

## **TITRE II – CONCLUSIONS MOTIVÉES ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR**

Au terme de cette enquête, après avoir étudié l'ensemble du dossier et des documents mis à ma disposition, m'être déplacé sur le site, et avoir intégré les différents propos parvenus à ma connaissance concernant le présent projet, il m'est aujourd'hui possible d'appréhender tous les enjeux environnementaux liés au projet de Plan Local d'Urbanisme de la commune de Jumeaux.

➤ **Sur la forme de la procédure d'enquête :**

Les conditions d'organisation et le déroulement de l'enquête ont été conformes aux dispositions légales et réglementaires en vigueur notamment pour ce qui concerne les avis de publicité dans la presse, l'affichage à la Mairie de Jumeaux et à l'entrée des locaux de la communauté d'agglomération d'Issoire. Cet affichage a été maintenu et vérifié tout au long de l'enquête. Il en va de même de la publication de l'avis d'enquête sur le site internet d'« Agglo Pays d'Issoire ».

Le dossier mis à l'enquête contenait une information complète. Sa consultation pouvait être effectuée dans de bonnes conditions et son contenu était conforme aux prescriptions légales et réglementaires.

Les permanences se sont déroulées dans de très bonnes conditions tout comme les formalités de clôture de l'enquête.

Ainsi l'enquête publique, objet du présent avis, s'est déroulée dans des conditions régulières.

➤ **Sur le fond de l'enquête :**

La commune de Jumeaux qui se situe en région Auvergne Rhône-Alpes au sud du département du Puy-de-Dôme, à la limite avec la Haute-Loire, est un pôle local. D'un point de vue administratif, elle appartient au canton de Brassac-les-Mines et fait partie, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, de la communauté d'agglomération « Agglo Pays d'Issoire ».

La commune fait également partie du territoire du Pays d'Issoire, Val d'Allier Sud. Ce dernier est couvert par un Schéma de Cohérence Territorial (SCoT) approuvé en 2013 et révisé en 2018.

Le futur PLU de la commune de Jumeaux veille donc à être compatible avec l'ensemble des orientations du SCoT. Ainsi, le SCoT étant un document intégrateur, la compatibilité avec ce dernier implique pour la commune de Jumeaux la prise en compte des directives du Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE), des Plans Climats – Energie Territoriaux (PCET), des schémas régionaux de carrière, du SDAGE Loire-Bretagne, du SAGE Allier Aval, du PGRI...

A ce jour, la commune de Jumeaux n'est couverte par aucun document d'urbanisme. Elle est soumise au Règlement National d'Urbanisme et aux dispositions de l'article L 145-3 du code de l'urbanisme, le Plan d'Occupation des Sols, compte tenu de la loi ALUR étant caduc depuis le 27 mars 2017. Aussi, logiquement, par délibération du 22 octobre 2015, le Conseil Municipal de la commune de Jumeaux a prescrit l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU).

Cependant, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2017, la Communauté d'Agglomération « Agglo Pays d'Issoire » est devenue officiellement compétente en matière « de plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale. » Aussi en juin 2017, le conseil municipal de Jumeaux a autorisé à l'unanimité la communauté d'Agglomération « Agglo Pays

d'Issoire » à poursuivre la procédure d'élaboration du PLU. C'est donc cette dernière qui, le 21 février 2019, a arrêté le Plan Local d'Urbanisme de la commune de Jumeaux.

De manière synthétique, la commune de Jumeaux est aujourd'hui une commune rurale peu éloignée de centres urbains beaucoup plus importants : Issoire et surtout Clermont-Ferrand auxquels elle est reliée par l'autoroute A75. Elle présente donc des caractéristiques que l'on retrouve généralement dans ce type de commune.

En premier lieu, comme dans la plupart des communes plutôt rurales, la population est en décroissance pour s'établir en 2016 à 640 habitants environ et cela même si les habitants ont accès à de nombreux équipements et services sur le territoire communal ou la vie locale est loin d'être négligeable. Apparemment une étude de la structure par âge de la population met en évidence une diversité générationnelle bien représentée. Mais cette apparente diversité dissimule un tripe phénomène.

