



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de plan local d'urbanisme
de la commune de Brugheas (03)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-913

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 21 janvier 2020, a donné délégation à Mme Pascale HUMBERT, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 23 juillet 2019 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 au projet de plan local d'urbanisme de la commune de Brugheas.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, la 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 (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par la communauté d'agglomération Vichy Communauté pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 19 décembre 2019.

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale 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 trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courriel et a transmis un avis le 22 janvier 2020.

La direction départementale des territoires du département de l'Allier a produit une contribution le 30 janvier 2020.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. 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).

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux.....	4
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	4
1.2. Présentation du projet de PLU.....	6
1.3. Principaux enjeux environnementaux.....	6
2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	7
2.1. Présentation générale du rapport.....	7
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	8
2.3. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	9
2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	10
2.5. Incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	11
2.6. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	13
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	13
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	13
3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité, des continuités écologiques et des paysages.....	14
3.3. Autres observations.....	15

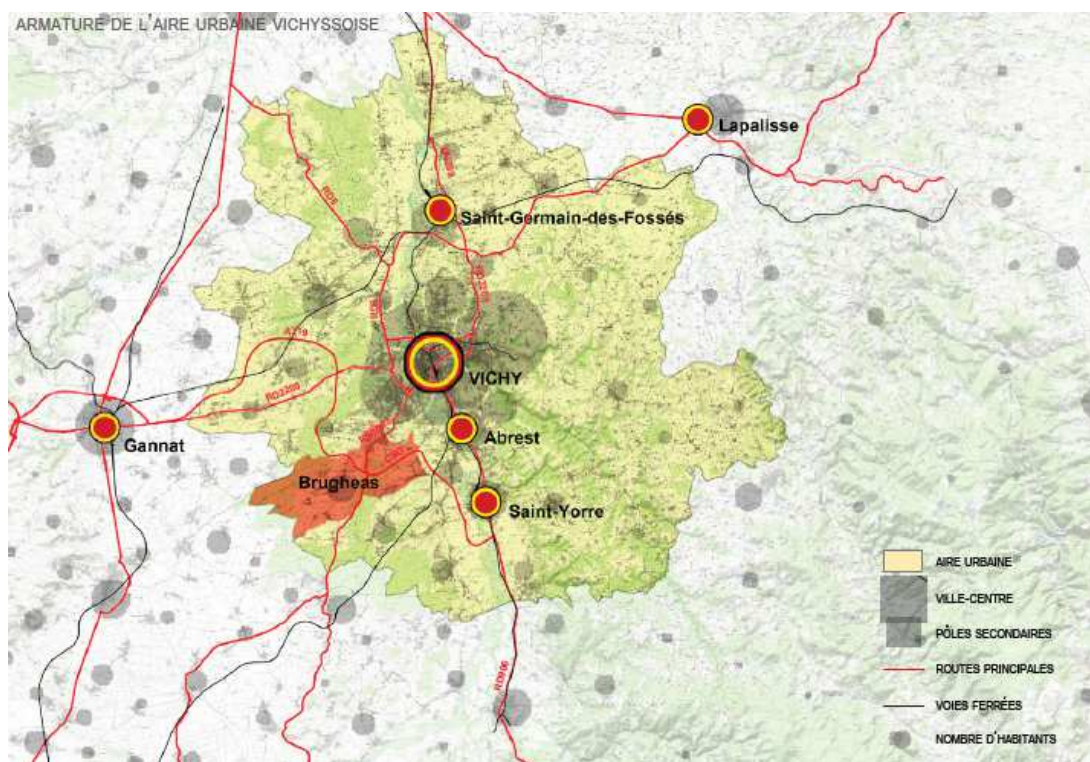
1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du territoire

Brugheas est une commune rurale située dans le sud-est du département de l'Allier dans la première couronne péri-urbaine de l'agglomération vichyssoise, au sein de la Limagne Bourbonnaise. Elle est composée d'un bourg rural et d'une dizaine de hameaux. Elle est identifiée comme l'un des 16 pôles de proximité du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Vichy Val d'Allier approuvé le 18 juillet 2013 et mis en révision le 26 septembre 2019. Cette commune regroupe 1473 habitants sur une superficie de 26,8 km².

L'activité agricole reste encore très prégnante sur la commune de Brugheas et celle-ci se caractérise également par la présence de deux grands ensembles forestiers (représentants 39,5 % de la surface communale), à savoir la forêt de Montpensier et la forêt de la Boucharde.

Cette commune a enregistré une croissance démographique moyenne de +0,8 %/an entre 1999 et 2007, qui s'est accélérée à +1,5 % par an entre 2007 et 2012, pour ralentir plus récemment à +1,1 %/an entre 2012 et 2017, soit une augmentation moyenne sur les 10 dernières années de 183 habitants, soit +1,3 %/an.



Le parc de logement du territoire est constitué quasi-exclusivement de maisons individuelles. La part des logements vacants représente 9 % du parc total de logements ; entre 2011 et 2016 la commune a enregistré une hausse de 40 % de sa part de logements vacants¹.

