



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale sur la révision générale du plan local
d'urbanisme (PLU) de la commune d'Avermes (03)**

Avis n° 2021-ARA-AU-1104

Avis délibéré le 24 janvier 2022

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), a décidé dans sa réunion collégiale du 11 janvier 2022 que l'avis sur la révision générale du plan local d'urbanisme (PLU) d'Avermes serait délibéré collégalement par voie électronique entre le 21 et le 24 janvier 2022.

Ont délibéré : Catherine Argile, Hugues Dollat, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Stéphanie Gaucherand, Igor Kisseleff, Yves Majchrzak, Jean Paul Martin, Yves Sarrand, Véronique Wormser.

En application du règlement intérieur de la MRAe, 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 document 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 le 26/10/2021, par les autorités compétentes, pour avis au titre de l'autorité environnementale.

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 le 25/11/2021 et a produit une contribution le 01/12/2021.

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 et 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. 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. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

La commune d'Avermes, située dans le nord du département de l'Allier, est limitrophe de celle de Moulins. Le territoire communal est bordé à l'ouest par la rivière Allier et traversé par la nationale 7 et la ligne ferroviaire Clermont-Paris. Elle appartient à la communauté d'agglomération de Moulins et est identifiée comme pôle urbain dans l'armature territoriale du schéma de cohérence territoriale (Scot) de Moulins Communauté. Sa population a doublé depuis les années 60 passant de 1 360 habitants en 1962 à 3 966 habitants en 1999 et se stabilise depuis cette date autour de 3 900 habitants. La croissance moyenne annuelle de sa population est de 0,6 % sur la période récente (2013 à 2018). Sur le plan environnemental, la commune dispose d'un patrimoine naturel et paysager riche dont deux sites Natura 2000 : « Vallée de l'Allier Nord » et « Val d'Allier Bourbonnais », deux Znieff : « Val de l'Allier Nord » et « Lit majeur de l'Allier moyen » et un arrêté de protection du biotope « Rivière Allier » .

Le PLU actuel s'est traduit, depuis une décennie, par une forte consommation d'espace à la fois résidentiel et économique, marquée par une péri-urbanisation importante de la ville de Moulins essentiellement sous la forme d'habitat pavillonnaire. Le projet de révision du PLU vise à recentrer l'urbanisation sur le cœur de ville, à densifier et diversifier le bâti au vu du vieillissement de la population. Il prévoit d'urbaniser environ 46 ha (dont 28 ha en zones déjà urbanisées et 18 ha en extension) sur 15 ans pour le développement résidentiel et 55 ha pour le développement économique. Globalement, le dossier est bien illustré mais sa lecture est rendue difficile par une profusion de détails, de chiffres et de redondances.

L'estimation ambitieuse de production de logement assortie d'une croissance démographique de 1 % en moyenne annuelle est fondée sur des documents cadre déjà anciens et en cours de révision. En matière de développement économique, commercial et d'équipements collectifs, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ne présente pas de projets concrets, son objectif général est de mettre en valeur et développer l'économie de la commune. Les besoins en logements et en foncier qui résultent de ces objectifs sont insuffisamment justifiés aussi bien au niveau communal qu'à l'échelle de l'agglomération de Moulins Communauté.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du territoire sont :

- la maîtrise de la consommation d'espace et de l'étalement urbain qui s'est opérée ces dernières années, principalement sous la forme d'habitat pavillonnaire ;
- les milieux naturels (milieux humides, bocage, ripisylve) et leurs fonctionnalités (biodiversité) et les espaces agricoles au vu de leur fragmentation par le développement résidentiel, économique et des équipements ;
- la ressource en eau en lien avec le changement climatique ;
- les paysages et le patrimoine bâti présent sur le territoire communal ;
- les déplacements alternatifs à la voiture particulière, vis-à-vis des émissions de gaz à effet de serre ;

L'ensemble des observations et recommandations de l'Autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire et du projet de révision générale du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune d'Avermes et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet de révision générale du plan local d'urbanisme (PLU).....	7
1.3. Procédures relatives au projet de révision générale du plan local d'urbanisme (PLU).....	8
1.4. Principaux enjeux environnementaux du projet de révision générale du plan local d'urbanisme (PLU) et du territoire concerné.....	8
2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation	8
2.1. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	9
2.2. Aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de son évolution.....	10
2.2.1.1. Ressource en eau :.....	10
2.2.1.2. Milieux naturels et ses fonctionnalités.....	11
2.2.1.3. Gestion des eaux usées et des eaux pluviales.....	12
2.2.1.4. La consommation d'espaces.....	12
2.2.1.5. L'agriculture.....	13
2.2.1.6. Paysage et patrimoine culturel.....	13
2.2.1.7. Les risques naturels et technologiques.....	13
2.2.1.8. Les nuisances sonores.....	14
2.2.1.9. Climat, énergie, transport et qualité de l'air.....	14
2.3. Alternatives examinées et justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement.....	14
2.3.1. Le projet démographique.....	14
2.3.2. La consommation d'espace.....	15
2.4. Incidences du projet de révision générale du plan local d'urbanisme (PLU) sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser.....	16
2.5. Dispositif de suivi.....	18
2.6. Méthodes.....	19
2.7. Résumé non technique de l'étude d'impact.....	19
3. Prise en compte de l'environnement par la révision générale du plan local d'urbanisme (PLU).....	20
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	20
3.2. La préservation des milieux naturels (biodiversité et continuités écologiques) et du paysage.....	21
3.3. Le maintien des activités agricoles.....	22
3.4. Ressources en eau et milieux aquatiques.....	23
3.5. Énergie et émissions de gaz à effet de serre (déplacements – transports).....	23
3.6. Risques sanitaires et nuisances.....	24

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du territoire et du projet de révision générale du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune d'Avermes et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du territoire

La commune d'Avermes est située dans le nord du département de l'Allier. Son tissu urbain est en continuité directe avec celui de la ville de Moulins. Le territoire communal est bordé à l'ouest par la rivière Allier et traversé par la nationale 7 et la ligne ferroviaire Clermont-Paris. La commune est desservie par un réseau de transports en commun (quatre lignes régulières reliant le centre bourg à Moulins) et une offre de transport à la demande. Elle appartient à la communauté d'agglomération de Moulins et est identifiée comme pôle urbain dans l'armature territoriale du schéma de cohérence territoriale (Scot) de Moulins Communauté¹.

La commune d'Avermes s'étend sur 1 560 hectares et est située entre les régions naturelles du Val d'Allier à l'ouest et de la Sologne Bourbonnaise² à l'est, à une altitude variant entre 200 et 260 m. Elle comprend :

- deux zonages Natura 2000 : zone spéciale de conservation (ZSC)³ de la « Vallée de l'Allier Nord » ; zone de protection spéciale (ZPS)⁴ du « Val d'Allier Bourbonnais » ;
- deux Znieff⁵ : une Znieff de type I « Val d'Allier Nord » répertoriée comme réservoir de biodiversité dans l'annexe « biodiversité » du Sradet Auvergne-Rhône-Alpes et une Znieff de type II « Lit majeur de l'Allier moyen » ; la Znieff de type II « Sologne bourbonnaise » est aussi présente en limite est de la commune ;
- un arrêté préfectoral de protection du biotope (APPB) « Rivière Allier » ;

Sa population a doublé depuis les années 60 passant de 1360 habitants en 1962 à 3966 habitants en 1999 et s'est stabilisée depuis cette date autour de 3900 habitants. La variation annuelle de sa population est de 0,6 % sur la période récente (2013 à 2018).

1 Le Scot de Moulins Communauté (26 communes) approuvé le 16 décembre 2011 et en cours de révision par délibération du 19 décembre 2014 sur un périmètre élargi à 44 communes suite à la fusion de deux EPCI en janvier 2017.

2 La Sologne Bourbonnaise est caractérisée par une forte densité de haies et bois et un réseau hydrographique dense dont la rivière Allier, les ruisseaux de la Rigollée, du Ribaquier et de Chavennes situés sur la commune d'Avermes.

3 Les zones spéciales de conservation (ZSC) visent la conservation des types d'habitats et des espèces animales et végétales figurant aux annexes I et II de la Directive européenne "Habitats naturels-faune-flore" (92/43 CEE) du 21/05/1992.

4 Les zones de protection spéciale (ZPS) sont créées en application de la directive européenne 79/409/CEE (plus connue sous le nom de directive oiseaux) relative à la conservation des oiseaux sauvages. La détermination de ces zones de protection spéciale s'appuie sur l'inventaire scientifique des ZICO (zones importantes pour la conservation des oiseaux) – source Wikipédia.

5 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.

La commune a engagé en 2018 la réalisation d'une zone d'aménagement concertée en cœur de bourg pour étoffer son centre et apporter une alternative à l'urbanisation pavillonnaire. Le rythme⁶ de 18 logements par an jusqu'en 2017 a ainsi été augmenté à 32 logements par an et a permis une diversification du parc avec la construction de logements collectifs, intermédiaires et adaptés au vieillissement. L'ouverture en 2016 du complexe commercial des « Portes de l'Allier » visait à créer un pôle d'attractivité de dimension régionale. Il comprend plusieurs pôles regroupés autour d'espaces communs, dont un grand parking. Ce pôle s'étend sur environ 50 ha avec environ 25 000 m² de surface de vente projetés (dont un hypermarché de 7 700 m²) et environ 30 000 m² de surface de plancher pour les autres locaux.

