Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes relatif à la révision du Plan local d'urbanisme (PLU) de la ville de Vichy (03)

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00225

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) s'est réunie le 13 juin 2017 à Clermont-Ferrand. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la ville de Vichy.

Étaient présents et ont délibéré : Catherine Argile, Patrick Bergeret, Jean-Pierre Nicol, Michel Rostagnat.

En application de l'article 9 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 : Pascale Humbert, Jean-Paul Martin.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la ville de Vichy, le dossier ayant été reçu complet le 14 mars 2017.

Cette saisine étant conforme à l'article R104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, la directrice générale de l'agence régionale de santé a été consultée et a transmis un avis le 31 mars 2017.

Le directeur départemental des territoires du département de l'Allier a en outre été consulté et a produit une contribution le 20 avril 2017.

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. R104-25 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.

Synthèse de l'Avis

La commune de Vichy se situe au sud-est du département de l'Allier, en rive droite de la rivière Allier. Sa population (environ 25 000 habitants actuellement) est en déclin constant depuis les dernières décennies. Son territoire, d'une superficie d'environ 585 hectares, est très largement urbanisé. Hormis l'Allier, ses berges et les grands parcs qui les bordent, les espaces présentant un caractère naturel se limitent ainsi à des secteurs très ponctuels.

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

- la gestion économe de l'espace à travers la limitation de l'ouverture à l'urbanisation,
- la préservation des espaces naturels et de la nature en ville,
- la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre à travers le développement des modes de déplacement doux.

Le rapport de présentation comporte les principales parties réglementairement exigées et permet globalement de bien prendre connaissance des enjeux environnementaux du territoire. Il comporte cependant un certain nombre d'insuffisances. L'Autorité environnementale recommande notamment de :

- mieux justifier les besoins de consommation d'espace,
- présenter les « solutions de substitution raisonnables »,
- compléter l'analyse de la compatibilité du PLU avec le SCoT de Vichy Val d'Allier et le PLH,
- étayer l'analyse des incidences notables probables du PLU sur l'environnement (hormis celle spécifique aux sites Natura 2000, correctement traitée),
- compléter le dispositif de suivi des effets du PLU.

Le projet de PLU de Vichy présente une urbanisation assez maîtrisée sur le plan de la consommation d'espace ; il préserve globalement les espaces naturels et les sensibilités paysagères. Cependant, les insuffisances de justification des besoins de logements et l'absence d'examen de solutions alternatives ne permettent pas d'évaluer de façon pertinente le besoin de consommation d'espace proposé et la bonne prise en compte de l'objectif de modération de consommation de l'espace.

En particulier, l'urbanisation prévue (zone 1AUb) d'une zone actuellement occupée par des jardins familiaux pose question.

Par ailleurs, l'orientation « diversifier les pratiques de déplacements en faveur des liaisons douces dans un objectif de développement durable » affichée dans le projet d'aménagement et du développement durables ne reçoit, concrètement, qu'une traduction opérationnelle marginale.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Autorité environnementale sont présentées dans l'avis détaillé qui suit.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux.....5

2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....6

2.1. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution.....7

2.2. Explication des choix retenus au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables.....8

2.3. Cohérence externe.....11

2.4. 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.....11

2.5. Définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour le suivi des effets du plan sur l'environnement.....12

2.6. Résumé non technique.....13

3. La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....13

3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain.....13

3.2. Préserver les espaces naturels et la nature en ville.....14

3.3. Maîtriser les émissions de gaz à effet de serre à travers le développement des modes de déplacement doux.....15

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

La ville de Vichy se situe au sud-est du département de l'Allier, sur la rive droite de la rivière Allier. Elle appartient à la communauté d'agglomération Vichy Communauté (38 communes)[1] et est comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Vichy Val d'Allier[2]. Elle fait partie du « cœur urbain » défini par ce dernier. Elle joue un rôle central au sein de ce territoire du fait des nombreux équipements, services et commerces qu'elle compte.

En 2014, la commune comptait environ 25 000 habitants. La population communale a été en diminution constante[3] depuis les années 1970 jusqu'en 2010, et s'est stabilisée depuis[4]. À titre de comparaison, la population de la communauté d'agglomération, après une baisse continue de 1982 à 1999[5], a connu une augmentation de 2,6 % entre 1999 et 2012[6].

Le territoire de la commune, d'une superficie de 585 hectares, est principalement urbain (68 %). Les parcs (parc le long de l'Allier et parc thermal) occupent 14 % de la surface restante, le domaine fluvial 14 %, les espaces boisés, naturels et en eau 1 %[7].

Le Plan local d'urbanisme (PLU) actuellement en vigueur a été approuvé par délibération du Conseil municipal le 31 mars 2006. Le projet de PLU qui fait l'objet du présent avis, arrêté par délibération du conseil municipal en date du 16 décembre 2016, consiste en une révision générale de ce document.