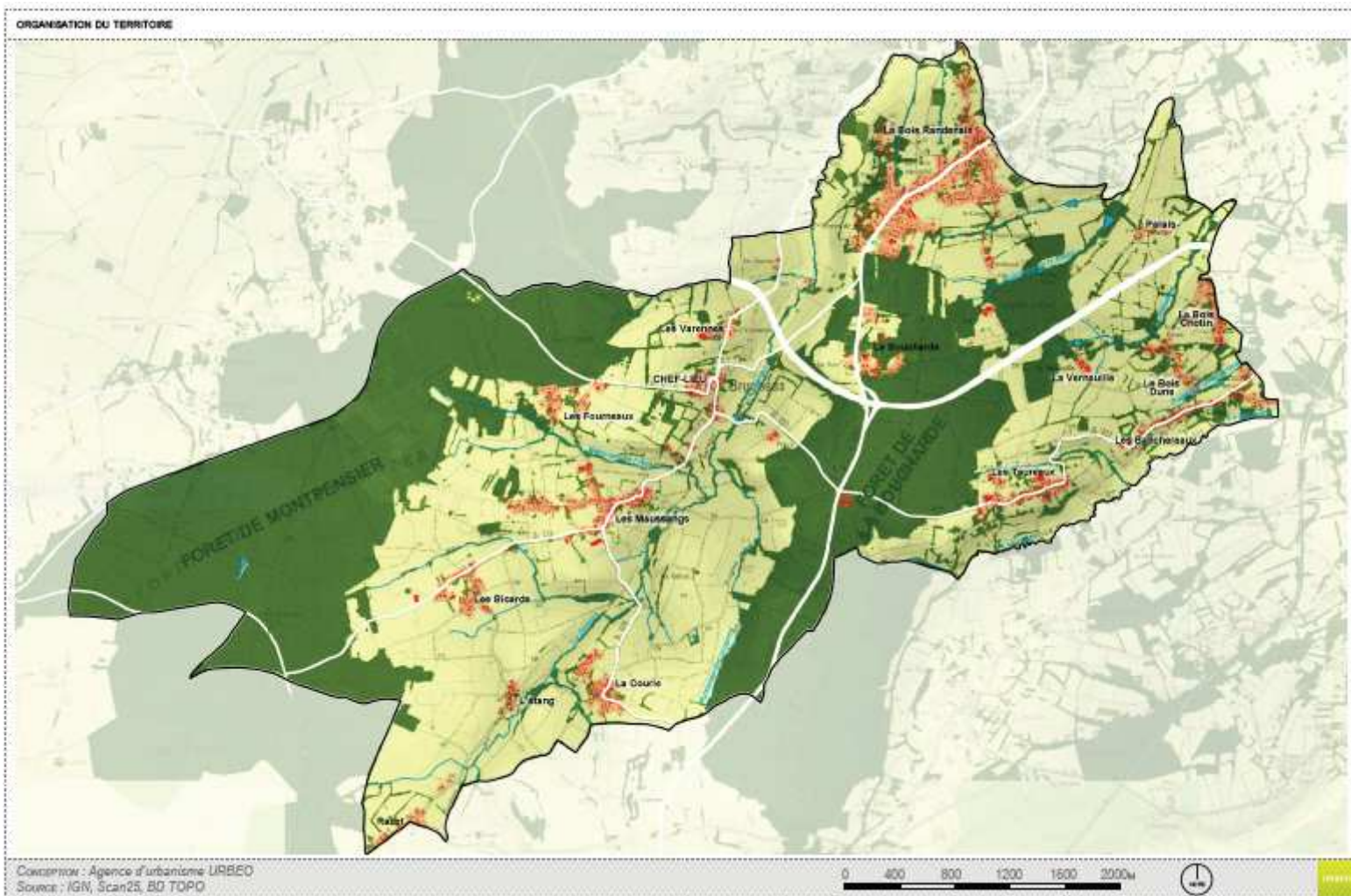
La présente évaluation environnementale fait suite à une décision après examen au cas par cas de la

1 47 logements vacants en 2011 (6,9 % du parc) et 66 logements vacants en 2016 (9 % du parc).

mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes (MRAE) en date du 9 août 2018². Cette décision était motivée en particulier par l'importante consommation d'espace prévue et par les enjeux forts du territoire en matière de préservation des milieux naturels.

Du point de vue environnemental, le territoire du PLU se caractérise en effet par la présence de trois ZNIEFF de type 1³, de plusieurs espaces boisés classés et de secteurs présentant des zones humides. A noter que l'espace communal intersecte le périmètre de protection éloigné des eaux minérales du bassin de Vichy Saint-Yorre.

Un premier arrêt de ce projet de PLU modifié suite à l'évaluation environnementale est intervenu le 5 décembre 2019.



2 Décision n°2018-ARA-DUPP-906, le diagnostic du PLU reprend clairement les différents « considérant » de cette décision (P.5 partie 1.4 du RP).

3 « Forêt de Randan », « Environs de Brugheas » et « Forêt de Montpensier et Bois de Saint-Geat ». Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des *zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique* (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

1.2. Présentation du projet de PLU

La commune de Brugheas est couverte par un PLU approuvé le 20 décembre 2004 qui n'a pas fait l'objet d'une évaluation environnementale. La délibération de prescription de la révision du PLU a été prise le 16 novembre 2015.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du projet de PLU s'articule en 2 axes :

- poursuivre le développement du Bois Randenais⁴ et maîtriser l'évolution des hameaux brugheassoises⁵ ;
- valoriser les caractéristiques environnementales, paysagères et agricoles de Brugheas⁶.

Le projet de PLU prévoit une croissance démographique d'environ 1,8 % par an sur la période 2017-2030 correspondant à l'accueil de 390 habitants supplémentaires, soit 1900 habitants à l'horizon 2030.

Le projet prévoit d'ici 2030 la construction de 190 logements (15 nouveaux logements par an sur la période 2018-2030), la mobilisation pour le logement de 20,4 ha de foncier constructible dont 12,5 ha en dents creuses et 7,9 ha en extension de l'enveloppe urbaine existante.

Il comprend 2 opérations d'aménagement et de programmation (OAP) situées sur le secteur du Bois Randenais. La première OAP n°1 - Sud Bois Randenais couvre un secteur de 5,4 ha avec une prévision de 81 logements et la seconde OAP n°2 - Est Bois Randenais d'une superficie de 2,93 ha prévoit 27 logements .