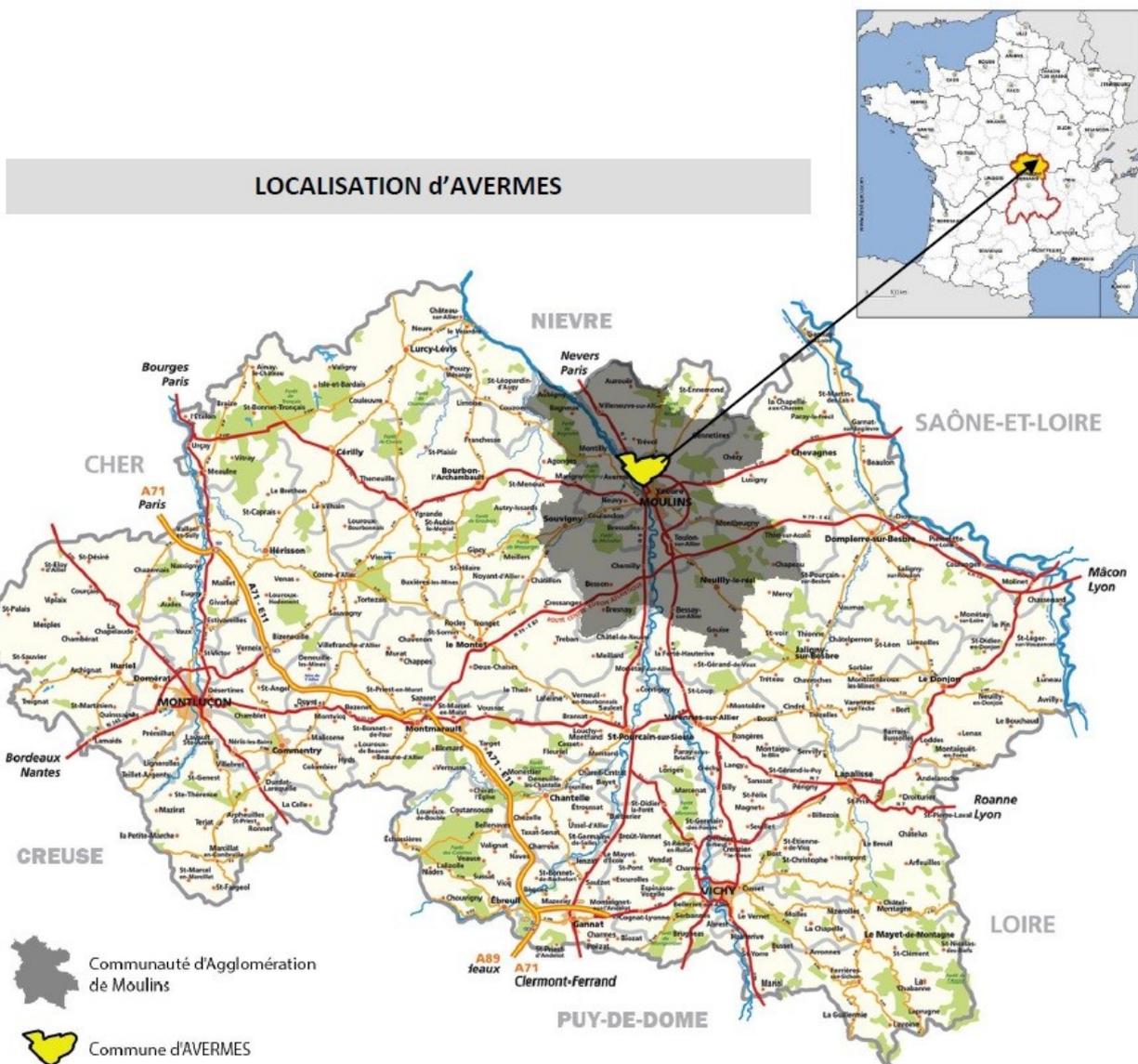


Figure 1: localisation de la commune d'Avermes

6 200 PC ont été délivrés à Avermes de 2005 à 2016 soit environ 18,2 logements par an, puis 96 de 2018 à 2020 au rythme de 32 logements par an du fait de la création de la ZAC « cœur de ville ».

1.2. Présentation du projet de révision générale du plan local d'urbanisme (PLU)

Le plan local d'urbanisme (PLU) initial d'Avermes a été approuvé le 15 mai 2007. Sa révision a été engagée en 2016 afin de mettre en cohérence le développement du territoire communal avec l'ensemble des politiques communautaires, nationales et territoriales d'aménagement conformément aux évolutions réglementaires⁷. Il doit également se mettre en compatibilité avec le schéma de cohérence territoriale de Moulins communauté et doit prendre en compte les prescriptions du programme local de l'habitat (PLH) de Moulins Communauté (2013-2018). La révision a été arrêtée par délibération du conseil municipal le 14 octobre 2021.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) se structure autour de quatre axes stratégiques qui se déclinent en 14 objectifs :

- défi n°1 : maintenir l'attractivité résidentielle ;
- défi n°2 : mettre en valeur et développer l'économie de la commune ;
- défi n°3 : préserver l'environnement rural et valoriser le patrimoine communal ;
- défi n°4 : remailler le territoire communal.

En matière d'accueil de population, le projet s'inscrit dans la poursuite des dynamiques prévues par le PLH 2013-2018 qui visait une production de 180 logements soit une moyenne annuelle de 30 logements alors que le schéma de cohérence territoriale (Scot) de Moulins approuvé en 2011, prévoyait 200 logements par an sur la période 2011-2020. Ainsi, le PLU vise l'accueil de 750 habitants supplémentaires (soit une population de 4700 habitants) et la production de 670 logements de 2018 à l'horizon 2035 au rythme annuel moyen de 37 logements pour prendre en compte l'impact du vieillissement. Le projet envisage une croissance démographique moyenne annuelle de 1 %, supérieure à celle fixée par le PLH et les données actualisées issues du bilan du Scot 2011-2017.

En matière de développement économique, commercial et d'équipements collectifs, le PADD ne présente pas de projets concrets, son objectif général est de mettre en valeur et développer l'économie de la commune. Il s'agit notamment de favoriser le développement économique des PME/PMI, des services marchands et de l'artisanat, de conforter des activités commerciales et les services, de maintenir les activités agricoles et d'accroître le potentiel de loisirs marchands et le tourisme vert.

En matière de déplacement, Avermes est marquée par l'importance des déplacements automobiles, particulièrement les déplacements pendulaires. Dans ce cadre, le projet vise à favoriser les transports collectifs et les modes actifs, à réduire les déplacements automobiles, et optimiser les modes doux en réduisant les nuisances et les émissions de CO2 mais aussi à donner de l'urbanité aux espaces libres.

Le PADD affiche également sa volonté de préserver son patrimoine naturel, ses paysages ruraux et son bâti remarquable.

Le projet de PLU identifie les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation :

- à court terme, les zones urbaines (U) avec une capacité foncière mobilisable de 28 ha pour l'habitat et 49,5 ha pour l'activité et les équipements ;
- à plus ou moins long terme, les secteurs d'extension (AU) représentent 18 ha pour l'habitat et 5,5 ha pour les équipements et l'activité économique. Le dossier précise que les besoins

⁷ Lois Grenelle de l'environnement dites « Grenelle 1 » du 3 août 2009, « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010 et la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové dite loi « ALUR » du 24 mars 2014.

prévus en extension font l'objet de 12 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) au total dont neuf pour la création de logements (18 ha), deux à vocation économique (3,08 ha), une pour le développement d'équipements collectifs ou d'intérêt public (2,44 ha).

Le projet de révision du PLU permet la réduction des surfaces urbanisables (zones U et AU) de près de 118 ha par rapport au document d'urbanisme en vigueur. Toutefois, cette diminution de surfaces constructibles fait référence à un ancien zonage peu vertueux vis-à-vis de la consommation foncière, et ne suffit donc pas à qualifier les objectifs de modération de la consommation d'espace et de limitation de l'étalement urbain.

1.3. Procédures relatives au projet de révision générale du plan local d'urbanisme (PLU)

Le projet requiert une évaluation environnementale en raison de la présence de deux zones Natura 2000 : ZPS du « Val d'Allier Bourbonnais », ZCS de la « Vallée de l'Allier Nord » et le changement d'orientation du PADD selon l'article L.153-31 1° du code de l'urbanisme.

1.4. Principaux enjeux environnementaux du projet de révision générale du plan local d'urbanisme (PLU) et du territoire concerné

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du territoire sont :

- la consommation d'espace et l'étalement urbain qui s'est opéré ces dernières années, principalement sous la forme d'habitat pavillonnaire ;
- les milieux naturels (milieux humides, bocage, ripisylve) et leurs fonctionnalités (biodiversité) et les espaces agricoles au vu de leur fragmentation par le développement résidentiel, économique et des équipements ;
- la ressource en eau en lien avec le changement climatique ;
- les paysages et le patrimoine bâti présent sur le territoire communal ;
- les déplacements alternatifs à la voiture particulière, vis-à-vis des émissions de gaz à effet de serre .