Les objectifs principaux de cette procédure sont succinctement rappelés dans le résumé non technique du document (Rapport de présentation, p.224) ainsi que dans la délibération arrêtant le projet : prendre en compte les évolutions législatives récentes (lois Grenelle et ALUR, notamment), assurer la mise en compatibilité avec le SCoT de l'agglomération et définir des zones ouvertes à l'urbanisation (AU) destinées à accueillir les extensions urbaines de la commune.

---

1 La communauté d'agglomération Vichy Communauté a été créée au 1er janvier 2017 par fusion de la communauté d'agglomération Vichy Val d'Allier (23 communes) et de la communauté de communes de la Montagne Bourbonnaise (15 communes).

2 approuvé le 18 juillet 2013

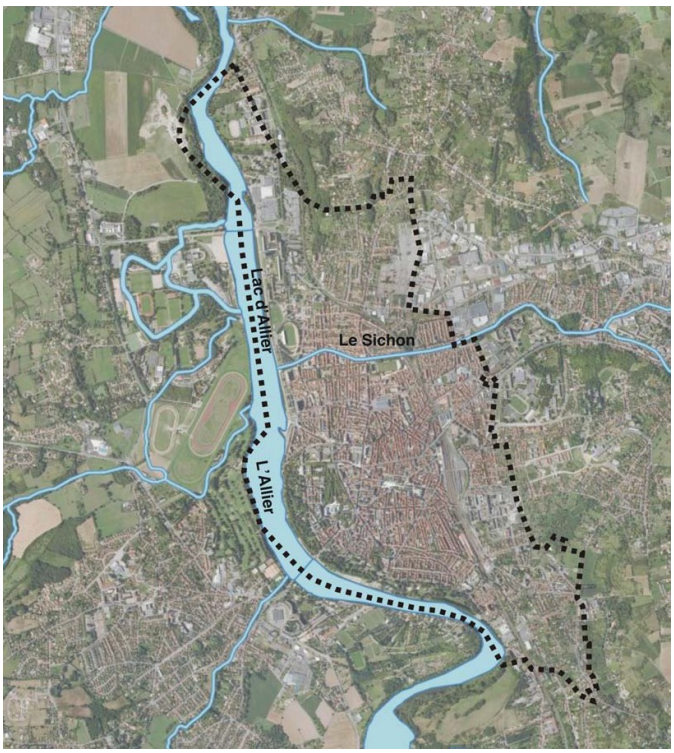
3 Entre 1975 et 2010, la population de la commune est passée de 32 117 à 24 774 habitants, soit une diminution de -23 % (-0,74 %/an en moyenne pendant 35 ans).

4 NB : le rapport de présentation, dont les données s'arrêtent en 2012 (cf. rapport de présentation, p 105), ne fait pas état de cette stabilisation, voire légère augmentation (passage de 24 774 habitants en 2010 à 25 279 habitants en 2014).

5 Source : PLH 2010-2015

6 Il s'agit de l'évolution de la population de la communauté d'agglomération Vichy Val d'Allier

7 Cf. rapport de présentation, p 87.



Périmètre communal (source : Rapport de présentation)

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte par le projet de PLU de la commune de Vichy sont :

- la gestion économe de l'espace à travers la limitation de l'ouverture à l'urbanisation,
- la préservation des espaces naturels et de la nature en ville,
- la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre à travers le développement des modes de déplacement doux.

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

Le rapport de présentation retranscrit la démarche d'évaluation environnementale du document d'urbanisme. Il comporte ainsi les principales parties exigées par la réglementation en matière d'évaluation environnementale[8], à savoir : une analyse de l'état initial de l'environnement (chapitre I), une explication des choix effectués (chapitres II et III), une analyse de la compatibilité avec les autres documents de planification concernant le territoire (chapitre IV) et une évaluation des impacts du projet sur les enjeux environnementaux (chapitre V).

L'analyse du rapport de présentation du projet de PLU appelle de la part de la MRAe les observations qui suivent. Les principales sont identifiées en gras.

8 Cf. articles R151-1 à 5 du code de l'urbanisme

2.1. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution

La description de l'état initial de l'environnement aborde l'ensemble des thématiques environnementales dont la prise en compte doit être assurée par le projet de PLU. Celle-ci est détaillée et illustrée de manière satisfaisante, et les constats effectués permettent globalement de prendre connaissance des enjeux environnementaux du territoire.

En particulier, sont caractérisés les multiples enjeux relatifs à l'eau, particulièrement importants sur la commune : réseau hydrographique (Allier et son affluent, le Sichon), sources minérales et thermales captées, milieux naturels remarquables (sites Natura 2000, ZNIEFF[9] et APPB[10], en particulier) ou encore les risques d'inondation.