Par ailleurs, le projet de PLU conserve pour les activités économiques une zone Ux de 5,6 ha. La zone urbaine Ux couvre la totalité des secteurs urbanisés de la zone artisanale (ZA) existante de la Boucharde.

Pour les activités touristiques une zone Ut de 9,1 ha⁷ est identifiée. La zone urbaine Ut couvre les secteurs urbanisés dédiés aux hébergements touristiques positionnés à proximité de la RD1093 : le camping de la Roseraie à l'Ouest de la route départementale (80 emplacements) et le village de vacances des Bruyères à l'Est de la ZA de la Boucharde (10 chalets). Le secteur de zone Ut non urbanisé en partie ouest de la RD1093 (secteur du camping) est situé en « cœur de nature » dans le SCoT Vichy Val d'Allier, et représente une superficie d'environ 2,3 ha.

Aucun emplacement réservé pour des équipements publics n'est prévu.

1.3. Principaux enjeux environnementaux

Pour l'Autorité Environnementale, les principaux enjeux environnementaux concernant ce projet de PLU portent sur :

- la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain ;
- la préservation des espaces naturels, de la biodiversité, des continuités écologiques et des paysages ;

4 Le Bois Randenais est le nom de la principale partie agglomérée de la commune, la plus proche de Vichy.

5 Axe 1: circonscrire le développement de l'urbanisation et prioriser les dents creuses, focaliser les extensions d'urbanisation au Bois de Randenais, conserver la silhouette des hameaux, encadrer les futures constructions au regard des risques naturels, notamment de retrait-gonflement des argiles, diversifier adapter l'offre en logements à l'évolution du profil des ménages ;

6 Axe 2 : protéger les milieux naturels, préserver le paysage bocager, maintenir les corridors écologiques, préserver les vues panoramiques et les vues vers le grand paysage, maintenir le caractère rural et la rusticité des aménagements, valoriser le patrimoine architectural remarquable, pérenniser l'activité agricole en maintenant ces espaces tout en assurant le développement des exploitations.

7 « Dans une première version du zonage du PLU établie en novembre 2018, la zone Ut occupait un total de 16,1 ha contre 9,1 ha dans la dernière version du zonage du 08 novembre 2019. »

2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

2.1. Présentation générale du rapport

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est avant tout une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet du document d'urbanisme, au regard des incidences de sa mise en œuvre sur l'environnement. Le rapport de présentation doit retranscrire cette démarche, intégrant notamment l'état initial, la justification des choix, l'évaluation des incidences et la description des mesures prises par la collectivité pour éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs.

Il doit comprendre les éléments prévus par les textes législatifs et réglementaires⁸, notamment ceux spécifiques à la démarche d'évaluation environnementale⁹.

Le rapport de présentation (RP) du projet de PLU de Brugheas comporte formellement tous les éléments prévus par le code de l'urbanisme et est composé de 5 documents :

- 1.1 état initial de l'environnement, (RP 1-1)
- 1.2 diagnostic territorial, (RP 1-2)
- 1.3 justification des choix pour l'établissement des pièces du PLU,(RP 1-3)
- 1.4 évaluation environnementale, (RP 1-4) avec notamment l'articulation du PLU avec les documents de normes supérieures, les incidences notables probables et les mesures ERC¹⁰,
- 1.5 résumé non technique (RP 1-5).

Cependant, il ne témoigne pas clairement de la démarche itérative qui a permis, au fil de l'élaboration du projet, de questionner les principaux choix au regard des enjeux environnementaux et de le faire évoluer en conséquence. En tout état de cause, cette évaluation environnementale n'a manifestement pas conduit à questionner la justification des besoins basée sur l'ambition démographique, les choix de densité et de type d'habitat.

Le fascicule intitulé « évaluation environnementale » apparaît essentiellement comme une évaluation du projet de PLU, dans l'état où il se trouvait en novembre 2019. Des éléments rapportés dans ce fascicule semblent cependant avoir conduit à des ajustements du projet entre fin 2018 et fin 2019, en particulier en ce qui concerne les zones humides. Par ailleurs, il semble que le règlement ait tenu compte partiellement de cette évaluation environnementale, après novembre 2019, mais cela n'est pas mis en évidence clairement par le rapport de présentation. Il semble également que diverses mesures identifiées dans l'évaluation environnementale restent à intégrer dans le projet de PLU (cf tableau p.77 à 80 du RP 1-4).

Enfin, le rapport présente, dans ses différentes parties, un certain nombre d'insuffisances sérieuses qui sont détaillées ci-après. De ce fait, en l'état, le rapport de présentation ne permet pas une bonne information du public.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre et d'approfondir le rapport de présentation pour tenir compte des observations du présent avis.

8 Articles L.151-4 et R151-1 à R151-4 du code de l'urbanisme

9 Articles L104-4 et R151-3 du code de l'urbanisme

10 ERC (éviter réduire et compenser).

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

L'état initial de l'environnement fait l'objet du fascicule RP 1.1. Certains éléments relatifs à cet état initial (paysage, occupation des sols et consommation d'espace, eau potable et assainissement), sont également présentés au sein du diagnostic territorial (RP 1-2).

Illustré et bien présenté, il reste le plus souvent à un niveau très général peu adapté à l'analyse fine du territoire et à une application opérationnelle à l'échelle du PLU. ; en particulier, il ne présente pas de focus détaillé sur les zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan, c'est-à-dire les zones non encore bâties que le PLU prévoit de pouvoir urbaniser.

L'état initial constitue le socle de la démarche d'évaluation environnementale ; les insuffisances relevées ci-dessus sont susceptibles de fausser l'évaluation des impacts du projet de PLU et de ne pas permettre d'identifier les mesures d'évitement, réduction ou compensation qui seraient nécessaires.

