



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 Saint-Germain-des-Fossés (Allier)**

Avis n° 2018-ARA-AUPP-00418

## 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 6 février 2018, a donné délégation à son président, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 14 mars 2017 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 (PLU) de Saint-Germain-des-Fossés.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis concernant le projet de PLU de Saint-Germain-des-Fossés par la communauté d'agglomération Vichy Communauté, le dossier ayant été reçu le 15 janvier 2018.

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 par courrier en date du 6 février 2018.

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.**

## Synthèse de l'Avis

La commune de Saint-Germain-des-Fossés, située à 12 km au nord de Vichy, appartient à la communauté d'agglomération Vichy Communauté et est incluse dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Vichy Val d'Allier dans lequel elle figure comme l'un des pôles d'équilibre de l'armature territoriale du SCoT.

Saint-Germain-des-Fossés connaît une stagnation démographique depuis les années 1980 autour de 3700 habitants mais présente un projet ambitieux visant à accueillir 209 habitants supplémentaire à l'horizon 2030. Le projet prévoit pour ce faire d'ouvrir 21 ha à l'urbanisation.

les principaux enjeux environnementaux relatifs à ce projet de PLU sont :

- la maîtrise de la consommation d'espace, tant pour l'habitat que pour les activités, afin d'infléchir les tendances observées sur le territoire, fortement consommatrices d'espace naturel et agricole ;
- la préservation des fonctionnalités des espaces naturels et agricoles du territoire ;
- la préservation du cadre de vie, impliquant une réflexion sur l'exposition des populations aux risques d'inondation notamment ainsi que la prise en compte des besoins de déplacement afin d'encourager les mobilités douces.

Sur le plan de la méthode, l'analyse mise en œuvre pour réaliser l'état initial, mettre en évidence les enjeux territoriaux et évaluer les potentielles incidences notables du projet de PLU sur l'environnement (visites de terrain, carte de localisation des milieux présents sur les zones urbanisables, réalisation de zooms sur les secteurs à enjeux), apparaît bien proportionnée aux enjeux et de très bonne qualité.

En revanche sur la justification des choix opérés par le projet de PLU apparaît parfois discutable ou lacunaire et mériterait d'être développée, notamment en examinant les différentes options possibles et en prenant davantage en compte les objectifs de protection de l'environnement en termes de limitation de la consommation d'espace, de protection des espaces naturels et agricoles et de limitation de l'exposition des populations au risque inondation.

L'analyse des incidences du projet mériterait également d'être davantage prise en compte en termes de mise en œuvre de mesures d'évitement et de réduction des impacts négatifs potentiels, notamment en ce qui concerne la préservation des secteurs sensibles tels que les sites Natura 2000 du Val d'Allier. En particulier, pour ces derniers, le rapport de présentation doit être complété pour intégrer l'analyse des incidences prévue par les articles L414-4 et R414-23 du code de l'environnement et les dispositions prescriptives du PLU doivent être réexaminées pour assurer le respect des objectifs de préservation de ces sites.

Le dossier doit également être complété par un résumé non technique, absent mais nécessaire pour une bonne information du public.

L'ensemble des observations et recommandation de l'Autorité environnementale sont développées dans l'avis détaillé ci-après.

# Avis détaillé

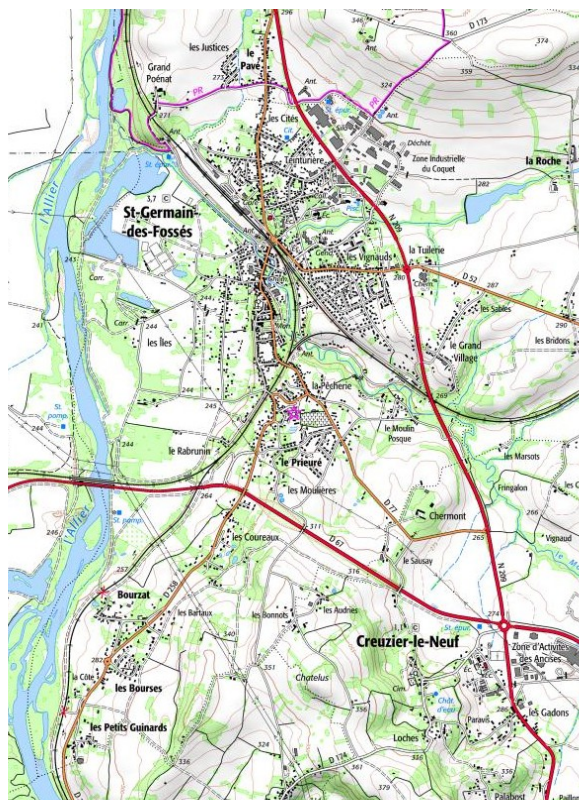
|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux.....</b>  | <b>5</b>  |
| 1.1. Présentation de la commune de Saint-Germain-des-Fossés.....   | 5         |
| 1.2. Présentation du projet de PLU.....  | 6         |
| 1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....   | 6         |
| <b>2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de<br/>présentation.....</b>  | <b>7</b>  |
| 2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....  | 7         |
| 2.2. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution<br>raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement..... | 8         |
| 2.3. Analyse des incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et des mesures prévues<br>pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....    | 9         |
| 2.4. Autres remarques diverses sur le rapport de présentation.....   | 10        |
| <b>3. La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....</b>  | <b>11</b> |
| 3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain.....   | 11        |
| 3.2. Préserver les fonctionnalités des espaces agricoles et naturels.....  | 12        |
| 3.3. Préserver et valoriser le cadre de vie des habitants.....   | 13        |

