



Mission régionale d'autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté

**Avis délibéré de la Mission régionale
d'autorité environnementale de Bourgogne Franche-Comté
sur le projet de plan local d'urbanisme
de la commune de Varenne-Saint-Germain (Saône-et-Loire)**

N° BFC – 2017 – 1363

Table des matières

1. Préambule relatif à l'élaboration de l'avis.....	3
1.1. Principes généraux.....	3
1.2. Modalités de préparation et d'adoption du présent avis.....	4
2. Présentation du territoire et du projet de PLU.....	4
2.1. Contexte.....	4
2.2. Le projet de développement du PLU.....	5
3. Les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe.....	5
4. Analyse de la qualité du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le projet.....	6
4.1. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales.....	6
4.2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan.....	6
5. Conclusion.....	9

1. Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

1.1. Principes généraux

En application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et de la transposition de cette directive en droit français (notamment les articles L. 104-1 et suivants et R. 104-1 et suivants du code de l'urbanisme) :

- certains documents d'urbanisme doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et être soumis à l'avis de l'autorité environnementale (Ae) ;
- d'autres documents d'urbanisme font, après examen au cas par cas, l'objet d'une décision de les soumettre ou non à évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Réalisée sous la responsabilité de la personne responsable de l'élaboration ou de l'évolution du document d'urbanisme, elle vise à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement dans toutes ses thématiques et à rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. Cette évaluation environnementale ne se substitue pas aux études d'impact ou aux autorisations éventuellement nécessaires pour les projets et les aménagements envisagés. Le rapport de présentation du document d'urbanisme, pour restituer l'évaluation environnementale menée, doit notamment comporter :

- une description résumée des objectifs du document et de son contenu ;
- une description de l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;
- une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution ;
- une évaluation des incidences du projet sur la santé humaine et sur les différentes composantes de l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 ;
- une explication des choix retenus ;
- une présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;
- la présentation des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets de la mise en œuvre du document sur l'environnement ;
- une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

L'avis de l'autorité environnementale ne porte pas sur l'opportunité du plan ou programme concerné mais sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou programme. De portée consultative, il ne comporte pas de prescription, il n'est ni favorable, ni défavorable. Par ses remarques et éventuelles recommandations, il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou programme concerné et la participation du public à son élaboration ; il constitue également une aide à la décision. Une fois émis, cet avis est mis en ligne¹ et est transmis à la personne responsable de l'élaboration ou de l'évolution du document d'urbanisme. Cet avis est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à la disposition du public. À défaut de s'être prononcée dans le délai de trois mois, l'autorité environnementale est réputée n'avoir aucune observation à formuler ; une information sur cette absence d'avis figure alors sur son site internet.

En application de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme et de l'arrêté du 12 mai 2016 portant nomination des membres des missions régionales d'autorité environnementale (ci-après MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable, l'autorité environnementale compétente pour les plans locaux d'urbanisme est la MRAe. Elle bénéficie du concours d'agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (ci-après DREAL) qui préparent et mettent en forme toutes les informations qui lui sont nécessaires pour rendre son avis.

¹ Lorsque l'avis est émis par une MRAe, cette mise en ligne est assurée sur le site national des MRAe <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

1.2. Modalités de préparation et d'adoption du présent avis

La DREAL a été saisie par la communauté de communes du Grand Charolais (ci-après CCGC) le 19 octobre 2017 pour avis de la MRAe sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (ci-après PLU) de la commune de Varenne-Saint-Germain. L'avis de la MRAe doit donc être émis le 19 janvier 2018 au plus tard.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ci-après ARS) a été consultée le 3 novembre 2017 et a émis un avis le 14 novembre 2017.

La direction départementale des territoires (ci-après DDT) de Saône-et-Loire a produit une contribution le 4 décembre 2017.

Sur ces bases, complétées par sa propre analyse, la DREAL a transmis à la MRAe de Bourgogne-Franche-Comté tous les éléments d'analyse nécessaires à sa délibération, notamment un projet d'avis.

Au terme de la réunion du 16 janvier 2018, en présence des membres suivants : Monique NOVAT (présidente), Hubert GOETZ, Colette VALLEE, Hervé RICHARD, l'avis ci-après est adopté.

Nb : 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.