En ce qui concerne les **milieux naturels**, les différents zonages existants sont rappelés. Une carte de synthèse reprenant les données du SCoT de l'agglomération de Vichy pour la trame verte et bleue est présentée¹¹, mais le dossier ne présente pas d'analyse plus précise du territoire communal. Il mériterait d'être complété par des zooms sur les secteurs où le développement de l'urbanisation ou de projets touristiques est susceptible d'intersecter les enjeux environnementaux. Des informations plus précises sur ces secteurs sont cependant présentées dans le cadre de l'analyse des incidences du projet de PLU. Celles-ci semblent reposer sur deux passages de terrain, l'un le 5 décembre 2018 et l'autre le 20 novembre 2019, sur lesquels le rapport apporte très peu d'information (méthodes, secteurs décrits, limites liées à la saison, ...).

Concernant les **zones humides**, le RP indique cependant que « *les zones nouvellement constructibles du PLU (zone AU notamment et dents creuses ou extensions de zone U) ont fait l'objet d'un passage spécifique afin de vérifier le caractère humide ou non des parcelles concernées* » le 5 décembre 2018¹². Cependant le dossier n'apporte pas de détail sur la méthode qui a été utilisée et ne présente pas clairement les résultats en termes de délimitation des zones humides.

L'état initial constitue le socle de la démarche d'évaluation environnementale ; les insuffisances relevées ci-dessus sont susceptibles de fausser l'évaluation des impacts du projet de PLU et de ne pas permettre d'identifier les mesures d'évitement, réduction ou compensation qui seraient nécessaires.

Les différents types de **paysages** rencontrés sur le territoire communal¹³ sont correctement décrits et illustrés dans le diagnostic. Cette partie est accompagnée de photographies de qualité, d'esquisses (P. 17, P. 23 du diagnostic) et également d'une carte de synthèse¹⁴ qui reprend et territorialise les enjeux et relève les secteurs du territoire où la thématique paysagère est sensible. En revanche, le document ne met pas en relief la dynamique périurbaine vichyssoise sur le plan paysager, alors qu'une unité paysagère est intitulée : « Aire d'influence urbaine de l'agglomération vichyssoise ».

L'analyse socio-démographique est effectuée de manière claire et illustrée. Entre 1999 et 2016, le nombre d'habitants a augmenté de 250 habitants (+20,4 %, soit +1,1 %/an). Durant la dernière période 2011-2016, le taux de croissance démographique annuel moyen a atteint un niveau élevé de +1,4 %/an du fait d'un nouvel effet de la périurbanisation de l'agglomération vichyssoise .

Le dossier traite de la thématique **habitat** de manière synthétique¹⁵. La commune disposait en 2016 de 729 logements dont la quasi-totalité sont des maisons individuelles de grande taille, qui s'avèrent ne plus

11 Cf RP 1.1 État initial de l'environnement, p. 64

12 Cf RP 1.4 Évaluation environnementale, p. 27

13 4 unités paysagères au total : les grandes forêts, les secteurs agricoles bocagers et vallonnés, aire d'influence urbaine de l'agglomération vichyssoise, le nouveau paysage créé par le contournement sud ouest de Vichy. Le diagnostic décline également de manière précise des valeurs paysagères que l'on peut qualifier de locales.

14 Cf RP 1-2 diagnostic territorial, p. 28

correspondre de manière satisfaisante à la structure des ménages ou à la diversité des profils sociaux. Le taux de vacance des logements a tendance à augmenter et atteignait 9 % du parc en 2016.

Les chiffres avancés, p. 53 du diagnostic, concernant la **consommation foncière** sont récents. Ainsi, entre 2002 et 2018, la consommation foncière a été de 22,4 ha pour l'urbanisation (près de 1,4 ha par an) et 14,3 ha ont également été artificialisés en raison de la réalisation du contournement sud-ouest de l'agglomération vichyssoise. La superficie moyenne des parcelles urbanisées est relativement importante et elle est restée stable entre 2002 et 2018, passant de 1 101 m²/logement à 1 066 m²/logement, soit une densité d'un peu moins de 10 logements/ha.

2.3. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur

L'articulation du projet de PLU avec les plans et programmes qu'il doit réglementairement prendre en compte ou avec lesquels il doit être compatible est abordée tout au long de la partie IV du fascicule 1.4, au fil de l'analyse des incidences. Le plan adopté pour cette présentation en rend l'appréhension très difficile¹⁶.

Concernant le **SCoT**, approuvé en 2013, il ne donne pas d'objectifs de construction à l'échelle de la commune de Brugheas, mais indique un chiffre global pour l'ensemble des pôles de proximité du SCoT¹⁷. Concernant l'urbanisation, c'est ainsi sur la seule densité urbaine que le rapport s'appuie pour indiquer que le projet de PLU est compatible avec le SCoT. Il convient de relever que le PLU planifie une densité de 9,3 logements/ ha, ce qui est inférieur aux orientations du SCoT, qui fixe une densité minimale de 10 logements/ha, elle-même peu élevée au regard de l'exigence d'une gestion plus économe de l'espace.

Au niveau des espaces naturels et trame verte et bleue, le rapport indique qu' « aucune parcelle vouée à être urbanisée (zone AU ou dents creuses et extensions de zones U) n'est située au sein d'un réservoir de biodiversité du **SRCE**¹⁸, d'un cœur de nature du SCoT, d'un corridor écologique ou à proximité d'un cours d'eau d'intérêt ». Cette appréciation mériterait d'être étayée par une carte situant les parcelles précitées par rapport à ces différents éléments. La carte en p.23, dépourvue de titre et d'échelle, n'est à cet égard pas satisfaisante. L'appréciation portée semble en outre contredite sur la zone Ut, qui se situe dans un « cœur de nature » du SCoT avec une extension de 2,3 ha, et dont le règlement permet une artificialisation non négligeable¹⁹.

