

PRÉFET DE LA CORREZE

Tulle, le 2 AVR. 2013

**Avis de l'autorité administrative de l'État
compétente en matière d'environnement**

**Projet de PLU d'USSEL
(arrêté à la date du 13/12/2012)**

1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Par délibération du conseil municipal du 29 novembre 2002, la commune d'Ussel a prescrit la révision du plan d'occupation des sols (POS) approuvé et sa transformation en plan local d'urbanisme (PLU).

Par suite, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) a été débattu et acté en conseil municipal le 28 septembre 2006.

Des phases d'association, de consultation et de concertation ont été ménagées notamment avec les partenaires institutionnels.

Par délibération en conseil municipal du 13 décembre 2012, le PLU a été arrêté, puis transmis à Madame le Préfet de la Corrèze pour avis de l'État et de l'autorité environnementale (Ae).

Ussel est une commune du Nord de la Corrèze (sous-préfecture de département). Elle compte près de 10 400 habitants, ce qui en fait la troisième commune la plus peuplée du département. L'agglomération usseloise se situe sur un plateau entre les vallées de la Diège et de la Sarsonne qui constituent les marqueurs environnementaux forts du territoire. La partie ancienne de la ville est perchée sur un promontoire dominant ces deux vallées.

Le territoire communal se caractérise par un secteur urbanisé développé autour du centre ancien et le long des axes routiers, des hameaux et des secteurs naturels de type bocager qui alternent boisements et parcelles agricoles. Au Sud, la commune est marquée par le passage de l'autoroute A89, qui relie Ussel à des pôles importants tels que Tulle, Brive, Limoges ou Clermont-Ferrand.

2. CADRE JURIDIQUE

Le PLU d'Ussel fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale, conformément aux articles L.121-12 et R.121-14 du code de l'urbanisme et R.414-19 du code de l'environnement.

Au motif d'un territoire d'une superficie supérieure ou égale à 5 000 hectares et comprenant une population supérieure à 10 000 habitants, ce projet de PLU doit faire l'objet d'une évaluation environnementale. Le rapport de présentation du projet de PLU, en sa partie 5, présente « l'évaluation environnementale des incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement ». Le présent PLU n'est pas concerné par l'application du décret 23 août 2012 qui est entré en vigueur le 1^{er} février 2013.

Le présent avis porte sur la qualité du rapport environnemental contenu dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU.

Le conseil municipal d'Ussel est l'autorité compétente pour approuver le PLU. L'autorité environnementale compétente pour l'évaluation du PLU est le Préfet de Corrèze. L'avis est préparé par la DREAL Limousin.

La demande d'avis sur le rapport environnemental a été reçue en Préfecture le 2 janvier 2013. La date limite pour la signature de l'avis de l'autorité environnementale est donc le 2 avril 2013. Cet avis devra être joint au dossier d'enquête publique. L'agence régionale de santé (ARS) a été consultée pour l'élaboration du présent avis ; elle a transmis son avis sa réponse en date du 13 février.

3. ANALYSE DU RAPPORT ENVIRONNEMENTAL : CARACTÈRE COMPLET ET QUALITÉ DES INFORMATIONS CONTENUES

3.1. Caractère complet du rapport

Sur la forme, le rapport de présentation comporte les différentes parties attendues de l'évaluation environnementale au titre de l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme. Il se décline en 6 parties : diagnostic socio-économique, état initial de l'environnement, hypothèse de développement, choix retenus pour établir le PADD et justifications des règles, évaluation environnementale des incidences de la mise en œuvre du PLU et résumé non-technique.

Cependant, la méthodologie retenue pour conduire l'évaluation environnementale du PLU n'est pas présentée. Il n'est pas précisé sur quels documents est basé le contenu de l'évaluation, ni si des prospections de terrain ont été effectuées, notamment en ce qui concerne la nature et le volet paysage. Il est simplement indiqué qu'aucun inventaire faunistique n'a été mené.

3.2. Qualité des informations du rapport

Sur le fond, l'analyse du dossier appelle un certain nombre d'observations développées dans la suite du présent avis.