2. Présentation du territoire et du projet de PLU

2.1. Contexte

Varenne-Saint-Germain est une commune rurale de Saône-et-Loire, située au sud de Digoin et à l'ouest de Paray-le-Monial. Elle a été créée en 1973 par la fusion des communes de Saint-Germain-des-Rives et de Varenne-Reuillon. Elle compte 709 habitants (source DGCL, 2016) sur un territoire de 1 562 hectares.

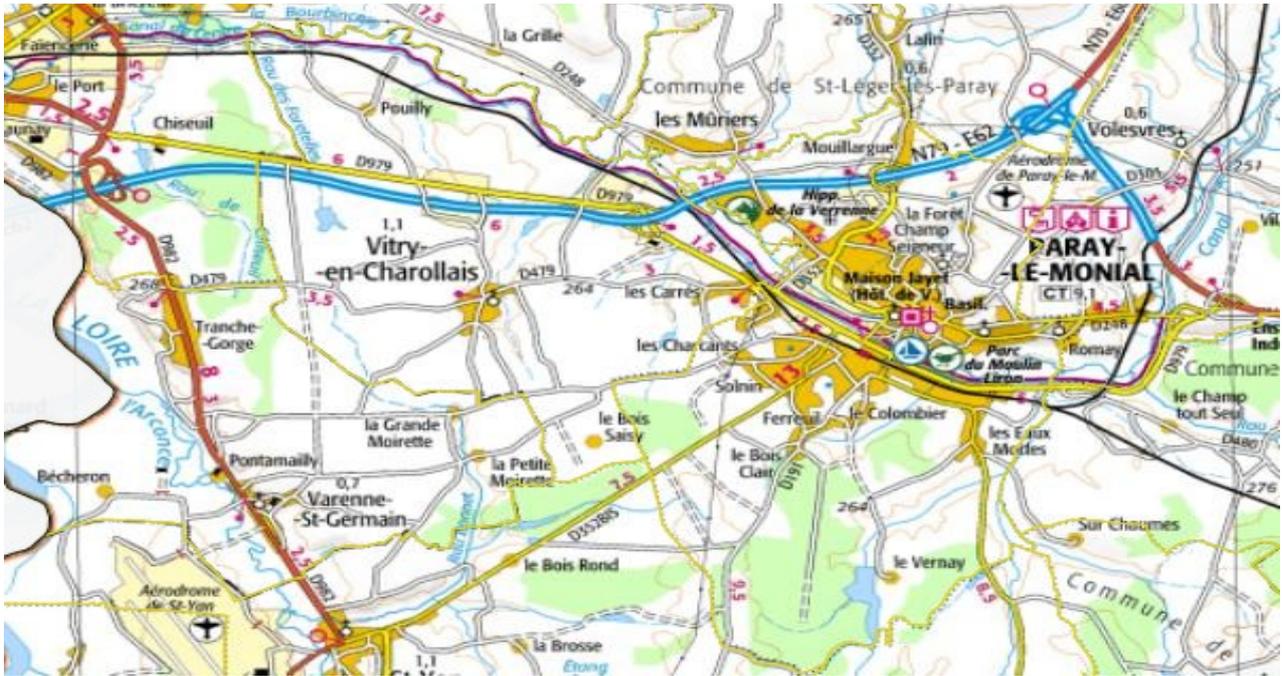
Varenne-Saint-Germain appartient depuis le 1^{er} janvier 2017 à la CCGC. Elle est couverte par le SCoT du Pays Charolais-Brionnais, approuvé le 30 octobre 2014, et est actuellement soumise au règlement national d'urbanisme (ci-après RNU).

L'activité agricole couvre majoritairement le territoire communal ; on compte 1 181 hectares de terres agricoles déclarées au titre de la PAC.

Depuis 14 ans, la commune connaît une croissance démographique forte. Elle a également dû faire face à des besoins en logements liés à la décohabitation (+ 71 résidences principales entre 1999 et 2013, soit une croissance du parc de logements de + 2,3 %/an contre une croissance démographique de + 1,6 %/an). Par ailleurs, 5 appartements ont été créés entre 1999 et 2013, alors que la commune n'en comptait pas en début de période.

