



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de
Saint-Yorre (03)**

Avis n° 2016-ARA-AUPP-00162

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 10 janvier 2017, a donné délégation à Pascale Humbert, membre permanent, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 1^{er} juin 2016 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 l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Yorre (03).

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 Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la mairie de Saint-Yorre, le dossier ayant été reçu complet le 9 décembre 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement 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 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du même code, la directrice générale de l'agence régionale de santé et le directeur départemental des territoires de l'Allier ont été consultés par courrier électronique en date du 21 décembre 2016.

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

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

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R.104-25 du code de l'urbanisme).

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

Le document d'urbanisme approuvé devra comprendre une note sur la manière dont il a été tenu compte du présent avis.

Avis détaillé

| | |
|--|----------|
| 1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux..... | 4 |
| 1.1. Présentation du territoire communal..... | 4 |
| 1.2. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe..... | 5 |
| 2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation..... | 5 |
| 2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale..... | 5 |
| 2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution..... | 5 |
| 2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement..... | 7 |
| 2.4. Cohérence externe..... | 8 |
| 2.5. Analyse des incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives..... | 8 |
| 2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets..... | 9 |
| 2.7. Résumé non technique..... | 9 |
| 3. La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU..... | 9 |

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

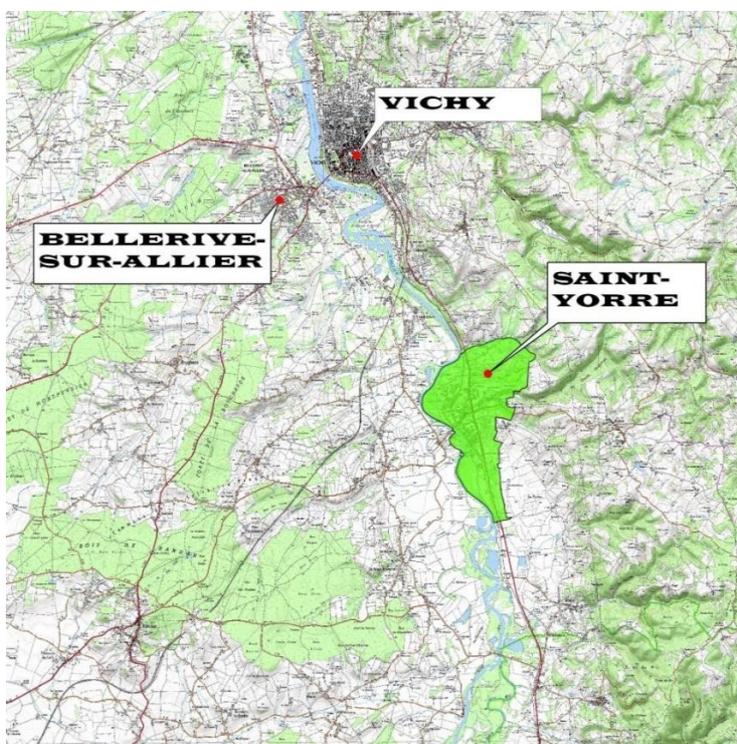
1.1. Présentation du territoire communal

La commune de Saint-Yorre se situe à environ 5 km de Vichy et est comprise dans l'aire urbaine de celle-ci. Elle appartient à la communauté d'agglomération Vichy Val d'Allier.

La commune comptait environ 2890 habitants au recensement de 2014.

Elle est bordée à l'ouest par la rivière Allier et est traversée par la RD 906 dans le sens nord-sud.

L'habitat sur la commune est réparti entre le bourg et cinq secteurs urbanisés, plus ou moins structurés.



Source : Rapport de présentation du PLU

Le projet de PLU qui fait l'objet du présent avis est destiné à remplacer l'actuel plan d'occupation des sols (POS), modifié en septembre 2000.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) définit trois principaux axes :

- Répondre aux besoins de logements pour poursuivre l'accueil de nouvelles populations, économiser le foncier en maîtrisant les extensions urbaines et développer les mobilités alternatives ;
- Renforcer les vocations artisanale, industrielle et commerciale et maintenir l'activité agricole ;
- Conforter le cadre de vie et préserver les espaces naturels et les corridors écologiques.

1.2. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte par le projet de PLU sont les suivants :

- la limitation de la consommation d'espace naturel et agricole ;
- la préservation des milieux naturels, en particulier ceux liés à la présence de l'eau sur le territoire (Allier et ses affluents ; ripisylves et zones humides qui y sont liées) et ceux permettant de maintenir les continuités écologiques ;
- la prise en compte des enjeux climat-énergie, via notamment le développement des modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle.