Concernant le **SDAGE Loire Bretagne**²⁰ et le **SAGE Allier Aval**, l'évaluation environnementale indique que la protection des zones humides devrait être mieux garantie par le PLU pour assurer sa compatibilité. L'Autorité environnementale relève que la prise en compte des zones humides observées a été réalisée par leur identification au règlement graphique et leur protection au titre de l'article L 153-23 du Code de l'urbanisme. Par contre, les secteurs identifiés comme étant avec une forte probabilité théorique de présence de zones humides n'ont pas été pris en compte, compte-tenu de l'absence de compléments d'état initial à l'échelle de la commune.

Le PLH de Vichy Val d'Allier, mentionné dans le rapport de présentation, n'est plus exécutoire depuis 2015. Il

15 Cf RP 1-2 diagnostic territorial, p. 48 à 51

16 De la p. 13 à 18, les différents documents sont rappelés et leurs grands axes rapidement présentés ; dans les pages suivantes, p.18 à 31 en particulier, l'analyse des incidences du PLU est faite au regard de ces plans programmes dans une succession peu claire de paragraphes.

17 1500 logements construits en extension foncière sont prévus à l'horizon 2030 du SCoT.

18 SRCE : schéma régional de cohérence écologique. Le SRCE a vocation à être intégré dans le SRADDET en cours d'approbation.

19 La superficie a cependant été nettement réduite par rapport au projet initial (cf page 41) , passant de 16,1 à 9,1 ha. Selon le règlement, l'emprise au sol ne doit pas dépasser 60 % de la superficie des parcelles, ce qui reste élevé.

20 Cf RP 1.4 évaluation environnementale p. 29: le dossier évoque par erreur le SDAGE Rhône Méditerranée alors que le territoire se situe dans le périmètre du SDAGE Loire Bretagne.

est nécessaire de se référer au **PLH 2020-2025 de Vichy Communauté**, adopté le 5 décembre 2019²¹ et devenu désormais exécutoire. Ce PLH prévoit, en ce qui concerne la commune de Brugheas, une production de 7 logements par an, très inférieure aux objectifs visés par le projet de PLU, et dont en outre une partie est liée à la remise sur le marché de logements vacants et au renouvellement urbain par démolition-reconstruction. Le PLH estime d'ailleurs la consommation foncière nécessaire à 0,5 ha/an, valeur très éloignée de celle indiquée dans le projet de PLU.

Ainsi le projet de PLU prévoit plus du double de logements que ceux prévus dans le PLH en vigueur pour la commune de Brugheas. Ceci met en danger l'objectif de répartition équilibrée des logements entre les communes que doit légalement porter le PLH. On voit mal de ce fait comment le projet de PLU pourrait en l'état être compatible avec le PLH 2020-2025 de Vichy Communauté.

2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

La justification des choix du projet de PLU fait l'objet d'un fascicule dédié (RP 1.3)²². Après un rappel et une explication des orientations et objectifs du PADD, le rapport décrit et explique les dispositions réglementaires en déclinaison de chacune des orientations du PADD, avec des rubriques « *choix du [type de] zonage* » et « *Justification de la délimitation de la zone* », ainsi que les dispositions des deux OAP.

Pour justifier le besoin de construction de logements, le rapport indique qu'entre 2009 et 2014 le taux de croissance démographique s'est élevé à +1,8%/an et que, « *Face à ce rythme de développement, la commune anticipe la poursuite des tendances actuelles en tablant à l'horizon du PLU, en 2030, sur un taux de croissance démographique annuel moyen de +1,8 %. Brugheas se met ainsi en perspective d'atteindre un peu plus de 1900 habitants en 2030 (soit un peu plus de 390 habitants supplémentaires par rapport à aujourd'hui, +26% entre 2017 et 2030).* »²³

Cette prévision apparaît très optimiste et probablement irréaliste. En effet, ce taux de croissance très élevé n'a été observé que pendant une courte période de 5 ans ; pendant les 10 années précédentes (1999-2009), le taux de croissance ne s'élevait qu'à 0,8%/an, et il est retombé depuis à 0,75%/an sur la période 2014-2017²⁴.

Il n'est présentée aucune autre option pour le scénario de croissance démographique. De la même manière, il n'est pas présentée d'option consistant à prévoir une densité de construction plus élevée et notamment dans les secteurs d'OAP. Le diagnostic avait pourtant fait ressortir la nécessité de disposer de logements pour des ménages de petites tailles, ce qui aurait pu permettre une densité nettement plus forte que celle prévue.

La justification des besoins en logements est faite sur la base d'une seule hypothèse de croissance démographique qui paraît ambitieuse, dont les fondements ne sont pas exposés et non reliée au PLH récemment approuvé. Le calcul est fait sur la base d'une taille de ménage qui serait de 2,27 personnes/logement en 2030. La présentation n'introduit pas clairement la notion de desserrement des ménages déjà présents sur la commune, qui conduit à une vingtaine de logements, inclus dans les 190 logements qui seraient à produire d'ici 2030.

21 https://www.vichy-communaute.fr/wp-content/uploads/2019/12/PLH-VICHY-CO-COMPLET-vnovembre-19_bd.pdf

22 NB : Le sommaire de ce fascicule mériterait un minimum de développement : seules les deux têtes de chapitre y sont indiquées ce qui rend ce document de 75 pages difficilement exploitable. Par ailleurs, le point V du fascicule 1.4 « évaluation environnementale » intitulé « explication des choix retenus » ne fait que rappeler le cadre législatif et le cadre local, très improprement dénommés « contraintes nationales » et « contraintes locales ».

