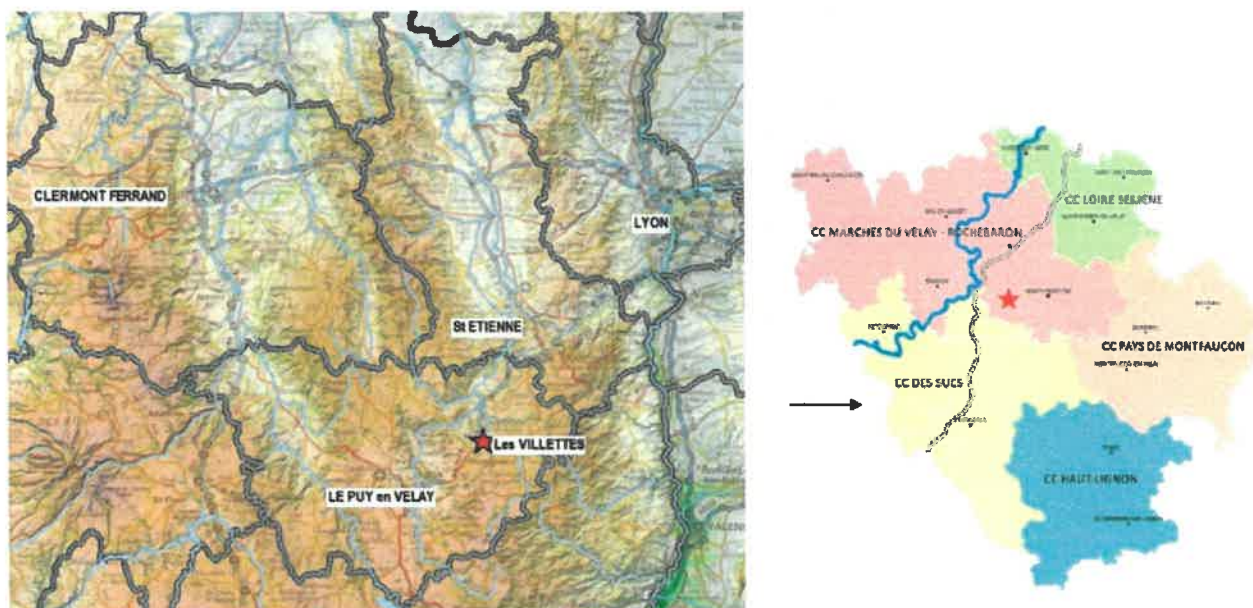
1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du territoire

La commune de Les Villettes est une commune rurale de moyenne montagne située en Haute-Loire à 25 km d'Yssingeaux et 40 km de Saint-Etienne. Elle est comprise dans le périmètre de la communauté de communes Marches du Velay Rochebaron et se trouve également à proximité de la RN 88 (5 km). Cette communauté de communes a un rôle moteur au sein du bassin économique d'Yssingeaux².

Ce territoire connaît une dynamique démographique relativement forte. La population a plus que doublé depuis 1990. Entre 2011 et 2016, la commune a enregistré un accroissement annuel important de 2,8 %/an, contre 0,2 %/an pour le département de la Haute-Loire. Sur la même période sa population est ainsi passée de 1223 habitants à 1401 habitants (35 habitants de plus par an en moyenne).

La commune s'inscrit dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de la Jeune Loire qui a été révisé en 2017³.



Situation de la commune de Les Villettes en Région Auvergne Rhône-Alpes et dans le département de la Haute-Loire avec les SCOT (source : PADD).

Son parc de logements est constitué quasi exclusivement de maisons individuelles. La part des logements vacants peut être qualifiée de moyenne avec 7,3 % du parc total de logements⁴ (contre 12,4 % pour la Haute-Loire). Ce parc de logements est récent, car près de 50 % des constructions de la commune ont été réalisées après 1990. Le nombre de personnes par ménage est important, à raison de 2,8 personnes par ménages en moyenne⁵.

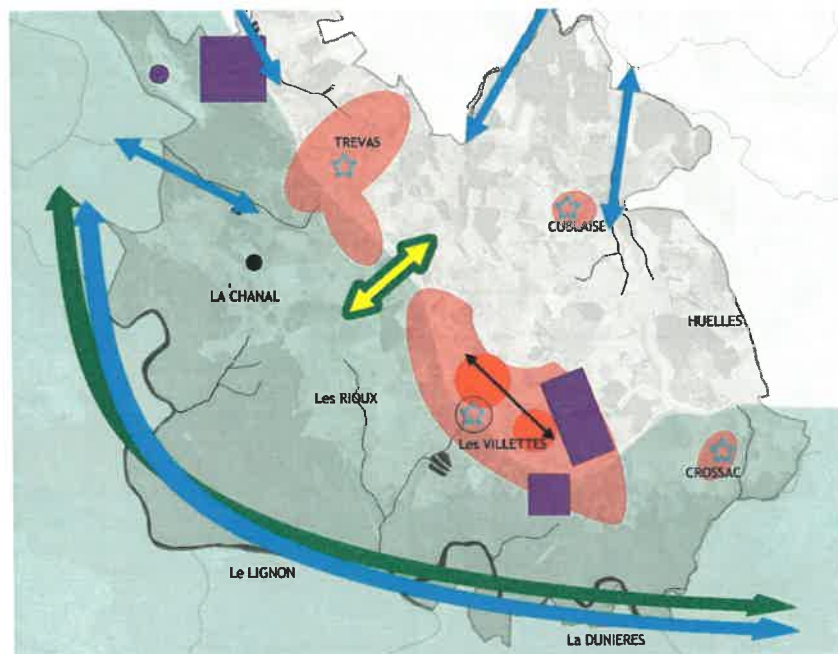
- 2 La commune de les Villettes dénombre sur son territoire 60 entreprises et établissements, ainsi que trois zones artisanales (ZA de Lachaud, ZA de la Grande Croix et la ZA du Rousset).
- 3 Le SCoT du Pays de la Jeune Loire a été approuvé le 4 décembre 2008.
- 4 Le taux de vacance peut être qualifié de moyen, mais en volume, entre 2011 et 2016 le nombre de logements vacants a légèrement augmenté (+15 logements).