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

## 1.1. Présentation de la commune de Saint-Germain-des-Fossés

La commune de Saint-Germain-des-Fossés, située à 12 km au nord de la sous-préfecture de Vichy, appartient à la communauté d'agglomération Vichy Communauté<sup>1</sup>. Elle est incluse dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Vichy Val d'Allier approuvé le 18 juillet 2013<sup>2</sup>. Elle est désignée comme l'un des deux pôles d'équilibre dans l'armature territoriale au sein du SCoT, le second pôle étant Saint-Yorre qui est situé au sud du cœur urbain constitué par l'enveloppe urbaine de la ville de Vichy.

La démographie de Saint-Germain-des-Fossés est en stagnation depuis les années 1980 (autour de 3700 habitants). Elle a connu une légère hausse entre 2007 et 2015 (environ +0,09 %/an), dans un contexte intercommunal où la progression démographique est évaluée à environ +0,37 %/an. Son activité économique est notamment portée par les activités industrielles et artisanales implantées sur la zone d'activités des Coquets au nord du territoire.



Saint Germain des Fossés. Source Géoportail 2018

Les principales caractéristiques de la commune sont :

- une urbanisation de deux types : un centre-bourg, relativement dense, qui rassemble les équipements, activités et services, et un développement pavillonnaire plus récent qui se diffuse fortement le long des routes départementales, axes où sont également situés des hameaux anciens (Coureaux, Bourses, ...) ;
- des infrastructures de transport nombreuses : routes nationales à l'est du bourg, plusieurs départementales, nœud ferroviaire (fret et passagers pour deux axes Paris <=> Clermont-Ferrand et Clermont-Ferrand <=> Lyon) institué en pôle intermodal à l'échelle communautaire ;
- une activité agricole mixte (céréales et élevage), qui occupe 28 % du territoire ;
- des milieux naturels remarquables : Rivière Allier, coteau de Creuzier, qui sont identifiés comme des secteurs d'inventaire ou de protection des milieux naturels<sup>3</sup> ;
- une sensibilité au risque d'inondation, en lien avec la rivière Allier.

- 1 Le rapport de présentation présente les évolutions récentes des EPCI du secteur : la communauté d'agglomération Vichy communauté est issue de la fusion, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, de l'ancienne communauté d'agglomération Vichy Val d'Allier, à laquelle Saint-Germain-des-Fossés appartenait déjà, et de la communauté de communes de la Montagne Bourbonnaise, située à l'est de la première. Il précise que les analyses socio-démographiques ont été réalisées à l'échelle de l'ancienne EPCI (communauté d'agglomération Vichy Val d'Allier).
- 2 Un plan local de l'habitat (PLH) est également en cours de définition au sein de la nouvelle agglomération, par délibération du 24 septembre 2015. Le précédent PLH a couru sur la période 2010-2015.
- 3 On recense notamment sur la commune : un arrêté préfectoral de protection de biotope (Rivière de l'Allier), deux sites Natura 2000 en lien avec le Val d'Allier, secteur également identifié en tant que zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et

## 1.2. Présentation du projet de PLU

Selon le rapport de présentation, le projet de plan local d'urbanisme (PLU) tient compte à la fois de son rôle de polarité (pôle d'équilibre) au sein de l'agglomération (SCoT VVA) et des tendances observées en matière de croissance.