Tout d'abord le nombre de personnes âgées augmente, notamment celui des 75 ans et plus. Ensuite la taille des ménages diminue, s'établissant à deux personnes en 2014 et le nombre de couples sans enfant à près de 45 % du nombre total de ménage. Enfin si le taux d'actifs est relativement stable, reste que seuls 19 % des actifs vivant sur la commune y travaillent tandis que 81 % sortent quotidiennement du territoire communal pour aller travailler ailleurs ; il y a donc un flux entrant/sortant très important, la voiture constituant son mode de transport privilégié, puisqu'aucune ligne régulière départementale de transport en commun routier ne passe sur le territoire communal, celui-ci ne possédant de surcroît aucune gare.

En deuxième lieu et là encore comme dans les communes de même type, une étude du parc de logements de la commune dominé par l'habitat individuel fait apparaître son ancienneté, près de 50 % des résidences principales ayant été construites avant la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale. Elle fait aussi apparaître un nombre important et en augmentation de logements vacants, ce nombre passant de 39 logements en 1968 à 119 en 2014 ; il convient toutefois de

relever que la plupart d'entre eux se situent dans le centre urbain où les rues étroites, l'absence de stationnement, la faiblesse de la luminosité, les nombreux étages et l'absence de jardin privatif rendent les logements peu compatibles avec les modes de vie actuels. De façon plus générale enfin, il convient de noter que l'urbanisation de la commune de Jumeaux est fortement contrainte, d'une part par le risque inondation à l'Ouest, et d'autre part par la topographie à l'Est, ces deux éléments ne permettant pas une forte évolution de la tâche urbaine. L'urbanisation de la commune s'est donc déployée le long de la route départementale 14. Cette évolution est le symbole d'une urbanisation linéaire et consommatrice d'espace.

Au cours de la seconde moitié du XXème siècle, la tâche urbaine a été modifiée avec la création du lotissement du Pouget qui a permis d'accueillir de nouveaux habitants, mais sur des terrains anciennement agricoles. Par contre, peu de constructions ont été réalisées en comblement de « dent creuse » car le tissu urbain du centre bourg est déjà dense et de surcroît soumis, par partie, au risque inondation.

En troisième lieu enfin et toujours à l'image de ce que l'on constate dans les communes de même type, le tissu économique est modeste ; sur 35 établissements recensés fin 2015, aucun n'a plus de 10 salariés et 19 n'en ont aucun ; quant aux créations d'entreprises elles existent mais la quasi-totalité sont des entreprises individuelles. Par ailleurs, les contraintes naturelles n'ont jamais permis un développement conséquent de l'agriculture sur le territoire communal. En définitive seul le tourisme semble constituer un potentiel susceptible d'un développement intéressant. Bien évidemment tous ces éléments relatifs à la population, au logement et au niveau économique ont fortement pesé lors de l'élaboration du PLU et expliquent dans une large mesure les choix effectués dans le projet

Il en va de même de l'environnement. A cet égard il convient liminairement de relever que la commune de Jumeaux est concernée par plusieurs périmètres d'inventaire et de protection du patrimoine naturel :

- Une zone Natura 2000-zone spéciale de Conservation

- Quatre ZNIEFF continentales, trois de type 1 et une de type 2

Par ailleurs le SCoT de 2018 a identifié sur la commune de Jumeaux deux réservoirs de biodiversité, des corridors écologiques de la trame verte, un corridor écologique de la trame bleue, et la présence de zones humides.

