



PREFET DE L'ALLIER

**PROJET DE PLAN LOCAL D'URBANISME DE VARENNES-SUR ALLIER (03)  
AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE**

Le plan local d'urbanisme (PLU) de Varennes-sur-Allier a été arrêté le 1<sup>er</sup> mars 2012. Il est soumis à évaluation environnementale en application de l'article R.121-14 du code de l'urbanisme. L'article R.121-15 du même code dispose que l'autorité administrative compétente en matière d'environnement pour les PLU est le préfet de département et que celui-ci doit donner son avis sur le dossier complet au plus tard dans les trois mois suivant sa réception, datée du 30 mars 2012.

L'avis de l'autorité environnementale porte sur la qualité de l'évaluation environnementale du PLU et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU. Il a été préparé par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne. Le présent avis, transmis à la commune de Varennes-sur-Allier, doit être joint au dossier soumis à enquête publique (article R.121-15 du code de l'urbanisme).

#### **1.- QUALITE DU DOSSIER**

L'article L.121-10 du code de l'urbanisme prévoit la production d'un rapport de présentation qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du PLU sur l'environnement. Son contenu est fixé par l'article R.123-2-1 du même code. L'évaluation environnementale du PLU est constituée par son rapport de présentation.

Le contenu du rapport de présentation figurant dans le PLU de Varennes-sur-Allier ne satisfait pas entièrement à ces prescriptions. En effet, la « description de la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée » (article R.123-2-1, alinéa 6) n'est pas indiquée. De plus, les autres éléments requis par cet article, bien que présents, sont disséminés à l'intérieur des différents chapitres du rapport, ce qui complique sa lisibilité.

Le rapport environnemental est très difficile à lire et à comprendre du fait de sa médiocre qualité. Ainsi, le sommaire est illisible (multiples polices, partie I ne comportant pas de titre, numérotation parfois peu compréhensible, titres incomplets, etc.), la mise en page n'est pas réalisée (interlignes multiples, paragraphes non justifiés, multitude de listes à puces, etc.), les fautes d'orthographe et de syntaxe sont fréquentes, de nombreuses phrases sont incompréhensibles, etc.

En particulier, la partie III consacrée à l'évaluation environnementale est peu compréhensible; à l'image de son titre : « L'évaluation environnementale au titre de la Natura 2000 ».

Compte tenu de ces défauts, on peut s'interroger sur le caractère suffisant du rapport environnemental dans son état actuel pour assurer une information correcte du public.

Par ailleurs, un document de cadrage préalable avait été transmis le 6 février 2009 par le préfet de l'Allier en application de l'article L.121-12 du code de l'urbanisme pour aider la commune à faire l'évaluation environnementale de son projet de PLU, mais ses préconisations ont été très peu suivies.

##### **1.1. Résumé non technique**

Le rapport de présentation doit rendre compte de la démarche d'évaluation environnementale de manière argumentée et détaillée mais doit également être aisément compréhensible par le public qu'il a pour fonction d'informer sur les conséquences environnementales des orientations prises. À cette fin, il doit comporter un résumé non technique.

Le résumé non technique de ce PLU (p. 225-226 du rapport) ne satisfait pas à cet objectif du fait de son caractère extrêmement partiel. Il manque par exemple la description des principales caractéristiques du PLU et la justification de leur choix. De plus il aurait utilement pu être complété par des documents graphiques (par exemple la carte synthétique des enjeux du territoire ou le zonage prévu par le plan) pour améliorer sa lisibilité.

## **1.2. Description de l'état initial de l'environnement et principaux enjeux environnementaux**

Ce chapitre présente succinctement les thématiques environnementales identifiées sur le territoire communal. De nombreux enjeux environnementaux sont mal décrits (émissions de gaz à effet de serre, continuités écologiques, eau, etc.) et aucune hiérarchisation ni territorialisation de ceux-ci ne figure dans le rapport.

### **Espaces agricoles**

1793 hectares, soit « 74 % du territoire [sont utilisés] à des fins agricoles » (Partie IV : les activités économiques, p. 93). La présentation de l'activité agricole sur la commune est faite de manière globalement satisfaisante mais le plan de zonage du POS actuel et son règlement concernant les zones agricoles aurait été très utile pour connaître les règles actuelles en ce qui concerne la préservation des espaces agricoles.

### **Qualité de l'air et émissions de gaz à effet de serre**

Les infrastructures routières (en particulier les routes nationales RN7 et RN209 et la route départementale RD46) sont décrites. A l'exception de la gare et du réseau ferroviaire, rapidement présentés, les aspects transports en communs (réseau de bus) et modes de déplacement doux (pistes cyclables, itinéraires piétons) ne sont pas abordés.