Plus concrètement, les orientations suivantes sont affichées à l'horizon 2030 :

- en matière de démographie et d'habitat : la commune se fixe un objectif de hausse de population de + 209 habitants à l'horizon 2030. D'après le dossier, cela génère un besoin de 222 logements supplémentaires, dont 26 par renouvellement et 196 constructions neuves<sup>4</sup>, et un besoin de foncier constructible d'environ 21 ha. Il inclut notamment deux secteurs faisant l'objet d'une OAP<sup>5</sup> (secteur « Justices », quartier mixte habitat/commerces, correspondant à environ 25 logements et secteur « Vigneaux » pour environ 30 logements) ;
- en matière de développement économique : le PADD<sup>6</sup> prévoit de créer une nouvelle zone d'activités commerciales (ZACOM) sur le quartier « Justices », au nord de la commune (2,2 ha) et de pérenniser la zone d'activités industrielles et artisanales existante du Coquet (qui occupe aujourd'hui 23,53 ha sur la seule commune de Saint-Germain-des-Fossés<sup>7</sup>, au nord-est), ce qui représenterait un besoin de foncier de moins de 1 ha<sup>8</sup> ;
- en matière d'activités de loisirs et de tourisme : le projet de PLU prévoit d'aménager les rives de l'Allier (voie verte communautaire), ainsi qu'une base de loisirs le long de l'Allier, sur un secteur de près de 37 ha<sup>9</sup>.

Ces orientations s'accompagnent d'autres ambitions, affichées dans le PADD, qui visent notamment à :

- s'appuyer sur le potentiel du pôle intermodal (secteur de la gare),
- renforcer l'attractivité du centre-bourg en préservant notamment l'offre commerciale de proximité,
- améliorer les cheminements doux,
- préserver les milieux naturels sensibles et les éléments patrimoniaux du territoire.

## 1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux relatifs à ce projet de PLU sont :

- la maîtrise de la consommation d'espace, tant pour l'habitat que pour les activités, afin d'infléchir les tendances observées sur le territoire, fortement consommatrices d'espace naturel et agricole ;

---

floristique (ZNIEFF) de type I et II, ainsi qu'une ZNIEFF de type I concernant le coteau de Creuzier (sud-est du territoire communal).

4 RP p.120

5 OAP : orientation d'aménagement et de programmation.

6 PADD : projet d'aménagement et de développement durables (du PLU)

7 Ce secteur d'activités s'étend également sur les communes voisines de Seuillet à l'est et, dans une moindre mesure, de Billy au Nord.

8 Le dossier n'exprime pas clairement ce besoin. Cette estimation est issue des données présentées p.124 du rapport de présentation.

9 Sur le même secteur, un projet d'aménagement de plan d'eau a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 7 août 2014. Cet avis est disponible sur le site de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes : <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/saint-germain-des-fosses-a8379.html>. Le dossier ne précise pas l'avancée du projet de 2014, ni son articulation avec le projet de base de loisirs, dont les composantes ne sont pas présentées dans le rapport de présentation.

- la préservation des fonctionnalités des espaces naturels et agricoles du territoire, en lien notamment avec les différents secteurs de la commune faisant l'objet de zonage d'inventaire et de protection ;
- la préservation du cadre de vie, impliquant une réflexion sur l'exposition des populations aux risques (protection des biens et des personnes à l'encontre des risques d'inondation notamment) et aux nuisances (notamment celles des infrastructures de transport) ainsi que la prise en compte des besoins de déplacement afin d'encourager les mobilités douces.

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

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

Le rapport de présentation comprend une présentation détaillée de l'état initial de l'environnement de la commune. Il porte sur l'ensemble des thèmes à prendre en compte pour l'élaboration d'un projet d'urbanisme. Les résultats sont transcrits de manière accessible avec des documents graphiques et cartographiques de qualité. Cependant, les enjeux issus du diagnostic et de l'état initial de l'environnement à prendre en compte pour l'élaboration du PLU ne sont pas clairement présentés<sup>10</sup>, ni a fortiori hiérarchisés. **L'Autorité environnementale recommande d'identifier et de hiérarchiser ces enjeux, qui sont un élément important dans l'élaboration du PLU.**

L'un des points forts du diagnostic concerne l'analyse des consommations foncières sur la période 2006-2016 et du potentiel de densification, sur la base de données qui sont présentées. Ce dernier est estimé à 9,28 ha au sein de l'enveloppe urbaine actuellement existante (carte p. 13 du rapport de présentation).

De même, l'analyse des milieux naturels est particulièrement détaillée et donne lieu à une présentation fouillée des milieux naturels sensibles du territoire. La déclinaison de la trame verte et bleue de Saint-Germain-des-Fossés est réalisée à partir des données bibliographiques et de visites de terrain, ce qui consolide les résultats affichés.

En matière de risques, le dossier inventorie les risques naturels sur le territoire. Le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), approuvé le 18 mai 2006 et en cours de révision, est notamment rappelé et les secteurs concernés par des champs d'expansion des crues sont cartographiés (carte p. 72).