L'étude de l'état actuel de l'environnement a permis d'identifier les atouts et les faiblesses communales, d'abord par thématique puis par recoupement. Cet inventaire a permis de faire émerger 18 enjeux environnementaux pour la commune. On peut donc ensuite identifier les enjeux pour lesquels le PLU est l'outil approprié pour infléchir les tendances. Ces enjeux sont ainsi hiérarchisés selon qu'ils sont jugés structurants (c'est-à-dire recouvrant des niveaux de priorité forts pour le PLU sur l'ensemble du territoire) prioritaires (c'est-à-dire d'un niveau de priorité élevé pour le territoire communal mais de façon moins homogène que les enjeux structurants) ou modérés (c'est-à-dire revêtant un niveau de priorité plus faible pour le PLU compte tenu notamment d'un manque de levier d'action directe) pour le développement du territoire.

Il existe ainsi 6 enjeux structurants sur la commune de Jumeaux :

- Limiter les risques de pollution du réseau hydrographique et favoriser le retour au bon état écologique des cours d'eau et de la nappe alluviale de l'Allier.
- Maîtriser l'urbanisation en limite du village afin de conserver le massif boisé et de protéger le paysage.
- Préserver et renforcer les boisements alluviaux de l'Allier afin d'optimiser leur rôle en tant que corridor biologique.
- Limiter dans la mesure du possible, l'urbanisation des coteaux boisés afin de préserver l'intégrité du massif boisé.
- Adapter le développement urbain de la commune à la ressource en eau et favoriser la mise en place de mesures permettant d'économiser l'eau
- Mettre en place une gestion intégrée des eaux pluviales dans les projets d'aménagements (règlement, OAP)

Il existe 5 enjeux prioritaires :

- Préserver la fonctionnalité du massif boisé en agissant en faveur du maintien d'une mosaïque de milieux.
- Assurer la préservation des éléments de nature ordinaire garants de la cohérence du territoire.
- Favoriser le développement des énergies renouvelables, en cohérence avec l'identité paysagère et patrimoniale de la commune.
- Favoriser la mise en état des installations d'assainissement collectif et non collectif et la mise en conformité des anciennes installations.
- Poursuivre les actions en faveur de la diminution de la production de déchets et anticiper les éventuels besoins et emplacements pour la collecte.

Enfin, il y a 7 enjeux qui peuvent être qualifiés de modérés :

- Anticiper les évolutions climatiques et réduire les facteurs renforçant ces évolutions.
- Favoriser la valorisation touristique des paysages : actions de mise en valeur des paysages (ex : GR et Via Arverna).
- Limiter la mise en culture des prairies et l'intensification des pratiques agricoles.
- Favoriser les projets de sécurisation et d'amélioration du réseau d'alimentation en eau potable.
- Favoriser le respect des prescriptions de construction dans les futurs projets.
- Anticiper tout nouveau risque dans le projet de développement de la commune.
- Limiter les émissions de polluants pour préserver une bonne qualité de l'air (alternatives à la voiture...)

Toutes ces préoccupations ont été intégrées dès le début du processus d'élaboration du PLU, notamment les enjeux structurants et les enjeux prioritaires.

Au demeurant, le PADD qui est la clef de voûte du PLU, répond à ces enjeux en définissant les grandes orientations du projet d'urbanisme ou d'aménagement retenues pour le

développement futur du territoire, et a été construit dans un cadre de croissance démographique prédéfini, intégrant à la fois la réalité de la demande et l'évolution possible du territoire en termes de logement et de démographie et prenant également en compte les notions de développement durable et les objectifs du SCoT Pays d'Issoire dans un souci de compatibilité.

Le PADD s'articule autour de 4 grands axes :

- Axe 1 : Favoriser le cadre de vie sur Jumeaux tout en permettant l'évolution de la population et du logement ;

Par le passé, les contraintes communales ont entraîné une faible consommation foncière mais également une décroissance démographique.

Afin d'inverser cette tendance, les surfaces foncières constructibles du futur PLU ont été calculées pour permettre une croissance démographique annuelle de la commune de l'ordre de 1.28 %. Cette croissance démographique doit permettre à la commune de maintenir ses équipements, services et commerces et de pouvoir accueillir de nouveaux habitants.