Du point de vue des milieux naturels, le territoire communal est concerné⁶ par 2 zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), en l'occurrence une ZNIEFF de type 1 et une ZNIEFF de type 2. Le site Natura 2000 «Gorges de la Loire», issu de la directive «Oiseaux», recouvre les 2 ZNIEFF.

1.2. Présentation du projet de PLU

Par délibération en date du 19 décembre 2018, la commune de Les Villettes a décidé de réviser son plan d'urbanisme (PLU)⁷. Cette révision a comme objectif de rendre compatible ce document d'urbanisme communal avec le SCoT du Pays de la Jeune Loire et d'intégrer les évolutions législatives et réglementaires. Par ailleurs, l'élaboration de ce document est l'occasion, pour la commune, de mener une réflexion sur le développement de ses bourgs et la cohérence de l'aménagement urbain.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU s'articule en 3 axes :



Carte de synthèse du PADD p. 16

- 1-Une commune accueillante ; développer un territoire durable.
 - Densifier, conforter les pôles d'habitat principaux.
 - Préserver la vocation habitat sur le reste du territoire.
 - Répondre aux besoins de logements.
 - Répondre aux besoins d'équipements.
 - Promouvoir une politique d'économie énergétique et de développement des énergies renouvelables.

5 La taille moyenne des ménages pour le département de la Haute-Loire est de 2,2 personnes/ménage.

6 1 ZNIEFF de type 1 « Gorges du Lignon », 1 ZNIEFF de type 2 « Haute Vallée de la Loire » et le site Natura 2000 « Gorges de la Loire ». 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.

7 Le PLU actuel avait été approuvé en 2006, modifié à plusieurs reprises avant d'être révisé une première fois en 2013.

- 2- Une commune active et marchande.
 - Maintenir et renforcer les activités économiques.
 - Développer la vocation touristique.
 - Protéger et mettre en valeur la vocation agricole.
- 3- Une commune nature ; garantir la continuité des corridors écologiques.
 - Préserver les espaces naturels majeurs.
 - Préserver les trames bleues.
 - Préserver les trames vertes.

Le projet de PLU prévoit sur sa durée (2020-2030) la construction de 157 nouveaux logements et la remise sur le marché de 6 logements vacants. L'objectif affiché par le projet de PLU est basé sur une croissance démographique annuelle de 2,6 % par an pour atteindre 1850 habitants en 2030. Cet objectif correspond à l'accueil de 449 habitants supplémentaires⁸ et induit une consommation comprise entre 15,7 et 22 ha⁹ essentiellement destinée à l'habitat. Par ailleurs il indique un objectif de 1000 m²/logt.

Le projet de PLU comprend 9 secteurs couverts par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP)¹⁰.

1.3. Principaux enjeux environnementaux

Pour l'Autorité Environnementale, les principaux enjeux environnementaux de ce projet de PLU portent sur :

- la gestion économe de l'espace et la maîtrise de l'étalement urbain ;
- la préservation des continuités écologiques, des espaces naturels, de la biodiversité et des paysages ;
- la préservation de la ressource en eau.

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

2.1. Présentation générale du rapport

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est avant tout 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 (RP) doit retranscrire cette démarche, intégrant notamment l'état initial, la justification des choix, l'évaluation des incidences et la description des mesures prises par la collectivité pour éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs. Il doit comprendre les éléments prévus par les textes législatifs et réglementaires¹¹, notamment ceux spécifiques à la démarche d'évaluation environnementale¹².

Le rapport de présentation (RP) du projet de PLU est composé de 6 documents intitulés respectivement :

- Tome 1 - Synthèse du diagnostic et de l'état initial de l'environnement
- Tome 2a - Justifications du projet

8 Par rapport au dernier recensement de 2016, mais chiffres donnés par l'Insee au 1er juin 2019.

9 Page 7 du PADD

10 8 OAP sur le bourg en densification et une sur le hameau de Trevas en continuité de l'urbanisation existante.