Le diagnostic relatif à l'activité agricole, en revanche, mériterait d'être approfondi ; la préservation des espaces agricoles et leur mitage par l'urbanisation est en effet l'un des enjeux forts du PLU. En l'état, le rapport de présentation comporte quelques incohérences : la dynamique relative à la surface agricole utile est qualifiée parfois de croissante et parfois de décroissante selon les pages du rapport de présentation et les périodes étudiées ; l'activité agricole est qualifiée de « peu développée » ou de dominante<sup>11</sup>. Ce point mérite d'être clarifié. En outre, la qualité des terres arables n'est pas évoquée, hormis dans l'analyse des milieux naturels du territoire qui mentionne, de manière générale, la qualité des terres fertiles de la plaine

10 NB : le PADD comporte en introduction de chacun de ses axes un « Rappel des enjeux issus du diagnostic », mais les éléments qui y sont présentés ne sont en réalité qu'une synthèse des constats principaux, et non véritablement les enjeux (ce que l'on peut gagner ou perdre, ce que l'on poursuit) à prendre en compte.

11 cf. p. 10, 33-34 et 234 à 241. Il semble que les incohérences soient dues pour l'essentiel au fait que les surfaces prises en compte sont (ou ne sont pas) uniquement celles qui sont exploitées par des exploitations ayant leur siège sur la commune.

de l'Allier (p. 33 RP). Enfin, les perspectives de développement du secteur ne sont pas abordées à une échelle pertinente.

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

La justification du projet de PLU est présentée p. 94 à 129 du rapport de présentation<sup>12</sup>. Cependant, de nombreux éléments nécessaires pour expliquer les choix ne figurent pas dans le rapport de présentation. Une grande partie des éléments manquants figure toutefois dans le PADD, en particulier l'explication des besoins en logements et en foncier pour l'habitat.

Certaines justifications du PADD (scénario retenu et autres orientations stratégiques) gagneraient à être mieux étoffées. Le scénario démographique retenu, qui s'intègre dans la logique du SCoT en confirmant le rôle de pôle de Saint-Germain-des-Fossés est bien expliqué, même s'il est en rupture avec les tendances observées. Il pourrait contribuer, à son échelle, à limiter les besoins de foncier dans les communes périurbaines de Vichy qui disposent de moins d'atouts (commerces, services, gares) pour répondre aux besoins des populations. Les objectifs de mobilisation de la vacance (limiter à 8,8 % le taux de logements vacants, en mettant en place des outils opérationnels pertinents) et l'objectif d'une densité de 15 logements à l'hectare, plus économe que la tendance antérieure (10 logements/ha), sont également évoquées dans le rapport de présentation.

En revanche, les hypothèses en matière d'obsolescence des logements, de desserrement des ménages, de rétention foncière et de besoins pour les voiries et espaces publics qui sont faiblement argumentées et contestables<sup>13</sup>.

Le dossier ne présente pas d'autres scénarios envisageables en matière de besoins de foncier et d'organisation de l'espace et ne démontre pas de manière pertinente que la désignation de près de 21 ha constructibles pour l'habitat (pour environ 196 logements nouveaux à l'horizon 2030) constitue la solution effectivement la plus économe en espaces naturels ou agricoles. La référence avec l'ancien document d'urbanisme (qui prévoyait 42 ha constructibles pour l'habitat) est d'autant moins pertinente que, dans son analyse des tendances observées sur la période précédente<sup>14</sup>, le dossier montre que 13 ha seulement ont été nécessaires pour répondre aux besoins de logements entre 2006 et 2016.

Enfin, le développement d'une base de loisirs sur un secteur d'environ 37 ha n'est expliquée qu'au regard du projet communal d'affirmer une identité de « ville à la campagne » et de la « zone d'aménagement différée » créée en 2016. Sur ce sujet, le projet de PLU est lacunaire : il ne présente pas différentes options

---

12 Cette analyse porte, de manière très détaillée, sur les choix effectués relatifs aux documents opposables du PLU (règlement graphique et écrit, OAP), et met en évidence comment ses dispositions visent à répondre aux enjeux environnementaux identifiés sur chacun des secteurs constructibles. Dans le présent avis, ces sujets seront traités au titre du point 2.4, car il s'agit de fait de mesures destinées à éviter, réduire ou compenser les incidences négatives du PLU.

13 Ces hypothèses sont présentées dans le PADD, p. 8 à 11. Notamment, l'application simultanée d'une rétention foncière de 20 % et d'une consommation foncière de 20 % pour les voiries et espaces publics (soit une augmentation totale de +56 % :  $1/0,8^2=1,56$ ) est très discutable : soit on se situe dans une zone de développement futur (AU) qui fait donc l'objet d'un développement global dans le cadre d'une OAP, et il n'y a donc pas lieu dans ce cas d'appliquer un coefficient de rétention foncière, soit l'on se situe en zone urbaine (U) et les voiries existent déjà (cf. art. R151-18 du code de l'urbanisme).