Partie 1 : diagnostic socio-économique

Le diagnostic socio-économique constitue la première partie du rapport de présentation. Au sein de cette partie, il aurait été souhaitable que la place de la commune au sein du territoire corrézien soit davantage développée. En effet, l'appartenance à la communauté de communes Ussel-Meymac-Haute-Corrèze, le statut de Sous-Préfecture de département, ou encore la position de principale agglomération du Nord-Est du département ne sont pas suffisamment traités. A noter également que des données plus récentes auraient pu être intégrées au dossier, données de 2009 qui sont notamment disponibles sur le site internet de l'INSEE.

Partie 2 : État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement est abordé dans la deuxième partie du rapport de présentation. Il est décliné en cinq sous-parties. Ne disposant pas de précisions sur la manière dont a été établi le document, la lecture de la partie dédiée au milieu naturel laisse supposer qu'il se base uniquement sur des études bibliographiques dont l'actualisation n'est pas avérée. Par ailleurs, il n'est pas mentionné si des contacts ont été pris avec des associations locales reconnues en matière d'environnement afin d'affiner ce diagnostic, notamment en ce qui concerne la vallée de la Diège (ZNIEFF de type 2 n°491 « Vallée de la Diège à l'aval du pont Tabourg »).

L'analyse paysagère est succincte, et pourrait être davantage illustrée. L'existence de trois sites emblématiques¹ aurait pu être abordée (*Vallée de la Diège à l'aval d'Ussel*, *Forêt de Bellechassagne et Vallée de la Diège*, *Vallée de la Sarsonne – Château de l'Espinasse*). Des prises de vue localisées et des cartographies de synthèse auraient permis de spatialiser les différents enjeux du territoire. En effet, la mise en exergue des principales entités paysagères, des particularités topographiques et des spécificités du patrimoine naturel et bâti contribue à définir les orientations de développement en maîtrisant l'anthropisation du territoire.

Contrairement aux 5 premières parties de l'état initial, la partie 6 relative à la « *Structure et visage de l'urbanisation* » est bien développée et illustrée par de nombreuses photographies. Cette partie s'avère être un constat réaliste du « *manque de structure de l'urbanisation passée* », du « *mitage* » et de « *l'étalement urbain* » historiquement présents sur le territoire communal.

D'une manière générale, l'état initial est le plus souvent descriptif et ne fait pas apparaître de façon suffisamment précise les enjeux essentiels de l'environnement qui doivent être réellement pris en compte dans l'élaboration du PLU. Une synthèse des principaux enjeux du territoire illustrée par des extraits cartographiques légendés (sur le modèle de ceux joints au PADD) permettrait ainsi de mettre en exergue les enjeux du territoire communal.

Partie 3 : Hypothèses de développement

Les hypothèses sont brièvement énoncées en une seule page et n'abordent que l'aspect démographique. Après une phrase d'introduction rappelant que « *l'accroissement démographique est le principal paramètre influant sur l'évolution de la construction* » et que la commune a « *connu une baisse démographique entre 1999 et 2008* », l'hypothèse retenue pour l'établissement des besoins d'ouverture à l'urbanisation est celle qui prévoit un taux de variation annuel de 0,25% de la population. Bien que possible, cette augmentation n'est pas cohérente avec les tendances récentes et semble relativement optimiste. De plus, aucun argumentaire ne vient étayer le choix de cette hypothèse. Les calculs de surfaces

¹ Les sites emblématiques définissent des paysages emblématiques qui doivent leur caractère soit à une accumulation de valeurs paysagères clés (cours d'eau torrentueux, chaos rocheux, architecture vernaculaire, alignement d'arbres,...), soit à une valeur paysagère unique intrinsèque. Non protégés, ces espaces emblématiques méritent qu'on leur prête une attention particulière; ils servent de support à la mise en place de protection de sites. Source : zones sensibles de la DRAE Limousin (1980) remis à jour par l'Atlas des paysages du Limousin

nécessaires à l'urbanisation se basent sur un taux de 6 logements à l'hectare (soit des parcelles moyennes de 1666 m²) et un taux de rétention foncière égal à 2, là encore sans aucune justification. Des éléments complémentaires seraient nécessaires sur ces points, d'autant que cette surface par logement est importante au regard, notamment, des objectifs d'économie de consommation de l'espace posés par le Grenelle de l'environnement.