23 Cf. RP 1.3, p. 9

24 Cf. éléments disponibles sur le site internet de l'INSEE

Pour réaliser près de 190 nouveaux logements sur le territoire d'ici 2030, et en se basant sur la densité minimale moyenne de 10 logements par hectare définie à l'échelle du SCOT de 2013²⁵, la collectivité estime son besoin de consommation foncière à environ 19 hectares de foncier résidentiel qui devraient être mobilisés. En tenant compte d'un taux de rétention foncière de 20 %, elle estime devoir identifier 22,8 ha de zones urbaines ou à urbaniser.

La justification des gisements fonciers mobilisables sur chacun des hameaux ou chef-lieu est présentée de manière cartographique claire, de la p. 18 à 33 du RP 1-3, avec la distinction entre dents creuses et extensions urbaines.

Au regard des objectifs de développement définis dans le PADD (22,8 hectares maximum), le PLU mobilise : 12,5 ha de terrains en dents creuses, et 7,9 ha d'extensions urbaines.

L'autorité environnementale constate que l'évaluation environnementale n'a pas permis d'analyser suffisamment les besoins effectifs en matière de consommation foncière qui apparaissent très élevés et en particulier de les rendre cohérents avec les choix effectués dans le cadre du PLH en matière de création et de répartition de logements sur le territoire de l'agglomération.

L'Autorité environnementale recommande particulièrement d'approfondir les justifications des choix qui fondent le projet de PLU afin d'expliquer comment les objectifs de protection de l'environnement, notamment celui d'une utilisation économe du foncier, ont été intégrés à la réflexion.

La justification de la localisation des zones AU (zone AU1 au Bois Randenais Sud et zone AU2 au Bois Randenais Est) est présentée en p. 40 du RP 1-3 sur la base de différents critères, dont la proximité des grands équipements de Bellerive-sur-Allier et l'absence de risques liés au retrait-gonflement des sols argileux. Les critères liés à l'absence d'enjeu environnemental en lien avec la biodiversité ne sont pas évoqués.

Pour ce qui concerne la **création d'un zonage Uj** dédié à la préservation des jardins, la justification est présentée en page 66. Ce zonage concerne 34,4 ha, qui ne figuraient pas avec cette nomenclature dans le PLU de 2004. Les zones Uj correspondent à des secteurs paysagers soumis à pression de l'urbanisation. Le zonage Uj concerne également les jardins situés en coeur d'îlot dont la préservation est recherchée. La constructibilité du terrain est ainsi encadrée par l'édiction d'un coefficient d'emprise au sol limité à 5% de la superficie de la parcelle. La méthode de définition du choix exact des parcelles retenues dans ce zonage n'est pas présentée.

En ce qui concerne les **milieux naturels**, le classement en zone N, la protection des corridors écologiques et des zones humides au titre de l'article L151-3 du code de l'urbanisme sont expliqués par rapport aux enjeux présents sur le territoire ; mais l'absence de superposition des zonages du projet de PLU avec les éléments de l'état initial (eux-mêmes par ailleurs souvent très imprécis) ne permet pas de démontrer (ou d'identifier aisément) la bonne ou complète prise en compte de ces éléments. Le lien avec les propositions ou préconisations faites dans le fascicule « évaluation environnementale » n'est pas établi.

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

Les incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement sont abordées dans le fascicule RP 1.4 « évaluation environnementale » p. 18 à 69.

Les incidences ne sont pour l'essentiel pas analysées directement en fonction de l'état initial et des enjeux environnementaux du territoire et du contenu du projet de PLU, mais au regard des dispositions des

25 SCOT ex-Vichy Val d'Allier (23 communes) et non sur l'ensemble du nouvel EPCI Vichy Communauté

différents plans et programmes de rang supérieur. Comme évoqué en partie 2.3 du présent avis²⁶, la présentation de l'analyse des incidences probables du PLU est réalisée selon un plan très complexe²⁷ qui la rend très difficile à appréhender. La démarche ayant consisté à identifier les incidences potentielles du projet de PLU, puis à définir des mesures pour éviter et réduire les incidences négatives, partie clé des apports de l'évaluation environnementale, n'apparaît pas clairement.

L'analyse des incidences du projet présente plusieurs cartes issues de l'état initial ; celles-ci auraient mérité d'être systématiquement superposées au projet de zonage du PLU afin de mettre réellement en évidence les incidences de ce zonage²⁸.

Les tableaux de synthèse des pages 72 à 74, qui présentent les mesures proposées au titre de l'évaluation environnementale, apportent une certaine clarification. Il apparaît ainsi qu'un certain nombre de mesures, proposées en amont, ont été prises en compte dans le projet de PLU arrêté une première fois le 5 décembre 2019. Par exemple, les éléments remarquables (haies, alignements d'arbres, arbres remarquables) identifiés au titre de la biodiversité ont été pris en compte dans le règlement par une protection au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. De même, une zone humide identifiée au lieu-dit « les Fourneaux » suite à la visite de terrain de 2018, située entre deux zones construites et « *prévue initialement pour l'urbanisation* »²⁹ a été classée en zone N. Autre exemple, pour des raisons paysagères, une parcelle urbanisable (XB 54) à l'est du chef-lieu a été placée en zone agricole A.

L'Autorité environnementale relève qu'une partie de l'extension de la zone Ut est située en ZNIEFF type 1, zone « coeur de nature » du SCoT : les incidences du projet de PLU sur ce secteur ne sont pas exprimées et évaluées.