14 Les tendances pour l'habitat entre 2006 et 2016 sont les suivantes : 13 ha de foncier consommées, correspondant à environ 11 à 12 permis de construire par an, pour des parcelles d'une taille moyenne de 1100 m<sup>2</sup>, (RP p.12 et 206-207)



de calibrage et d'aménagement du secteur et n'explique pas en quoi l'emprise retenue est issue d'une analyse prenant en compte les objectifs de protection de l'environnement, d'autant plus que ce secteur se situe dans le champ d'expansion des crues de l'Allier (aléa fort du PPRi).

Les besoins en matière de foncier pour les activités économiques (ZACOM), modestes, sont justifiés à partir des éléments du projet du SCoT VVA, qui précise que la ZACOM de Saint-Germain-des-Fossés doit être réservée « pour les achats occasionnels lourds et exceptionnels », et de la volonté du PADD d'équilibrer ce projet intercommunal par un projet de re-dynamisation du tissu commercial de centre-ville (p. 96 RP). Cependant, l'analyse des besoins de ce type d'équipement au sein de l'agglomération vichyssoise mériterait d'être argumentée au regard de l'offre existant actuellement au cœur du bassin de vie, élément qui est absent du projet de PLU. De plus, le projet d'urbaniser ce nouvel espace à des fins commerciales nécessiterait une analyse des disponibilités foncières au sein de la zone voisine des Coquets.

**L'Autorité environnementale recommande de développer l'exposé des raisons qui justifient les choix opérés dans le cadre du projet de PLU, en examinant notamment les solutions de substitution raisonnables qui prennent en compte des objectifs de protection de l'environnement, selon les indications ci-dessus, et d'intégrer l'ensemble de ces développements dans le rapport de présentation.**

### **2.3. 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 de la mise en œuvre du PLU sont exposées p.136 à 177, et les mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives sont listées p. 180-181 et 184-185.

Pour la partie relative aux incidences, le dossier présente une analyse détaillée des enjeux que constituent les projets d'urbanisation de la commune en matière de préservation des milieux naturels et agricoles. L'analyse porte en particulier sur les secteurs 1AU, les dents creuses, les extensions de l'urbanisation, ainsi que sur le projet de base de loisirs. La méthode d'analyse mise en œuvre pour évaluer les potentielles incidences du projet de PLU (visites sur le terrain, établissement d'une carte de localisation des milieux présents sur les zones urbanisables<sup>15</sup> et réalisation de zooms sur les secteurs à enjeux) constitue l'un des points forts du projet de PLU **La qualité de ces zooms sectoriels, et des analyses qui en découlent dans le dossier, mérite d'être soulignée.** Le dossier constate la destruction potentielle d'éléments naturels (arbres isolés, haies, boisements, zones humides) de manière cartographiée, chiffrée et illustrée. La même rigueur dans l'analyse est déclinée pour plusieurs thèmes où des incidences négatives probables sont identifiées (consommation de terres agricoles, exposition des populations au bruit et aux ondes électromagnétiques). Certaines préconisations qui en découlent afin de réduire l'impact de l'urbanisation sont décrites (par exemple : zonage N<sup>16</sup> à privilégier sur certains secteurs ou désignation d'éléments naturels à préserver). **Toutefois, ces mesures visent à limiter l'impact de l'urbanisation mais pas à l'éviter : certains projets d'urbanisation sur les parcelles à fort enjeu environnemental ne sont pas exclus.** De ce fait, le projet de PLU induit des impacts potentiels résiduels notables. De plus, le dossier montre que si la majorité des mesures préconisées a été retenue, certaines propositions ont été écartées sans que la justification en soit toujours présentée (p.184-185). La séquence « Éviter>Réduire>Compenser » apparaît donc partielle. Enfin, les enjeux liés au risque d'inondation ne sont pas analysés.

En ce qui concerne le cas particulier des zones Natura 2000 du Val d'Allier, le dossier indique<sup>17</sup> que le projet de PLU est susceptible d'avoir des incidences notables en raison d'un zonage A (secteur agricole permettant

---

15 cf. RP, p. 157

16 Le zonage N désigne les secteurs naturels où seules les exploitations forestières et les services publics sont autorisés sous condition.

l'implantation d'exploitation agricole et d'équipement d'intérêt collectif/services publics) et d'un zonage N (secteur naturel permettant les extensions de l'habitat existant) trop étendus ainsi que des zonages destinées à accueillir la base de loisirs (N1 et N2) qui ne limitent pas les secteurs d'aménagement. Une mesure d'évitement est proposée, mais cette proposition n'est finalement prise en compte que de façon partielle<sup>18</sup>. Le rapport ne conclut pas clairement sur l'absence d'impact notable du projet final sur ces zones et sur les objectifs de conservation du site, ce qui constitue une lacune extrêmement sérieuse<sup>19</sup>.

