



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le projet d'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF) lié à la RN 88 à Cussac-sur-Loire (43)

n°Ae : 2014-24

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 14 mai 2014 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'aménagement foncier agricole et forestier lié à la RN 88 à Cussac-sur-Loire (43).

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Guth, Hubert, Rauzy, Steinfelder; MM. Barthod, Chevassus-au-Louis, Galibert, Lafitte, Ledenvic, Letourneux, Roche, Ullmann, Vindimian.

En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : M. Decocq

*

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le conseil général de Haute-Loire, le dossier ayant été reçu complet le 24 février 2014.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-6 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 122-1 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-7 II du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.

L'Ae a consulté par courriers en date du 26 février 2014 :

- la ministre en charge de la santé,
- le préfet de département de la Haute-Loire, et a pris en compte sa réponse du xx 2014,
- la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) de la région Auvergne

Sur le rapport de Maxime Gérardin et Philippe Ledenvic, et après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les projets soumis à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet mais sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable au projet. Il vise à permettre d'améliorer la conception du projet, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur ce projet.

¹ Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

Le projet de contournement routier du Puy-en-Velay, actuellement traversé par la route nationale (RN) 88, a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP). Il est en cours de réalisation depuis le Puy jusqu'au lieu-dit « les Baraques ». La portion se prolongeant au-delà n'a pas fait l'objet d'études de détail. Cette seconde portion concerne les territoires des communes de Saint-Christophe-sur-Dolaizon et, dans des proportions réduites, de Cussac-sur-Loire. La procédure d'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF)² n'a pas pu être mise en place sur les deux communes en même temps : le présent projet est donc un aménagement foncier d'une faible superficie (100 ha), sur la seule commune de Cussac.

L'aménagement est réalisé avec inclusion d'emprise. Les études de détail de l'infrastructure routière n'ayant pas été réalisées, le projet n'a pas pu être conçu de manière à accompagner l'insertion paysagère de l'ouvrage. Il conduit à une diminution du nombre total de parcelles, mais aussi à des créations de chemins, pour un linéaire important en regard de la superficie du périmètre, ainsi qu'à des destructions de haies.

En premier lieu, l'Ae observe que le lien entre le projet d'AFAF et le projet routier est ténu en termes de périmètre, de contenu et de calendrier.

Les enjeux environnementaux du projet, tels qu'identifiés par l'Ae, sont :

- le maintien ou la remise en bon état d'une trame verte écologiquement fonctionnelle,
- la non aggravation du risque inondation à l'aval,
- la préservation de la zone humide.

L'Ae recommande principalement :

- pour la bonne information du public, d'explicitier les motivations ayant conduit à ce projet d'aménagement, lequel semble peu en rapport avec le projet routier ;
- de rendre l'étude d'impact plus explicite, notamment en reprenant en son sein des informations réparties dans l'étude d'aménagement de l'AFAF ;
- d'examiner l'impact du projet sur les ruissellements, en particulier par les travaux prévus au niveau de la zone humide ;
- de mieux préciser les mesures prises, au regard des prescriptions environnementales qui s'appliquent au projet, en particulier pour les enjeux rappelés ci-dessus.

Elle fait par ailleurs d'autres recommandations plus ponctuelles, précisées dans l'avis détaillé.