2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale

Le rapport de présentation, composé de trois tomes¹, comporte formellement tous les éléments exigés par les articles R.151-2 et R.151-3 du code de l'urbanisme.

Cependant, l'organisation de ces trois tomes rend sa compréhension peu aisée. En effet, les paragraphes « évaluation environnementale » figurant à la fin de chacun des thèmes du diagnostic et de l'état initial de l'environnement abordés dans le tome 1 traitent des impacts du projet de PLU ainsi que des mesures prévues pour les éviter, les réduire ou les compenser : ces constats arrivent trop tôt dans la présentation pour être compréhensibles. Ils anticipent ainsi largement sur le contenu du tome 2 du rapport de présentation, qui présente de manière beaucoup plus détaillée le contenu du projet de PLU et permet globalement d'en évaluer les effets sur l'environnement. Par ailleurs, le contenu de ces paragraphes reste succinct : il s'agit généralement de constats généraux, non chiffrés et non cartographiés. Des impacts résiduels du PLU, « modérés » voire « forts », sont parfois annoncés sans plus de précisions.

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

L'état initial de l'environnement sur le territoire communal est étudié dans les parties 1 et 2 (« diagnostic communal » et « état initial de l'environnement ») du tome 1 du rapport de présentation. Sauf indication contraire, les références de pages citées ici se reportent à ce tome.

L'ensemble des thèmes environnementaux sont abordés et les analyses comprennent de nombreuses illustrations. Cependant, la description du territoire consiste sur certains sujets (dont l'habitat, p.37 et suivantes) en une juxtaposition de nombreuses données issues de sources multiples, qui ne conduit pas à une information très lisible. Par ailleurs, **une carte de synthèse à la fin de chacune des parties permettrait utilement d'illustrer et de territorialiser le paragraphe « enjeux ».**

1 Tome 1 : diagnostic communal et évaluation environnementale ; tome 2 : justification des choix et évaluation environnementale ; tome 3 : résumé non technique

Les perspectives d'évolution de l'environnement en l'absence de ce projet de PLU ne sont pas systématiquement déterminées. Cependant, les comparaisons entre le POS actuel et le projet de PLU menées dans le tome 2 pour chaque type de zones permettent de déterminer globalement les menaces pesant sur les différents enjeux.

De manière thématique, les observations suivantes peuvent être effectuées :

Milieu naturel

Le rapport liste et décrit les zonages d'inventaire et de protection du milieu naturel qui s'étendent le long de la rivière Allier, en bordure ouest du territoire communal : zones d'inventaire ZNIEFF², zones du réseau européen Natura 2000 et APPB³ (p.82 et suivantes). Les espaces supports de la continuité écologique sont également cartographiés : carte issue du SRCE⁴ (p.92), éléments constituant la trame verte (p.96 à 98) et la trame bleue (p.93). La localisation des zones humides avérées ou probables réalisée dans le cadre de l'élaboration du SAGE Allier aval est également fournie (p.93).

Eau

Le réseau hydrographique présent sur la commune est cartographié (p.12). Il est composé de l'Allier, de ses affluents et de quelques mares.

Des données nombreuses issues de sources diverses concernant la qualité et la quantité de la ressource en eau sont fournies (p.128 et suivantes), mais beaucoup sont assez anciennes (2011 pour les plus récentes). Il est précisé que la station d'épuration communale, d'une capacité de 8217 équivalents-habitants, n'est pas saturée (p.142). Seuls le secteur des Jarrauds, au sud, et quelques habitations isolées sont en assainissement autonome.

La nécessaire adéquation entre l'ambition démographique, les capacités des ressources naturelles (eau potable) et la limitation des extensions du réseau de distribution est rappelée (p.135 et 140).

Paysage

Le territoire communal est compris entre la plaine alluviale de l'Allier à l'ouest et les premiers contreforts des monts du Bourbonnais à l'est. Les différentes ambiances paysagères présentes sur la commune sont décrites et cartographiées de manière satisfaisante. Les prises de vues pourraient toutefois utilement être localisées sur un plan.

Si certains enjeux paysagers sont identifiés précisément (maintien des coulées et poumons verts ; limite d'urbanisation à respecter⁵, etc...), d'autres ne sont pas localisés (« constructions implantées en ligne de crête », « zones de lotissements », et « installations agricoles vacantes »⁶ en particulier). Leur localisation permettrait de s'assurer que les mesures proposées (zonage, règlement et OAP) permettront de limiter les impacts de ce type sur le paysage.