**Si l'Autorité environnementale reconnaît la qualité de l'analyse sectorielle réalisée, elle recommande de s'appuyer sur ce travail mieux identifier et mettre en œuvre les mesures d'évitement et de réduction souhaitables ou nécessaires, par exemple en visant à prioriser l'urbanisation sur les parcelles de moindre enjeu environnemental, afin de garantir la préservation des secteurs sensibles tels que les sites Natura 2000 du Val d'Allier. Pour ces derniers, elle rappelle que le rapport de présentation doit comprendre l'analyse des incidences prévue par les articles L414-4 et R414-23 du code de l'environnement.**

## 2.4. Autres remarques diverses sur le rapport de présentation

L'articulation du projet de PLU avec les documents supra-communaux (SCoT VVA et PLH) et avec les autres documents de planification du territoire (SDAGE<sup>20</sup>, SAGE<sup>21</sup>, notamment) fait l'objet d'analyses parfois assez approfondies, sauf pour les risques où la compatibilité avec le PPRI<sup>22</sup> approuvé en 2006 et en cours de révision n'est pas démontrée (voir 3.3 du présent avis). Ces analyses sont cependant dispersées dans le rapport de présentation<sup>23</sup>, ce qui n'aide pas à une vision claire de la façon dont le projet prend effectivement en compte, de façon complète, ces différents documents. Ce travail, qui est présenté pour l'essentiel de manière thématique et intégrée avec l'analyse des incidences de la mise en œuvre du PLU, présente cependant l'avantage d'afficher clairement les enjeux environnementaux que constituent les projets d'urbanisation du territoire.

Le rapport de présentation ne comprend pas de résumé non technique. **L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel du rapport de présentation<sup>24</sup>, qu'il a vocation à apporter au public les principaux éléments de compréhension du dossier et doit pour cela constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité. Elle recommande de le rédiger de façon à ce qu'il puisse assurer cette fonction et, autant que possible, d'y adjoindre une ou plusieurs cartes synthétisant les grands enjeux environnementaux sur le territoire communal.**

Le dispositif de suivi, présenté p.182-183, est composé de 5 indicateurs. Les qualifications requises et les

---

17 cf. RP, p. 146 à 148

18 cf. RP, p. 181 (proposition de classement en zone N de l'ensemble des milieux agricoles et forestiers présents au niveau des deux sites Natura2000) et p. 184 (justification peu claire, compromis). Le projet de règlement graphique montre bien que la zone Natura 2000 n'a pas été classée en totalité en N.

19 L'art. R151-3 (3°) du code de l'urbanisme précise que le rapport de présentation doit comprendre l'évaluation des incidences Natura 2000 prévue par l'art. L414-4 du code de l'environnement. Les éléments que doit comporter cette évaluation sont précisés par l'art. R414-23 du code de l'environnement.

20 SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. En l'occurrence, il s'agit du SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021

21 SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux. En l'occurrence, il s'agit du SAGE Allier aval.

22 PPRI : plan de prévention des risques d'inondation. En l'occurrence, il s'agit du PPRI de la rivière Allier.

23 cf. RP p. 119-121 et p. 136-177

24 Article R151-3 (7°) du code de l'urbanisme.

modalités de recueil des informations sont précisées. Ce dispositif ne concerne toutefois que les principaux enjeux environnementaux de la commune (étalement urbain, milieux naturels sensibles à préserver et risque). Il omet certains thèmes importants qui mériteraient également un suivi (densification du tissu urbain, préservation des terres agricoles, mise en œuvre effective des mobilités douces). **L'Autorité environnementale recommande de le compléter et de faciliter sa mise en œuvre opérationnelle<sup>25</sup> par la commune notamment en définissant des modalités de recueil permettant, « d'identifier, le cas échéant à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'envisager, si nécessaire, les mesures appropriées », conformément au code de l'urbanisme.**

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

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

Le PADD affiche des objectifs relatifs à la gestion économe de l'espace et à la lutte contre l'étalement urbain et le projet de PLU prévoit des dispositions qui vont effectivement en ce sens. Cependant, de manière détaillée, on peut noter les points suivants :