11 Articles L. 151-4 et R. 151-1 à R. 151-4 du code de l'urbanisme

12 Articles L. 104-4 et R. 151-3 du code de l'urbanisme

- Tome 2b - Justifications du projet et évaluation environnementale
- Tome 3 - Résumé non technique
- Tome 4a - Annexes (Diagnostic – version complète)
- Tome 4b - Annexes (suite) (État initial de l'environnement - version complète)

Le rapport de présentation du projet de révision de PLU transmis à l'Autorité Environnementale comporte formellement les différents éléments prévus par le code de l'urbanisme (articles L. 104-1 et R. 151-1 à 4), notamment ceux permettant de rendre compte de la démarche d'évaluation environnementale qui a été menée. Cependant, outre qu'il n'est pas toujours facile de trouver ces différents éléments, le document reste souvent très général et n'est pas toujours d'un niveau de précision suffisant au regard des enjeux et des spécificités du territoire, notamment lorsqu'il aborde la justification des choix et les incidences du projet de PLU sur l'environnement. Les illustrations et les cartographies manquent également parfois de clarté au niveau des légendes et des titres.

Par ailleurs, le résumé non technique, s'il résume correctement les dispositions du PLU, ne présente pas les éléments spécifiques à l'évaluation environnementale, contrairement à ce que prévoit l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme.

L'Autorité Environnementale recommande de compléter le résumé non technique de façon à ce qu'il présente une vision globale du projet de PLU et des différents éléments requis au titre de son évaluation environnementale.

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

La description de l'état initial de l'environnement¹³ est effectuée dans le tome 4b « État initial de l'environnement – version complète » du rapport de présentation (RP). Certains éléments relatifs à cet état initial (évolution démographique, état et dynamique de l'habitat, consommation foncière...) sont par ailleurs présentés au sein du diagnostic territorial (tome 4a du RP).

Le rapport dresse un état **des milieux naturels** patrimoniaux en présentant notamment les ZNIEFF du territoire et le site Natura 2000¹⁴. Les principaux réservoirs de biodiversité et corridors écologiques sont présentés à l'échelle du SCoT (p. 18 RP4b) et à l'échelle de la région (schéma régional de cohérence écologique – SRCE, p. 23 RP4b)¹⁵. Mais ces éléments sont peu opérationnels à l'échelle du PLU et, de plus, les continuités écologiques locales ne sont pas identifiées ; on peut par exemple noter, à l'examen des cartes et des photographies aériennes, une coupure d'urbanisation importante (car potentiellement menacée) pour la continuité écologique à l'échelle du PLU entre le hameau de Trevas et le Bourg¹⁶.

Contrairement à ce que prévoit l'art. R. 151-3 (2°) du code de l'urbanisme, le rapport ne comporte pas de focus sur l'état initial de l'environnement des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du projet de PLU, c'est-à-dire sur les zones non encore bâties sur lesquelles le projet est susceptible d'autoriser une urbanisation.

13 L'état initial constitue le socle de la démarche d'évaluation environnementale ; les insuffisances ou carences relevées ci-après sont susceptibles de fausser l'évaluation des impacts du projet de révision du PLU et de ne pas permettre d'identifier pleinement les mesures d'évitement, réduction, voire compensation qui seraient nécessaires.

14 P. 5 à 12 du tome 4b du RP.

15 NB : sur ces documents, les limites communales sont quasi-impossibles à discerner et mériteraient d'être mises en évidence.

16 NB : pourtant, bien que non présentée dans le RP, la nécessité de préserver cette continuité locale figure dans la synthèse des orientations du PADD (PADD p 16).

Pour les zones humides le dossier rappelle utilement la fonctionnalité de ces zones et également l'intérêt de leur préservation. Cependant, la carte p. 26 de l'état initial (tome 4b) ne présente que les pré-localisations de zones humides identifiées par les SAGE ; elle ne peut donc être considérée comme exhaustive ni comme suffisamment précise à l'échelle d'un projet d'urbanisation particulier. Il conviendrait donc de vérifier, par une expertise de terrain spécifique, que les secteurs sur lesquels le projet de PLU envisage une possible urbanisation ne comportent pas de zone humide.

L'état initial de l'environnement mériterait également d'être complété par une carte reprenant les enjeux majeurs du territoire en matière de biodiversité¹⁷.

L'Autorité Environnementale recommande de compléter l'état initial des milieux naturels pour tenir compte des remarques ci-avant, en particulier en ce qui concerne l'identification des zones humides à partir des critères pédologiques ou botaniques sur les secteurs où un développement de l'urbanisation est prévu (ou à proximité).

La ressource en eau est traitée au sein d'un chapitre « 4. Les données environnementales ». La qualité souvent moyenne des cours d'eau et des eaux souterraines est correctement identifiée et les objectifs accompagnés de leur échéance sont distinctement rappelés. L'ancienneté du zonage d'assainissement est soulignée ; le RP indique qu'il n'est plus compatible avec la situation actuelle. Pour le traitement des eaux usées, les éléments présentés ne permettent pas de savoir si les capacités de traitement sont suffisantes pour l'avenir. Il en est de même pour l'alimentation en eau potable de la commune.

La consommation foncière observée ces dernières années au niveau de la commune fait l'objet d'une brève analyse (p. 110, tome 4a du RP). Les chiffres avancés sur cette consommation foncière sont situés sur la période 2007 à 2016¹⁸. L'analyse conclut que 12,37 ha de foncier ont été consommés sur cette période (1,2 ha/an) et 102 logements ont été construits¹⁹, soit une consommation moyenne de 1 213 m² par logement. La méthode de calcul de cette consommation foncière n'est cependant pas précisée ; seule la source (mairie) est indiquée.