Les continuités écologiques (trames verte et bleue) relevées à l'échelle communale en déclinaison du Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Auvergne et du SCoT sont cartographiées (p.51 et 53). Il apparaît notamment que, au-delà de son intérêt pour la biodiversité locale et l'agrément du cadre de vie, la trame constituée par les structures végétales de la commune (parcs et alignements d'arbres) a vraisemblablement un intérêt pour assurer une continuité diffuse, au moins pour l'avifaune, entre le Val d'Allier et les communes situées plus à l'Est. Même s'il n'a pas été identifié par le SRCE ou le SCoT, cet intérêt mériterait d'être signalé.

Concernant les sites Natura 2000 « Val de l'Allier Sud » et « Val d'Allier Bourbonnais », le document présente des éléments issus des inventaires de terrains réalisés au moment de l'élaboration du document d'objectifs (DocOb) du site, en 2000. Ces éléments mériteraient d'être actualisés avec ceux réunis par l'opérateur du site, notamment dans le cadre de la révision récente du DocOb[11]. Parmi les menaces identifiées sur l'ensemble du site : activités sur le bord de l'eau (camping, décharges, extraction de matériaux, etc.), enrochements, remplacement des milieux alluviaux (prairies et forêts) par des cultures intensives, il serait utile que celles concernant le territoire communal soient précisées.

L'analyse paysagère met en exergue la qualité des parcs publics, la prégnance des arbres d'alignements sur la voirie, et, a contrario, la rareté des jardins privés. Un croisement des enjeux paysager et environnementaux serait intéressant afin d'être en mesure de préciser dans le PADD les objectifs communs d'amélioration, de préservation, voire de valorisation de la trame verte et du patrimoine paysager. La thématique des entrées de ville est abordée (p.62 et photos p.63-64). Leur faible qualité depuis le sud (RD 906) et le nord (Pont Boutiron) est soulignée : tissu urbain hétérogène, typologie très routière, zones commerciales et de services, etc.

Une analyse comparative des différents types de tissus urbains dans les zones du PLU actuel est menée p.88 et suivantes. Sont ainsi déterminés par sondages sur des îlots représentatifs, pour chacune des zones urbaines actuelles : la densité moyenne, l'emprise au sol moyenne (rapport entre surfaces de plancher et surface du terrain) ainsi que le pourcentage d'espaces verts. Malgré ses limites[12], cette analyse permet de décrire de manière satisfaisante les différentes zones d'urbanisation coexistant sur la commune. Elle montre en particulier que la densité de logements décroît en s'éloignant du centre-ville, avec un minimum atteint dans les secteurs pavillonnaires de la zone UD situés aux extrémités nord et sud de la commune (20

9 Zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique : espaces naturels inventoriés en raison de leur caractère remarquable

10 Arrêté préfectoral de protection de biotope : arrêté préfectoral pris pour protéger un habitat naturel

11 La révision du DoCob a été engagée en 2015 ; le nouveau DocOb a été approuvé en janvier 2017.

12 La méthode de calcul présentée, à savoir : « lorsqu'il y a de l'habitat collectif, un ratio de 70 m² par logement a été appliqué » pose toutefois les questions suivantes : pourquoi la surface de l'îlot n'a-t-elle pas été divisée par le nombre de logements ? qu'en est-il des zones comportant plusieurs types d'habitat (collectif et individuel) ? Par ailleurs, la définition retenue pour les « espaces verts » n'est pas indiquée : s'agit-il des parcs urbains ? De toutes les surfaces non bâties ? Les alignements d'arbres sont-ils pris en compte ?

logements par hectare). En complément, **une cartographie localisant les espaces disponibles dans le tissu urbain, les secteurs où le taux de vacance des logements est important, ainsi que les secteurs pouvant donner lieu à renouvellement urbain (démolition-reconstruction) serait très utile**[13].

Un état des lieux des logements sur le territoire communal est effectué. Leur nombre augmente (+ 152,5 logements par an sur la période 1999-2012) alors que la population diminue sur la même période. Cette moyenne de production est relevée de manière importante par de gros programmes de logements collectifs en 2006, 2007 et 2012 (p.118). Le dossier souligne que l'objectif du PLH[14] (2010-2015), de 118 logements par an, est globalement respecté. La part des logements collectifs, en augmentation, est importante (76,3 %). Le taux de logements vacants est particulièrement élevé (21,4 % du parc) et en hausse constante sur cette même période (+ 35,5 %). Ils sont principalement concentrés sur le centre-ville.

Le dossier ne comporte pas de scénario « au fil de l'eau » présentant les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en l'absence de révision du PLU[15]. Un tel scénario serait cependant très utile pour identifier les risques d'évolution non souhaitées et, ainsi, faciliter la bonne identification des enjeux.