##### Concernant l'habitat :

- Le recensement du potentiel de densification (p. 13 RP), qui permet d'identifier 9,28 ha de foncier constructible sein de l'enveloppe urbaine<sup>26</sup>, constitue une première étape essentielle pour optimiser les espaces existants. Cependant, malgré la priorité affichée dans le PADD d'utiliser ces espaces en priorité, rien dans le règlement ne vient mettre en œuvre cette priorité. La prise en compte effective de l'enjeu de lutte contre l'étalement urbain pourrait par exemple se traduire par des mesures visant à limiter l'urbanisation en extension au strict nécessaire, en fonction de l'évolution réelle de la population<sup>27</sup>, et à la phaser dans le temps pour favoriser une urbanisation progressive, priorisant celle s'insérant en « dents creuses » et densifiant l'enveloppe urbaine existante.
- Pour évaluer le besoin de surfaces constructibles, le projet a appliqué une augmentation totale de +56 % aux besoins nets par application simultanée d'un taux de rétention foncière et d'un taux pour les voiries ; or, comme indiqué ci-avant, cette application simultanée n'est pas pertinente<sup>28</sup>. Le besoin apparaît donc de ce fait non justifié.
- Si le PADD affiche clairement un objectif de densité de 15 logements/ha, correspondant au minimum prévu par le SCoT, les dispositions du règlement et des OAP ne paraissent pas de nature à

---

25 Le dossier présente un suivi qui « pourra être réalisé à l'aide d'orthophotographies » (RP p.182), proposition qui ne constitue pas un engagement ferme de mise en œuvre par la commune.

26 NB : le foncier disponible au sein de l'enveloppe urbaine est évalué à 9,28 ha en p. 13 et 123 du rapport de présentation, mais le tableau p. 123 ne fait état que de  $6,83+1,81 = 8,64$  ha. Par ailleurs, le PADD indique (p. 11) un potentiel de densification existant de 13,4 ha. Ces différences de chiffres ne sont pas expliquées.

27 L'objectif de croissance de la population, s'il n'apparaît pas irraisonnable, reste cependant ambitieux par rapport à l'évolution antérieure et n'a donc rien d'assuré.

28 L'application simultanée d'une rétention foncière de 20 % et d'une consommation foncière de 20 % pour les voiries et espaces publics (soit une augmentation totale de +56 % :  $1/0,8^2=1,56$ ) est très discutable : soit on se situe dans une zone de développement futur (AU) qui fait donc l'objet d'un développement global dans le cadre d'une OAP, et il n'y a donc pas lieu dans ce cas d'appliquer un coefficient de rétention foncière, soit l'on se situe en zone urbaine (U) et les voiries existent déjà (cf. art. R151-18 du code de l'urbanisme).

assurer le respect de cet objectif :

- la densité n'est maîtrisée que sur les deux OAP, soit sur une surface totale de 4,1 ha<sup>29</sup>. Sur celles-ci, les dispositions prévues correspondent à une densité moyenne globale de 12,7 (minimum) à 15,1 (maximum) logements/ha ;
- les surfaces en extension s'élèvent à environ 13,1 ha<sup>30</sup> ; seuls 4,1 ha font l'objet d'une OAP permettant de maîtriser la densité. Les 9 ha restants, ainsi que certaines dents creuses, correspondent parfois à des surfaces d'un seul tenant importantes qui pourraient pourtant faire l'objet d'une OAP. En l'absence de dispositions de ce type, rien ne permet d'assurer que l'étalement urbain ne se poursuivra pas avec une densité comparable à celle des années précédentes.

**Concernant le développement des activités économiques et commerciales** : le projet de PLU de Saint-Germain-des-Fossés ne concourt que modestement à l'étalement urbain en valeur absolue (un peu plus de 3 ha). Cependant, il n'aborde pas la question de l'optimisation du nouvel espace commercial (ZACOM entrée nord de la ville, secteur des Justices) et ne présente pas d'OAP ou d'incitation à la densification. De plus, la partie du règlement relative à la ZACOM autorise toutes les activités de commerce et de service, et n'inclut pas la restriction émanant du SCoT (espaces réservés « pour les achats occasionnels lourds et exceptionnels »). Elle présente ainsi le risque d'attirer des surfaces de vente potentiellement en concurrence avec les commerces de centre-bourg (type grande ou moyenne surface classique). Cette ZACOM constituerait alors une consommation d'espace qui serait en contradiction avec certains objectifs du PADD (« favoriser le maintien et le développement des commerces de proximité », notamment « en préserv[ant] l'ambiance d'achat du cœur de bourg [...] »)<sup>31</sup> en favorisant l'étalement urbain en entrée de ville, plutôt que la re-dynamisation du centre-bourg.

**Concernant le projet de base de loisirs**, aucun projet d'aménagement concret n'est présenté dans le rapport de présentation. L'Autorité environnementale constate que le règlement autorise un grand nombre de constructions (notamment aménagements et bâtiments à usage de loisirs, touristique, de détente et de sport ; logements de fonction ; parkings...) et qu'il représente, en conséquence, un impact potentiel non négligeable en matière d'artificialisation des sols que le projet de PLU ne prend pas en compte avec des mesures adaptées.