Le rapport de présentation ne précise pas la délimitation du périmètre effectivement bâti. De ce fait, il ne lui est pas possible de préciser la capacité de densification des espaces bâtis²⁰. Il présente une « Estimation des capacités d'accueil » (RP2b, p. 9 à 12) dans laquelle sont cartographiées toutes les parcelles urbanisables situées à l'intérieur des zones classées U ou AU dans le projet de PLU, qu'elles soient situées à l'intérieur du périmètre bâti ou en extension de celui-ci. Il apparaît qu'une grande partie de ces parcelles, certes en continuité de l'enveloppe bâtie, sont en extension de celle-ci. Par contre, les possibilités de division parcellaire sont identifiées.

L'Autorité environnementale rappelle que le rapport de présentation doit présenter une analyse de la capacité de densification des espaces bâtis. Elle recommande pour ce faire de veiller préalablement à délimiter précisément l'enveloppe effectivement bâtie.

L'analyse paysagère est présentée au chapitre 5 du RP4b²¹. Les 6 unités paysagères sont citées et cartographiées, mais le dossier ne décrit pas l'ensemble de ces entités. De même, le RP (tome 4b p. 84, 85 et 86) évoque des interfaces compliquées entre les paysages et les activités humaines, sans cependant l'illustrer par des exemples. Il serait utile que le rapport cible de manière précise les secteurs où l'enjeu paysager est fort, ainsi que les secteurs qui seront impactés par la mise en œuvre du PLU²². Cependant, il

17 La carte de synthèse de l'état initial figurant en p. 92 du RP4b ne permet pas de remplir cette fonction.

18 Cette analyse aurait pu mobiliser des chiffres plus récents.

19 Source Sitadel 2 – ministère de la transition écologique et solidaire.

20 L'art. L. 151-4 du code de l'urbanisme précise que le rapport de présentation doit analyser « la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis ».

21 P. 84 à 91 tome 1.4b du RP.

22 Les enjeux paysagers sont listés p. 91 de l'état initial mais d'une manière générale, au regard des orientations du

est à noter qu'un inventaire détaillé²³ au titre des articles L. 151-19 et L. 151-23 a été réalisé, afin de recenser notamment les haies et arbres isolés ainsi que des éléments du patrimoine vernaculaire.

Le chapitre 3 (p. 37 et ss) du tome 4b intitulé « Risques naturels et contraintes » intègre également les **risques technologiques**. L'état initial des risques concernant la commune est correctement présenté. Cependant, un focus serait nécessaire sur les trois installations industrielles classées ICPE²⁴ de la commune, afin de préciser les enjeux par rapport aux zones d'habitat (actuelles ou futures) et par rapport aux enjeux environnementaux, ainsi qu'au regard de la santé humaine.

Le volet air, énergie et climat est abordé²⁵ en fonction des données disponibles, souvent à l'échelle départementale, mais le dossier ne met pas en exergue les atouts et les faiblesses du territoire ; les enjeux ne sont rappelés qu'à l'échelle du SCoT.

Une carte de synthèse est présentée à la fin de l'état initial²⁶, mais celle-ci ne fait pas apparaître de façon claire les enjeux environnementaux à prendre en compte pour l'élaboration du projet de PLU.

L'Autorité Environnementale recommande de présenter une synthèse des différents enjeux environnementaux identifiés par l'état initial, de les hiérarchiser (fort, moyen, faible) et d'en présenter une cartographie permettant de les localiser sur le territoire.

2.3. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur

L'articulation du projet de PLU avec les plans et programmes qu'il doit réglementairement prendre en compte ou avec lesquels il doit être compatible est abordée dans le RP 2b²⁷.

Concernant le SCoT de la Jeune Loire²⁸, dans le maillage territorial duquel la commune de Les Villettes s'inscrit comme « village », le rapport présente la façon dont le projet de PLU prend en compte et contribue à chaque grand objectif du SCoT. Cependant, en ce qui concerne la consommation d'espace et la lutte contre l'étalement urbain, les éléments présentés paraissent insuffisants pour démontrer la compatibilité du projet avec le SCoT. En effet, certaines prescriptions importantes ne sont pas examinées :

- Le SCoT impose d' « identifier précisément les enveloppes bâties » (DOO p 67) ; or, comme vu au 2.2. ci-avant, le projet de PLU n'a pas procédé à cette délimitation.
- Le SCoT prescrit un renouvellement urbain moyen de 40 % sur les villages (DOO p 68). Certes, cette prescription ne s'applique pas commune par commune, mais le RP n'en dit pas un mot et il ne semble pas que le projet y contribue de façon notable.
- Le SCoT limite l'extension de l'enveloppe bâtie des villages (DOO p. 69) à 6,5 % de la surface de cette enveloppe ; pour intégrer la rétention foncière, ce pourcentage est porté à 7,8 % de l'enveloppe bâtie (soit un coefficient d'augmentation de 1,2), la différence avec le pourcentage précédent devant être classée en 2AU. Ce point n'est pas examiné dans le rapport. Du fait que l'enveloppe bâtie n'a pas été préalablement délimitée, il n'est pas possible de vérifier la bonne prise en compte de cette prescription.

SCoT, et sont déconnectés du territoire de projet.