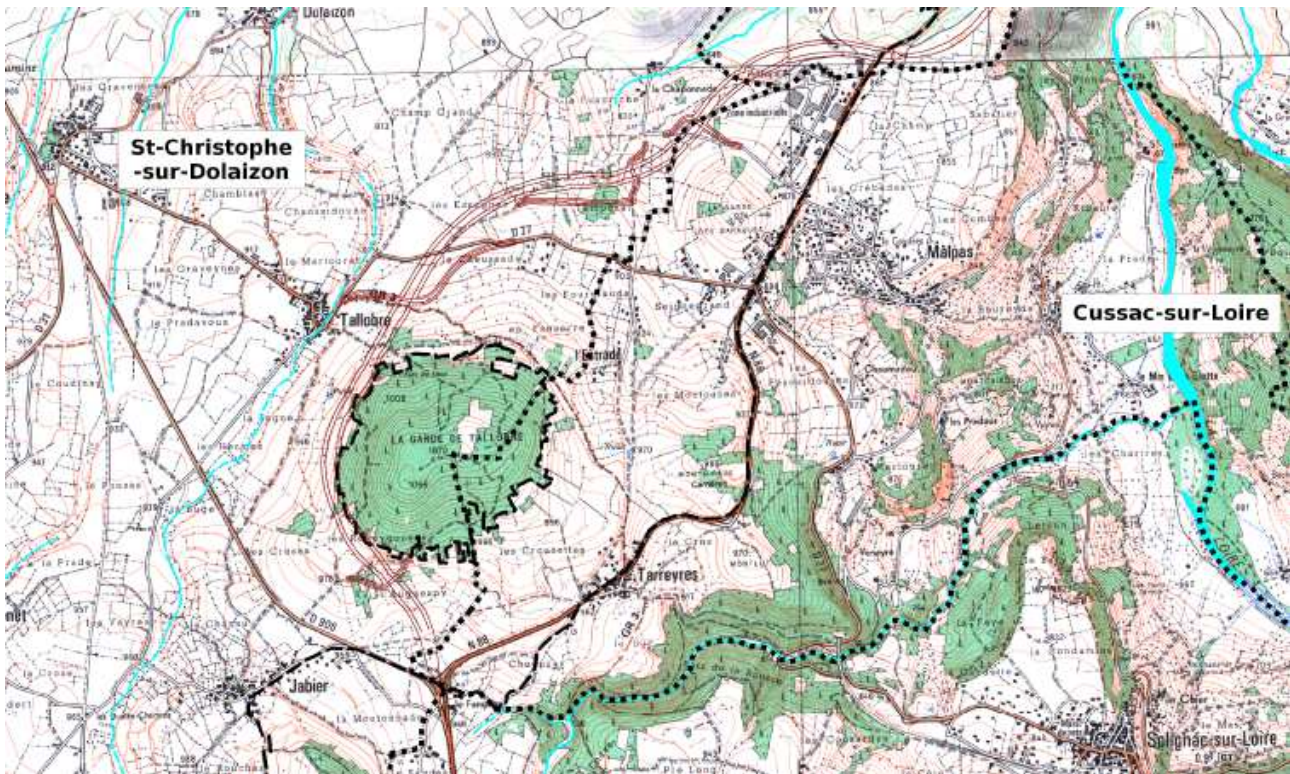
² Anciennement « remembrement ».

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet et des enjeux environnementaux

1.1. Contexte du projet, programme de rattachement

La route nationale (RN) 88 traverse le Massif central, de Lyon à Toulouse, par Saint-Étienne, Le Puy-en-Velay, Mende, Rodez et Albi³. Un projet de déviation du Puy a été déclaré d'utilité publique en 2001, entre le Monteil, à l'est immédiat du Puy, où une portion d'aménagement à 2x2 voies aboutit sur l'agglomération en franchissant la Loire (600 m d'altitude), et le carrefour dit de Fangeas (950 m d'altitude), dix kilomètres au sud du Puy, sur le plateau du Devès. Cette déviation fait l'objet de travaux (les principaux ouvrages d'art ayant été réalisés) pour sa portion jusqu'au lieu-dit « les Baraques », où la route actuelle, montant du Puy, débouche sur le plateau. Sur la portion suivante, de 4,5 km, localisée entre les communes de Cussac-sur-Loire et de Saint-Christophe-sur-Dolaizon, la bande de déclaration d'utilité publique (DUP) contourne la Garde⁴ de Tallobre par l'ouest, tandis que la route actuelle la contourne par l'est ; les études de détail de cette portion n'ont, à ce jour, pas été conduites. Par conséquent, les modalités précises de réalisation de l'infrastructure routière, ainsi que le détail des mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser (ERC) ses impacts ne sont à ce jour pas connus.