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Dans le dossier relatif au projet de révision du PLU d'Avermes, les différents éléments attendus par le R.151-3 du code de l'urbanisme pour restituer cette démarche sont répartis dans le rapport de présentation qui comprend les trois documents principaux suivants :

- un diagnostic territorial (1^{ère} partie) ;
- les justifications des dispositions du PLU (2^{ème} partie) ;
- l'évaluation environnementale (3^{ème} partie) .

Les sous-parties constituant l'« état initial » et le « diagnostic socio-économique » auraient pu utilement intégrer un bref résumé des points essentiels à retenir tel que proposé pour l'activité agricole. Des tableaux de synthèse concluent l'état initial de l'environnement et le diagnostic socio-économique en ciblant les points forts et faibles, les enjeux par thématiques du territoire ainsi que leur hiérarchisation (enjeux fort ou modéré). Une synthèse globale des enjeux majeurs du territoire d'Avermes parachève le diagnostic territorial.

Une cartographie de synthèse croisant les différents enjeux du territoire en complément des tableaux de synthèse et de la partie contraintes et enjeux du territoire auraient permis d'avoir une vision précise de leur localisation.

Certaines données nécessiteraient d'être actualisées et déclinées à l'échelle communale. C'est le cas plus précisément des sous-parties « énergie » avec des données de 2015 à l'échelle de Moulins Communauté et « activité agricole » avec des données du recensement parcellaire graphique (RPG) datant de 2013 et 2015 et une enquête réalisée en 2016 par la chambre d'agriculture sachant que les données relatives au dernier recensement agricole 2020 viennent de paraître⁸.

Le document est bien illustré par de nombreuses photos et cartes. Cependant, la lecture est rendue difficile :

- d'une part, par des détails, des répétitions et un foisonnement de données qui complexifient la compréhension de certains paragraphes relatifs à l'évaluation des besoins en logements et la consommation d'espaces. Cette analyse pourrait être simplifiée dans le rapport de présentation et reportée dans une fiche complémentaire en annexe ;
- d'autre part, par la présence d'erreurs et d'incohérence⁹ qu'il s'agira de corriger.

L'Autorité environnementale recommande :

- **d'actualiser les données du diagnostic concernant les parties « activité agricole » et « énergie » ;**
- **de prévoir un résumé des principaux enjeux pour chaque sous-partie de l'« état initial » et du « diagnostic socio-économique » ;**
- **de rendre plus explicite les parties traitant du bilan de la consommation d'espace sur la période précédente et des besoins futurs en logements et en consommation d'espace ;**
- **de produire une carte de synthèse croisant les différents enjeux et contraintes du territoire communal.**

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

En préambule de l'état initial de l'environnement, le dossier fait référence aux objectifs et aux orientations du Scot de Moulins communauté approuvé en 2011 ainsi qu'aux programmes d'actions du PLH de Moulins communauté 2013-2018 et du PLH en cours de révision. Le diagnostic territorial décline les orientations et enjeux principaux du Sdage¹⁰ Loire Bretagne et du Sage¹¹ Allier aval.

La partie « justifications des dispositions du PLU » traite dans un chapitre 5 de la prise en compte des règles supra communales. Dans un tableau, les objectifs du Scot de Moulins Communauté et

⁸ <https://draaf.auvergne-rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/Recensement-agricole-2020.1153>

⁹ - dans le tableau relatif à la compatibilité du PLU avec les orientations du PLH 2013-2018, il est indiqué que le PADD définit un rythme de croissance de 1,2 % (page 287 – partie justification des dispositions du PLU) alors que dans le projet de PADD, il est précisé un objectif de croissance annuelle de 1 % de la population (page 10 – PADD) ;

- sur le zonage graphique et la cartographie présentée partie 2 « justifications des dispositions » - page 244 du rapport de présentation, le secteur UEi (incluant la zone d'activité des Petits Vernats à dominante de vocation d'activités de production, artisanales ou industrielles, de bureaux ou d'entrepôt) est plus vaste et comprend les parcelles ZB 16 et 17, parcelles exclues de la zone d'activité sur les cartographies présentées dans le PADD parce qu'elles constituent des surfaces agricoles à maintenir.

¹⁰ Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

¹¹ Schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

les orientations du PLH 2013-2018 en cours de révision sont listés et déclinés dans le PADD d'Auvernes ainsi que les huit enjeux identifiés par le Sage Allier Aval. En revanche, il n'est pas fait référence aux fascicules de règles du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)¹² notamment en ce qui concerne la consommation d'espace et la protection de la biodiversité¹³, ni au plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne¹⁴ devenu le document de référence de la gestion des inondations pour le bassin et pour la période 2016-2021. Pour ce qui concerne le PCAET¹⁵, une synthèse du diagnostic climat-air-énergie est proposée à l'échelle de Moulins communauté dans l'état initial, mais le dossier n'indique pas les principaux enjeux et actions mises en œuvre dans ce cadre.

Le dossier précise que « depuis la loi portant engagement national pour l'environnement de juillet 2010, lorsqu'il existe un Scot approuvé, les PLU n'ont pas à démontrer formellement leur compatibilité ou prise en compte des documents de rang supérieur aux Scot (Sdage, Sage, chartes...). [...] Or le Scot de Moulins couvre bien le territoire d'Auvernes. Il n'y a donc pas lieu de présenter l'articulation avec les autres documents cités ci-dessus ». Cependant, un Scot s'avère un document intégrateur lorsqu'il inclut les différentes évolutions réglementaires en vigueur. Toutefois, le Scot de Moulins Communauté a été approuvé le 16 décembre 2011. Au regard de son ancienneté, il n'assure pas son rôle de document cadre de référence s'agissant des différentes politiques sectorielles intervenues après cette date. C'est bien au PLU de les reprendre.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'analyse de l'articulation et de la justification du projet de révision du PLU d'Auvernes avec les dispositions de l'ensemble des documents d'ordre supérieur qu'il doit prendre en compte ou avec lesquels il doit être compatible, et qui sont postérieurs à la date d'approbation du Scot.

2.2. Aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de son évolution

2.2.1.1. Ressource en eau :

La question de l'eau, qu'il s'agisse de sa qualité et de sa quantité sur le territoire, est rapidement abordée dans le diagnostic et se retrouve dispersée dans l'ensemble du dossier alors que c'est un enjeu *qualifié de fort s'agissant de la valorisation des cours d'eau (rivière Allier et ses affluents)* en termes de fonctionnalité des milieux (Rivière Allier et les différents habitats dépendant d'elle) mais aussi vis-à-vis de la santé publique (eau potable) en lien avec le changement climatique.

- 12 Le Sraddet Auvergne-Rhône-Alpes a été approuvé par arrêté du préfet de région le 10 avril 2020. L'article 10 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a modifié les dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) et a introduit l'élaboration d'un Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET) parmi les attributions de la région en matière d'aménagement du territoire. Les objectifs du Sraddet s'imposent aux documents locaux d'urbanisme (SCoT et, à défaut, plans locaux d'urbanisme, cartes communales, plans de déplacements urbains, plans climat-air-énergie territoriaux et chartes de parcs naturels régionaux) dans un rapport de prise en compte, alors que ces mêmes documents doivent être compatibles avec les règles générales du Sraddet.
- 13 Notamment les règles n°4 – gestion économe et approche intégrée de la ressource foncière ; n°5 – densification et optimisation du foncier économique existant ; n°6 – encadrement de l'urbanisme commercial ; n°7 – préservation de la ressource en eau ainsi que la partie concernant « la protection et restauration de la biodiversité ».
- 14 Ce document fixe les objectifs en matière de gestion des risques d'inondations et les moyens d'y parvenir, et vise à réduire les conséquences humaines et économiques des inondations. Le PGRI est opposable à l'administration et à ses décisions. Il a une portée directe sur les documents d'urbanisme, les plans de prévention des risques d'inondation, les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau.
- 15 Le PCAET de Moulins communauté est actuellement en cours d'adoption :
 - Par délibération du 4 mars 2021, le Conseil communautaire a validé le projet de PCAET avec : son diagnostic territorial, sa stratégie et son programme d'actions. Ce projet de PCAET a été soumis aux avis des services de l'Etat (DDT, ARS) et à l'Autorité environnementale.
 - Conformément à l'article L 123-19 du code de l'environnement, l'ensemble des pièces constitutives du projet de PCAET et les différents avis ont été mis à disposition du public par voie électronique durant 30 jours : du 15 octobre 2021 au 15 novembre 2021 – site <https://www.agglo-moulins.fr/actions-projets/plan-climat-air-energie-territorial.html>.

Ainsi, l'état initial se contente d'indiquer que la qualité est moyenne sur cette partie du cours d'eau (page 33 – rapport de présentation – diagnostic territorial) et il rappelle *que la commune est entièrement en zone vulnérable au titre de la directive nitrates* dans la sous-partie 3.4.6 relative à l'activité agricole. Le rapport de présentation ne précise à aucun moment, les objectifs d'atteinte de qualité écologique, ni les perspectives d'évolution de la ressource globale¹⁶.