La dernière phrase de la page 130 indique que « *la surface ouverte à l'urbanisation est supérieure à 52 ha car on prend en compte les besoins des communes associées de Saint-Dézéry et la Tourette* ». Cette phrase est ambiguë et laisse supposer que les besoins exprimés ne prennent pas en considération l'ensemble des caractéristiques du territoire étudié. Ce point mériterait d'être développé et explicité, car le PLU arrêté concerne l'ensemble du territoire de la commune d'Ussel (50,37 km²) au sein duquel se situent les bourgs de la Tourette et de Saint-Dézéry.

Enfin, page 140, il est indiqué que « *la commune agira sur les logements vacants par le biais du PLU en réservant une part des besoins en nouveaux logements à l'occupation de ces logements* ». Or, ce point n'est pas traité dans le reste du document. Compte tenu de son importance, la prise en considération du pourcentage de logements vacants dans les hypothèses de développement semble pourtant indispensable (cf. page 12 du rapport : 526 logements vacants en 2008).

Partie 4 : choix retenus pour établir le PADD et justification des règles – Orientations d'aménagement et de programmation(OAP)

La partie 4 du rapport aborde les choix retenus pour établir le PADD. Les six thématiques retenues pour ce dernier y sont développées et sont ensuite présentées successivement : les zonages du PLU, la liste des emplacements réservés, la liste des espaces boisés classés, et la liste des bâtiments agricoles pouvant changer de destination. Les données intégrées à cette partie présentent des chiffres notamment en ce qui concerne les surfaces disponibles à la construction (cf. partie 4.4 ci-après).

Globalement, le projet communal est clairement retranscrit dans le PADD et se révèle cohérent avec les grandes orientations portées par le code de l'urbanisme.

Les orientations d'aménagement et de programmation sont abordées dans une pièce spécifique du dossier de PLU. Sept secteurs y sont traités ainsi qu'un huitième relatif à la déviation Nord d'Ussel. Les deux premiers secteurs sont concernés par des opérations de restructuration urbaine (zone U_c), tandis que les autres ont trait à des extensions urbaines. On peut souligner le souhait de la commune d'intégrer des liaisons douces et des aménagements d'espaces verts dans les scénarii envisagés et de consacrer deux orientations d'aménagement à la valorisation de deux secteurs vierges de construction au sein du tissu urbain : secteurs de la Barroire et de la Petite Grange. Concernant ce dernier, une erreur matérielle apparaît dans le document relatif orientations d'aménagement en page 34 : il conviendrait de corriger le zonage associé (N au lieu de 1AUH comme indiqué). Les autres orientations d'aménagement concernent le développement de l'habitat individuel voir semi-collectif.

Partie 5 : évaluation environnementale des incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement

Cette partie est structurée selon les différentes composantes de l'environnement et après un rappel des incidences potentielles du PLU sur ces composantes, chaque paragraphe comporte une conclusion. Ce type de rédaction est intéressant et facilite la lecture du document ainsi que l'accès aux informations. On retrouve une partie spécifique à Natura 2000 (pages 173 à 176) valant évaluation des incidences Natura 2000 au titre des articles L.414-4 et R.414-19 et suivants du code de l'environnement.

Cependant, cette partie semble présenter des incohérences avec les principes développés dans le PADD. Ainsi, la maîtrise de la consommation d'espaces et de l'urbanisation énoncée comme une volonté forte de la commune est basée sur des hypothèses de développement ambitieuses et peu argumentées. Pour autant, il est conclu sans justification étayée que les incidences sur les sols et l'agriculture seront faibles. De même, en page 170, il est fait référence à une extension linéaire des secteurs de Faugeron et des Combes, alors que le PADD ambitionne de proscrire ce type de développements. A minima, des éléments de justification et des précisions concernant l'affirmation : « *ce choix a été fait en raison de la présence de projets de construction antérieures au PLU* » seraient nécessaires.

Le programme de ré-implantation de haies abordé au paragraphe 5 dédié aux mesures compensatoires doit être plus explicite et factuel.