La bande de DUP de la RN 88, portion des Baraques au Fangeas, au sud du Puy-en-Velay. En trait pointillé, les limites communales. Source étude d'aménagement, « volet environnement ».

³ Relayée par l'A47 entre Lyon et Saint-Étienne, par l'A75 sur un court tronçon en son milieu, et par l'A68 entre Albi et Toulouse.

⁴ Sommet d'origine volcanique.

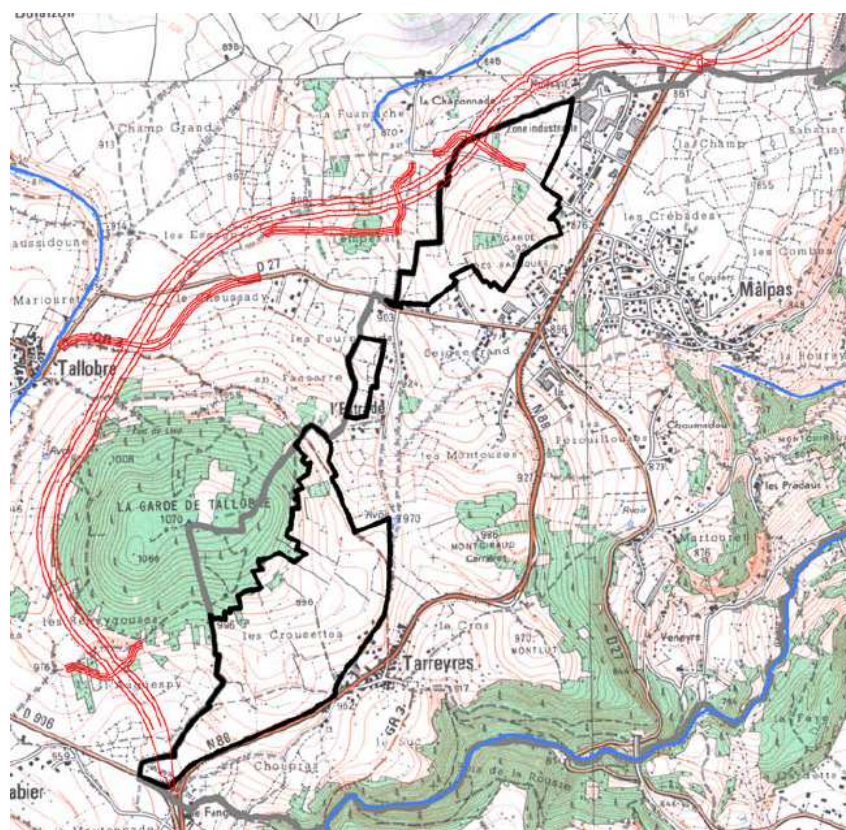
Une étude d'aménagement foncier a été réalisée en 2009 sur les communes de Cussac-sur-Loire et Saint-Christophe-sur-Dolaizon, en préparation d'un aménagement foncier intercommunal.

Néanmoins, les enjeux étant très différents pour les deux communes⁵, il n'a pas été possible de définir un aménagement commun en vue d'une procédure unique. Deux périmètres ont été définis, un sur chaque commune. La procédure est plus avancée sur Cussac que sur Saint-Christophe.

1.2. Le périmètre

L'arrêté du président du conseil général ordonnant l'opération d'AFAF et fixant le périmètre a été pris le 19 octobre 2010, un arrêté modificatif intervenant le 9 novembre 2012.

L'emprise de la bande de DUP sur le territoire de la commune de Cussac-sur-Loire est très faible : 3,15 hectares seulement, répartis entre un point au nord-est d'une part, et d'autre part le raccordement au giratoire à l'extrémité sud-ouest de la commune. Le mode d'aménagement retenu est l'aménagement foncier avec inclusion de l'emprise de l'infrastructure. Le périmètre retenu a une superficie de 100 hectares, cohérente avec la faible emprise de l'infrastructure sur la commune de Cussac.