### **Biodiversité et continuités écologiques**

Les zonages écologiques (sites Natura 2000, ZNIEFF de type 1 et 2, arrêtés de protection de biotope), et notamment les sites Natura 2000 n°FR8301015 et n°FR8301016 (Val d'Allier Nord et Sud), sont décrits de façon succincte dans l'analyse de l'état initial. Des éléments cartographiques auraient utilement pu compléter ces points. Le rapport de présentation fait référence (p. 24) à la ZICO du Val d'Allier – Bourbonnais (Zone d'importance Communautaire pour les oiseaux) alors que cette dernière a été désignée site Natura 2000 (Zone de Protection Spéciale Val d'Allier Bourbonnais) par arrêté du 3 novembre 2005.

L'analyse des milieux naturels figurant au pages 28 à 43 est issue des études réalisées pour le projet de déviation de la RN7 sur le territoire de la commune de Varennes-Sur-Allier. Reprendre cette seule étude est insuffisant puisqu'elle ne concerne que le secteur étudié dans le cadre du projet routier et non l'intégralité du territoire communal. De plus, aucune représentation cartographique n'est fournie, ce qui en limite considérablement l'intérêt.

Le rapport de présentation se contente d'effleurer le thème des continuités écologiques. Seule figure l'indication suivante : « un maintien de zones tampons et de corridors peut permettre d'éviter les perturbations environnantes et de conserver la continuité des habitats et la libre circulation des espèces (saumon, loutre, castor, etc.) » (p. 26). La fonctionnalité des milieux naturels et semi-naturels n'est pas étudiée. Cet enjeu, pourtant crucial dans ce secteur (Val d'Allier, corridor écologique entre le Val d'Allier et l'intérieur des terres constitué par le cours d'eau du Valençon, etc.), n'est pas clairement identifié.

### **Eau et risques**

Le rapport de présentation fait état d'une « capacité [actuelle] très importante » de la station d'épuration communale (Rapport de présentation, p. 183) mais ne présente pas de données chiffrées. Pourtant, les informations concernant le suivi du fonctionnement de la station qui ont été transmises à l'autorité environnementale par le service chargé de la police de l'eau montrent au contraire que la capacité actuelle de la station est saturée.

Les risques en matière d'inondation (plan de prévention des risques inondation) ou de rupture du barrage de Fades-Besserves sont identifiés. Les risques liés au retrait-gonflement des sols argileux (aléas faibles et moyens) ainsi qu'aux cavités souterraines sont cartographiés. La référence aux risques sismiques prend en compte les dernières dispositions en vigueur (décret n° 2010-1254 du 22 octobre 2010). Le rapport de

présentation aurait cependant dû indiquer qu'une mise à jour du dossier départemental des risques majeurs (DDRM) est en cours.

Les données qui figurent dans le rapport de présentation concernant les risques technologiques accidentels liés à la présence de silos de stockage d'engrais datent de 1999 et ne prennent pas en compte la dernière étude de danger réalisée en 2006.

### **Paysage**

Une analyse paysagère sommaire est proposée dans l'étude de l'état Initial. Celle-ci présente très succinctement trois entités paysagères : l'Allier, le Val d'Allier et le plateau où est implanté le bourg de la commune. Des cartes de synthèse de ces entités paysagères et des sensibilités paysagères rencontrées sur le territoire de Varennes-sur-Allier sont présentées.

Quelques photos sont issues de la charte paysagère des Terres Neuves mais cette dernière (ou ses principales conclusions) n'est pas fournie. Cela aurait pourtant permis de prendre connaissance des prescriptions existantes concernant la préservation du patrimoine local.

### **1.3. Analyse des impacts et mesures pour les éviter, les réduire ou les compenser**

Les impacts potentiels du projet de PLU sont décrits de façon très sommaire, non illustrée, et disséminée dans les parties II (« Analyse des effets notables »), III 1.2. (« Évaluation du règlement »), IV (« Évaluation des ER/EBC/EPP ») et V (« Analyse des effets notables sur le site Natura 2000 »).

L'analyse des effets du PADD (II) n'est qu'esquissée : le dossier ne précise pas sur quel enjeu porte l'incidence des orientations, et la définition du niveau d'impact, peu compréhensible (« positif », « mitigé » et « négatif »), ne repose très souvent que sur des généralités (par exemple : « le souci de favoriser la cohésion urbaine entre les différents secteurs d'habitat permettra une meilleure intégration des nouveaux logements, ce qui participera à améliorer le cadre de vie et donc le bien-être des habitants »).