2 Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique

3 Arrêté préfectoral de protection de biotope

4 Schéma régional de cohérence écologique

5 Carte p.167

6 p.169

Transport et déplacements

Le principal enjeu que le dossier met à juste titre en avant concernant la qualité de l'air est celui de la maîtrise du développement des déplacements automobiles lié à la croissance démographique (p.127). Les orientations qui en découlent sont ainsi la maîtrise de l'étalement urbain et le développement des modes doux.

Le dossier indique que 70 % des actifs travaillent à l'extérieur de la commune (chiffre en augmentation : 58 % en 1999) et que la plupart des déplacements s'effectuent en véhicule individuel.

Il fait état du positionnement du SCoT de Vichy Val d'Allier sur ce sujet : celui-ci souligne la nécessité de « s'ouvrir au territoire voisin par une recherche d'accessibilité accrue vers la métropole clermontoise, notamment par la densification de l'offre en transports en commun, notamment les TER » (p.28), ou encore de prévoir un renforcement de l'axe Saint-Germain-des-Fossés / Vichy / Saint-Yorre avec, « par exemple, une solution de type tram-train » (p.52).

Agriculture

Le dossier montre un net recul des terres agricoles sur la commune, en particulier dans la partie sud du territoire (cartes issues du Registre parcellaire graphique entre 2007 et 2010, p.33).

Risques

Les risques naturels et technologiques existant sur la commune sont caractérisés et cartographiés. En particulier, le territoire est soumis à un risque inondation et est doté d'un PPRI⁷ approuvé en 2001. La carte fournie p.111 mériterait d'être explicitée : quels sont les risques existants dans les zones d'aléa très fort ? Quelles sont les conséquences pour les parcelles concernées, en termes de zonage et de contenu du règlement ?

2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

Les choix de la commune en matière de développement urbain sont avant tout liés à ses perspectives d'évolution démographique.

Les données relatives à celle-ci sont fournies dans le diagnostic (tome 1, p.20 et suivantes) : la population communale a fortement chuté entre 1975 et 2009 (- 0,5 % par an en moyenne) mais cette tendance s'est inversée depuis (+ 0,4 % par an en moyenne entre 2008 et 2013).

Les perspectives de développement sont ensuite présentées dans un tableau (p.23). Celui-ci est peu clair : s'agit-il de plusieurs scénarios distincts (SCoT / PLH / poursuite de la croissance actuellement observée) ? Il est indiqué à la même page que « tout comme Vichy, Saint-Yorre enregistre une forte baisse de sa population », ce qui ne se vérifie pas sur les cinq dernières années (voir plus haut).

In fine, l'objectif retenu par la commune (PADD, p.9) est d'accueillir autour de 650-700 habitants d'ici 2030 alors que le SCoT prévoit l'accueil de 6200 nouveaux habitants à cet horizon, dont 10 % dans les pôles d'équilibre (Saint-Germain-des-Fossés et Saint-Yorre), ce qui se traduirait par une croissance de 190 habitants de la population communale de Saint-Yorre. **L'Autorité environnementale relève cette différence d'objectif considérable entre SCOT et PLU, qui n'est pas justifiée dans le dossier.**

7 Plan de prévention des risques d'inondation

Concernant la dynamique actuelle de construction de logements, le dossier note que « le parc de logements augmente, contrairement à la démographie » (tome 1, p.40) et que, sur la période récente (2002-2015), une moyenne de construction de 10 logements par an est constatée.

Il est indiqué qu'à échéance 2030, le SCoT prévoit que 900 logements soient mis sur le marché pour les deux pôles d'équilibre du territoire (Saint-Germain-des-Fossés et Saint-Yorre), dont 400 en renouvellement et 500 en extension (tome 1, p.39). Une analyse aurait dû être menée pour en déduire un objectif à échéance du PLU pour la commune, basé sur les poids respectifs des deux communes en termes de population. Il serait utile de comparer cet objectif fixé par le SCoT à celui finalement retenu par la commune.