La commune de Varenne-Saint-Germain a prescrit l'élaboration de son PLU par une délibération de son conseil municipal du 8 octobre 2012. En vertu de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), la compétence en matière notamment de plan local d'urbanisme est une compétence obligatoire des intercommunalités depuis le 1^{er} janvier 2017. La communauté de communes du Grand Charolais a, après avis et accord de la commune de Varenne-Saint-Germain du 29 mai 2017, décidé de poursuivre la procédure d'élaboration de son PLU (délibération communautaire du 26 juin 2017). Elle a arrêté le projet de PLU le 28 septembre 2017.

Le territoire communal comprenant plusieurs sites Natura 2000, l'élaboration du PLU a fait l'objet d'une évaluation environnementale.



2.2. Le projet de développement du PLU

Selon le projet d'aménagement et de développement durables (ci-après PADD) du projet de PLU, l'enjeu principal de développement du PLU est la mobilisation du foncier résiduel au sein de l'enveloppe urbaine, en particulier sur le bourg, afin de stopper le développement incontrôlé des hameaux et de préserver les espaces agricoles au maximum.

Le projet de PLU prévoit à l'horizon 2030 l'accueil de 75 habitants nouveaux, soit un taux d'accroissement de 0,7 % par an, nécessitant la création de 30 logements, en compatibilité avec le SCoT. En intégrant le desserrement des ménages, la levée de vacance et la capacité de mutation du bâti et de renouvellement urbain, le besoin estimé en logements neufs s'établit à 43 sur la période.

La consommation maximale d'espace envisagée (dents creuses et extensions) est de l'ordre de 4,3 hectares, contre 10 hectares au cours de la période précédente.

3. Les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des enjeux du territoire et des effets potentiels du plan sur l'environnement, la MRAe identifie les enjeux suivants :

- la maîtrise du développement planifié par la commune dans le respect des richesses environnementales présentes ;
- la prise en compte de la problématique de l'eau, qui présente une importance écologique significative ;
- la prise en compte des risques naturels d'inondation et de ruissellement ;
- la bonne inscription du projet de PLU dans les objectifs de lutte contre le changement climatique et de transition énergétique.

4. Analyse de la qualité du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le projet

4.1. Qualité formelle du rapport sur les incidences environnementales

Le rapport de présentation comprend sur la forme les divers aspects de la démarche d'évaluation environnementale exigés par le code de l'urbanisme, et aborde, dans l'ensemble, les enjeux environnementaux du PLU.

Dans l'état initial, le traitement de chaque thématique est assorti de cartes diverses qui se complètent (carte IGN, vues aériennes, déclinaisons locales de la trame verte et bleue, carte de la sensibilité paysagère, registre parcellaire graphique – déclaration PAC des exploitants...). De nombreuses photographies permettent également d'identifier des éléments du patrimoine communal ainsi que les unités paysagères de la commune.

Il convient de mettre à jour l'état initial (page 7) concernant l'appartenance de la commune de Varenne-Saint-Germain à la CCGC depuis le 1^{er} janvier 2017, qui est née de la fusion notamment de plusieurs communautés de communes, dont celle de Digoin Val de Loire.

Le plan de zonage est présenté sur deux planches graphiques, le plan de zonage général à l'échelle 1/5 000 qui permet une appréhension globale de l'ensemble du territoire communal, étant utilement complété par le plan à l'échelle 1/2 000 relatif à la partie centrale et au secteur Montgeraud/Le Carrouge.

Les orientations d'aménagement et de programmation (ci-après OAP) sont de bonne qualité sur le plan formel. Elles comportent des prescriptions et des recommandations, ainsi que des schémas cartographiques d'occupation de l'espace.

La démarche ERC (éviter, réduire et compenser) a été menée. La MRAe note que l'analyse des incidences environnementales n'est pas accompagnée de préconisations qui auraient pu être faites afin d'améliorer le traitement de certains enjeux. Cela a dû découler du postulat selon lequel le PLU n'aura pas d'impacts négatifs notables sur l'environnement, ce qui aurait rendu sans objet la mise en œuvre de mesures complémentaires. Il conviendra d'en apprécier la pertinence dans la suite de l'avis.