**L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la réflexion du PLU et de réexaminer ses dispositions prescriptives (zonage des zones constructibles, OAP), de façon à assurer une prise en compte plus efficace l'enjeu de maîtrise de la consommation d'espace.**

### 3.2. Préserver les fonctionnalités des espaces agricoles et naturels

Le PADD comprend des objectifs relatifs à la préservation des espaces agricoles et naturels. La démarche d'évaluation environnementale a permis de préserver des coupures d'urbanisation entre les espaces bâtis, la trame verte et bleue notamment sur la plaine agricole ainsi que des supports de biodiversité recensés (haies, arbres isolés, milieux thermophiles tels que les pelouses sèches, secteurs boisés ou zones humides) qui y contribuent de manière pertinente en mobilisant le règlement graphique et écrit du PLU.

Cependant, le dossier reconnaît que certains enjeux de préservation des milieux naturels n'ont pas été pris

29 NB : la surface des OAP (secteurs classés AU) n'est pas précisée dans les OAP, mais elle apparaît dans le rapport de présentation, p. 101 (secteur des Justices) et p. 104 (secteur des Vignauds).

30 cf. tableau p. 123 du RP :  $10,5+2,59 = 13,09$  ha.

31 Le concept de « mixité fonctionnelle », évoqué à plusieurs reprises pour décrire l'intérêt du projet mixte habitats-ZACOM « secteurs des Justices » situé à une distance raisonnable de la gare (environ 1 km) n'éclaire pas le lecteur sur les orientations données à ce projet en matière de type de commerces ou d'activités autorisées à s'installer.

en compte ou seulement de manière limitée : vaste secteur A ou N où la constructibilité est certes réduite mais possible (en extension de l'existant et pour des annexes ; sièges et bâtiments d'exploitation ; diverses constructions liées à des activités des loisirs), notamment sur la trame verte et bleue, préservation des éléments naturels d'intérêt au niveau des parcelles urbanisables non systématiquement mise en œuvre (voir tableau p.184-185). Concernant en particulier la préservation des sites Natura 2000 de la commune, comme vu ci-dessus, des incertitudes sérieuses persistent en raison des aménagements prévus le long de l'Allier (voie verte communautaire et base de loisirs) qui ne sont pas suffisamment détaillés dans le projet de PLU et ne donnent lieu à aucun encadrement dans les documents réglementaires de ce dernier.

De plus, les éléments du dossier rendent compte de l'impact important du projet de PLU en matière de consommation d'espace agricole.

**L'Autorité environnementale recommande de réexaminer la définition et la mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction de façon à assurer une protection efficace de l'ensemble des éléments naturels sensibles de la commune, tout particulièrement en ce qui concerne les enjeux liés à Natura 2000.**

### **3.3. Préserver et valoriser le cadre de vie des habitants**

Concernant le cadre de vie des habitants au sens large, le PADD inclut des orientations en matière de réflexion sur les mobilités douces et sur la protection des populations contre le risque d'inondation. La volonté de limiter l'exposition des populations aux nuisances (bruit, pollution) n'y est pas clairement exprimée, à l'exception de la prévention des conflits d'usage entre agriculture et habitat (cf. p. 14 du PADD).

Les mesures prises en matière de limitation de l'exposition des populations aux nuisances sonores, qui consistent à annexer les périmètres correspondants au plan de zonage, paraissent globalement suffisamment développées compte tenu de l'éloignement entre les secteurs concernés et les secteurs urbanisables ou de la faible exposition potentielle aux enjeux correspondants.

En revanche, concernant la prise en compte de l'enjeu lié à l'exposition des populations au risque d'inondation, le projet de PLU autorise des constructions en zone A et N dans le champ d'expansion des crues de l'Allier, notamment en zone rouge du PPRi. Il s'agit en particulier des projets à vocation tourisme/loisirs (en zone N1 et N2) mais également de l'ensemble des secteurs A (où les sièges d'exploitation sont autorisés) et des secteurs N (où les extensions et annexes au bâti existant sont autorisées) localisés entre l'Allier et le bourg. **L'Autorité environnementale recommande une inconstructibilité stricte de ces secteurs et la matérialisation du caractère inondable de la zone sur le plan de zonage du PLU.**

En matière de mobilité, le projet de PLU focalise sur les liaisons douces entre la gare et la future base de loisirs ainsi qu'entre la gare et le secteur des Justices (quartier mixte habitat et ZACOM). Cette mesure est cohérente avec la volonté de développer ce quartier en raison de sa proximité avec la gare (environ 700 mètres pour la partie habitat). Elle est cependant insuffisante pour créer un maillage de l'offre de déplacement doux et pour permettre le développement des mobilités actives depuis les différents secteurs d'habitats (hameaux) vers le bourg-centre (commerces et services) ainsi que la gare.