La collectivité a donc réfléchi à l'urbanisation de parcelles qui ne sont ni contraintes par le PPRI, ni contraintes par la zone boisée. Ces contraintes ont engendré la création d'une extension du tissu urbain, représentée par la zone AUb, ce qui se justifie pleinement. En effet à l'échelle des 10 ans de ce PLU, le nombre de nouveaux logements créés sur la commune par densification douce peut être estimé à 0 et la réserve foncière par urbanisation des terrains non bâtis mais situés dans l'enveloppe urbaine des zones UA et UB du futur PLU est limité (1.4 hectares).

Cette zone AUb de 2.4 hectares qui est située au Nord du bourg a été choisie en priorité pour trois raisons qui se cumulent : les terrains ne sont pas soumis au risque inondation, elle se trouve à proximité directe des équipements, des

services et des commerces, et enfin, elle peut permettre une valorisation de la mobilité douce.

Cette zone AUb qui sera organisée par une Orientation d'Aménagement et de Programmation, sera réalisée en deux phases distinctes pour favoriser la densification et la réhabilitation du centre urbain, la densification du bourg étant prioritaire. Elle comprendra aussi la création de voies pour les modes doux (vélos, piétons) pour faire un lien entre les nouvelles zones d'urbanisation et le bourg.

Au total pour les 10 prochaines années, 61 nouveaux logements sont prévus : 8 seront produits par réhabilitation de bâtiments vacants existants, 14 seront réalisés par densification du tissu urbain en zone UA et UB et 39 seront construits dans la zone AUb.

Ainsi la consommation foncière est modérée car la zone urbaine dans son ensemble correspond à 32 hectares soit 5% du territoire communal, ce chiffre étant équivalent au POS de 2008.

- Axe 2 : Dynamiser l'activité économique locale et repenser les déplacements sur la commune ;

Certes aucune nouvelle zone économique ne sera créée dans le cadre du PLU, la zone économique existant à ce jour étant reconduite en l'état, ce qui permettra aux activités économiques déjà installées de pouvoir évoluer dans les limites du PPRI. Mais le règlement du PLU autorise, sous certaines conditions, en zone UA et UB l'implantation de bâtiments artisanaux, d'activités de service, de bureaux, d'activité touristiques... pour permettre le développement économique de la commune et promouvoir l'économie locale.



Par ailleurs la commune souhaite réduire l'utilisation de la voiture en favorisant des modes alternatifs comme le covoiturage, les transports en commun ou les déplacements en mode doux. D'évidence tout ceci nécessite une urbanisation concentrée permettant de regrouper l'habitat et d'être à proximité des services et des commerces, ce qui justifie par là même la localisation de la zone AUb.

- **Axe 3 : Préserver les milieux naturels et la biodiversité de la commune ;**

Une des grandes orientations de la commune consiste à maintenir la richesse paysagère et la qualité de ces milieux tels que le bon état écologique de l'eau. Pour ce faire, la commune a localisé la majorité des nouvelles constructions au sein du tissu existant (UA, UB) ou à proximité immédiate de ce dernier (AUb) ce qui limitera les temps de séjour de l'eau dans les réseaux et préservera la qualité de la ressource. De même les parcelles le long de l'Allier et les surfaces boisées seront maintenues en l'état, et les continuités écologiques seront le plus possible maintenues. Enfin aucune nouvelle construction de logement n'est autorisé en zone N.

- **Axe 4 : Préserver l'outil de production agricole et sylvicole, la qualité des paysages et valoriser l'aspect touristique de Jumeaux ;**

Dans le projet de PLU, la zone agricole correspond à 75 hectares soit 10 % du territoire communal contre 13 % dans le POS 2008, cette faible réduction étant liée à la création de la zone AUb. Cela étant et même si les contraintes topographiques et géologiques ne permettent pas un développement intensif de l'agriculture, la commune souhaite pérenniser et anticiper les besoins des agriculteurs, ce qui explique d'ailleurs qu'aucune nouvelle construction de logement ne soit autorisée en zone A. Pour autant l'objectif majeur de

l'ensemble du projet est de maintenir la diversité des paysages qui fait la richesse des territoires tout en permettant un développement organisé et maîtrisé.