23 Fascicule 4.7 du dossier « éléments recensés au titre des articles L. 151-19 et L. 151-23 du code de l'urbanisme ».

24 Installations classées pour la protection de l'environnement.

25 P. 49 à 57 de l'état initial.

26 p. 92 du RP4b, reprise par le RP1 en p. 48.

27 Cf. « 4.4 – Compatibilité du PLU avec les autres plans/programmes », p. 13 à 36 (tome 2b du RP). NB : le titre de niveau supérieur « 4. Bilan du projet de PLU » fait davantage penser aux incidences du projet qu'à l'articulation du projet avec les documents de norme supérieure.

28 Cf. RP2b, p. 14 à 23. NB : le SCoT a été approuvé le 4 décembre 2008 et révisé en 2017.

De plus, d'autres prescriptions du SCoT paraissent insuffisamment approfondies :

- Dans les villages, la densité moyenne doit être au minimum de 10 logements/ha (DOO p. 67). Le rapport indique que projet de PLU a été dimensionné sur la base de 10 logts/ha, soit 15,7 ha pour 157 logements, mais le projet augmente ensuite cette surface d'un coefficient de 1,4 pour tenir compte de la rétention foncière, soit au total 22 ha pour l'habitat dont 6,7 ha pour tenir compte de la rétention foncière. Le rapport ne précise pas dans quelle mesure le niveau de cette augmentation pour rétention foncière est compatible avec les prescriptions du SCoT, ce qui semble douteux au vu des pourcentages figurant p. 69 du DOO (cf. paragraphe précédent).
- Le SCoT impose une diversité de typologie de logements : dans les villages, 75 % en individuel pur, 20 % en individuel groupé et 5 % en collectif (cf. DOO du SCoT, p. 49). Le RP indique que « *Pour offrir un parcours résidentiel complet, les OAP recommande de proposer un offre diversifiée en logements (individuel groupé, petits collectifs, maisons mitoyennes, habitats type maison de ville ou maison en bande, etc ...)* » (RP2b, p 18), mais il ne vérifie pas si le projet de PLU permettra d'atteindre cet objectif de répartition. On peut d'ailleurs noter que, dans les OAP, il est uniquement indiqué « *Dans un respect des recommandations du SCOT, une offre diversifiée en logements (individuel groupé, petits collectifs, maisons mitoyennes, habitats type maison de ville ou maison en bande, etc ...) est également autorisée* », ce qui n'apparaît guère volontaire et peut même difficilement être considéré comme une recommandation.

L'Autorité environnementale recommande de compléter la justification de la compatibilité du projet de PLU avec le SCoT pour tenir compte des remarques ci-dessus.

2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

Les informations concernant la justification des choix sont présentées dans les tomes 2a et 2b du RP, ainsi que dans le RP4a pour le détail de la croissance démographique, du besoin en logements et du besoin de surface urbanisable. Il n'est pas toujours aisé pour le lecteur de faire la part des choses à travers ces trois tomes, afin de distinguer ce qui relève des justifications, des incidences ou encore de l'articulation avec les documents de normes supérieures.

Le dossier souligne que l'écriture du PADD du projet a été élaborée au regard des orientations et prescriptions formulées par les documents de norme supérieure, notamment celles émanant du SCoT, et, au regard également des conclusions du diagnostic territorial²⁹.

De manière assez claire, le projet de révision du PLU base sa justification sur la poursuite de l'accueil de nouvelles populations, notamment en choisissant un scénario de développement proche de celui connu par la commune ces dernières années, à savoir une croissance de 2,6 %/an contre 2.8 %/an, soit un objectif de 1850 habitants en 2030 (+451 habitants, soit +41/an). Sur cette base, le besoin de logements à créer est estimé à 157 constructions neuves.

La carte p. 7 du RP2a, issue du PADD, fait apparaître les secteurs de développement de l'habitat, tant sur le bourg centre que sur trois autres hameaux, dont en particulier celui de Trevas³⁰. Deux « *secteurs de développement de l'habitat à privilégier* » sont situés sur le bourg ; sur le reste du bourg et les hameaux, l'objectif affiché est de « *densifier, conforter les pôles d'habitat principaux* ».

²⁹ De manière utile, les enjeux du diagnostic sont clairement rappelés.

³⁰ Le bourg et le hameau de Trevas sont les deux pôles urbains principaux de la commune (cf. la structuration de la commune présentée p. 13 du RP2a)

La justification du besoin de consommation foncière est établie sur la base de 1000 m²/logement en moyenne, maximum prescrit par le SCoT, soit pour la commune de Les Villettes un besoin d'urbanisation de 15,7 ha. Cette base est ensuite augmentée d'un coefficient 1,4 pour tenir compte de la rétention foncière, soit un besoin de surfaces urbanisables de 22 ha ; la justification de ce coefficient apparaît peu probante³¹.

Par ailleurs, le rapport n'explique pas comment les dispositions du PLU permettront le respect d'une densité minimale de 10 logts/ha sur les espaces qui seront effectivement urbanisés. Sur les secteurs d'OAP, qui sont les seuls secteurs sur lesquels le projet de PLU peut imposer un nombre minimum de logements, on peut noter dans le tableau figurant p. 36 du RP2a que la densité effective est sensiblement inférieure à cette densité minimale moyenne³². On voit mal comment cette insuffisance de densité pourrait être rattrapée sur les autres espaces urbanisables, qui sont libres de toute contrainte sur ce point.