L'évaluation des incidences du zonage et du règlement (III 1.2.) est réalisée zone par zone et article par article, et pour chacun des enjeux, ce qui rend sa lecture très fastidieuse. De plus, cette analyse ne s'appuie sur aucune cartographie superposant le plan de zonage à une territorialisation des différents enjeux : elle reste donc très théorique. Enfin, certaines démonstrations sont peu compréhensibles : par exemple, « les hauteurs sont en cohérence avec les bâtiments existants et restent sans incidence avec le milieu naturel (oiseaux) » implique une incidence positive sur l'enjeu « santé et cadre de vie ».

La partie V, apparemment consacrée à l'« analyse des effets sur le site Natura 2000 » concerne en réalité l'ensemble du territoire communal et l'ensemble des thématiques environnementales. Elle est donc totalement redondante avec les parties précédentes. La différence d'approche (par thématiques environnementales ici, par documents du PLU pour les parties précédentes) rend impossible l'analyse de la cohérence de ces parties entre elles.

De plus, la démarche qui a conduit à prévoir les différentes mesures d'évitement ou de réduction n'est jamais clairement détaillée et certains impacts « mitigés » ou négatifs identifiés ne font pas l'objet de mesures pour y remédier.

### **Consommation d'espace agricole et naturel**

Le dossier affiche son ambition de mettre en place une gestion économe de l'espace, notamment en ce qui concerne les terrains agricoles. Ainsi, le PADD prévoit par exemple de « limiter les impacts des zones urbanisées et à urbaniser sur les zones agricoles afin d'éviter d'empêcher le développement des exploitations existantes et/ou futures » (Intention n°4 : Favoriser le maintien de l'activité agricole locale, p. 10).

Or, le dossier ne justifie pas de manière convaincante la consommation de surface prévue par le PLU afin de construire des logements, mais, à l'inverse, pose une ouverture à l'urbanisation de 24,96 hectares (hors dents creuses) pour l'habitat comme hypothèse pour calculer la population à accueillir (p. 141 à 143). Ce calcul aboutit, en incluant la réutilisation d'une partie des logements vacants de la commune, à une population accueillie comprise entre 740 et 955 habitants. Cette augmentation de population paraît largement surévaluée dans le contexte démographique actuel (« diminution constante » de population depuis 1982 soulignée aux p. 64 à 66), ce qui remet donc fortement en cause l'hypothèse de départ (surface ouverte à l'urbanisation).

Par ailleurs, les hypothèses prises pour réaliser ce calcul posent quelques questions. Ainsi, la surface par logement comprise entre 700 et 1000 m<sup>2</sup> paraît très peu ambitieuse en terme de maîtrise de l'étalement urbain. De plus, la taille moyenne des ménages prévue (2,2 personnes) est en augmentation par rapport à celle constatée en 2008 (2 personnes), ce qui est contraire à la tendance observée (graphique p. 69).

Le PLU prévoit une augmentation des surfaces à vocation économique de 36,5 ha par rapport au POS (POS : 76,3 ha / PLU : 112,8 ha). Ces surfaces ne sont ni localisées (seules indications : « extensions principalement situées au niveau de la ZAC de la Feuillouse » et « zone commerciale au nord du centre-ville »), ni justifiées (remplissage actuel des zones existantes ? Nécessité d'extension ?). Il est seulement indiqué p. 146 que « l'extension de la zone de la Feuillouse ne concerne qu'une superficie de 2,2 hectares dans la continuité de la ZAC ». Rien n'est dit sur le reste des surfaces concernées (soit 34,3 ha).

Le dossier ne démontre donc pas que le PLU permet d'atteindre l'objectif de réduction de la consommation d'espace fixé notamment par l'article L.110 du code de l'urbanisme ainsi que par la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010.

### **Qualité de l'air et émissions de gaz à effet de serre**

Les impacts du projet de PLU sur la qualité de l'air et les émissions de GES ne sont pas évalués.

De plus, le rapport de présentation présente dans une colonne nommée « orientations du PADD » plusieurs orientations relatives au développement des modes de déplacements alternatifs à l'automobile alors qu'elles ne sont en aucun cas évoquées dans le PADD : « création de circulation douce sécurisée dans le centre-ville » (p. 122) ou encore « valoriser de nouveaux modes de déplacements urbains (circulations douces permettant de joindre la gare) et aménager la voirie » (p. 124).

### **Biodiversité et continuités écologiques**

En ce qui concerne la préservation des continuités écologiques, l'article L.123-1-3 du code de l'urbanisme dispose que « le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques [...] de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ». Le PADD de Varennes ne comporte aucune orientation en ce sens.