Le sujet de la consommation d'espaces agricoles et naturels est traité spécifiquement dans le dossier RP 1-4 « évaluation environnementale » en p. 43 à 47. Il s'agit d'un sujet majeur. La consommation d'espace représente 11,2 ha pour les milieux naturels et 12,1 ha en ce qui concerne les surfaces agricoles. Le RP qualifie cette consommation d'importante, mais en minore l'impact au regard du potentiel du territoire, au motif que cette surface agricole ne représente que moins de 1 % de la surface agricole communale. Parmi les surfaces soustraites à l'agriculture, figurent plus de 10 ha de prairies qui constituent des milieux intéressants pour la biodiversité.

Il est précisé que pour de nombreuses parcelles localisées dans le tissu urbain, les enjeux écologiques sont globalement faibles, sans que cette affirmation soit justifiée. Un tableau et des cartographies sont dressés avec les différentes surfaces urbanisables du projet de PLU en précisant l'occupation du sol. Ce travail est intéressant, et aurait mérité de figurer dans le fascicule état initial de l'environnement. Le dossier ne donne aucune indication sur la méthode utilisée afin d'établir cet inventaire et n'en tire aucune conclusion sur les incidences.

Un ensemble de préconisations complémentaires issues de l'évaluation environnementale ont été faites en novembre 2019, suite à une seconde visite sur le terrain : il ne semble pas, d'après le rapport de présentation³⁰, que ces mesures n'aient été intégrées (« *Reste à intégrer* »).

26 Voir en particulier la note de bas de page n° 16

27 Partie IV du RP 1.4 « évaluation environnementale »

28 A noter que ceci a été réalisé, p.30, RP 1.4, pour les zones humides identifiées comme de forte probabilité observée par le SAGE Allier-Aval (données de 2011) : le zonage du PLU a été superposé à la carte de ces zones ; ces zones humides ne paraissent pas impactées par des zones U ou AU. Cependant, l'échelle de la carte ne permet pas d'en être assuré. C'est également le cas pour les ZNIEFF de type 1, p. 34.

29 Cf RP 1.4, page 28

30 Cf RP 1.4, p.77 à 80 ; tableau 6 : « *bilan de la prise en compte des mesures proposées dans le cadre de l'évaluation environnementale* ».

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

L'Autorité environnementale rappelle que, au titre de l'évaluation environnementale, le dispositif de suivi doit permettre « d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées. » Il doit pour cela définir les « critères, indicateurs et modalités retenus ». Or, les éléments présentés dans le RP 1.4 (p 75 et.76) ne précisent pas toutes les modalités (sources, mode de calcul, responsables), ni les critères, ce qui ne permet pas de savoir si le dispositif permet d'identifier à un stade précoce les impacts négatifs imprévus.

La thématique du suivi des zones humides est absente. De plus, cette liste d'indicateurs mériterait d'être complétée par une définition de l'état zéro pour rendre possible le suivi des évolutions. Enfin la fréquence de collecte d'information devrait être revue. Il est indiqué pour la plupart des indicateurs qu'ils pourront être suivis à mi-parcours du PLU et au terme du PLU (à +5 ans et +10 ans, soit à l'horizon 2030), ce qui apparaît insuffisant pour « envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ».

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

3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain

Le projet de PLU prévoit, avec 2,2 ha par an, une consommation foncière annuelle très supérieure à celle observée depuis le début des années 2000, puisqu'entre 2002 et 2018, 22,4 ha ont été urbanisés, soit 1,4 ha par an.

Cette consommation est fondée sur une prévision d'accroissement de la population de +1,8 %/an pendant 13 ans, qui apparaît très élevée, voire irréaliste (cf. 2.4 du présent avis), et qui génère un besoin de production de 190 logements sur la période, soit 15 logements/an en moyenne. Cette prévision de production de logements s'élève également à un peu plus du double de celle prévue pour la commune par le PLH 2020-2025 de Vichy Communauté (7 logements/an), qui a pourtant pour mission de prévoir les besoins de logements et d'en assurer une répartition équilibrée entre les communes³¹.

Le projet prévoit que ces 190 logements soient construits à raison d'une densité moyenne de 10 logements/ha, qui est la densité minimale définie par le SCoT de 2013, soit 19 ha augmentés de 20 % pour tenir compte de la rétention foncière, soit 22,8 ha de terrains nus urbanisables. Cette densité n'est pas supérieure à celle constatée sur la période 2002-2018. Elle apparaît également faible au regard du positionnement de la commune dans la couronne périurbaine vichyssoise et, surtout, des objectifs nationaux de modération de consommation de l'espace, objectifs que le SCoT en vigueur, approuvé en 2013, n'intègre pas pleinement³².

On notera également que le projet de PLU prévoit implicitement que la totalité des logements soient

31 Cf. art. L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat. Le PLH précise que « Le calcul des besoins en logements (résidences principales) repose d'une part sur les projections de l'INSEE et d'autre part sur l'évolution de la population observée au cours des 6 dernières années. Il découle également du desserrement des ménages et de l'allongement de l'espérance de vie. » (cf. PLH 2020-2025 de Vichy Communauté, p. 18).

32 C'est la loi dite Grenelle 1 du 3 août 2009 (art. 7, II) qui a introduit la nécessité de prendre en compte, dans le droit de l'urbanisme les objectifs de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles et contre l'étalement urbain. Ces premières orientations ont été transcrites dans le code de l'urbanisme par la loi dite Grenelle 2 du 12 juillet 2010. Elles ont été ensuite renforcées par la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014. À noter que, plus récemment, l'instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace (NOR : LOGL1918090J) a affirmé l'objectif, dans des délais restant à préciser, de « zéro artificialisation nette du territoire ».

construits sur terrain nu, alors que le PLH en vigueur prévoit que plus du quart des nouveaux logements soient produits par démolition-reconstruction ou par remobilisation de logements vacants ; le nombre de logements construits sur terrain nu est donc in fine trois fois supérieur à celui prévu par le PLH³³ avec lequel le projet de PLU doit être compatible !