Le rapport de présentation développe la **comparaison entre le PLU actuel et celui en projet**³³. Des zooms intéressants sont opérés par secteurs avec la mise en valeur des zones déclassées entre les deux documents. Cependant, cette comparaison n'est en aucune manière une justification, ni même un critère permettant de juger de la bonne prise en compte de l'objectif de modération de consommation de l'espace par le projet de révision du PLU. En effet, le PLU en vigueur a été élaboré en 2006 dans un contexte sociétal et environnemental différent du contexte actuel ; il ne peut aucunement servir de référence.

Quoi qu'il en soit, l'Autorité environnementale constate que la consommation foncière annuelle prévue pour la durée du futur PLU (1,5 à 2,2 ha/an) est sensiblement plus élevée que la consommation foncière observée ces dernières années (1,2 ha/an entre 2007 et 2016) ; la démonstration de la bonne prise en compte de l'objectif de modération de la consommation d'espace n'apparaît guère probante.

Par ailleurs, le rapport ne présente pas les autres options possibles d'aménagement du territoire (choix de densités, de typologies de logements, délimitation des zones U, ...), qui permettraient notamment d'améliorer la prise en compte de l'objectif de modération de consommation de l'espace, ni les raisons pour lesquelles elles ont, le cas échéant, été écartées.

L'Autorité Environnementale rappelle que, au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit expliquer les raisons qui justifient les choix opérés au regard des autres options envisageables³⁴. Elle recommande en outre d'approfondir particulièrement la question de la justification de la consommation d'espace dans la nécessaire reprise de la justification des choix.

31 Le rapport explique (RP4a, p. 115) que, pour le PLU actuellement en vigueur approuvé en 2015, seuls 15 ha ont été consommés en 2019 sur un total de 45 ha disponibles à l'urbanisation « *correspondant ainsi à un coefficient de rétention de 1,6* ». Outre que le calcul apparaît erroné, il ne peut en aucune manière permettre une évaluation de la rétention foncière future : si les surfaces disponibles étaient très supérieures aux besoins, il est normal qu'une grande partie de ces surfaces n'aient pas été urbanisées.

32 Un calcul réalisé par l'Autorité environnementale montre que la densité de logement dans tous les secteurs d'OAP varie entre 5,8 et 9,4 logts/ha, pour une moyenne de 7,3 logements/ha (40 logements pour 5,48 ha au total sur les OAP habitat). L'explication de ce nombre de logements, OAP par OAP n'est pas présentée dans le RP mais figure dans le document « Orientations d'Aménagement et de Programmation » : avant application du ratio de 1000 m²/logt, il a systématiquement été décompté 25 % de la surface des secteurs pour tenir compte des voiries et espaces verts, ce qui diminue d'autant la densité effective des espaces globaux qui seront artificialisés.

33 P. 11 du tome 2a et p. 4 à 9 du tome 2b..

34 Cf 4° de l'article R 151-3 du code de l'urbanisme : le rapport de présentation « *explique les choix retenus (...) au regard des objectifs de protection de l'environnement (...) ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan.* »

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

Les incidences du projet de PLU sur l'environnement et les mesures prévues pour éviter, réduire ou compenser ses impacts négatifs (mesures « ERC ») sont présentées par grande thématique dans le tome 2b du RP³⁵. De façon générale, le niveau des incidences n'est pas précisément détaillé et n'est indiqué qu'à l'échelle très générale de chaque grande thématique (dans le titre)³⁶, sans que ce niveau soit toujours justifié. De plus, le RP ne présente pas de focus détaillé sur les zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan, contrairement à ce que prévoit l'art. R. 151-3 (2°) du code de l'urbanisme, ce qui n'est pas étonnant du fait que ces zones n'ont pas fait l'objet d'un focus dans l'état des lieux (cf. 2.2 ci-dessus).

Les incidences du projet de PLU sur la consommation foncière sont traitées dans la sous-partie « EE du PLU / Démographie, Habitat, Urbanisme : impact mesuré ». Cependant, la qualification d'impact « mesuré » n'est pas réellement démontrée et paraît très contestable. On peut noter en particulier que :

- le projet prévoit une consommation foncière annuelle de 1,5 à 2,2 ha/an, ce qui est important en soi et qui est supérieur à la consommation foncière observée ces dernières années (1,2 ha/an) pour une croissance démographique légèrement inférieure ;
- la mise en place d'OAP est présentée comme un élément modérateur de cette consommation foncière et comme une mesure de réduction ; or, comme vu ci-avant, les densités adoptées sur ces secteurs sont peu ambitieuses et nettement inférieures à la densité moyenne attendue.

Pour les impacts territorialisés (milieux naturels, continuités écologiques, paysages, risques...), une représentation cartographique serait très utile pour apprécier et vérifier les impacts du projet.

En ce qui concerne les zones humides, aucun impact n'est identifié du fait que « les zones humides identifiées par les SAGE ne concernent pas les zones à bâtir » (PR2b, p. 49) ; cependant, comme vu au 2.2 ci-avant, du fait que cette identification par les SAGE ne peut être considérée comme ni comme exhaustive ni comme d'un niveau de précision adapté à l'échelle d'un projet d'urbanisation particulier, et qu'il n'a pas été fait de vérification sur les zones susceptibles d'être urbanisées, il ne peut être conclu à l'absence d'impact.