Il s'avère que l'ambition démographique de la commune, soit 720 habitants supplémentaires à l'horizon 2030, résulte uniquement de l'analyse des disponibilités urbaines : « à partir des disponibilités urbaines, une analyse des projections de développement est possible et permet d'avoir une estimation du nombre de logements et d'habitants potentiellement attendus par le PLU » (tome 2, p.81). **Ce principe pose question quant à la cohérence du développement communal avec celui des autres communes du SCoT, et en particulier de l'autre pôle d'équilibre (Saint-Germain des Fossés).**

Le foncier identifié (carte tome 2, p.80) comme « disponible dans le futur PLU » pour la construction de logements (36,91 ha) ne se situe que partiellement dans le tissu urbain existant (« dents creuses ») : de grandes parcelles sont ainsi en extension du tissu urbain (sud des Petits Bois et sud-est de la Font Pirée, par exemple) et certaines, en poursuivant le phénomène d'urbanisation linéaire, mettent en péril des coupures d'urbanisation (en partie centrale de la commune, entre les secteurs de Pont Barraux et du Bois des Cousins). La rétention foncière retenue pour effectuer ce calcul (35 %) paraît par ailleurs largement surestimée. En outre, les logements vacants représentent une part non négligeable de l'ensemble des logements (9 %), mais aucun objectif chiffré de réduction de la vacance ne figure dans le projet.

La surface supplémentaire dédiée aux activités prévue par le nouveau PLU concerne l'extension de la zone de la Croix des Vernes sur environ 18 ha. La justification apportée concernant l'extension de ce site est de nature économique (nécessité de développement de la société implantée sur la ZA existante) et l'évaluation de ses effets est renvoyée aux études d'impact des projets futurs (cf. partie 3 de cet avis).

2.4. Cohérence externe

La compatibilité du projet de PLU avec les autres documents de planification est abordée à plusieurs reprises dans le tome 1 (p.15) et dans le tome 2 (p.84). Les documents concernés font l'objet d'une description sommaire. Les orientations de ces documents concernant spécifiquement la commune de Saint-Yorre ne sont pas identifiées.

Cette analyse apparaît ainsi très insuffisante.

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

Comme indiqué en 2.1, cette analyse ne fait pas l'objet d'une partie dédiée. Seuls quelques constats sont effectués en conclusion de chacune des parties thématiques du diagnostic et de la description de l'état initial. La plupart des éléments permettant d'évaluer l'impact du projet de PLU sur l'environnement figurent dans la partie « explication des zonages et traductions réglementaires » du tome 2 du rapport de présentation.

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

Le rapport de présentation fait état d' « exemples d'indicateurs de suivi pouvant être mis en place » (p.95). Ceux-ci ne sont en outre que très sommairement décrits.

Le dossier est insuffisant sur ce point : des indicateurs précis, en nombre raisonnable, renseignés à l'état actuel et dont les modalités d'actualisation sont précisément indiquées (qui renseigne ? À quelle fréquence ? Selon quelle méthode ?), doivent être choisis.

2.7. Résumé non technique

Ce résumé, indépendant du rapport de présentation et largement illustré, permet de bien prendre connaissance du projet de PLU et de la manière dont celui-ci prend en compte les enjeux environnementaux du territoire.

3. La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

Concernant les principaux enjeux environnementaux de la commune retenus par l'autorité environnementale :

Limitation de la consommation d'espace naturel et agricoles

Le projet de PLU prévoit une consommation foncière élevée de 52 hectares⁸ . La justification des surfaces nécessaires à la construction de logements n'est pas argumentée par rapport à un projet communal de développement démographique précis et cohérent à l'échelle du SCoT : comme vu plus haut, celui-ci découle des disponibilités foncières.

Les dispositions du PLU ne traduisent pas clairement la volonté d'une gestion économe de l'espace. Sur les 4 zones d'urbanisation future à vocation d'habitat (AUg) (tome 2, p.44) seule une zone (le « grand Champ ») affiche un objectif de densité ; celle-ci reste modeste : 15 logements sur 1,10 ha, soit le minimum imposé par le SCoT. Pour les autres, le dossier n'indique pas d'objectifs de densité. De plus, les OAP n'imposent pas, ni même ne suggèrent, le recours à d'autres formes de bâti permettant une diversification de l'offre (pourtant annoncée dans le PADD, p.11) ainsi qu'une densité plus importante.

Par ailleurs, fixer des objectifs chiffrés de résorption de la vacance permettrait de diminuer les surfaces nécessaires à la production de logements.

Enfin, il conviendrait de préciser les éléments sur lesquels se base le choix des secteurs à privilégier et de distinguer les parcelles se situant en « dents creuses » de celles situées en extension de manière à prioriser les possibilités d'urbanisation et à chiffrer précisément les surfaces actuellement naturelles ou agricoles dont l'artificialisation est à prévoir. De même, il serait pertinent qu'un ordre de priorité et un dispositif de phasage réglementaire concernant l'ouverture à urbanisation des différents secteurs AUg prévus dans le projet soient établis.

8 Cette consommation est légèrement inférieure à celle du POS actuel, mais celui-ci avait été approuvé dans un contexte législatif et réglementaire qui ne portait pas la même exigence qu'actuellement en termes de gestion économe de l'espace .