2.2. Explication des choix retenus au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables

Cette étape de la démarche d'évaluation environnementale est traitée dans les chapitres II, III et V du RP, ce qui, outre quelques redondances, ne facilite pas la bonne appréhension des raisons qui ont motivé les choix. Le chapitre II, complété par la partie 3.1 du chapitre V, présente les « *Choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables* ». Le chapitre III, complété par les parties 3.2 et 3.3 du chapitre V, présente la justification des choix retenus pour établir les OAP et le règlement écrit et graphique.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) s'articule autour de cinq principes généraux :

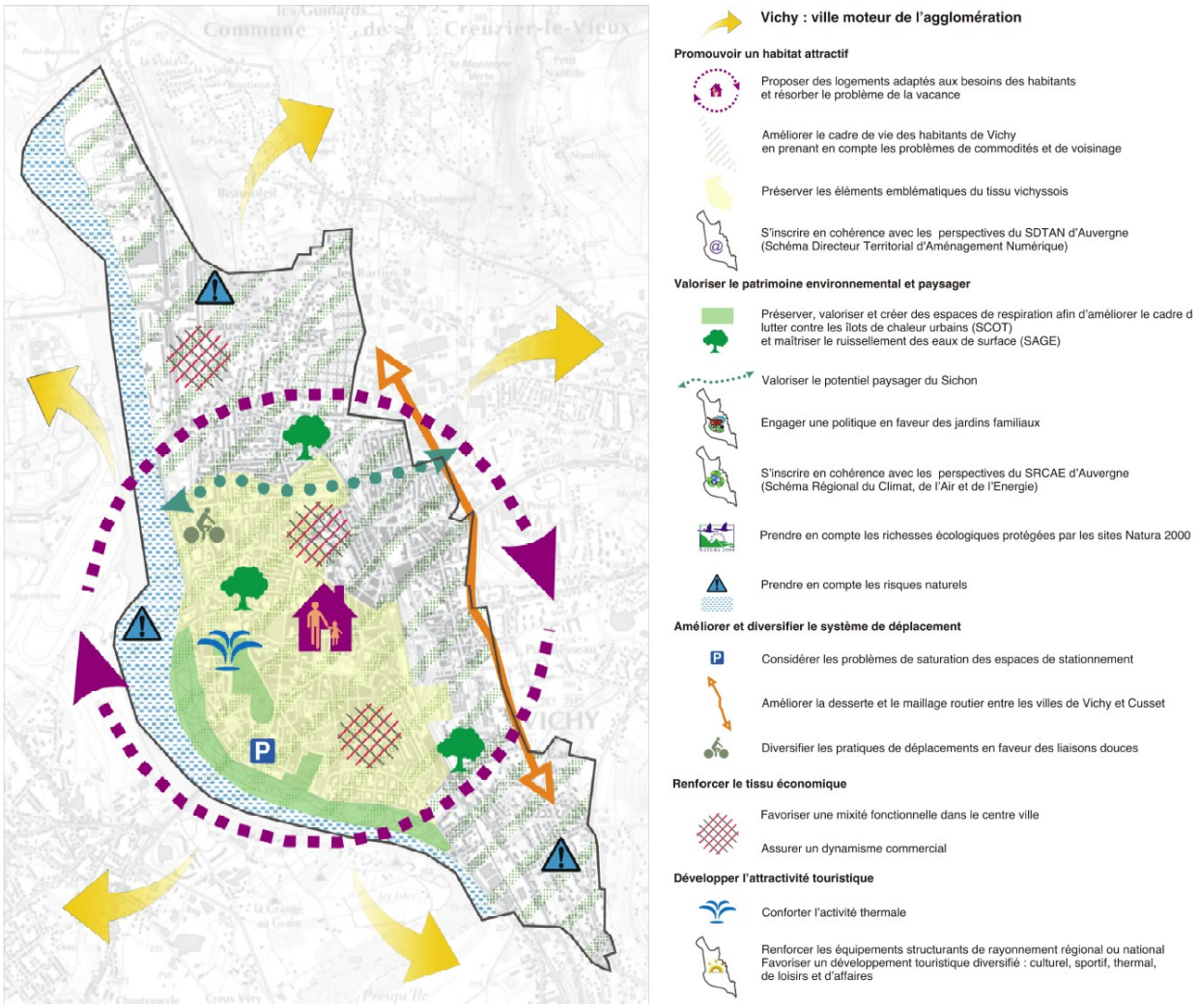
- promouvoir un habitat attractif
- valoriser le patrimoine environnemental et paysager
- améliorer et diversifier le système de déplacements
- renforcer le tissu économique
- développer l'attractivité touristique

Les orientations du PADD étant générales et non chiffrées, leur justification reste peu développée.

13 NB : Un inventaire des surfaces disponibles dans le tissu urbain existant est présenté p. 148-149 dans la partie 4 « *Perspectives d'évolution* » du chapitre II « *Choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables* » du rapport de présentation.

14 Programme local de l'habitat

15 la partie 4 « *Perspectives d'évolution* » du chapitre II et la partie 1 « Analyse des perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement » du chapitre V intègrent déjà les orientations et actions du projet de PLU.