Périmètre d'aménagement retenu, en noir, et contour de la commune de Cussac, en gris (côté est). Source étude d'impact.

⁵ La commune de Cussac domine la Loire, sur tout un versant, et comprend une portion de plateau où passe aujourd'hui la RN 88. C'est une commune devenue essentiellement péri-urbaine, dont le centre de gravité s'est déplacé depuis l'ancien village, en contrebas, vers le bord du plateau, où les habitants des lotissements bénéficient de vues lointaines et d'un accès rapide au Puy, par la route nationale.

La commune de Saint-Christophe dispose quant à elle d'un vaste plateau ; elle est de ce fait restée plus agricole.

Ce périmètre se divise en trois blocs, composés de champs cultivés et de prairies. Les bordures côté est de ces différents blocs sont proches des limites de l'urbanisation. Sur les pentes de la Garde de Tallobre (bloc sud), et plus ponctuellement sur celles de la Garde des Baraques (bloc nord), certaines parcelles sont relativement éloignées du réseau viaire existant.

1.3. Arrêté préfectoral fixant les prescriptions

L'arrêté préfectoral fixant les prescriptions environnementales applicables à l'AFAF a été pris le 6 octobre 2010.

Les principales prescriptions sont les suivantes :

- ne pas aggraver la vulnérabilité au risque inondation sur l'agglomération du Puy-en-Velay, notamment en maintenant ou rétablissant les obstacles en travers des cours d'eau et talwegs, en maintenant et développant les ripisylves ou tous autres obstacles à un écoulement trop rapide des eaux ;
- assurer le maintien ou la création de corridors entre les milieux aquatiques et les zones boisées,
- préserver les éléments de patrimoine bâti.

Il rappelle par ailleurs l'obligation de respecter les règles figurant au SDAGE⁶ Loire-Bretagne.

1.4. Projet d'aménagement et travaux connexes

Les études de détail du projet routier n'ayant pas été conduites, et ses impacts n'étant pas connus, ni par conséquent les mesures d'évitement, de réduction et de compensation associées, le projet d'aménagement et de travaux connexes se contente d'assurer la maîtrise foncière de la bande de DUP, mais n'est pas conçu de manière à accompagner l'insertion environnementale de l'ouvrage linéaire.

Le travail d'élaboration de l'avant-projet parcellaire a été contraint par la faible superficie du périmètre, par son éclatement en trois blocs, par la présence de nombreux talus, de haies ou de murets à conserver, et par la contrainte de dégager en différents endroits les surfaces nécessaires aux chemins. Le nombre de parcelles diminue néanmoins (de 222 à 136) et leur superficie moyenne passant de 0,45 à 0,74 ha.

Les travaux de voiries (création de 2,3 km de chemins avec empierrement et 1,4 km de fossés latéraux) constituent une part importante des travaux connexes. Le projet s'attache en effet à rendre l'ensemble des nouvelles parcelles directement accessibles. En particulier, un long chemin est créé, à mi-hauteur des pentes de la garde de Tallobre, en s'appuyant sur divers talus et haies existants.

Les travaux connexes comprennent également des arasements de talus (600 m) et de haies (300 m⁷, pour 270 m replantés), le comblement de 450 m et la création de 200 m de fossés, l'enlèvement de 600 m de murets dits « non bâtis », et le défrichage de 0,12 ha de terrains agricoles laissés à l'abandon.

⁶ Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

⁷ 270 mètres d'après le tableau p. 29 de l'étude d'impact.

1.5. Procédures relatives au projet

S'agissant d'une opération d'aménagement foncier, agricole et forestier et de ses travaux connexes, le projet fait l'objet d'une étude d'impact⁸. Il fera l'objet d'une enquête publique au titre du code de l'environnement⁹, dont le contenu du dossier est fixé par l'article R. 123-10 du code rural et de la pêche maritime.