Le dispositif de suivi-évaluation proposé a pour ambition d'« évaluer la satisfaction des besoins »², notamment en matière de logements et d'accueil démographique, et d'utilisation du foncier, ainsi que la consommation d'espaces naturels, agricoles ou autres. Les indicateurs, annuels ou sur la durée du PLU, sont organisés en trois grandes thématiques qui permettront d'apprécier correctement la mise en œuvre du PLU sur la durée :

- urbanisme,
- environnement et biodiversité,
- consommation d'espace, paysages, risques, qualité des eaux.

Le résumé non technique reprend de façon claire et exhaustive l'ensemble des composantes du rapport de présentation.

La méthode d'élaboration de l'évaluation environnementale est décrite. L'évaluation des incidences a été réalisée sur la base d'une démarche itérative, en huit étapes. Elle est complétée dans le rapport par une série de cartes présentant les zones étudiées correspondant à l'ensemble des « variantes » possibles dans le cadre d'un projet d'aménagement ordinaire, celles qui ont été écartées dans le cadre de la démarche et celles qui ont été retenues in fine.

4.2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan

4.2.1. Sur l'évolution récente de la consommation d'espace

L'habitat et l'agriculture (9 constructions ou plate-formes) ont été les seules causes de consommation foncière entre 2002 et 2014. Les espaces agricoles ont été prioritairement mis à contribution.

La construction de logements a été fortement consommatrice d'espaces. Entre 2002 et 2014, 12,1 hectares ont ainsi été consommés pour l'habitat, sur les 14,4 consommés au total (soit environ 1,2 hectare par an).

² Cf page 82 du rapport de présentation du PLU

Une carte figurant dans l'état initial localise cette artificialisation qui concerne peu l'enveloppe bâtie existante (14,4%) et a donc aggravé la dispersion de l'habitat.

Sur cette période, 62 logements ont été réalisés, sur une surface moyenne de 1950 m² par habitation, correspondant à une densité de 5,1 logements par hectare.

4.2.2. Sur les perspectives de consommation de l'espace

Au titre du code de l'urbanisme, le PLU doit promouvoir une gestion économe du sol et la préservation des espaces naturels et agricoles.

Le PADD retient comme grands objectifs la définition de limites claires à l'urbanisation de manière à contrôler la densification des hameaux et l'étalement urbain.

Trois noyaux d'habitat principaux sont pris en compte sur cette base :

- le bourg,
- un noyau urbain Nord constitué par l'ensemble de Tranche-Gorge – Montgeraud – Les Granges – Le Carrouge – Les Goguignons – Le Pontet,
- Les Bruyères – Sud.

L'objectif de densité moyenne minimale du PLU est de 10 logements par hectare - voiries et espaces publics intégrés dans les espaces résiduels supérieurs à 3 000 m² et les extensions -, ce qui devrait induire une consommation maximale (dents creuses et extensions) de l'ordre de 4,3 ha pour le projet communal. Cet objectif de densité est conforme aux prescriptions du SCoT pour les communes rurales, même s'il reste assez modéré. Contrairement à la période précédente, le PLU privilégie la consommation foncière au sein des dents creuses plutôt qu'en extension urbaine. Les quatre sites de développement (U, 1AU et 2 AU), rattachés aux secteurs construits, représentent une surface d'environ 2 hectares.

Par ailleurs, les OAP comportent des prescriptions visant à optimiser les surfaces privatives, ainsi que des recommandations favorisant la mise en place d'un bâti dense.

La MRAe souligne la cohérence interne du PLU en ce qui concerne la problématique de la consommation de l'espace.

4.2.3. Sur les milieux naturels et agricoles, la biodiversité et la trame verte et bleue

Les espaces naturels vastes et diversifiés (lit majeur de la Loire et de l'Arconce, aulnaies frênaies, réseau bocager, boisements, arbres isolés ou en alignement, zones de prairie, zones humides et mares dans les pâtures) confèrent au territoire une qualité écologique et paysagère avérée. Leur valeur est illustrée notamment par la présence de deux ZNIEFF³ de type 1 (« La Loire au Sud de Digoïn » et « La Loire à Saint-Yan »), d'une ZNIEFF de type 2 (« La Loire d'Iguerande à Digoïn »), ainsi que de deux zones Natura 2000 (zone de protection spéciale n° FR 26120002, « Vallée de la Loire d'Iguerande à Decize », et site d'intérêt communautaire n° FR 2601017 « Bords de Loire entre Iguerande et Decize »).