Cartographie de synthèse des orientations du PADD (source : PADD, p. 11)

Les choix effectués en matière d'ouverture à l'urbanisation limitée en extension du tissu urbain (deux zones 1AU de 3,2 ha) sont justifiés par un potentiel en dents creuses quasi-inexistant : « disponibilités foncières restantes au sein du tissu bâti très limitées », p.145, ou encore « 2,7 hectares, soit environ 80 logements », p.148.

Les disponibilités existant dans chacune des grandes zones du PLU (UA, UB, UC, UD[16]) sont chiffrées, mais la méthode de recensement de ces « dents creuses » n'est pas précisée[17]. Cette offre d'espace à urbaniser est complétée par une zone 2AU de 17,3 ha dont l'ouverture à l'urbanisation est différée. Au global les possibilités de développement proposées sont limitées et les modifications des dispositions réglementaires visent à réduire les hauteurs et les possibilités de densification des cœurs d'îlots.

16 Voir localisation des différentes zones sur les cartes en dernière page du présent avis

17 NB : la localisation des « dents creuses » est précisée dans le texte, p. 148 ; une représentation cartographique serait cependant très utile pour faciliter la bonne information du public.

Aucun objectif démographique n'est clairement annoncé par le projet de PLU. La mise en regard des éléments présentés p. 120[18] et p. 150[19] laisse penser que l'objectif implicite est une stabilisation de la population, accompagné d'une stabilisation du nombre de logements vacants ; cet objectif, si c'est bien celui-là[20], mériterait cependant d'être clairement précisé. Par ailleurs, le calcul présenté p. 120 mériterait d'être précisé[21] et semble erroné[22]. En conséquence les besoins en termes de consommation d'espace sont peu justifiés.

Par ailleurs, le principe d'un développement urbain « permettant de répondre au besoin local en logements adaptés aux habitants et plus particulièrement aux familles » mériterait d'être précisé et justifié : s'agit-il d'un besoin de logements plus grands ? En particulier, le lien devrait être fait avec les objectifs du PLH concernant les typologies de logements nécessaires.

Une comparaison entre les superficies et règlements respectifs des différentes zones du PLU de 2006 et ceux figurant dans le projet de PLU est effectuée (p.153 et suivantes). On constate en particulier que les modifications des secteurs urbains sont mineures. Elles consistent notamment en une simplification : suppression des sous-secteurs liés à des projets prévus en 2006 et désormais réalisés, ainsi qu'aux PPRi de l'Allier et du Sichon (ceux-ci constituant une servitude s'imposant par ailleurs au PLU).

En ce qui concerne la justification des choix opérés au regard des autres solutions envisageables, il est indiqué[23] que « *le territoire de Vichy étant fortement contraint et urbanisé en quasi-totalité, il n'y a pas lieu de réfléchir à "des solutions de substitution raisonnables"* ». Cette justification n'apparaît guère convaincante. D'autres solutions possibles pourraient avantageusement être examinées, par exemple : un recours plus volontaire à la rénovation-reconstruction, une action de lutte contre la vacance plus prononcée, des densités plus élevées ou différenciées selon la proximité des transports en commun, toutes choses qui pourraient permettre de diminuer la consommation d'espace sans modifier l'objectif d'accueil de population ; le développement de liaisons douces, etc.

L'Autorité environnementale rappelle que le rapport de présentation doit expliquer « les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application du plan »[24].

---

18 p. 120 : 140 logements/an sont nécessaires pour stabiliser la population, en conservant une progression de logements vacants de +90/an. Dans un objectif de stabilisation de la vacance, le nombre moyen de construction nécessaire est donc réduit à 50/an.

19 p. 150 : « Dans un objectif de stabilisation de la vacance et de réponse à une demande de logement adaptée, notamment pour les familles, il faudrait avoir un rythme de construction moyen annuel d'environ 50 logements, qui s'inscrit en cohérence avec le potentiel de création de logements sur une dizaine d'années. »

20 NB : il semble, p. 149, que l'on table non pas sur une stabilisation de la vacance mais sur une réduction moyenne de la vacance de 10 logements/an.

21 Notamment : détail du calcul des besoins liés au desserrement et à la diminution de population ; nombre de constructions constatées par an, évaluées à un total de 107 logements/an alors que, p. 118, il est indiqué une moyenne de 132,9 logements/an entre 2004 et 2013.

22 Un besoin de 20 logements par an (desserrement +77, diminution population – 57) et une augmentation de la vacance de +90 lgts/an génère un besoin de 110 logements par an. A priori, sans diminution de la population, il faut rajouter +57 lgts/an, soit un besoin théorique de 167 lgts/an (et non 140). Si la vacance est stabilisée, le besoin diminue à 77 lgts/an (et non 50).

23 cf. p 223, à la fin de la partie 3 « *Explication de choix* » du chapitre V.

24 cf. 4° de l'art. R151-3 du code de l'environnement.

2.3. Cohérence externe

Le rapport de présentation comprend un chapitre[25] qui présente l'articulation du PLU avec les différents documents de planification avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte[26].