De façon plus générale, outre les zones humides, les insuffisances de l'état initial de l'environnement pointées en 2.2 ci-avant ne permettent pas une évaluation complète des impacts du projet de PLU sur l'environnement, notamment en ce qui concerne les continuités écologiques locales.

L'évaluation des incidences du PLU sur la zone Natura 2000 est présentée dans un chapitre particulier³⁷. Ce chapitre rappelle utilement de manière pédagogique la signification ainsi que le rôle joué par ces zones, ainsi que les enjeux émanant du document d'observation lié au secteur Natura 2000. Le rapport conclut à l'absence d'impact significatif du projet de PLU sur les objectifs de conservation du site ; cette conclusion n'apparaît pas totalement argumentée mais, au vu de l'étendue de ce site institué au titre de la directive « Oiseaux », on peut la considérer comme crédible.

35 Cf. tome 2b, chapitre 5 « Évaluation environnementale du projet de PLU ». NB : il serait plus approprié d'intituler ce chapitre « Évaluation des incidences du projet de PLU sur l'environnement » ; il semble qu'il y ait une confusion dans le rapport entre « évaluation des incidences » et « évaluation environnementale », dont la définition est « un processus constitué de l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte de ce rapport et de ces consultations lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan ou programme, ainsi que la publication d'informations sur la décision » (cf. art. L. 122-4 du code de l'environnement).

36 NB : le titre de la sous-partie « EE du PLU / Qualité environnementale : impact modéré », qui laisse penser qu'il s'agit d'une synthèse globale de l'ensemble des impacts environnementaux du projet de PLU, est particulièrement inadapté : cette sous-partie ne traite en réalité que des thématiques air, eau, eau potable, assainissement, sols et déchets.

37 Chapitre 6 du tome 2b, p. 51 à 53.

L'Autorité Environnementale recommande de reprendre l'évaluation des impacts du projet de PLU sur l'environnement, après avoir approfondi l'état initial de l'environnement, pour tenir compte des observations ci-dessus. Elle recommande tout particulièrement de préciser les impacts du projet sur les milieux agricoles et naturels par une analyse plus précise des secteurs susceptibles d'être touchés de façon notable par la mise en œuvre du PLU, c'est-à-dire tous les espaces actuellement non bâtis que le projet permet d'urbaniser.

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

Le rapport³⁸ présente quelques indicateurs, tout issus des données de l'INSEE, permettant de suivre la mise en œuvre du projet de PLU (population, taille des ménages, nombre de logements, ...). Aucun de ces indicateurs ne permet de suivre les impacts du projet sur l'environnement, notamment la consommation d'espaces naturels et agricoles, ni a fortiori « d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées »³⁹.

L'Autorité Environnementale rappelle qu'au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit définir « les critères, indicateurs et modalités retenus » pour le suivi des effets du plan permettant notamment « d'identifier, le cas échéant à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ». Elle recommande notamment de veiller à ce que le dispositif soit adapté à un suivi et une détection précoce des différents impacts possibles sur l'environnement, notamment la consommation d'espace (surfaces, densités) et les zones humides.

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 PADD du projet de PLU a construit sa stratégie sur :

- la volonté de conforter les pôles d'habitat principaux, en l'occurrence le bourg des Villettes, mais également le hameau de Trevas et, à un moindre degré, les hameaux de Crossac et Cublaise ;
- l'hypothèse de la poursuite d'une forte croissance démographique (2,6 % par an), à peine inférieure à celle observée ces dernières années (2,8 % par an), qui conduit au besoin de pouvoir mobiliser d'ici 2030 un peu plus de 160 nouveaux logements, dont on considère que 6 pourront être produits par la reconquête de logements vacants, soit d'après le PADD 157 nouveaux logements à construire.

Sur cette base, et sur la base d'une densité moyenne de 10 logements/ha, le PADD estime le besoin de surface constructible à 15,7 ha, qui sont augmentés d'un coefficient 1,4 pour tenir compte de la rétention foncière, soit au total un besoin de 22 ha constructibles. Le projet de PLU est donc dimensionné en conséquence et permet de dégager, d'après le rapport de présentation, un potentiel de 21,7 ha constructibles, dont 1,3 ha d'urbanisation différée (zone AU).

Comme relevé au 2.4 ci-avant, le projet de PLU prévoit donc une consommation foncière annuelle de 1,6 à 2,2 ha par an, sensiblement supérieure à celle observée sur la période 2007-2016 (1,2 ha/an).

Une partie importante des espaces constructibles apparaît en extension de l'enveloppe bâtie actuelle, sans qu'il soit possible, du fait des insuffisances du rapport de présentation, de préciser la part de la densification et celle de l'extension.

38 P. 54 et 55 du tome 2b RP

39 Cf. art. R. 151-3 (6°) du code de l'urbanisme

La densité moyenne prévue (10 logements/ha), qui correspond à la densité minimale prescrite par le SCoT, est relativement faible pour une commune de ce type au regard des objectifs de modération de consommation de l'espace. De plus, comme relevé au 2.4 ci-avant, les dispositions du PLU apparaissent totalement insuffisantes pour assurer le respect de cet objectif de densité. En effet, les secteurs couverts par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP), qui sont les seuls secteurs sur lesquels le PLU peut imposer une densité ou une typologie de logement, ne couvrent que 5,6 ha, avec une densité moyenne de 7,2 logements/ha seulement. On ne voit pas comment l'objectif d'une densité moyenne de 10 logements/ha sur l'ensemble des espaces qui seront urbanisés pourrait être respecté.