L'Autorité environnementale recommande d'intégrer dans l'état initial les objectifs d'atteinte de qualité et du bon état écologique de la ressource en eau et d'évaluer les besoins présents et futurs des différents usages, notamment au regard du changement climatique.

2.2.1.2. Milieux naturels et ses fonctionnalités

Le dossier identifie et présente les différents zonages réglementaires et inventaires, ainsi que la trame verte et bleue issue du SRCE Auvergne¹⁷. Une carte des usages et fonctions de la trame verte et bleue a été élaborée mais celle-ci se contente de répertorier les différents milieux (forêts et milieux semi-naturels, surfaces en eau ou indéterminées, territoire agricoles et territoires artificialisés) sans identifier les espaces à enjeux, les corridors ou continuités écologiques à préserver ou les secteurs de rupture à restaurer.

En ce qui concerne la biodiversité, le projet évoque la richesse des milieux (espaces boisés, ripisylves, bocage, étangs et ruisseaux, la rivière Allier) et des espèces animales et végétales¹⁸ associées. On peut cependant s'interroger sur l'exhaustivité des inventaires Habitat, Faune, Flore qui semblent se limiter aux zonages réglementaires et inventaires présents sur le val d'Allier dans la partie ouest du territoire, sans s'attarder sur les autres secteurs de la commune. *Pourtant, le dossier indique que le territoire communal présente d'autres espaces qui méritent d'être conservés*¹⁹ ; Les milieux naturels, les paysages et les fonctionnalités écologiques sont jugés à enjeux forts dans le dossier, alors que la flore et la faune à enjeu médian.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'état initial de l'environnement en réalisant une étude plus approfondie des fonctionnalités écologiques (habitat, faune, flore) sur l'ensemble du territoire communal, et d'identifier les potentielles inter-connexions avec des corridors limitrophes ou situés à proximité.

16 Ce point est évoqué dans l'annexe sanitaire du dossier qui précise aussi que les différentes ressources en eau potable du SIAP sont suffisantes pour couvrir les besoins futurs de la commune.

17 Le Srdet Auvergne Rhône-Alpes a été approuvé par arrêté du Préfet de Région le 10 avril 2020 et se substitue à compter de cette date aux deux schémas de cohérence écologique (Srce) Auvergne et Rhône-Alpes préexistants.

18 Plus particulièrement sur le Val d'Allier en zone Natura 2000 ou en en Znieff de type 1 et 2, on peut relever la présence :

- d'espèces d'oiseaux d'intérêt majeur telles qu'une petite colonie de Sterne, le Milan noir nicheur et une population assez importante d'Édicnème criard mais aussi des espèces migratrices et hivernantes ;
- d'espèces végétales à fort enjeu patrimonial : Frênes à feuilles étroites, Lindernie rampante, Lupin réticulé, Gratiolle officinale
- de milieux humides remarquables dont 5 milieux déterminants ;
- d'une avifaune dense avec entre-autres 13 espèces nicheuses inscrites sur la liste rouge régionale et 13 autres déterminantes ; le Castor d'Europe est présent sur le secteur, espèce de mammifère de la liste rouge ;
- l'intérêt floristique se note par la présence de quatre espèces menacées dont une protégée ;
- d'une dynamique fluviale de l'Allier créatrice de milieux très diversifiés : forêt alluviale ou ripisylve, vasières, grèves, plages sableuses, pelouses sèches, boires et reculs ;

19 - les divers boisements constituant des ensembles naturels de qualité ;
- les haies et les bosquets, car ils assurent une multitude de fonctions agronomiques, effet de brise-vent, protection du bétail contre les intempéries, lutte contre l'érosion, capacité de drainage, production de petites baies pour la faune sauvage ;
- des zones humides, car elles ont un rôle hydraulique de « tampon » ralentissant les inondations, un rôle de filtre des matières polluantes, ainsi qu'un rôle de réservoir biologique ;
- la dynamique fluviale (érosion des berges, dépôt sableux, inondations) car elle permet l'expression de la diversité des milieux concernant l'ensemble de la faune et de la flore (les oiseaux étant de bons indicateurs de richesse biologique d'un site)

S'agissant des milieux humides, le dossier ne propose pas de carte de localisation de l'enveloppe de présomption des zones humides du Sage Allier aval, pourtant évoqué dans le diagnostic²⁰. Il recense principalement des zones potentiellement humides en bordure des cours d'eau et plans d'eau ou mares sur la base d'un repérage photographique et de terrain sans étude pédologique.

L'Autorité environnementale recommande de :

- **compléter la partie diagnostic par une carte de localisation des zones humides Loire-Bretagne et du bassin versant de l'Allier aval sur le territoire communal ;**
- **se conformer à la méthode et aux critères fixés par la législation pour déterminer la présence des zones humides notamment sur les secteurs susceptibles d'être impactés par le développement urbain et économique futur .**

2.2.1.3. Gestion des eaux usées et des eaux pluviales

La commune est raccordée à la station d'épuration des Isles de Moulins d'une capacité de 50 000 équivalents habitants et la compétence de l'assainissement non collectif est exercé par la communauté d'agglomération de Moulins.

Le dossier indique que « *la commune n'a pas établi de zonage d'assainissement pluvial, néanmoins aucun dysfonctionnement majeur ou d'inondations chroniques n'est connu à ce jour* » (page 10 – document 8.3 mémoire des annexes sanitaires) sans apporter d'autres précisions.

L'Autorité environnementale recommande de répertorier précisément les points de dysfonctionnement du réseau d'assainissement ainsi que de la gestion des eaux pluviales sur les zones actuellement urbanisées et celles destinées à le devenir.

2.2.1.4. La consommation d'espaces

Depuis 2000, la surface artificialisée du territoire communal est passée d'environ 338 ha à 486 ha à raison d'une augmentation moyenne annuelle de 8,7 ha. Ces emprises ont été gagnées sur le foncier agricole. Le dossier précise que les disponibilités en 2020 du PLU approuvé en 2007, étaient de 204,5 ha dont 108,6 ha²¹ pour l'habitat et 95,9 ha pour l'accueil d'activités économiques. Les surfaces mobilisées pour l'habitat excèdent de plus de 54 ha et de plus de 1000 logements, les potentiels identifiés à l'échéance du Scot, soit 2032, et d'environ 39 ha pour les activités à vocation économique.

S'agissant du foncier résidentiel, entre 2005 et 2020, 296 logements ont été construits au rythme annuel moyen de 18,5 logements soit une densité moyenne de 9,6 logements par ha dont la majorité de maisons individuelles. La consommation foncière a été de 30,7 ha.

En ce qui concerne le foncier économique, entre 2005 et 2015, la consommation foncière pour les activités a été de 92 ha soit 8,35 ha par an, dont 52 ha ont été mobilisés pour l'opération des portes de l'Allier.

Au global, le dossier met en évidence que la consommation d'espace a été forte depuis l'approbation du PLU initial mais sans toutefois souligner un enjeu fort sur la maîtrise de la consommation d'espace.

20 Cet inventaire n'est pas exhaustif, le Sage définit notamment des enveloppes de probabilité de présence de zones humides » - page 72 du diagnostic territorial ;

21 Dont environ 18 ha en zone UB, UC, 2 ha en zone AUH1 de la ZAC coeur de ville, 49,9 ha en zone AUH, 38,8 ha en secteur UD. À raison d'une densité de 15 logements / ha, les disponibilités du PLU de 2007 correspondraient à un potentiel de construction de 1630 logements, soit une urbanisation de 50 ans à raison de 32,6 logements par an.

2.2.1.5. L'agriculture

L'agriculture occupe une place importante sur la commune d'Avermes comme en témoigne l'analyse réalisée en partie 3.4.6 du dossier. Il est fait le constat que le parcellaire agricole est fragmenté et mité, que la production est en cours d'évolution et que des potentialités de changement de destination du bâti traditionnel sont envisageables. Ce secteur est fragilisé par le vieillissement des actifs et le développement résidentiel et économique. L'enjeu consiste à maintenir l'activité agricole et son outil de production, et de préserver le paysage.

2.2.1.6. Paysage et patrimoine culturel

Le dossier présente une carte des différentes entités paysagères sur le territoire ainsi que leurs caractéristiques. Cette partie est illustrée par de nombreuses photos, et si elle évoque des points de vue, le patrimoine et les éléments paysagers à préserver ainsi que des franges à traiter sur le territoire communal, elle ne les identifie pas précisément. Le même constat ressort de l'analyse architecturale et urbaine proposée concernant le patrimoine historique et bâti. La partie relative à la morphologie urbaine²² est très détaillée et n'apporte pas de plus-value à la démonstration, excepté de visualiser l'évolution du développement de l'urbanisation de 1946 à 2015.

Pour la bonne information du public, l'Autorité environnementale recommande de cartographier à l'échelle communale les points du territoire (point de vue, éléments paysagers et bâtis) revêtant un enjeu paysager ainsi que les franges urbaines/rurales à préserver.

2.2.1.7. Les risques naturels et technologiques

Les risques naturels sont bien répertoriés. La commune est incluse dans le territoire à risque important d'inondation (TRI) de l'agglomération Moulinoise. Le plan de prévention des risques naturels inondation (PPRni) de la rivière Allier couvre la partie ouest de la commune.