Il apparaît donc au global que le projet de PLU ne prend pas en compte, ou de façon très insuffisante, l'objectif national de modération de consommation de l'espace.

L'Autorité environnementale recommande de revoir le projet de PLU, sur la base de prévisions de croissance réalistes et équilibrées, de types de logements diversifiés, de densités suffisantes et d'objectifs de reconquête urbaine, et de redéfinir en conséquence les surfaces urbanisables, de façon à assurer une prise en compte satisfaisante de l'objectif national de modération de consommation de l'espace.

3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité, des continuités écologiques et des paysages

Le PADD fixe comme objectif la protection des milieux naturels remarquables, le maintien des corridors écologiques et la protection des zones humides, la préservation du paysage bocager et des vues panoramiques sur le « grand paysage ».

À cette fin, le règlement comporte des dispositions intéressantes, dont les principales sont la protection au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme, du réseau de haies, plantations d'arbres, et arbres remarquables, qui est identifié sur le règlement graphique, ainsi que celle, au titre du même article du code de l'urbanisme, des zones humides « observées ».

Cependant, en ce qui concerne les zones humides, les imprécisions sur l'état initial, la méthodologie suivie lors des visites de terrain et la non prise en compte des zones humides « de forte observation » issues de l'inventaire réalisé par le SAGE Allier Aval ne permettent pas d'assurer une protection adéquate de l'ensemble des zones humides de la commune³⁴. Au minimum, il serait très souhaitable d'élargir la protection assurée au titre de l'art. L. 151-23 aux zones humides « de forte observation », comme le propose le RP 1.4³⁵ « Évaluation environnementale » (p. 28).

Le PADD du projet de PLU prévoit de protéger les milieux naturels remarquables, et de maintenir les corridors écologiques. Ces milieux naturels sont constitués en partie de cours d'eau, dont le diagnostic et l'état initial ont démontré qu'ils étaient dans un état moyen à mauvais d'un point de vue écologique. Le règlement du PLU n'intègre pas la disposition proposée dans le RP 1.4, qui préconise à juste titre, une bande de recul de 10 m de part et d'autre de chaque cours d'eau, ce qui est regrettable.

Un zonage de « protection des terres agricoles à enjeux écologiques et paysagers » (Aco) sur 201 ha permet de préserver de manière plus stricte l'espace agricole. Ce zonage est intéressant dans la mesure où il permet une protection optimale de ce secteur situé entre les deux espaces forestiers majeurs de la commune. Il garantit de manière utile la préservation de la ZNIEFF 1 « des environs de Brugheas », tout en autorisant sous forme de pastillage³⁶ le développement agricole de deux exploitations présentes sur ce secteur.

33 Le PLH prévoit pour la commune de Brugheas une production de 7 logements/an, dont 5 logements/an construits sur terrain nu (contre 15 logements/an prévus par le projet de PLU) et 2 logements/an par rénovation urbaine ou remobilisation de logements vacants.

34 Cf. RP 1.4 « Évaluation environnementale », p. 29 : « Le PLU de la commune de Brugheas n'est pas compatible avec le SAGE Allier Aval et le SDAGE Rhône-Méditerranée, ne garantissant pas la protection des zones humides (qui est l'un des objectifs de ces deux documents). Le PLU gagnerait, à minima, à intégrer la protection des zones humides de « forte observation » de cet inventaire afin d'être compatible avec le SAGE et le SDAGE. »

35 Cf. RP 1.4 « Évaluation environnementale », p. 28.

36 Création de deux zones A sur ce secteur Aco.

La délimitation de la zone touristique Ut, qui s'étend vers l'ouest, au-delà du camping existant, sur des espaces boisés inclus dans cette ZNIEFF, peu justifiée dans le rapport de présentation, pose question. Sur cette zone, selon le règlement, l'emprise au sol maximum des constructions ne doit pas dépasser 60 % de la superficie de la parcelle ; l'impact sur le milieu naturel (dont 2,6 ha de boisement), qui n'a pas été précisé, sera important.

L'extension de la zone d'activités (Ux) met l'accent à travers le règlement sur la végétalisation de l'espace. Une OAP permettrait de l'intégrer au mieux, d'autant que cette zone jouxte les zones touristiques.

Au global, le projet de PLU de Brugheas assure une prise en compte plutôt convenable des milieux naturels sensibles et des paysages. Il reste cependant perfectible en ce qui concerne les zones humides, et génère un impact fort sur 2,6 ha de boisement situé en ZNIEFF de type I.

L'Autorité environnementale recommande de revoir les dispositions du projet de PLU pour tenir compte des observations ci-dessus concernant les zones humides et le boisement impacté par la zone Ut.

3.3. Autres observations

Les sites de l'ancienne casse automobiles et de l'ancienne décharge municipale référencés par les sites BASIAS et BASOL mériteraient d'être reportés sur le zonage du PLU, pour une meilleure information quant aux risques pour la santé humaine.

En matière de nuisances sonores le règlement du PLU de la zone Ut (activités touristiques) stipule que les constructions doivent être situées à 30 m de la RD 1093. Par contre il ne donne aucune indication sur la distance entre les habitations ou les hébergements par rapport au contournement sud-ouest de Vichy. Or l'extension ouest (en zone Ut) prévue est située à 85 m de ce contournement, qui est classé en catégorie 3 au niveau des nuisances sonores et impose une bande de recul de 100 m entre l'axe routier et toutes sortes de constructions, ce qui mériterait d'être précisé.