Les différents périmètres des espaces écologiques remarquables ont bien été identifiés. L'état initial sur le volet biodiversité contient une analyse précise des enjeux relatifs aux espèces protégées présents sur le territoire communal.

Au vu des éléments fournis par le dossier, l'espace naturel de la commune n'est pas concerné par l'extension de l'urbanisation prévue par le PLU. Le rapport souligne que la protection des espaces naturels – ou agricoles –, des zones humides et de la trame bocagère par le PLU constitue une incidence positive par rapport à la situation antérieure, puisque la commune ne disposait d'aucun document d'urbanisme. La protection des espaces naturels est en effet globalement bien prise en compte à travers le zonage du PLU (zone N ou A), avec un règlement qui limite les droits à construire.

La carte de localisation des ZNIEFF figurant dans l'état initial devra être modifiée afin d'intégrer les ZNIEFF de seconde génération⁴.

³ Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

⁴ http://carmen.application.developpement-durable.gouv.fr/9/Donnees_EAU_Intranet.map

Des inventaires sur critères floristiques ont été réalisés au cours des études, afin de s'assurer que les zones potentiellement urbanisables du PLU ne constituent pas des zones humides. Afin de ne pas impacter la petite zone humide située dans le secteur du Carrouge, le périmètre d'urbanisation envisagé a été scindé en deux parties (1AU et 2AU). La zone humide se situe entre ces deux zones. Les OAP de la zone 1AU concernée prévoient un système de récupération et de régulation des ruissellements spécifique à cette situation afin de ne pas perturber le fonctionnement des zones humides situées en contrebas.

Le rapport indique que les deux démarches d'évaluation environnementale et d'évaluation des incidences Natura 2000 ont été conduites conjointement. L'étude conclut à l'absence d'impacts notables sur l'environnement ou les sites Natura 2000 compte tenu des choix d'urbanisation opérés. Au vu de l'argumentaire présenté, cette conclusion apparaît justifiée.

L'état initial comporte des cartes qui contribuent à une déclinaison plus fine du réseau local de continuités écologiques et complètent à l'échelon communal les dispositions du SRCE⁵ de la région Bourgogne. Il est indiqué que le PLU s'inscrit en compatibilité avec le SRCE. Le réseau bocager en particulier fait l'objet de protections au titre de l'article R. 151-43 du code de l'urbanisme.

4.2.4. Sur la ressource en eau

1. Alimentation en eau potable (AEP)

La seule servitude AS1 actuellement opposable sur le territoire communal de Varenne-Saint-Germain correspond à une partie du périmètre de protection éloignée des captages d'alimentation en eau potable de la commune de Digoin, défini par l'arrêté préfectoral n° 12-00460 du 16 février 2012. Cette servitude est bien reportée sur le plan annexé. En outre, la commune est alimentée en eau potable à partir de trois puits de captage implantés sur son territoire, qui appartiennent au syndicat intercommunal des eaux du Charolais. Le document 6.1. relatif à la liste des servitudes d'utilité publique indique qu'une nouvelle servitude AS1 est en cours de procédure d'instruction. Le projet de PLU anticipe, quoique de manière perfectible, les périmètres de protection envisagés. Ce point pourra être affiné et en tout état de cause, le PLU devra être mis en conformité à l'issue de la procédure de déclaration d'utilité publique.

Le rapport indique que la ressource est quantitativement abondante et qu'elle peut absorber sans problème la venue des nouveaux habitants prévues dans la commune. La MRAe note que, concernant cette problématique, il est prévu une évaluation annuelle au titre des mesures de suivi.

2. Assainissement

La commune, gestionnaire de l'assainissement, dispose d'un zonage d'assainissement, en cours de révision, qui devra être annexé au PLU. Le PADD priorise le développement de terrains et secteurs situés en zone d'assainissement collectif et propose le raccordement systématique des futures opérations groupées au réseau d'assainissement collectif. Elle dispose de deux dispositifs d'assainissement collectif. Le rapport indique qu'ils peuvent absorber sans problème la venue de nouveaux habitants sur le territoire communal, pendant les 15 prochaines années, compte tenu de leur charge actuelle et du nombre de logements nouveaux envisagés (une dizaine de logements soit environ 25-30 habitants supplémentaires sur le noyau Nord, et le reste sur le bourg - une trentaine de logements, soit 75-80 habitants).