Le dossier, dans sa sous-section 2.1.6 « Sites et sols pollués » expose la situation de la société JPM²³ située en centre-ville, suite à sa fermeture en 2013. Ses activités ont été à l'origine de pollutions chroniques des sols et de pollutions accidentelles du ruisseau dit « La Rigollée » en limite du site. Les études de caractérisation ont permis de détecter principalement deux sources de pollution aux solvants chlorés et un arrêté prévoit que certaines de ces zones polluées doivent être traitées.

Il n'est cependant pas fait mention de l'ancienne station ELF, également recensée dans la base de donnée BASOL²⁴.

L'Autorité environnementale recommande de compléter cette analyse des sites et sols pollués ou potentiellement pollués en faisant un état complet des sites présents sur le territoire.

Le dossier identifie également un risque de transport de matières dangereuses lié à l'importance du trafic poids lourds sur la RN7 qui traverse le territoire.

22 De la page 130 à 150 du rapport de présentation – diagnostic socio-économique.

23 La société Emile CHAUVAT s'est installée à Avermes en 1963 et est devenue JPM en 1980 puis filiale du groupe suédois ASSA ABLOY en 1997. Elle est spécialisée dans la conception et la fabrication de dispositifs de fermetures (serrures, barillet à clés, fermetures anti-paniques,...), diverses activités d'usinage, le travail mécanique des métaux, de traitement de surfaces telles que chromage, nickelage et zingage.

24 Information de l'administration concernant une pollution suspectée ou avérée (ancienne dénomination : BASOL)

2.2.1.8. Les nuisances sonores

Le territoire est exposé au bruit lié à la traversée du territoire communal par de nombreuses infrastructures (la RN7 (catégorie 2), la ligne ferroviaire Clermont-Paris (catégorie 2), la RD707 (catégorie 3). Des cartes d'exposition au bruit sont présentées pour les routes nationales et départementales, cependant les zones à enjeux ne sont pas précisées. En effet, les cartes proposées reprennent les périmètres des différents arrêtés préfectoraux, sans apporter d'analyse sur les secteurs résidentiels les plus impactés et l'identification d'éventuels point noirs de bruit. L'enjeu est qualifié de fort pour les risques naturels et technologiques ainsi que les nuisances.

2.2.1.9. Climat, énergie, transport et qualité de l'air

Si la collectivité fait l'effort d'intégrer un chapitre relatif au diagnostic du PCAET de Moulins²⁵ communauté, il aurait été opportun de se focaliser davantage sur le territoire communal et d'évoquer les enjeux principaux identifiés dans le programme d'actions et leur traduction dans le projet de PLU. Il s'agit plus particulièrement de la question du changement climatique au travers des risques d'inondations dans la mesure où Avermes est un territoire concerné par un TRI, du phénomène des îlots de chaleur²⁶, de la pollution atmosphérique et de la mobilité²⁷, puisque le territoire est concerné par une circulation de transit importante et des déplacements essentiellement effectués en voiture particulière. Il s'agit également de préserver, voire augmenter le stock carbone du territoire²⁸. Cette thématique est qualifiée d'enjeu fort en synthèse. Le bilan carbone global de la révision du PLU n'est pas fourni.

L'Autorité environnementale recommande de rappeler les principaux enjeux et actions du PCAET de Moulins Communauté et de décliner plus finement à l'échelle de la commune d'Avermes les données relatives au volet climat, air et énergie et de réaliser une analyse du bilan carbone au niveau communal.

2.3. Alternatives examinées et justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement

La justification des choix retenus est présentée dans la partie 2 du rapport de présentation intitulée « justifications des dispositions du PLU ».

2.3.1. Le projet démographique

S'agissant de l'évolution démographique du territoire, le rapport de présentation propose un scénario « stabilité » ou au « fil de l'eau ». Le projet de PLU propose cependant de ne pas le retenir et privilégie d'augmenter sa population en s'appuyant sur le scénario dit compatible « Scot/PLH »²⁹. Le projet envisage une croissance démographique moyenne annuelle de 1 %. Il motive ce choix par les équipements disponibles, la qualité de vie et de l'attractivité tant résidentielle qu'économique du territoire communal. Il vise aussi à répondre et anticiper le phénomène de vieillissement, l'évolution de ménages mono-parentaux et la décohabitation qui sont particulièrement significatifs à Avermes.

25 Objet d'un [avis de l'Ae national en date du 7 juillet 2021](#)

26 Fiche action 4.3.1 lancer une politique de lutte contre les îlots de chaleur urbain

27 Axe 5 : un territoire aux mobilités adaptées

28 Axe 4 Adapter les pratiques au climat de demain – 4.4.4 inventorier et prendre en compte les zones humides de son territoire

29 Ce scénario a été établi à partir des données des recensements détaillés de l'INSEE de 1999, 2014 et le dernier disponible de 2018, une projection compatible avec le Scot (2012-2013)¹ et le PLH (2013-2018), fondée en regard des paramètres de croissance démographique, de la taille des ménages, de la vacance du parc existant, de renouvellement du parc (démolitions).

On peut cependant s'interroger sur le choix de ce scénario démographique au regard de :

- la croissance démographique retenue dans le PLH 2013-2018 de l'ordre de 0,5 % (fourchette basse) à 0,8 % par an (fourchette haute) ;
- l'évaluation 2011-2017 du Scot dans le cadre de sa révision, faisant le constat d'une dynamique démographique en deçà de ce qu'il ambitionnait soit 0,54 % sur la période 2011-2014 au lieu des 0,84 % initialement prévu (fourchette basse) ;
- la croissance moyenne annuelle de la population communale sur la période 2013-2018 qui s'établit autour de 0,6 % et à 0,1 % sur la période 2008-2013.

Le dossier évoque par ailleurs que *l'ambition communale est un projet ancré dans le cœur de l'agglomération de Moulins avec une capacité d'accueillir ou maintenir une population et des entreprises nouvelles qui s'inscrit dans la qualité des dessertes exceptionnelle et la diversité des services et ses équipements disponibles à une échelle plus large que celle du territoire communal*. Or, si cette réflexion menée à l'échelle intercommunale est louable, elle ne transparaît pas du tout dans le dossier. En effet, aucune démonstration n'est présentée à cette échelle pour justifier de la recherche de cet équilibre par le projet de PLU.

L'Autorité environnementale recommande de revoir le scénario démographique pour s'assurer d'une meilleure estimation des besoins futurs tout en démontrant la recherche d'un équilibre territorial à l'échelle intercommunale.

2.3.2. La consommation d'espace

S'agissant de l'habitat, les objectifs poursuivis par les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) consistent en la densification du bâti et en la diversification de l'offre avec l'application d'un principe de densité.

Cette volonté de densification reste cependant très limitée dans le PLU au regard des objectifs de densité prévus de 15 logements par hectare du PLH³⁰. En effet, les besoins ont été évalués à 597 logements sur un total de 46 ha. Cependant, à peine 1/5^e de cet ensemble, (soit 123 logements répartis sur les secteurs AUH1d, AUH2g et AUH3i) visent une densité moyenne comprise entre 15 et 20 logements à l'hectare sur environ 7,5 ha contre 474 logements sur les 38,7 ha restants où la densité moyenne s'établit à 12 logements par hectare.

En matière de développement économique, le dossier ne recense pas, ni ne localise les disponibilités et les friches existantes concernant les activités économiques et les équipements, exceptés les secteurs identifiés en OAP, contrairement aux préconisations du Scot.

Le projet mériterait d'être consolidé, en particulier s'agissant des objectifs de densification du tissu urbain se limitant au secteur de la ZAC cœur de ville sur environ 2 ha et au renouvellement urbain (friches liées notamment au transfert de certaines entreprises vers le pôle commercial des « Portes de l'Allier »). Il est nécessaire d'aller plus loin qu'un simple effet d'annonce en proposant des mesures concrètes permettant de prioriser et d'optimiser l'utilisation du foncier disponible (choix de densité et de formes urbaines) aussi bien dans les zones urbaines que dans les zones à urbaniser (OAP notamment).

L'Autorité environnementale recommande de consolider la justification des choix du projet de PLU en présentant, de manière concrète, comment ont été pris en compte les objectifs

³⁰ Tableau détaillé des surfaces disponibles en secteur urbain (U) ou à urbaniser (AU) – page 212 du rapport de présentation – justifications des dispositions du PLU.

prioritaires de maîtrise du développement urbain et de densification du tissu urbain existant, avant d'envisager des extensions urbaines.

2.4. Incidences du projet de révision générale du plan local d'urbanisme (PLU) sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser

Les incidences du projet de PLU sont présentées dans la partie 3 du rapport de présentation nommée « évaluation environnementale ». Elles sont déclinées suivant les thématiques exposées dans le diagnostic, en abordant les perspectives d'évolution et de développement, les objectifs du PLU, les incidences négatives et positives du projet, les mesures compensatoires envisagées.