Au global, il apparaît donc que le projet de PLU ne prend pas en compte de façon satisfaisante l'objectif national de modération de consommation de l'espace.

L'Autorité Environnementale recommande de réexaminer les dispositions du projet de PLU (délimitation des zones urbanisables, OAP, densités, typologie de logements...) et de les faire évoluer de façon à assurer une gestion plus économe du foncier.

3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité, des continuités écologiques et des paysages

À travers son axe 3 « Une commune « nature » - Garantir la continuité des corridors écologiques », le PADD affiche l'objectif d'assurer la préservation des espaces naturels majeurs et des trames vertes et bleues.

Les éléments naturels contribuant à la qualité paysagère (haies, arbres isolés) sont correctement pris en compte par le règlement graphique du PLU au titre des articles L. 151-23 et L. 151-19 du code de l'urbanisme (CU). Cet inventaire est accompagné de prescriptions détaillées. Les OAP font figurer dans leurs orientations des aménagements paysagers à créer ou bien parfois des espaces à préserver au titre de l'article L151-23 et L151-19 du CU, comme l'OAP située à Trevas.

Les ripisylves existantes identifiées au titre de l'article L. 151-23 bénéficient d'une protection de 5 m de recul par rapport à l'axe de l'eau. Cette distance de 5 m semble cependant insuffisante pour garantir pleinement la protection de la fonctionnalité de cette végétation (actuellement beaucoup plus large) et des cours d'eau.

Le déclassement d'un vaste secteur à l'est du bourg permet de conserver la silhouette originelle du bourg centre sur ce secteur. Dans le cadre de la loi Montagne, le PLU a également cartographié une zone tampon d'un rayon de 300 m au niveau de deux plans d'eau de la commune.

Les pré-localisations de zones humides identifiées par les SAGE sont reportées sur le règlement graphique du PLU. Il apparaît que ces zones sont situées pour l'essentiel sur des espaces classés A ou N, ainsi que sur quelques parcelles classées U déjà bâties sauf au sud du hameau de Cublaise (parcelles urbanisables). Ce report n'est cependant assorti d'aucune prescription dans le règlement visant à leur protection. De plus, comme indiqué au 2.5 ci-avant, du fait que ces pré-localisations ne sont ni exhaustives ni d'un niveau de précision adapté à des projets particuliers, un complément d'étude sur les zones susceptibles d'être urbanisées serait nécessaire. En l'état, on ne peut donc en conclure que le projet de PLU préserve correctement les zones humides.

En matière de continuités écologiques, du fait que le rapport de présentation n'a pas identifié les continuités écologiques locales, il n'est pas possible d'évaluer la qualité de leur prise en compte par le projet de PLU. On peut cependant noter que le projet de PLU rétrécit de presque 20 % de sa largeur le corridor écologique existant de façon évidente entre le hameau de Trevas et le Bourg, en classant en zone urbaine un espace partiellement boisé en extension de l'enveloppe bâtie⁴⁰.

40 Ce passage avait pourtant été identifié dans la carte de synthèse du PADD avec l'objectif « Conserver une coupure verte ».

L'Autorité environnementale recommande de :

- élargir à au minimum 10 m, et si possible à leur largeur existante, le recul de protection des ripisylves ;
- revoir si nécessaire le projet de zonage, après réalisation des compléments d'études nécessaires concernant les zones humides (cf. recommandation en 2.2 ci-avant), pour faire en sorte qu'aucune parcelle urbanisable ne soit concernée par une zone humide ;
- compléter le règlement pour assurer une préservation effective des zones humides, y compris en zones A et N ;
- revoir le projet de zonage de façon à ne pas dégrader la fonctionnalité de la continuité écologique locale existant entre le hameau de Trevas et le Bourg.

3.3. Ressources en eau

Comme indiqué dans l'état initial, le zonage d'assainissement réalisé en 2004 n'est plus compatible avec le développement actuel et futur de la commune. Dans le dossier, la commune formule l'engagement de faire évoluer ce zonage.

D'après le rapport de présentation, les capacités de traitement des trois stations d'épuration ne sont pas saturées, même si celles de Trevas et de Crossac semblent proches de la saturation. Cependant, dans son porter à connaissance, la direction départementale des territoires de la Haute-Loire indique « *D'après nos informations, la capacité de la station est sous dimensionnée en rapport des charges émises par l'agglomération d'assainissement. Avant toute urbanisation supplémentaire sur le système de collecte, la collectivité devra s'assurer que le dispositif de traitement soit suffisamment dimensionné* »⁴¹.

Dans la mesure où une insuffisance des capacités de traitement des eaux usées de la commune serait dommageable pour la préservation de la qualité des cours d'eau et milieux aquatiques concernés, l'Autorité Environnementale recommande à la collectivité de s'assurer de la bonne adéquation entre ses objectifs de développement et ses capacités de traitement et, le cas échéant, de différer l'ouverture à l'urbanisation des secteurs éventuellement déficitaires jusqu'à la mise en service des capacités nécessaires.

41 P.74 1.4b du RP.