Cette présentation est extrêmement succincte (2 pages ½ pour six documents[27]) et ne permet pas réellement de vérifier la bonne articulation du PLU avec les documents d'ordre supérieur. En particulier, en ce qui concerne le SCoT approuvé en juillet 2013[28] :

- la manière dont le PLU est compatible avec l'orientation de « renforcement de la plaque urbaine clermontoise » n'est pas démontrée, ce sujet n'étant pas abordé dans le dossier ;
- l'objectif de densité de logements défini par le SCoT pour les nouvelles opérations (30 logements par hectare au minimum en hypercentre du cœur urbain) n'est pas rappelé ;
- l'objectif de production de logements par renouvellement urbain fixé par le SCoT : 40 % dans le cœur urbain, n'est pas rappelé ;

Par ailleurs, ce chapitre ne cite pas le PLH de Vichy Val d'Allier 2010-2015[29], qui a été prolongé jusqu'en 2017 et est en cours de révision.

L'Autorité environnementale rappelle que le rapport de présentation doit décrire l'articulation du PLU avec les documents d'ordre supérieur avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte. Elle recommande notamment que la dynamique de développement et de consommation d'espace proposée par le projet de PLU soit explicitée au regard des besoins et préconisations du SCoT et du PLH.

Le dossier indique qu'une Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) est en cours d'élaboration simultanément au projet de PLU (p.151), en remplacement de la Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) approuvée par arrêté préfectoral le 26 décembre 1997[30]. Il serait utile que les orientations et objectifs de la future AVAP soient présentés, de façon à permettre au public d'apprécier la cohérence d'ensemble du projet.

2.4. 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

Les incidences notables du projet de PLU sur l'environnement sont présentées dans les parties 1 et 2 du chapitre V « Évaluation environnementale – incidences du PLU ». Certains éléments sont également présentés dans la partie 3 du même chapitre ; la dispersion des éléments ne facilite pas lisibilité.

---

25 Cf. « 2. Planification supracommunale » du chapitre IV, p. 199 à 201.

26 cf. art. R151-3, 1°, du code de l'urbanisme.

27 NB : la compatibilité avec le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2016-2021 n'est pas examinée.

28 et non 2014 comme indiqué p.199

29 Le PLH est pourtant évoqué succinctement à plusieurs endroits dans le rapport de présentation, notamment p.10 en termes d'orientations générales et p. 118 pour comparer son objectif de construction de logements à celui constaté dans la période passée.

30 Les évolutions législatives de la Loi pour la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (CAP 7 juillet 2016) auraient pu être rappelées : transformation des ZPPAUP et des AVAP en Sites patrimoniaux remarquables (SPR) dont les dispositions s'imposeront aux PLU

La partie 1 traite de l'impact général du projet sur l'environnement. Elle indique que « *le territoire de la commune de Vichy étant urbanisé dans sa quasi-totalité, les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement naturel sont limitées* » et que les zones susceptibles d'être touchées de manière notable sont principalement les zones urbaines non construites (« dents creuses »), les zones à urbaniser et les emplacements réservés, la surface de ces zones étant limitée (3,7 ha en extension et 2,7 ha de possible comblement de « dents creuses »). Les éléments présentés, complétés par ceux de la partie 3, présentent ces impacts comme très limités. Une telle affirmation, même si elle paraît probable, gagnerait à être étayée par une analyse spécifique des différents espaces impactés : la nature « ordinaire » peut réserver des surprises.

En particulier, concernant les espaces de développement urbain, des zooms mériteraient d'être effectués sur les deux secteurs dont l'ouverture à l'urbanisation est permise par le projet : zones 1AU de Beauséjour et des Garêts-Bellevue (voir partie 3.1 du présent avis). Le dossier présente les choix d'aménagements mais ne réalise pas vraiment d'analyse des incidences de ces aménagements sur l'environnement.

Les incidences sur les « zones revêtant une importance particulière pour l'environnement » évoquées dans l'article R.151-3 du code de l'urbanisme sont traitées dans la partie 2 du chapitre V. L'analyse se limite pour l'essentiel, de façon correctement justifiée, à l'analyse des impacts du PLU sur les sites Natura 2000 : Val d'Allier et forêts alluviales et Val d'Allier Bourbonnais (p.208-218). L'analyse est claire et illustrée. Elle conclut que ces incidences seront limitées via le classement de l'Allier et de ses abords en zone N et N1A, qui autorise des aménagements très encadrés par un règlement qui reprend les règles de la zone d'aléas forts du PPRi[31] approuvé en 2001. Par ailleurs les zones AU1 ouvertes à l'urbanisation dans le cadre de la révision sont éloignées des sites. En revanche la zone AU2 d'une superficie de 17 ha, non ouverte à l'urbanisation, est située au droit de l'Allier et du Sichon. Le projet de la collectivité sur ce secteur n'est pas défini. Bien que l'étude montre que l'état actuel du site ne comporte pas d'espèce patrimoniale à enjeux, une évaluation des incidences devra être réalisée au moment de la procédure de modification du PLU afin d'une part de préciser la nature et l'ampleur du projet et d'autre part de caractériser les enjeux du site.