Cette analyse demeure très superficielle. Les incidences positives du projet reposent sur des objectifs très généraux tels que l'habitat durable, la gestion économe de l'espace, les techniques d'aménagement (la limitation de l'imperméabilisation des sols, la rétention et l'infiltration des eaux pluviales à la parcelle et le ralentissement du ruissellement de l'eau), le développement de nouvelles formes d'habitat. Le dossier s'appuie aussi sur l'identification de « continuités vertes et bleues » et notamment des zones humides destinées à être protégées. Les incidences négatives sont peu développées, avec l'absence d'analyse des impacts de l'urbanisation future sur l'environnement sur toutes les thématiques. Le dossier renvoie systématiquement aux contraintes présentes sur le territoire, à d'autres procédures tels que le Sdage et le Sage, aux études d'incidences « loi sur l'eau » et à des mesures à définir très tardivement au stade des études d'impact des projets³¹... Cette partie traduit un engagement insuffisant de la collectivité en matière de maîtrise de l'étalement urbain dans le cadre de son projet de planification territoriale, qui renvoie globalement la prise en compte des enjeux au stade de la réalisation des projets d'urbanisation.

31 Différentes citations du dossier :

- Le PLU en la matière s'appuie essentiellement sur les procédures de SDAGE et SAGE et agit en ce qui le concerne par la mise en place de la trame verte et bleue ;
- Outre l'enjeu quantitatif, la maîtrise de la qualité de la ressource en eau constitue ainsi un enjeu majeur. Le maintien de la qualité des eaux (y compris la teneur en nitrates) reste cependant un enjeu fort du Sage Allier aval ;
- Le maintien de la continuité biologique des cours d'eau est obligatoire au titre de la loi sur l'eau, mais aucune disposition légale équivalente n'existe pour les autres milieux ;
- Le projet urbain avec l'augmentation modérée de 740 habitants et 700 logements qu'il engendre, pourrait entraîner une augmentation des consommations en eau potable et en assainissement de l'ordre de 20 % à consommation constante par habitant. Des dispositifs de moindre consommation et des campagnes de sensibilisations devraient cependant atténuer ces incidences inhérentes à tout développement et permettre de ne pas augmenter les volumes de consommation ;
- Les impacts de projets de création ou d'extension de zones d'activités économiques devront faire l'objet d'études d'impacts et d'études d'incidences « loi sur l'eau » avec le souci d'éviter de contraindre encore plus les continuités naturelles ;
- Les impacts d'imperméabilisation des surfaces doivent pouvoir être réduits par une gestion de l'eau à l'échelle de la parcelle ou de l'opération, comme le prescrivent les OAP ou le règlement.
- Le PLU exprime des objectifs clairs de préservation de la ressource représenté par les sols, notamment à vocation agricole, même s'il n'est pas en mesure d'intervenir sur le développement des activités agricoles ;
- les impacts liés aux infrastructures doivent faire l'objet de mesures compensatoires et permettre de rétablir des continuités fonctionnelles et écologiques. Néanmoins, il n'est pas toujours possible de rétablir la situation antérieure pour la faune sauvage. Ainsi, le double franchissement ferroviaire et routier est une contrainte forte sur le territoire d'Auvernes ;
- En ce qui concerne les espaces économiques, la définition des zonages ne permet pas d'envisager les incidences éventuelles sur les milieux naturels. En effet, en fonction du degré d'imperméabilisation ou d'occupation, des emprises plus ou moins vastes sont mobilisées ou au contraire laissées pour certaines d'entre elles en « friches naturelles ».
- concernant les incidences potentielles à l'échelle d'un projet, il est jugé nécessaire de réaliser systématiquement des examens exhaustifs menés par un écologue généraliste, aux bonnes périodes de prospection, afin de déterminer les différents enjeux faunistiques et floristiques des zones écologiques susceptibles d'être impactés et qui, dans le cas où les enjeux s'avèrent importants, rédigera les mesures compensatoires à mettre en place ainsi que leur coût.

Le dossier montre que les zones urbaines (U) disposeraient d'une capacité foncière de densification mobilisable de 28 ha pour l'habitat et de 49,5 ha pour l'activité et les équipements. À plus ou moins long terme, les secteurs d'extension (AU) représentent une enveloppe supplémentaire de 18 ha pour l'habitat et 5,5 ha pour les équipements et l'activité économique. Ces secteurs font l'objet de 12 OAP dont neuf pour la création de logements (18 ha), deux à vocation économique (3,08 ha), une pour le développement d'équipements collectifs ou d'intérêt public (2,44 ha).

Il n'est proposé aucune mesure d'évitement, ni de solutions de substitution raisonnables aux impacts des futurs secteurs à urbaniser (U et AU). Le dossier évoque « des mesures de compensations » qui portent sur la réalisation de bassins de retenue d'eaux pluviales ou des plans de paysages qui accompagneraient l'urbanisation des différents secteurs d'OAP. Ces dispositions ne sont pas à proprement parler des compensations des impacts au sens de l'évaluation environnementale, mais des dispositions accompagnant l'urbanisation. Pourtant le dossier indique qu'environ 86,5 ha sont susceptibles d'être affectés³², ce qui témoigne d'impacts importants potentiels du projet de PLU sur les enjeux environnementaux, sans qu'ils ne soient concrètement étudiés et qualifiés.

En matière de consommation d'espace, au vu du scénario démographique retenu et de l'estimation des besoins fonciers projetée insuffisamment justifiés, la prise en compte au juste niveau des enjeux de gestion économe de l'espace et de préservation des espaces naturels et agricoles sur le territoire communal ne semble pas garantie³³.

Afin de pouvoir apprécier la bonne prise en compte des enjeux par le projet de PLU, l'Autorité environnementale recommande de reprendre cette partie en :

- **justifiant les besoins fonciers au regard du recensement des capacités en dents creuses et des surfaces prévues en extension, aussi bien sur le secteur résidentiel que pour les activités économiques et les équipements ;**
- **décrivant précisément les mesures d'évitement, en particulier les alternatives envisagées au développement, et les mesures de réduction du projet de PLU ;**
- **traduisant concrètement cette analyse des milieux impactés sur les focus proposés qu'il s'agisse des parcelles agricoles exploitables déclarées ou non à la PAC, de la trame verte et bleue mise à jour, des points d'intérêt paysager : cette analyse est à mener aussi bien sur les secteurs situés en dents creuses que sur celles en extension à vocation d'habitat, d'activités et d'équipements.**

Les incidences au titre de Natura 2000 font l'objet de la sous-partie 9 de l'évaluation environnementale. Le projet de PLU d'Avermes prévoit le classement en zone naturelle de la vallée de l'Allier qui sera ainsi préservée de toute construction. Si tous les cours d'eau ne sont pas classés en

32 - 5,8 ha environ de zonage U et AU au sein d'espaces naturels correspondant à des fragments de ripisylve ou des espaces en friches ;

- 43,7 ha environ de zonage U et AU impactent des espaces agricoles recensés au RPG 2015, dont 29,6 ha en zone U et 14,1 ha en zone AU ;

- 37 ha avec des vocations résidentielles de jardins et parcs d'agrément ou de loisirs.

33 - Globalement, les mesures proposées dans le PLU permettent de limiter et de cadrer le développement de l'urbanisation, même si la consommation reste élevée avec un impact fort sur l'artificialisation et l'imperméabilisation des sols et la mobilisation de terrains à plus ou moins faible valeur agronomique ;

- Les opérations d'extension urbaine à vocation d'habitat devront respecter les densités minimales brutes pour respecter une moyenne de logements par ha. Des valeurs minimales de 10 à 12 logements à l'ha apparaissent moins favorable à l'économie d'espace, dans la mesure où elles caractérisent le type d'habitat pavillonnaire actuellement prédominant, à savoir le maintien d'un modèle d'habitat individuel discontinu de type lotissement. En sens inverse, ces valeurs peuvent être considérées comme des progrès notables en analysant les densités moyennes qui étaient jusqu'alors faibles ;

zone naturelle, ils bénéficient d'une protection stricte de 20 mètres de part et d'autre de leurs rives. De plus, la commune étant classée en zone vulnérable à la pollution par les nitrates, les agriculteurs sont tenus de respecter un programme d'actions défini par arrêté préfectoral. Le projet protège aussi des éléments remarquables au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme, en particulier les principaux corridors écologiques de la trame bleue essentiellement constituée du réseau hydrographique à savoir l'Allier et ses affluents, les zones humides identifiées dans le cadre d'un repérage sur photo aérienne puis validées par une visite sur le terrain.

Cette sous-partie conclut que la mise en œuvre du PLU n'entraînera pas d'incidences susceptibles d'affecter de façon notable les sites Natura 2000 présents sur le territoire communal. Toutefois, le dossier évoque que seules des incidences mineures liées à la qualité de l'eau pourraient éventuellement se produire mais que des mesures sont prévues pour les éviter et les limiter.

L'Autorité environnementale rappelle que le projet de révision du PLU doit démontrer l'absence d'incidences notables sur les sites Natura 2000, ce qui ne semble pas être le cas. En effet, le dossier énonce les points de vigilance suivants :

- *« L'augmentation de l'urbanisation même réduite est susceptible d'avoir des incidences en matière de pollution des milieux (notamment en matière de rejets des eaux usées) et de la hausse de la fréquentation des milieux sensibles ; »*
- *« concernant les emprises de la station d'épuration, compte tenu de leur proximité avec la ZPS, il conviendra de porter une attention particulière à l'artificialisation liée à d'éventuels aménagements futurs, notamment en matière d'imperméabilisation et de rejets. »*

L'Autorité environnementale recommande de présenter les mesures d'évitement et de réduction qui seront prises pour garantir l'absence d'incidences sur les zones Nature 2000 : ZSC de la « Vallée de l'Allier Nord » ; ZPS du « Val d'Allier Bourbonnais ».