Plusieurs indicateurs simples et pertinents sont proposés afin de réaliser le suivi du document d'urbanisme. Toutefois, aucun n'est relatif à la « biodiversité communale ». De plus, des éléments chiffrés correspondants à l'état T0 auraient été intéressants.

Résumé non technique

Le résumé non technique compose la partie 6 du document : il est clair et succinct et reprend les principaux éléments du rapport. Il aurait toutefois mérité d'être illustré par des extraits cartographiques. Comme pour le rapport, un certain nombre d'éléments et de justifications des choix retenus supplémentaires auraient permis une compréhension globale et facilitée du dossier par le public.

3.3. Conclusion sur l'analyse du rapport environnemental

Le rapport de présentation comporte les différentes parties attendues de l'évaluation environnementale au titre de l'article R.123-2-1 du code de l'urbanisme hormis « *une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée* » tel que réglementairement imposé par cet article.

D'une manière générale, le rapport gagnerait à être enrichi en améliorant la qualité des illustrations (par exemple : carte peu lisible en page 13, cartes sans légende en pages 91,92, 93...), en illustrant davantage l'analyse paysagère ou encore en actualisant les données présentées. Sur le fond, les parties 3 et 4 méritent d'être largement développées et approfondies afin de justifier les choix et partis-pris par la commune dans l'élaboration de son document d'urbanisme.

4. ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE PLU ARRETE

Les principaux enjeux environnementaux que les PLU doivent prendre en compte concernent la gestion économe de l'espace, la maîtrise de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, la protection des zones naturelles sensibles et le maintien ou la restauration des continuités écologiques ainsi que les risques naturels.

4.1. Prise en compte de la biodiversité et des paysages

D'une manière générale, la délimitation des zones agricoles (A, Ah) et naturelles (N, Np, Npv) ainsi que le règlement qui leur est applicable, permettent de prendre en compte les principaux enjeux environnementaux identifiés. Le règlement les préserve de l'urbanisation hormis la constructibilité à des fins agricoles de secteurs qui accueillent déjà des constructions de cette nature.

Ces zonages correspondent à la volonté de « *Préserver et de gérer l'environnement* » qui constitue une des six thématiques présentées dans le PADD.

Toutefois, concernant le paysage, au vu de l'analyse sommaire de l'état initial, il est difficile d'apprécier concrètement l'effet de l'ouverture à l'urbanisation de certains secteurs sur le paysage local. En revanche, la prise en compte du petit patrimoine paysager et bâti de la commune se traduit par le classement d'éléments par l'application de l'alinéa 7 de l'article L123.1.5 du code de l'urbanisme.

En complément des éléments liés au patrimoine, il aurait été intéressant d'intégrer certains éléments naturels tels que des haies ou arbres remarquables du territoire. On peut tout de même souligner l'interdiction d'arrachage de haies en zone A en page 95 du règlement. Concernant les zones naturelles identifiées, la commune d'Ussel n'est concernée que par la ZNIEFF de type 2 de la Vallée de la Diège à l'aval du pont Tabourg. La présence de cette ZNIEFF aurait mérité d'être davantage soulignée notamment en ce qui concerne son statut de réservoir de biodiversité avec la présence entre autre de la Loutre d'Europe, espèce faunistique bénéficiant d'une protection de niveaux national et communautaire (annexe I de la CITES 1973, annexe II de la convention de Berne, annexes II et IV de la directive Habitats Faune Flore 92/43/EC 1992) .

4.2 Préservation ou remise en état des continuités écologiques – Trame Verte et bleue

La notion de trames verte et bleue (TVB) est abordée dans le rapport (pages 149 et 155) et transcrite au plan de zonage par des secteurs Np. Ce réseau de TVB se limite principalement aux vallées de la Diège et de la Sarsonne et à leurs affluents principaux, autour du lac de Ponty et de l'étang des Vergnes. La méthodologie et l'argumentaire fondant la détermination de cette trame doivent être présentés et développés, car elle est essentiellement basée autour des deux principales vallées de la commune. Or, il apparaît que les notions d'espaces boisés et de réseaux de haies, ainsi que les diverses zones humides identifiées en page 80 du rapport ne sont pas prises en compte. De plus, les connexions entre les réservoirs de biodiversité au sein du territoire communal, mais également avec les territoires voisins, et plus globalement au sein du territoire de la Haute-Corrèze mériteraient d'être développées. Enfin, des éléments de synthèse et de cartographie auraient pu judicieusement compléter cette thématique.