Ainsi l'analyse de la situation actuelle et le contenu du PADD explique que le foncier mobilisé dans le futur PLU soit très raisonnable.

En effet alors que le SCoT permettait la mobilisation d'environ 4.6 hectares de surface à vocation d'habitat et la création d'environ 75 nouveaux logements dans le futur PLU de la commune de Jumeaux, les objectifs de la commune sont inférieurs à ces deux seuils puisqu'il est prévu, dans le projet de PLU de consommer 3.2 hectares (1.1 en zone urbaine à densifier et 2.1 en extension urbaine situés sur le bourg et dans le futur quartier de la zone AUb). Ce quartier fait l'objet d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) qui prévoit la réalisation de 39 logements. Cette OAP répond à certains objectifs du PADD. En effet l'OAP prescrit la construction d'un petit collectif, de maisons jumelées et de maisons individuelles. Cet objectif entre dans l'axe 1 du PADD soit la production d'une diversité du type de logements pour attirer de jeunes ménages et favoriser le dynamisme communal. Elle prévoit également de nouveaux logements à proximité des parties urbanisées pour permettre un déplacement raisonné et réaliser une ville à « taille humaine ». Par contre il convient de relever qu'aucun foncier nouveau destiné aux activités économiques n'est prévu dans le projet de PLU.

Pour sa part et tout logiquement le zonage met en valeur les objectifs principaux du PLU qui sont au nombre de trois : mobiliser en priorité le foncier inscrit dans l'espace urbanisé, limiter l'impact de l'urbanisation sur les terres agricoles ou naturelles, et développer une nouvelle zone d'urbanisation à proximité directe du bourg pour permettre de répondre à l'absence de surface foncière urbanisable.

L'Analyse des incidences du PLU sur l'environnement ne fait pas non plus apparaitre de critiques majeures.

Ensuite les secteurs susceptibles d'être impactés, c'est-à-dire les zones présentant une occupation du sol encore majoritairement naturelle ou agricole et sur lesquels l'urbanisation ou des aménagements sont possibles d'après le projet de PLU, ne sont sur la commune de Jumeaux qu'au nombre de trois : la zone AUb d'extension du village, la zone Acs dont le sous-sol constitue une ressource potentielle susceptible d'être exploitée, et certaines parties des zones UB situées au nord du centre-bourg à proximité du cimetière et au sud du centre-bourg.

Enfin, cette troisième observation découlant de la précédente, les secteurs susceptibles d'être impactés négativement par le projet de PLU étant peu nombreux, peu de mesures de compensation s'avèrent nécessaires.

De façon plus précise, une seule mesure de compensation a été retenue ; elle concerne la réalisation d'aménagements sur la zone à urbaniser (AUb) et prévoit la création et l'entretien d'une prairie de fauche de surface au moins équivalente (1.32 hectares) en zone agricole et en réservoir de biodiversité sur la commune. Cela étant, reste cependant potentiellement une difficulté. En effet l'exploitation d'une carrière dans la zone Acs pourrait entraîner un certain nombre d'impacts négatifs particulièrement en matière de biodiversité et de préservation des milieux naturels, de continuités écologiques, de nuisances sonores, de préservation de paysages et du patrimoine... A cet égard, la meilleure solution consisterait sans aucun doute à renoncer officiellement à cette possible installation d'une carrière, ce qui a été fait par la Communauté d'Agglomération « Agglo Pays d'Issoire » dans son mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse du 29 octobre 2019.