2.5. Définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour le suivi des effets du plan sur l'environnement

Le rapport de présentation définit une liste d'indicateurs pour suivre l'atteinte des objectifs du PADD (p.234). L'objectif affiché de ces indicateurs est de permettre l'évaluation du PLU, prévue tous les 9 ans (ou tous les 6 ans en cas de PLH)[32].

L'Autorité environnementale rappelle que, au titre de l'évaluation environnementale, le dispositif de suivi doit également permettre « *d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées*. »[33] Il doit pour cela définir les « *critères, indicateurs et modalités retenus* ». Or, les éléments présentés ne précisent pas les modalités (sources, mode de calcul, responsables, fréquence), ni les critères, ce qui ne permet pas de savoir si le dispositif permet d'identifier à un stade précoce les impacts négatifs imprévus.

31 Plan de prévention des risques d'inondation

32 Il s'agit ainsi de pouvoir procéder à l'analyse des résultats de l'application du PLU prévue par les art. L153-27 et L153-28 du code de l'urbanisme.

33 cf. 6° de l'art. R151-3 du code de l'urbanisme.

En outre, les indicateurs proposés pour le suivi des effets environnementaux n'apparaissent pas toujours pertinents[34]. Ils méritent d'être réétudiés et complétés, notamment en ce qui concerne la nature en ville[35] et les déplacements doux[36].

2.6. Résumé non technique

Cette partie (p.224-231) rappelle de manière assez complète les enjeux environnementaux du territoire ainsi que les principaux effets du PLU sur l'environnement. **Ce résumé pourrait utilement être dissocié du rapport afin de pouvoir être facilement identifiable et consultable par le public.**

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

Cette partie de l'avis se concentre sur les principaux enjeux identifiés par la MRAe dans la première partie du présent avis. Elle consiste en une analyse des orientations du PADD, du zonage et du règlement, ainsi que des orientations d'aménagements et de programmation (OAP) concernant les deux secteurs d'urbanisation situés en extension.

3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain

Le projet de PLU de Vichy présente une urbanisation assez maîtrisée sur le plan de la consommation d'espace ; il préserve globalement les espaces naturels et les sensibilités paysagères. **Cependant, les insuffisances de justification des besoins de logements et l'absence d'examen de solutions alternatives (cf. 2.2 ci-avant) ne permettent pas d'évaluer de façon pertinente le besoin de consommation d'espace proposé et la bonne prise en compte de l'objectif de modération de consommation de l'espace.**

Le PADD comporte un objectif de « réhabilitation du parc existant vieillissant » situé dans le tissu urbain. Il n'indique cependant pas d'objectif chiffré à proprement parler (il semble se fonder sur la poursuite de la dynamique actuelle[37]) et n'identifie pas les quartiers prioritaires sur lesquels mener ces actions. Le potentiel de développement à l'intérieur du tissu urbain (« dents creuses ») est estimé dans le rapport de présentation à 80 logements et l'objectif de résorption de la vacance est fixé à 10 logements par an (p.149).

Le projet prévoit en outre une extension de l'urbanisation maîtrisée, en continuité de l'espace urbanisé et minimisant la consommation d'espaces naturels. Le PADD indique que le choix des zones de développement constructibles présentant des formes d'habitat attractives situées en extension doivent faire l'objet d'une « étude attentive ». Celle-ci reste succincte en ce qui concerne les zones en extension (1AU) : zone 1AUa de Beauséjour et zone 1AUb des Garêts-Bellevue (3,2 ha). La réduction de la zone 1AUa en raison de son

34 Le nombre de saumons comptés à l'observatoire des poissons migrateurs ou autres données d'observation sur la Grande Alose ou la Lamproie marine n'ont pas grand-chose à voir avec les actions ou impacts du PLU de la commune de Vichy !

35 par exemple : taux d'espaces verts dans les zones urbaines, indices d'abondance des populations d'oiseaux communs, ...

36 par exemple : linéaire de pistes cyclables réalisées, fréquentation du pôle d'échange multimodal de la gare, ...

37 Il est cependant indiqué, p. 149, que les « *opérations de réhabilitation représentent une moyenne d'environ 30 logements conventionnés par an et 20 logements par an avec conventionnement sans travaux. Elles permettent un tiers de récupération de logements vacants*. »

impact paysager mériterait en particulier d'être plus largement expliquée. La zone 1AUb s'implante sur une zone actuellement occupée par des jardins familiaux : la justification de cette consommation d'espace non encore artificialisé mériterait d'être apportée[38].