L'étude d'impact vaut évaluation des incidences du projet sur le réseau Natura 2000, conformément à l'article R. 414-22 du code de l'environnement. Le périmètre de l'aménagement ne recoupe aucun site Natura 2000. L'étude d'impact conclut à l'absence d'incidence significative sur l'état de conservation des sites Natura 2000 voisins.

L'étude d'impact vaut demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau (rubrique n°5.2.3.0 du tableau annexé à l'article R.214-1 du code de l'environnement).

Néanmoins, elle ne comporte pas de paragraphe indiquant en un point du document à quelles procédures elle se rapporte.

L'Ae recommande que l'étude d'impact rappelle les procédures auxquelles elle se rapporte.

1.6. Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

En premier lieu, l'Ae observe que le lien entre le projet d'AFAF et le projet routier est tenu en termes de périmètre, de contenu et de calendrier.

Les enjeux environnementaux du projet d'AFAF, tels qu'identifiés par l'Ae, sont :

- le maintien et la remise en bon état d'une trame verte écologiquement fonctionnelle,
- la non aggravation du risque inondation à l'aval,
- la préservation de la zone humide.

2. Analyse de l'étude d'impact

L'étude d'impact est succincte, ce qui apparaît proportionné à la superficie de ce projet. Elle est accessible ; sa lecture en est aisée. Chaque enjeu est traité successivement, avec les mesures ERC associées ; certaines parties apparaissent cependant trop légèrement traitées (voir ci-dessous).

La suite de cet avis décline les points les plus importants, répartis dans les chapitres 4 à 6 de l'étude d'impact.

2.1. Analyse de l'état initial

L'étude d'impact renvoie, pour l'état initial du périmètre, à l'étude d'aménagement réalisée en 2009, et présente simplement un tableau de synthèse de ses éléments. Cette pratique est conforme aux dispositions de l'article R.121-20 du code rural et de la pêche maritime. Il semblerait néanmoins souhaitable, pour la bonne compréhension par le public, que les parties de l'étude d'aménagement auxquelles l'étude d'impact renvoie soient reprises au sein de celle-ci.

⁸ Code de l'environnement, rubrique 49° du tableau annexé à l'article R.122-2.

⁹ Code de l'environnement, articles L.123-1 et suivants.

L'Ae recommande que l'étude d'impact présente, au titre de l'état initial, les informations pertinentes figurant dans l'étude d'aménagement. En particulier, l'étude d'impact valant étude d'incidence au titre de la loi sur l'eau, l'Ae recommande également de rappeler le statut des masses d'eau de la zone d'étude.

Un tableau de hiérarchisation des enjeux est inséré dans la carte des « sensibilités environnementales ». Il aurait mérité d'être repris au niveau de la synthèse de l'état initial. L'Ae souscrit à la hiérarchisation retenue, à ceci près que, puisque le tableau s'attache uniquement à chacun des types d'éléments présents dans le périmètre, l'enjeu plus général qu'est la contribution du périmètre à l'aléa inondation au niveau de la ville du Puy n'est pas représenté.

Enfin, la prairie humide de 0,4 ha localisée dans le bloc nord du périmètre est caractérisée comme « *d'origine artificielle* », car alimentée par un fossé issu du rejet d'eau pluviale d'un lotissement. L'Ae relève que cette surface, constituant une amorce de ce qui devient, plus en aval, un cours d'eau, était vraisemblablement déjà une zone humide, quoique moins abondamment alimentée, avant la construction du lotissement.

2.2. Justification du projet

Le volet requis par l'article R.122-2 II 5° du code de l'environnement est absent de l'étude d'impact¹⁰. Il n'y est fait référence que par la description du processus de concertation ayant débouché sur les travaux proposés dans l'aménagement.