En troisième lieu les incidences négatives du projet de PLU sur les sites Natura 2000 peuvent être qualifiées de non significatives, ce qui ne saurait surprendre, les projets ou évolutions prévus par le PLU et susceptibles d'impacter ces sites étant situés en dehors des périmètres du site Natura 2000 tout en étant localisés à moins de 500 mètres à vol d'oiseau de la zone.

Ainsi et globalement, le projet de PLU de la commune de Jumeaux nous semble présenter une quadruple caractéristiques :

- Tout d'abord il est raisonné, l'objectif du PLU étant de pouvoir continuer à accueillir des jeunes ménages pour maintenir la population et les services au sein de la commune. Au vue de la décroissance démographique, la commune souhaite donc inverser la tendance et prôner une croissance raisonnée de son territoire pour anticiper le vieillissement de la population et maintenir l'attractivité du bourg.

Ce développement raisonné s'est appuyé sur les documents supra-communaux et les grandes directives nationales ainsi que sur les contraintes territoriales. Compte tenu de ces éléments et de la volonté de la commune de maintenir au maximum les espaces naturels et agricoles, l'urbanisation de la commune est prioritairement dans le centre bourg, une unique zone de 2 hectares (zone AUb) étant créée en extension mais à proximité des parties urbanisées pour permettre la création d'une nouvelle offre de logements.

- Ensuite il est réaliste, intégrant bien les caractéristiques et les contraintes de la commune et de son territoire, même si l'ambition démographique (+1.28 % /an) peut paraître un peu élevée. Cela étant la proximité de l'autoroute A75 conjuguée à la hausse du m<sup>2</sup> habitable dans les grandes agglomérations peut permettre de l'atteindre.
- De même il est protecteur de l'environnement et permet de satisfaire les objectifs de développement durable. Au demeurant il est symptomatique de constater qu'une seule mesure de compensation a été retenue au regard des incidences potentiellement négatives du projet sur la biodiversité, les milieux naturels et les continuités écologiques : la création et l'entretien d'une prairie de fauche pour compenser les conséquences de la création de la zone AUb.

- Enfin il est consensuel comme le démontre l'existence d'une seule critique émanant d'un habitant de la commune, critique concernant la zone AUb. Mais cette critique n'a pas la portée que son auteur lui confère, le précédent projet auquel il est fait allusion émanant de l'ancienne équipe municipale il y a 8 ans et étant situé dans une zone beaucoup plus difficile d'accès que la zone AUb retenue dans le présent projet.

Certes il subsistait quelques difficultés relevées au demeurant par les personnes publiques associées au nombre desquelles figuraient principalement la prise en compte du projet « Voie Verte –Véloroute du Val d'Allier », l'absence de pourcentage de logements sociaux et/ou conventionnés, et l'existence du secteur Acs et des dispositions règlementaires écrites qui y étaient afférentes, la future éventuelle carrière pouvant avoir plusieurs impacts négatifs sur l'environnement.

Mais dans sa réponse du 29 Octobre 2019, le Vice-Président de la Communauté d'Agglomération « Agglo Pays d'Issoire » en a accepté purement et simplement un certain nombre et notamment les trois précédemment citées et a décidé d'intégrer la plupart des autres dans les actions futures.

En conclusion, compte tenu de l'ensemble de ces remarques, du dossier soumis à enquête publique et notamment du rapport de présentation, du Projet d'Aménagement et de Développement Durable, de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation, du règlement du projet de PLU, du plan de zonage..., de l'avis des habitants de la commune, des observations des Personnes Publiques Associées et des réponses qui y ont été apportées par la Communauté d'Agglomération :

Je donne un AVIS FAVORABLE sans réserve au projet de Plan Local d'Urbanisme de la Commune de Jumeaux, tel qu'il a été soumis à l'enquête publique qui s'est déroulée du 9 Septembre au 11 Octobre 2019.

Fait à Chamalières

Le 7 novembre 2019

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized, somewhat abstract representation of the name 'M. Chenevoy'.

Le Commissaire Enquêteur

M. CHENEVOY