Milieu naturel

Les zonages N, A, Uj (secteurs de parcs et jardins), les espaces boisés classés ainsi que les structures végétales protégées au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme⁹ sont cartographiés (tome 1, p.100). Un certain nombre de secteurs qu'il est souhaité garder en non bâti (parc Larbaud, fonds de parcelles à usage de jardin et/ou non desservis par la voirie, zones tampons entre des secteurs d'habitation et la voie ferrée ou une zone industrielle, etc.) sont ainsi classés en zone Uj, constituant ainsi un corridor en pas japonais entre le Val d'Allier à l'ouest et les massifs boisés à l'est. Cela concerne en particulier le centre urbain dense (Ud), via le classement Uj des zones de jardins et celui en zone N du vallon du Gourset et en EBC¹⁰ de sa ripisylve.

Cependant, en l'absence de superposition de ces éléments avec une carte qui synthétiserait les enjeux d'intérêt et de continuité écologique, il est difficile de s'assurer de la pertinence de ces zonages pour protéger cet enjeu.

Ainsi, certaines haies sont identifiées et protégées au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme « pour leur intérêt paysager, agricole, environnemental » (tome 2, p.77). Il serait nécessaire que soit expliqué sur quel(s) critère(s) s'est basée cette identification : Y trouve-t-on des habitats particuliers ? Est-ce le support privilégié de déplacements pour la faune ?

Le principal impact sur le milieu naturel concerne, dans la partie sud, l'agrandissement de la zone d'activités sur laquelle est implantée l'ancienne usine Candia (zone AUi). Celui-ci est en effet compris dans l'espace de mobilité de l'Allier, dans un secteur de forte présomption de présence de zone humide (carte tome 1, p.104).

Par ailleurs, sur le secteur des Vicqueries, l'OAP de la zone AUg ne permet que partiellement de prendre en compte les secteurs de forte probabilité de zones humides (tome 1, p.105).

Concernant les secteurs destinés aux activités économiques, la zone Ui du Bois des Jarraux (à l'est de la RD 906) est réduite, la partie située au sud du ruisseau la traversant étant reclassée en zone d'urbanisation future. En revanche, l'extension de la zone Ui de la Croix des Vernes (à l'ouest de la RD) se fait sur la zone d'expansion des crues du PPRi ainsi que sur une partie du site Natura 2000 « Vallée de l'Allier sud » (tome 2, p.26), et une possibilité d'extension importante de celle-ci (zonage AUi) est prévue au sud, également sur l'emprise du site Natura 2000. Le dossier indique concernant ce secteur ouest (le plus proche de l'Allier) que « ces projets induisent des impacts sur l'environnement » (tome 2, p.52) et l'évaluation de ceux-ci est renvoyée aux études d'impact des projets qui s'installeront. Or, une première évaluation devrait être abordée dès le stade du PLU, notamment concernant le site Natura 2000 « Val d'Allier Sud » : quelle est la surface impactée ? Quelle(s) fonctionnalité(s) risque(nt) d'être dégradée(s) ? **L'autorité environnementale recommande ainsi de réaliser une évaluation des incidences du projet de PLU sur Natura 2000.**

Développement des modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle

L'ensemble des zones d'urbanisation future dédiées à l'habitat (AUg) prévues dans le projet est proche des équipements et services du centre-ville, permettant ainsi des déplacements doux vers ceux-ci. En revanche, l'article AUg12 impose 2 places de stationnement par logement alors qu'une mutualisation pourrait avoir lieu (parking commun, éventuellement partagé avec des équipements publics) afin de ne pas inciter au recours systématique à l'automobile.

9 « Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration »

10 Espace boisé classé

Il est à noter qu'il n'est pas exigé de place de stationnement pour les bâtiments existants qui seront rénovés ou agrandis dans le secteur Ud (article Ud 12 du règlement).

Par ailleurs, des emplacements réservés sont définis pour permettre l'aménagement de cheminements piétons : ER 6, 9 et 10.

Si un certain nombre de mesures concernent donc le développement des modes de déplacement doux, aucune n'est relative au développement des transports collectifs. En particulier, **étant donné la volonté exprimée dans le PADD de « revitaliser la ligne ferroviaire [Vichy – Puy-Guillaume] » (p.12), les possibilités de densification autour de la gare ainsi que d'aménagement de liaisons piétonnières entre celle-ci et les secteurs d'urbanisation future à vocation d'habitat (Aug) pourraient utilement être étudiées.**