En outre, la motivation de l'aménagement proposé n'est pas explicite. Etant donné que l'emprise du projet routier dans le projet d'aménagement se limite à deux surfaces prises dans des « pointes » du périmètre d'aménagement, la perturbation entraînée par le projet routier sur la « structure des exploitations dans [la] zone déterminée »¹¹ n'apparaît pas évidente.

L'Ae recommande d'explicitier les motivations ayant conduit à prévoir un projet d'aménagement sur le périmètre retenu, lequel semble peu en rapport avec le projet routier.

L'Ae recommande également d'expliquer les raisons qui conduisent à réaliser un aménagement foncier sans connaître les caractéristiques précises de l'aménagement routier.

2.3. Analyse des impacts du projet

L'analyse des impacts du projet est un peu plus développée que les volets précédents.

Impact sur les espaces agricoles

Cette partie de l'analyse des impacts met en avant un « impact agricole positif », qui serait obtenu par des parcelles de formes plus adaptées, par des réductions de distance entre sièges d'exploitations et parcelles, etc... sans toutefois démontrer cet impact. Elle rappelle un coefficient de prélèvement de 2%, et explique qu'il est dû notamment aux voiries nouvelles, sans en tirer de conséquences.

L'Ae recommande que l'étude d'impact démontre, pour les exploitations dont la structure serait compromise par le projet routier, la manière dont le présent projet va effectivement remédier aux dommages causés par les expropriations associées au projet routier.

¹⁰ Le choix du périmètre et du mode d'aménagement (inclusion d'emprise) est présenté, mais non le choix entre les différents dessins de parcelles, tracés des chemins créés, positionnement des travaux connexes, etc.

¹¹ Article L.123-24 du code rural et de la pêche maritime.

Impact des travaux connexes sur le risque inondation

Un des enjeux relevés par l'Ae, et faisant l'objet de prescriptions préfectorales, est la non aggravation de l'aléa inondation en aval du périmètre. L'étude d'impact affirme que les risques naturels en matière d'hydraulique ne seraient pas modifiés, en raison de l'absence de cours d'eau, et que le projet est compatible avec l'orientation du SDAGE qui prévoit la réduction du risque inondation, car le périmètre ne se situe pas lui-même en zone inondable et car les aménagements prévus ne font pas obstacle à l'écoulement des crues.

Cette analyse, rapide, semble occulter l'enjeu lié à l'accélération des écoulements des eaux de ruissellement. Le projet transforme l'étroite zone humide décrite ci-dessus, en créant un chemin empierré et un fossé, qui mordent sur cette zone d'expansion des écoulements, et en comblant « *l'ancien fossé divaguant dans les joncs, devenu inutile* ». L'étude d'impact considère en effet que cette zone humide « *ne joue qu'un très faible rôle hydraulique [...], ni soutien d'étiage, ni épandage de crues* », ce qui, pour l'Ae n'est pas suffisamment étayé. Au contraire, la présence en amont de surfaces imperméabilisées par le lotissement lui paraît de nature à renforcer l'utilité de la zone humide, et les travaux prévus sont de nature à diminuer son efficacité pour atténuer d'éventuelles inondations.

L'Ae recommande que l'étude d'impact s'attache à examiner l'impact du projet sur les ruissellements, en particulier par les travaux prévus au niveau de la zone humide.

Haies et continuités écologiques

Ce volet est, par rapport au reste de l'étude, le mieux documenté et le plus quantifié. En particulier, 170 mètres de haies arasées sont identifiées comme « à rôle biologique important ».

Toutefois, le caractère succinct des inventaires naturalistes ne permet pas de mesurer précisément l'importance que revêt la trame bocagère, présente ou à reconstituer. L'Ae observe en outre que l'arrêté préfectoral prévoit le maintien et la création de corridors biologiques et écologiques entre les milieux aquatiques et les zones boisées. Si elle conclut que le projet ne dégrade pas les corridors « diffus » existants, l'étude d'impact n'explique pas comment le projet prévoit d'améliorer l'existant, conformément à la prescription de l'arrêté préfectoral.