Bien que l'enjeu de préservation des continuités écologiques ne soit pas identifié dans le rapport de présentation et ne fasse pas l'objet d'une priorité dans le PADD, le règlement et le zonage préservent correctement cet enjeu via le zonage Nco affecté au corridor constitué par le Valençon. L'Allier, pourtant corridor écologique majeur, ne bénéficie pas de la même protection. Cependant, son zonage "inondation" (Ni), devrait permettre d'en protéger les fonctionnalités écologiques en profitant des dispositions visant à la protection contre les inondations.

Par ailleurs, le rapport de présentation annonce que les milieux naturels sensibles, dont les sites Natura 2000, sont préservés car classés en zone N et donc « protégés de toutes constructions nouvelles » (page 217) ou « dans une moindre mesure » (page 216) en zone A. Cette affirmation est à nuancer. En effet, l'analyse du règlement montre que selon l'indice, les zones N et A peuvent accepter certaines constructions, comme les équipements d'intérêt collectifs.

### **Eau et risque inondation**

Le rapport de présentation identifie le risque inondation de la rivière Allier. Cet aspect est décliné dans le PADD (intention 5B, Assurer une préservation optimale des zones urbanisées face au risque inondation, p. 12). Ces points sont pris en compte dans le plan de zonage et dans le règlement (renvoi au plan de prévention du risque naturel inondation (PPRNI) Plaine d'Allier).

En ce qui concerne la préservation de la qualité des eaux (article L121-1 du code de l'urbanisme), l'impact du développement permis par le projet de PLU sur la capacité des systèmes de collecte et de traitement des eaux usées n'est pas étudié. De plus, le rapport de présentation affirme page 183 que « la commune a, dans son projet de PLU, particulièrement favorisé les secteurs pouvant être raccordés au réseau d'assainissement [...] » sans démontrer cette affirmation.

## Paysage

Le PADD affirme une volonté de « préservation des paysages » (Intention n°5.A, p. 11). Le rapport prévoit que le PLU remplisse cet objectif en s'appuyant sur le classement en zones N, A ou EBC ainsi qu'en utilisant des mesures de protection de type espaces paysagers remarquables ou espaces végétalisés protégés. En l'absence d'illustrations (schémas, photographies localisées, etc.), cette analyse reste peu convaincante.

Le règlement fait référence à une liste d'essences locales pour la plantation des haies mais cette dernière n'est pas annexée au règlement.

### 1.4. Compatibilité avec les autres plans, programmes et documents d'urbanisme et justification des orientations choisies

L'articulation du PLU avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L.122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération n'est pas démontrée. Seuls un tableau listant ces plans et une présentation extrêmement succincte de ceux-ci sont fournis. Aucune analyse montrant en quoi les orientations de ces documents sont compatibles avec le contenu du projet de PLU n'est menée.

Le choix des orientations d'aménagement n'est pas réellement justifié (partie VI page 220 et 221).

### 1.5. Suivi

En application de l'article R.123-2-1-5° du code de l'urbanisme, le PLU doit faire l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation.

Cette obligation n'est pas rappelée dans le document. Quelques indicateurs sont présentés dans l'évaluation environnementale (p.221 à 225) mais la définition extrêmement partielle de ceux-ci et de leurs modalités de suivi ainsi que l'absence systématique de données de référence ne permettent pas d'évaluer leur efficacité.

## 2.- PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE PROJET DE PLU

Malgré les lacunes du rapport de présentation du PLU sur ces thèmes, les enjeux relatifs aux continuités écologiques et aux inondations semblent pris en compte.

En revanche, concernant les autres enjeux, la mauvaise qualité de l'évaluation environnementale ne permet pas d'apprécier correctement le niveau de prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.

C'est notamment le cas pour :

- la maîtrise de la consommation d'espace, qui constitue pourtant un des principaux enjeux du PLU, ne semble pas assurée : l'identification des secteurs ouverts à l'urbanisation à des fins de logement ou d'implantation d'activités est très succincte, et aucune justification de cette consommation n'est apportée ;
- la préservation de la qualité des eaux, une incertitude forte existant sur la capacité du système actuel de traitement des eaux usées à supporter le développement prévu dans le PLU.

Enfin, les indicateurs de suivi prévus sont inopérants puisqu'ils ne sont ni décrits suffisamment ni renseignés à l'état actuel.

Le rapport de présentation du PLU qui sera approuvé doit comprendre une description de la manière dont il a été tenu compte du présent avis de l'autorité environnementale.

Moulins, le **28 JUIN 2012**

Le préfet,  
~~Pour le préfet~~  
le secrétaire général