Une zone 2AU est par ailleurs définie aux abords de l'Allier, sur une superficie de 17,3 hectares, et permettra à termes la production de 500 logements, dont 250 sur les 10 prochaines années. Cette zone de réserve foncière n'est pas ouverte à l'urbanisation ; elle nécessitera une modification du document pour être urbanisée.

Il est à noter qu'une diminution de l'emprise au sol maximum pour les bâtiments est définie dans la zone UD, présentant un habitat pavillonnaire, ainsi que dans les zones 1AU : cette disposition, peu cohérente avec l'objectif global d'économie d'espace, mériterait d'être plus précisément justifiée. Par ailleurs, la densité globale des deux zones 1AU en projet : environ 20 logements par hectare[39], est inférieure à celle imposée par le SCoT dans l'hypercentre du cœur urbain auquel appartient la ville de Vichy (30 logements par hectare).

3.2. Préserver les espaces naturels et la nature en ville

Le PADD comporte des objectifs de prise en compte des richesses écologiques, de préservation des parcs et jardins publics ainsi que des cœurs d'îlots verts, de même qu'une politique de plantation d'arbres d'alignements.

Ces objectifs sont traduits dans le règlement (cf. RP, p 223) et dans le zonage, qui définit en particulier des zones naturelles (N) visant à protéger l'Allier et ses abords, les parcs bordant la rivière, le Sichon et le parc attenant, le cimetière et deux espaces naturels non bâtis, au nord et au sud de la commune. De plus, un massif boisé (au nord, dans le secteur de Beauséjour) dispose d'un classement en EBC et un espace planté à proximité de la gare est protégé au titre de la loi Paysage. Toutefois, étant donné l'importance des enjeux patrimoniaux sur la commune (parcs urbains, en particulier), le dossier pourrait utilement montrer la complémentarité de la réglementation du PLU avec la ZPPAUP ou l'AVAP en cours d'élaboration notamment pour la préservation et la mise en valeur de la trame végétale au sein du tissu bâti et les parcs en bords d'Allier mais également sur la gestion des entrées de ville.

La zone 1AUb (« Garêts-Bellevue », rue des Iris) impose une « restructuration des jardins familiaux existants ». Le rôle de ces parcelles dans la continuité écologique et dans la qualification du tissu urbain du secteur reste à préciser, de même que les modifications induites par la restructuration envisagée. L'OAP définie sur ce secteur est en effet schématique et n'est pas accompagnée de justifications.

Par ailleurs, le PADD annonce que les berges du Sichon feront l'objet d'une étude ayant pour but de valoriser le potentiel paysager du Sichon.

38 Cette justification est d'autant plus souhaitable que le SCoT préconise « Les PLU devront préserver des espaces pour les jardins familiaux » (p 94 du DOO), et « Des secteurs doivent être recherchés et localisés dans les PLU, pour des jardins à vocation sociale / Dans le cœur urbain : les secteurs sont à rechercher et à localiser en priorité à proximité des quartiers d'habitat social et des éco-quartiers » (p 51 DOO).

39 70 logements sur 3,2 hectares

3.3. Maîtriser les émissions de gaz à effet de serre à travers le développement des modes de déplacement doux

Le développement des mobilités douces est annoncé dans le PADD : amélioration du réseau de pistes cyclables et de liaisons piétonnes, développer l'offre de stationnement pour vélos. Concernant ce dernier point, des dispositions précises sont prévues dans le règlement concernant les zones urbaines (U) : un nombre de places de stationnement vélo est imposé pour chaque logement ou par surface d'activité (bureaux, commerces). L'offre actuelle de stationnement pour vélo n'étant pas estimée, il n'est cependant pas possible d'évaluer la pertinence des dispositions sur ce sujet.

Quoi qu'il en soit, mise à part l'augmentation d'offre de stationnement pour les vélos, la traduction opérationnelle de l'orientation du PADD « *Diversifier les pratiques de déplacements en faveur des liaisons douces dans un objectif de développement durable* » n'apparaît pas. L'action du PADD « *Améliorer et développer le réseau de pistes cyclables et les liaisons piétonnes à l'échelle du cœur urbain de l'agglomération* » ne semble pas avoir de traduction concrète dans les OAP et les règlements écrit et graphique (mis à part de futurs aménagements potentiels qui pourraient être proposés dans le cadre de l'étude à venir des berges du Sichon).

Le SCoT Vichy Val d'Allier identifie le quartier de la gare comme un site d'envergure pour la réalisation d'une opération d'aménagement dense avec une mixité importante entre la fonction résidentielle, la fonction commerciale et la fonction tertiaire. Le PLU ne traduit pas cet objectif qui aurait pu, par exemple, prendre la forme d'une OAP sur ce secteur afin d'encadrer la réalisation de cet aménagement en favorisant les déplacements non motorisés et l'intermodalité.

Au global, il apparaît que la « diversification du système de déplacement » annoncée dans le PADD est traduite de façon marginale en termes d'alternative à l'usage de la voiture et donc en termes d'émission de gaz à effet de serre.