2.5. Dispositif de suivi

Un dispositif de suivi des effets du PLU est proposé dans la partie 2 du rapport de présentation « justifications des dispositions du PLU », sous forme de trois tableaux présentés séparément selon les zones concernées et les trois objectifs poursuivis (dynamique démographique et habitat – développement économique – préservation écologique et paysagère). Cette approche segmentée du suivi ne permet pas de disposer d'une vision globale des effets négatifs du PLU. Par exemple, il semble que seul l'impact des opérations d'aménagement et construction soit mesuré en zones naturelle et agricole, et plus particulièrement la préservation ou la valorisation des éléments de la trame verte et bleue (TVB). Ceci paraît très limité et rend difficilement appréciable l'efficacité des mesures de suivi proposées. Celles-ci mériteraient d'être par ailleurs précisées. De plus, l'état de référence pour procéder à ce suivi n'est pas proposé, les sources des données ainsi que la périodicité de ces relevés ne sont pas toujours renseignées.

L'Autorité environnementale rappelle que ce suivi doit permettre d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'envisager, si nécessaire, les mesures correctives appropriées pour y remédier.

L'Autorité recommande de revoir la présentation du dispositif de suivi afin d'avoir une vision de l'ensemble des incidences du projet, permettant d'apprécier l'efficacité des mesures prises, tout en le précisant et en le complétant d'un état de référence, de chaque source et de leur périodicité.

2.6. Méthodes

Malgré le rappel de l'articulation de l'évaluation environnementale avec le PLU en préambule de cette partie, le caractère itératif de la démarche d'évaluation environnementale ne transparaît pas dans le dossier, s'agissant de sa traduction concrète dans le choix des secteurs à urbaniser. Elle s'avère parfois fastidieuse voire incompréhensible.

Le rapport de présentation présente la méthodologie de l'évaluation environnementale. Il se contente de décrire brièvement la démarche de réflexion³⁴ menée par le biais de « réunions de travail et de production de documents et d'observations de terrain ». Les résultats de ces analyses bibliographiques enrichies de prospection de terrain en ce qui concerne les inventaires Habitat, Faune, Flore sont insuffisamment repris dans le dossier s'agissant des zones affectées par le projet de PLU.

S'agissant de l'analyse locale de la trame verte et bleue, le dossier indique que son identification repose sur les données cartographiques TEREMA disponibles complétées par l'examen des photos aériennes et des visites de terrain. La méthodologie d'établissement de cette trame verte et bleue mériterait d'être davantage précisée qu'il s'agisse des sources, des dates et autres travaux nécessaires à son élaboration .

L'analyse des incidences du PADD sur l'environnement demeure très théorique. 12 enjeux ont été déterminés comme prioritaires et ont fait l'objet d'une analyse matricielle par croisement des thèmes avec les 4 défis et 14 objectifs retenus du PADD. Cette analyse nécessiterait d'être davantage expliquée pour être comprise.

Une partie spécifiquement consacrée à la méthodologie pourrait être proposée en annexe afin de rendre plus aisée et compréhensible la lecture du rapport de présentation par le public.

L'Autorité environnementale préconise de simplifier la description de l'analyse du PADD, en renvoyant à une annexe dédiée à la définition des différentes méthodologies et aux conclusions des travaux bibliographiques et des inventaires de terrain.

2.7. Résumé non technique de l'étude d'impact

Un résumé non technique est proposé en préambule du rapport de présentation, et ce même document fait aussi l'objet de la pièce 9 du dossier de révision générale sans apporter aucune plus-value. Cette synthèse est particulièrement dense et sa présentation s'avère peu pédagogique pour le public. Si des cartes issues du PADD complètent l'ensemble, elles ne permettent pas de faire ressortir clairement les enjeux et les impacts du projet de PLU, ni les mesures mises en œuvre pour les éviter, réduire et compenser « ERC ». Les douze OAP dédiées à l'habitat, aux activités économiques et aux équipements n'y figurent pas.

L'Autorité environnementale recommande de revoir la présentation du résumé non technique en affichant les objectifs chiffrés qui ont permis d'établir le projet, ainsi que les dispositifs opérationnels qui permettront de les atteindre en matière d'optimisation du foncier, de renouvellement urbain, et de prendre en compte aussi les conséquences des recommandations du présent avis.

34 - la phase dite de « processus itératif » marquée par des échanges, réunions de travail et de production de documents et d'observations de terrain ;
- la phase finale d'analyse globale du projet de PLU, et en particulier des incidences notables sur l'environnement ;

3. Prise en compte de l'environnement par la révision générale du plan local d'urbanisme (PLU)

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

Le PADD vise à encadrer la croissance et le renouvellement démographique notamment en garantissant un développement communal centré sur le cœur de ville et en diversifiant l'offre de logements. .

Le projet de PLU prévoit l'urbanisation à court terme de 28 ha pour l'habitat et de 49,5 ha pour l'activité et les équipements, en zones urbaines (U), et à plus ou moins long terme de, 18 ha pour l'habitat et 5,5 ha pour les équipements et l'activité économique en zones à urbaniser (AU). Le dossier précise que les besoins prévus en extension seront encadrés par 12 OAP. On peut relever que les surfaces urbanisables ont augmenté de 46,3 ha dont 22,5 ha en particulier en faveur des espaces réservés aux équipements (Ueq). Le dossier indique que le PLU révisé entraîne une forte diminution des zones d'habitat diffus. Les zones d'urbanisation future AU d'un potentiel de 188 ha dans le PLU de 2007 ont été réduites à 23,5 ha, mais un volume important se retrouve classé en zone urbaine.

Concernant le dimensionnement des surfaces des zones urbaines et à urbaniser :

- s'agissant des espaces résidentiels, les zones mixtes denses du centre-bourg³⁵ (Ub) et à dominante d'habitat collectif³⁶ (Uc) couvrent près de 5 ha, alors que la zone Ud³⁷ correspondant aux extensions résidentielles contemporaines représentent 228 ha ; 17 changements de destination de bâtiments en milieu agricole sont prévus mais le dossier ne précise pas si leur nombre est inclus dans l'estimation des besoins en logements.
- En matière d'espace à vocation économique, les zones existantes restent dans une enveloppe approximative de 239 ha en décomptant l'opération des portes de l'Allier dans le PLU de 2007, avec une disponibilité de l'ordre de 55 ha. Deux zones à urbaniser subsistent (AUEi et AUEj) pour un total de 3,1 ha. Le dossier précise que les disponibilités des zones U et AU à vocation économique étaient de 94,4 ha en 2021.
- le zonage relatif aux zones sportives, de loisirs ou d'équipements collectifs (Ueq) couvre 53,11 ha contre 30,59 ha dans le PLU de 2007 et prévoit une zone à urbaniser (AUUeq) de 2,44 ha ; un emplacement réservé est prévu pour l'extension des services techniques sur une surface de 5 361 m² ;

L'Autorité environnementale constate que compte tenu du dimensionnement des différentes zones urbaines et à urbaniser, des disponibilités foncières estimées et des densités projetées, la contribution du PLU d'Avermes aux objectifs de moindre consommation d'espace et d'étalement urbain semble limitée, en particulier du fait de l'absence de justifications des besoins recensés, aussi bien à l'échelle communale qu'à celle de Moulins communauté.

L'Autorité environnementale recommande de mieux justifier les besoins de consommation d'espace et de préciser comment le projet de PLU s'inscrit dans la trajectoire de réduction de consommation d'espace prévue par la loi climat et résilience.

Un phasage des zones à urbaniser a été établi : à court terme (AU1), moyen terme (AU2) et long terme (AU3). Pour ces dernières, l'ouverture à l'urbanisation est conditionnée à une procédure de

35 Construction de corps bâtis d'une hauteur moyenne en rez-de-chaussée + combles ou R+1 ;

36 Constructions en R+4 à R+12 pour les tours parcellaires très denses ;

37 Constructions en R à R+1 dominantes.

modification ou de révision du PLU avec une argumentation. Cette priorisation n'a pas fait l'objet d'une justification dans le dossier et elle semble privilégier les zones en extension plutôt que la densification des secteurs non bâtis intégrés dans le tissu urbain existant, en affectant directement le milieu agricole notamment sur le secteur « les Portes de l'Allier ».

Les OAP ne donnent que des indications imprécises sur les projets urbains souhaités. De plus en l'absence de description du contexte initial, de définition des vues à préserver, d'une armature écopaysagère communale clairement définie, la traduction efficace des objectifs de prise en compte et de protection de ces éléments dans les dispositions des OAP et dans la trame urbaine existante ou en extension est difficile à apprécier.

L'Autorité environnementale relève un manque de priorisations claires, en termes d'ouverture à l'urbanisation des différents secteurs et de précision des projets envisagés sur les OAP, qu'il s'agisse des secteurs voués à l'habitat, à l'économie ou aux équipements. Ces points démontrent une prise en compte réduite de l'enjeu environnemental de la maîtrise de la consommation d'espace et de l'étalement urbain, et l'engagement limité de la collectivité à s'écarter du modèle de développement urbain passé.