En page 197 du rapport, il est présenté « *une mesure compensatoire complémentaire sous la forme d'un programme de récréation des continuités écologiques dans le Nord de la commune* ». Sur le principe cette proposition est intéressante et à encourager, toutefois, des précisions sont attendues sur cet objectif : stade d'avancement du programme, calendrier et moyens de mise en œuvre, secteurs pressentis, financement, ...

4.3 Prise en compte de la ressource en eau

Hydrographie

La compatibilité du PLU avec le SDAGE Adour-Garonne est bien abordée en pages 178 à 185. Les mesures mises en œuvre au travers du plan vont dans le sens d'une bonne prise en compte de la ressource en eau. On peut ainsi souligner avec intérêt le zonage associé aux vallées présentes sur la commune (Np), ou encore l'emplacement réservé sur le lit mineur de la Diège en amont du captage destiné à l'alimentation en eau potable. En revanche, l'ensemble des zones humides identifiées ne semble pas avoir été pleinement pris en compte (cf. remarque au 4.2), et de fait, leur préservation ne s'en trouve que partiellement garantie. Il conviendrait de mettre en évidence la localisation des zones

humides identifiées par rapport à la localisation des zones constructibles, et de s'assurer que la protection des zones humides est bien garantie par les dispositions du PLU.

Assainissement

Le rapport précise qu'une nouvelle station d'épuration vient d'être créée et que son dimensionnement a pris en compte le développement potentiel de la population communale. Il est également indiqué que la commune dispose d'un schéma d'assainissement qui sera annexé au PLU sans plus d'analyse ni de développement alors que ce document est l'une des principales composantes de la base argumentaire de l'urbanisation. Il est à noter que le plan joint est difficilement compréhensible puisque sans titre et sans légende. En outre, en page 23, il est indiqué que « *des dysfonctionnements liés aux réseaux d'assainissement affectent la qualité du milieu naturel* », et « *qu'un programme de travaux pluriannuels (2008-2012) pour l'aménagement et la réhabilitation des réseaux a été établi* ». Au vu de ces éléments, des compléments sont attendus sur cette thématique, notamment dans une perspective d'ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation.

Il aurait également été judicieux de préciser l'argumentaire permettant d'attester en page 168 du rapport que « *les parcelles ouvertes à l'urbanisation dans les villages non raccordés à la STEP et faisant l'objet d'un confortement peuvent accepter sans problème des systèmes d'assainissement autonomes.* »

Eaux pluviales

La gestion des eaux pluviales est peu développée dans le rapport. Il est toutefois indiqué en page 148 que « *des emplacements réservés ont été créés pour développer et améliorer ce réseau* ». Or dans la liste des emplacements réservés pages 156-157, il n'est pas fait référence à la gestion des eaux pluviales. Ce point doit être développé.

Eau potable

En page 20 du rapport, il est indiqué que « *La commune d'Ussel et les communes associées de la Tourette et Saint-Dézéry sont alimentées en eau potable à partir de deux prises d'eau en rivière (Sarsonne et Diège) et d'un captage* ». En complément, des travaux de redimensionnement de la station des eaux située au lieu-dit Couzergues semblent être prévus ce qui permettra de prendre en compte une augmentation de la population. Cependant, concernant le captage cité précédemment, et bien qu'il apparaisse comme secondaire, aucune information n'apparaît dans le dossier. De plus, le plan joint au dossier sur cette thématique présente de nombreux éléments de légende qui n'apparaissent pas sur la carte.

Eaux d'extinction d'incendie

Le paragraphe dédié à cette thématique en page 24 est très succinct. Des compléments sont attendus sur ce point afin d'évaluer les capacités de lutte contre les incendies pouvant être mobilisées à destination des nouveaux secteurs urbanisables. Le plan évoqué au point précédent pourrait utilement être complété en conséquence.