L'Ae recommande que l'étude d'impact approfondisse l'enjeu lié aux corridors biologiques entre milieux aquatiques et zones boisées, et que la prescription de l'arrêté préfectoral visant à la création de nouveaux corridors de ce type soit respectée.

En outre, l'étude d'impact qualifie les « *haies à rôles moyen et faible* »¹² de « *réseau peu sensible pouvant être supprimé sans compensation* » (p.29). L'Ae observe cependant que les prescriptions de l'arrêté préfectoral exigent le maintien ou la reconstitution de toutes les haies, indépendamment de leur qualité. Ceci vaut également pour les enlèvements de murets, même non bâtis. ***Elle recommande que tous les arasements de haies et enlèvement de murets soient compensés, en application de l'arrêté préfectoral fixant les prescriptions.***

Natura 2000

L'étude d'impact précise que 3 sites, situés au voisinage de la commune, « *pourraient éventuellement être en lien fonctionnel faible ou modéré* » avec le périmètre. Le dossier conclut

¹² Les deux « rôles » considérés étant le rôle hydraulique et le rôle biologique. Le rôle biologique évalué semble être un rôle d'habitat plus qu'un rôle de corridor.

ensuite rapidement à l'absence d'incidence significative sur les espèces recensées dans les ZPS¹³ (rapaces de la ZPS « Gorges de la Loire ») et SIC¹⁴ (chauves-souris des « Gorges de la Loire et affluents » et « Carrière de Solignac »). L'Ae souscrit à cette conclusion.

Impact du projet sur le paysage

Vu la configuration de la commune de Cussac, les aménagements envisagés s'inscriront à mi-pente de « gardes », pitons volcaniques boisés. L'étude d'impact aurait pu, *a minima*, présenter quelques photomontages ou schémas pour présenter les effets des principaux aménagements susceptibles d'affecter le paysage (arasements et défrichements, notamment), en dépit de leur modestie, dès lors que le maître d'ouvrage mentionne avoir pris en compte, dans son projet, l'avis du paysagiste conseil de la direction départementale des territoires.

2.4. Mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts.

L'étude d'impact présente une approche du projet très « globale », ce qui ne la conduit pas à distinguer l'ensemble des mesures d'évitement, de réduction et de compensation, à l'exception de quelques travaux décrits en partie 6.

Afin d'améliorer la compréhension par le public des mesures prises par le maître d'ouvrage pour traiter les impacts de son projet, l'Ae recommande que l'étude d'impact distingue clairement les mesures prises pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser ces impacts.

Cette recommandation s'applique également aux mesures de suivi.

2.5. Appréciation globale des impacts du programme

Comme expliqué au § 1.1. du présent avis, les liens entre ce projet et l'aménagement de la RN 88 apparaissent limités. L'étude d'impact mentionne à juste titre d'éventuels impacts cumulés avec ce projet, ainsi qu'avec le projet d'AFAF de Saint-Christophe de Dolaison. Compte tenu de l'état d'avancement de ces deux derniers projets, l'étude d'impact reconnaît ne pas pouvoir, à ce stade, apprécier l'impact cumulé des trois projets.

2.6. Résumé non technique

Le résumé non technique est à l'image de l'étude d'impact. Il comporte les données minimales factuelles ainsi qu'une carte du secteur faisant l'objet de l'aménagement. Néanmoins, il n'aborde les impacts que de façon générale et qualitative, sans cibler les principaux enjeux du projet. Il évoque même les mesures d'évitement, avant d'évoquer les impacts du projet.

¹³ Zones de protection spéciales

¹⁴ Sites d'intérêt communautaire

L'Ae recommande que le résumé non technique rende compte plus spécifiquement des impacts du projet puis des mesures prises pour les éviter, les réduire et, le cas échéant les compenser.

* *
*