Figure 2: incohérence relevée entre la carte du PADD et sa traduction dans le zonage graphique (extraits du dossier)

L'Autorité environnementale recommande de fournir une description plus détaillée et cohérente de chacune des OAP.

3.2. La préservation des milieux naturels (biodiversité et continuités écologiques) et du paysage

Le PADD vise à préserver l'environnement rural et à valoriser le patrimoine communal en privilégiant les qualités d'intégration architecturale, paysagère et environnementale.

La zone naturelle (N) a notamment fait l'objet d'une diminution de 3,34 ha et comprend une zone dédiée aux loisirs (NL) de 6,7 ha au lieu-dit « la Rigolée ».

Dans ce cadre de la révision du PLU, plusieurs zonages et classement ont été identifiés :

- la protection du Val d'Allier a été renforcée par la mise en place de zones tampon N ou de secteurs Upj (parcs et jardins) sur une emprise de 7,66 ha ; or pour ces derniers, une partie des parcelles étaient déjà classés en zone naturelle paysagère (NA) auparavant.

- aux abords du contournement routier et des voies ferroviaires, une frange de zone N a été identifiée. Le dossier indique qu'il pourra être proposé une alternance de milieux permettant les vues sur le grand paysage ou un accompagnement végétalisé de l'infrastructure ;
- des éléments de la trame verte et bleue ont été classés au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme, au sein des zones agricoles, urbaines ou à urbaniser. Ces éléments ont été identifiés et sont à protéger de l'urbanisation pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques ; si le PADD prévoit bien la mise en valeur de la trame bocagère et la préservation des haies, la traduction effective dans le zonage graphique n'apparaît pas clairement ;
- des espaces boisés classés (EBC) sont reportés sur le plan de zonage graphique au titre des articles L.113-1 et L.113-2 du code de l'urbanisme sans qu'il soit précisé les interactions avec la trame verte et bleue identifiée ;
- des fragments d'alignement d'arbres en haies bocagères ou des arbres isolées subsistent, et les OAP prescrivent de les conserver. Les OAP sectorielles préservent dans la mesure du possible la végétation existante en introduisant la notion de franges urbaines pour mieux gérer les interfaces avec les espaces urbanisés. Les espèces végétales seront choisies préférentiellement dans une palette végétale proposée dans le règlement du PLU, qui favorise les essences locales ;
- « des éléments remarquables à protéger » tels que les bâtiments remarquables sont identifiés sur plusieurs secteurs au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme .

Cependant, on peut constater que certaines zones naturelles paysagères (NA) initialement identifiées dans le PLU de 2007 ont été reclassées en zone agricole ou en zone urbaine parcs et jardins. Il s'agit en particulier de la zone urbanisée située au nord entre l'Allier et la RN7, ce secteur est en partie couvert par le site Natura 2000 - ZPS « Val d'Allier Bourbonnais », identifié comme réservoir de biodiversité dans le Sradet. Le zonage agricole autorise les constructions nécessaires à l'exploitation, et en conséquence il ne garantit pas totalement sa préservation. Seule la servitude de la zone inondable du PPRi de la Rivière Allier impose le respect des prescriptions de son règlement. Par ailleurs, le maintien des corridors écologiques n'est pas assuré pour l'ensemble des ruisseaux du territoire communal et notamment celui qui traverse le secteur « des portes de l'Allier » alors que le cours d'eau est bien répertorié sur la carte du PADD comme espace à protéger. Ces constats interrogent sur la volonté de renforcement de la protection du Val d'Allier et de ses interconnexions avec la Sologne Bourbonnaise.

L'Autorité environnementale recommande de revoir la protection des milieux naturels et des paysages³⁸ et de montrer que les dispositions réglementaires du projet révisé n'affaiblissent pas celles en vigueur dans le précédent PLU .

3.3. Le maintien des activités agricoles

Pour le PADD, il s'agit de maintenir et de préserver la diversité de l'activité agricole.

Le territoire communal d'Avermes a une surface réduite de terres ou de prairies exploitées et les espaces agricoles sont de plus en plus fragmentés par l'urbanisation. Le nouveau PLU impacte 43,6 ha de foncier agricole du RPG 2015 dont 23 ha pour le développement économique et 20,6

³⁸ Plusieurs secteurs sont impactés par la présence d'espaces « naturels » soit une superficie cumulée de 5,1 ha. Ces espaces sont majoritairement enrichis car sans entretien - partie 3 « évaluation environnementale » - analyse des incidences des OAP - page 365.

pour le développement résidentiel. Les zones d'urbanisation futures AU concernent notamment 14 ha de foncier agricole dont 7,2 ha dans le secteur « Les Portes de l'Allier ».

Le dossier précise que la zone agricole (A) représentait 662 ha avant la révision du PLU, mais il est indiqué également que sur les 787 ha du zonage agricole, seules 612 ha sont des terres réellement exploitées puisque 175 ha ont d'autres vocations dont des voiries (y compris les emprises de la RN7) ou de l'habitat ;

Le dossier précise que « *l'activité agricole est reconnue comme une composante de l'économie locale. Le projet communal garantit la pérennité des espaces d'exploitation, y compris pour favoriser une agriculture dite périurbaine, tel que le maraîchage* » (page 239 et 246 – partie justification des dispositions du PLU). On peut néanmoins constater que cet objectif n'est pas abouti puisqu'il n'est pas traduit dans le règlement, ni le zonage. En effet, un zonage spécifiquement dédié à cette production maraîchère par exemple permettrait de protéger ces terrains péri-urbains.

L'Autorité environnementale recommande de justifier l'ouverture à l'urbanisation d'espaces agricoles exploités et de prioriser les besoins agricoles, en s'assurant de la préservation de cette activité dans une perspective de diversification (maraîchage notamment).

L'Autorité environnementale relève que le règlement du projet de PLU concernant les zones agricole et naturelle est assez permissif en termes d'urbanisation. Par conséquent, il ne permet pas d'assurer la préservation ou le maintien (stricte ou renforcée) des milieux naturels et des espaces agricoles tels que le prévoit le PADD.

3.4. Ressources en eau et milieux aquatiques

Le dossier indique qu'une compensation de l'imperméabilisation liée à l'urbanisation nouvelle sera mise en œuvre par des dispositifs adaptés préconisant :

- une gestion des eaux pluviales à l'échelle du projet et une rétention à la parcelle pour les nouvelles constructions ;
- le traitement de l'aménagement des espaces collectifs de façon à stocker temporairement les eaux ou les infiltrer .

Trois emplacements réservés sont prévus tels qu'un bassin d'orage situé Avenue des Isles (14 314 m²), un bassin de rétention situé Route de Paris/Rue Jean Baron (3 500 m²), l'extension de la station d'épuration (5 558 m²) ;

3.5. Énergie et émissions de gaz à effet de serre (déplacements – transports)

Le PADD entend remailler le territoire communal en favorisant les transports collectifs et les modes actifs, en réduisant les déplacements automobiles, les nuisances et les émissions de CO² et en redonnant de l'urbanité aux espaces libres. Le dossier se focalise essentiellement sur le développement d'une « cité ou ville jardin » et sur la nature en ville³⁹ ; il omet de préciser les actions qui seront menées en matière de transports alternatifs à la voiture particulière et à la circulation de transit par exemple à une échelle élargie.

Trois emplacements réservés sont prévus pour la création de cheminements piétons.

39 - Le vocabulaire routier et péri-urbain doit être supplanté par une déclinaison champêtre inspirée des chemins ruraux, des haies, des bosquets qui forgent l'identité rurale ou villageoise revendiquée par nombre d'habitants, y compris à Avermes ;
- Le gabarit des voies de desserte devront être dimensionnées en fonction des caractéristiques des opérations et s'inscrire dans des profils qui contribuent au renforcement de la présence de la nature dans la ville pour renforcer l'armature verte urbaine ;

L'Autorité environnementale recommande :

- **de réaliser une analyse prévisionnelle de l'évolution du bilan carbone au niveau communal sur le volet mobilités et énergie;**
- **de revoir à la baisse la consommation d'espace de prairies, qui constituent des puits de carbone ;**
- **d'approfondir les solutions alternatives à l'usage de la voiture individuelle à l'échelle des supra-communale.**

3.6. Risques sanitaires et nuisances

Le dossier précise « *qu'il est préconisé d'éviter au maximum l'installation de nouvelle population à proximité d'infrastructures routières ou ferroviaire [...] que toute opération d'aménagement prenne en compte ces nuisances sonores, et mette en œuvre les mesures adéquates (mur anti-bruits, haies de végétation...) permettant de limiter les nuisances sonores* ». Le projet comprend cependant une OAP d'une superficie de 1,45 ha, fermée à l'urbanisation (secteur AUH3c), localisée dans la bande des 250 m de la RN7 et à proximité de la voie ferrée.

L'Autorité environnementale recommande de justifier la nécessité d'implanter cette OAP (au lieu-dit des Gravettes) à cet endroit et de préciser les mesures de protection mises en œuvre dans ce cadre.