4.4 Maîtrise de la consommation d'espace et Agriculture

Cet aspect se traduit essentiellement dans le plan de zonage du PLU au travers des zones dans lesquelles le règlement autorise les constructions. Afin de déterminer les surfaces nécessaires à l'urbanisation, des hypothèses de développement ont été faites au sein de la partie 3 du rapport. Comme vu précédemment, cette partie est très succincte et l'argumentaire relatif à l'hypothèse retenue mériterait d'être étayé.

Le rapport de présentation fait état de 103,27 hectares disponibles à la construction (zones U et AU) ainsi que de 263,11 hectares réservés aux activités économiques (zone Ux). Ces chiffres ne sont pas cohérents avec les besoins exprimés en partie 3 au travers des différents tableaux proposés.

Le zonage de certaines parcelles, non construites à l'heure actuelle et localisées en zone Ur, pose question dans la perspective d'une gestion économe de l'espace. C'est le cas par exemple de parcelles classées en zone Ur aux lieux-dits Le Champ du Roc, Lamazière, La Bredèche ou encore les Combes qui semblent favoriser potentiellement l'étalement urbain ainsi que de certains secteurs 2AUh et 2AUx situés aux lieux-dits A Couzergue, Bussiertas ou au Nord de la Gare. Des justifications sur ce classement au regard des objectifs du PADD seraient utiles.

En complément, des éléments permettant d'appréhender les évolutions de zonage par rapport au POS actuel apporteraient un éclairage utile sur les effets du PLU. Par exemple, cela permettrait de savoir si, afin de limiter l'urbanisation linéaire et le manque de structuration du tissu urbain constaté par la collectivité (cf. Page 5 du PADD), des secteurs constructibles dans le POS actuel sont rendus inconstructibles dans le cadre du PLU.

Concernant l'agriculture, il convient de souligner la volonté de préservation du foncier agricole. Par ailleurs, à plusieurs reprises, il est fait référence à une enquête agricole effectuée durant la phase de réalisation du PLU. Des précisions sur cette enquête, ses conclusions et leur prise en compte par le PLU ou sa mise en annexe seraient utiles.

Globalement l'enjeu identifié en page 16 du rapport consistant à « *modérer la consommation d'espace et à agir dans le but de diminuer la vacance* » est insuffisamment développé et pris en compte dans le dossier.

5. CONCLUSION DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

D'une manière générale, les volontés de la collectivité apparaissent clairement dans le PADD et sont cohérentes avec les grandes orientations portées par le code de l'urbanisme. Cependant, les principes énoncés par la collectivité et les souhaits de rectifier le manque de structuration de l'urbanisation communale, de rectifier certaines tendances actuelles et de faire valoir les atouts de la commune ne ressortent pas suffisamment pas de l'analyse du PLU arrêté.

Tout d'abord, le seul paramètre sur lequel se fondent les hypothèses de développement est l'évolution de la population avec pour corollaire les besoins en logements pour assurer l'accueil de ces nouveaux arrivants, et ce malgré le constat d'une baisse de la population depuis les années 80. Ce seul critère paraît limité pour élaborer le projet de développement communal d'Ussel. En effet, une démarche plus prospective aurait du intégrer des paramètres décisionnels tels que les aménités et sensibilités environnementales, le développement d'activités économiques, la gestion économe de l'espace, la résorption du nombre important de logements vacants... A ce titre la partie 3 du rapport de présentation mériterait d'être largement complétée.

Ensuite, plusieurs points nécessiteraient également des compléments tels que :

- la gestion des eaux pluviales;
- le réseau d'assainissement;
- la sécurité incendie;
- les continuités écologiques identifiées;
- l'analyse paysagère.

Enfin, un certain nombre d'illustrations et de plans joints au dossier mériteraient d'être repris et complétés par de nouveaux éléments (carte de synthèse, photographies localisées...). Des éléments de synthèse et de hiérarchisations des enjeux du territoire suite à l'analyse de l'état initial ainsi que l'intégration d'éléments graphiques et cartographiques dans le résumé non-technique participeraient à l'amélioration de la qualité du dossier.

Le Préfet de Corrèze

Sophie THIBAUT