Des informations disponibles sur le sujet, un problème de surcharge hydraulique serait néanmoins identifié au niveau de ces dispositifs. **La MRAe rappelle qu'en application de la directive européenne n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative aux eaux résiduaires urbaines⁶, la mise à niveau des dispositifs d'assainissement constitue un préalable à toute extension de l'urbanisation, et recommande à la commune de mettre en œuvre des actions pour résoudre ce problème.**

143 ménages ne sont pas raccordés à l'assainissement collectif. La CCGC est gestionnaire du SPANC.

4.2.5. Sur les risques naturels d'inondation et de ruissellement

Varenne-Saint-Germain est vulnérable aux phénomènes d'inondation sur les vallées de la Loire et de l'Arconce. Ce risque est traduit dans le PPRI de la Loire approuvé le 20 juillet 2001, en cours de révision, et dans l'atlas des zones inondables le long de l'Arconce. Par ailleurs, les lits majeurs de la Loire et de sa confluence avec l'Arconce sont concernés par un risque de submersion, en cas de rupture du barrage de Villeresi, en amont de Roanne.

⁵ Schéma régional de cohérence écologique

⁶ Directive ERU

Des trames spécifiques ont bien reporté les secteurs inondables dans les plans de zonage. Le PPRI est joint en annexe. Il conviendra de mettre à jour le plan de zonage après l'approbation du nouveau PPRI.

Par ailleurs, le règlement du projet de PLU ainsi que les OAP imposent en amont des opérations d'urbanisme la gestion des eaux pluviales, afin de ne pas aggraver les effets aval des ruissellements liés à l'imperméabilisation des terrains. **Compte tenu des insuffisances du réseau de collecte des eaux pluviales évoquées au 4.2.4, la MRAe recommande à la commune de mettre en place un dispositif de contrôle du respect de ces prescriptions qui s'appliquent d'ailleurs tout autant à des opérateurs privés qu'à elle-même dans le cadre notamment de travaux de voiries engendrant de nouvelles imperméabilisations.**

4.2.6. Les effets induits du développement urbain et démographique sur le changement climatique et la transition énergétique

Aucune pollution atmosphérique particulière n'a été identifiée sur le territoire communal. Le rapport indique cependant que la commune n'est actuellement desservie par aucun service de transport en commun, et que, du fait d'un habitat plutôt dispersé, les déplacements utilitaires du quotidien s'opèrent majoritairement en voiture. La situation est plus favorable dans le bourg, où des cheminements piétons ont été aménagés pour sécuriser le linéaire de la RD 982, ce qui permet les déplacements piétons ou cyclables à proximité des services. Globalement, les déplacements doux restent cantonnés à un usage de loisirs – découverte-tourisme.

L'annexe 9 du règlement du PLU et les OAP comportent des recommandations concernant l'architecture bioclimatique, la performance écologique des constructions et l'usage d'énergies renouvelables dans les constructions.

5. Conclusion

Le projet de PLU de la commune de Varenne-Saint-Germain donne lieu à une évaluation environnementale qui identifie l'ensemble des enjeux sur le territoire communal. Le dossier permet d'assurer une information claire et suffisante du public sur la manière dont le projet a été réalisé, sur les choix opérés par la commune, ainsi que sur les incidences environnementales du PLU.

La MRAe recommande à la commune :

- de mettre à jour l'état initial en ce qui concerne l'appartenance de la commune de Varenne-Saint-Germain à la communauté de communes du Grand Charolais depuis le 1^{er} janvier 2017 ;
- de modifier la carte de localisation des ZNIEFF figurant dans l'état initial afin d'intégrer les ZNIEFF de seconde génération ;
- de mettre en œuvre des actions pour résoudre le problème de surcharge hydraulique du système d'assainissement collectif ;
- de mettre en place un dispositif de contrôle du respect des prescriptions du règlement du projet de PLU et des OAP, qui imposent en amont des opérations d'urbanisme la gestion des eaux pluviales.

Le présent avis a été délibéré à Dijon le 16 janvier 2018
Pour publication conforme,
la Présidente de la MRAe Bourgogne-Franche-Comté



Monique NOVAT.