



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à la mise en compatibilité des PLU des communes de
Bressolles et Moulins (03) dans le cadre de la DUP portant
sur l'aménagement de l'accès au Pont de Fer et sur une
opération de renouvellement urbain**

Avis n° 2019-ARA-AU-0691

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans sa réunion du 2 avril 2019, a donné délégation à Monsieur François Duval, membre permanent, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 14 mars 2017 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis relative à la mise en compatibilité des PLU des communes de Bressolles et Moulins (03), dans le cadre d'une DUP portant sur l'aménagement de l'accès au Pont de Fer et sur l'aménagement d'un quartier de renouvellement urbain.

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

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la préfecture de l'Allier, le dossier ayant été reçu complet le 18 mars 2019.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement 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 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la directrice générale de l'agence régionale de santé a été consultée et a transmis un avis le 11 avril.

A en outre été consulté le directeur départemental des territoires du département de l'Allier qui a produit une contribution le 19 avril 2019.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (article R. 104-25 du code de l'urbanisme).

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation et enjeux environnementaux.....	4
1.1. Démarche et contexte.....	4
1.2. Présentation du projet de mise en compatibilité des PLU.....	5
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	5
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le dossier.....	5
2.1. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	6
2.2. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	7
2.3. Articulation avec les autres plans ou programmes.....	7
2.4. Incidences notables probables sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et compenser.....	7
2.5. Définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour le suivi des effets.....	8
2.6. Résumé non technique.....	8
3. Prise en compte de l'environnement par le projet.....	8

1. Contexte, présentation et enjeux environnementaux

1.1. Démarche et contexte

Moulins Communauté projette d'aménager le secteur du Pont de Fer, qui surplombe l'Allier sur les territoires des communes de Bressolles et de Moulins, dans le cadre d'une opération visant à réhabiliter le Pont de Fer en voie verte, favorisant les modes de déplacement doux, et à réaliser des espaces publics, des logements et des bureaux, dans un secteur en renouvellement urbain.



Secteur Pont de Fer – Moulins-Bressolles – réaménagement urbain – accès voie verte – source dossier de DUP

L'aménagement urbain est prévu dans une dent creuse au sein du tissu bâti de Moulins le long de la voie ferrée, fermée au trafic ferroviaire. Moulins Communauté souhaite y créer une réserve foncière¹ pour y réaliser des logements en application du PLH, approuvé le 15 mai 2014.

Témoin des premiers ouvrages d'art² liés à l'essor du chemin de fer au cours du XIX^e siècle, élément essentiel du paysage des bords d'Allier, le pont de Fer, situé en amont du pont Régemortes³, est un ouvrage emblématique du paysage urbain moulinois.

Il s'agit d'un des premiers grands ponts métalliques construits en France, pour le passage de la voie ferrée reliant Montluçon à Moulins, fermé à la circulation des trains depuis 1972 pour les voyageurs et depuis 2015 pour les marchandises⁴.

1 Parcelles AZ 540, 608 et 609 et BC 420.

2 Réalisé par l'entreprise J.F Cail, spécialiste de la construction des locomotives, il est achevé en 1858.

3 Premier pont (sur l'Allier) sur radier général, édifié de 1753 à 1763 ; il va résister aux 4 crues majeures du XIX^{ème} siècle. Il fait actuellement l'objet d'un projet de doublement.

4 Source : *Inventaires ferroviaires.fr*

Le pont se compose de neuf travées (dont sept de 40 mètres de portée et deux travées de rives de 18,25 m) pour une longueur totale de 316,50⁵ mètres. Les poutres de couleur noire sont soutenues par des piles en fonte, renforcées par des frettes en acier, afin de pallier l'absence de ductilité du matériau⁶.

Le projet vise d'une part à transformer cette voie ferrée en voie verte, et d'autre part à prévoir la création de logements, d'espaces publics et de bureaux, sur des parcelles incluses dans le tissu urbain moulinois le long de cet axe, dans le cadre d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) introduite dans le PLU de Moulins.

1.2. Présentation du projet de mise en compatibilité des PLU

La mise en compatibilité du PLU de la commune de Moulins a pour objet de permettre la création d'un accès à une voie verte sur le Pont de Fer au sein d'une zone urbaine dans le PLU, la création d'un parc urbain et la réalisation d'aménagement de logements dans une zone de renouvellement urbain, intégrée dans le cadre d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP).

La mise en compatibilité du PLU de la commune de Bressolles a pour objet de permettre la réalisation d'une rampe d'accès mode doux et PMR⁷ au pont de Fer sur une bande de 5 mètres en zone naturelle dans le PLU de la commune de Bressolles aux abords de la voie ferrée.

L'emprise du projet recoupe une ZNIEFF de type 2 « Lit majeur de l'Allier moyen » 830007463 et une ZNIEFF de type 1 « Confluent Allier Sioule aval » et se situe à proximité immédiate d'un site d'intérêt communautaire (SIC) « Vallée de l'Allier nord » FR8301015.

Le projet concerne ainsi pour partie une zone naturelle qu'il convient de protéger en raison de la qualité des milieux naturels, de la biodiversité présente et des paysages.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Les principaux enjeux environnementaux liés à ce projet sont :

- la protection des milieux naturels et de la biodiversité ;
- la préservation de la ressource en eau potable⁸ ;
- la prise compte du risque d'inondation.

2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le dossier

Le dossier est composé du projet d'aménagement qui fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP), du projet de mise en compatibilité (MECDU) des PLU de Bressolles et Moulins et de l'évaluation environnementale qui porte sur la MECDU au titre de l'article R. 104-18 du code de l'urbanisme.

5 Chiffres corrigés, le document comportant plusieurs erreurs (longueur et nombre de travées) (source : Jean-Michel Delaveau, *Franchir l'Allier : A la découverte de 130 ponts, éditions de la Montmarie, 2009, 288 p*)

6 *Ibidem.*

7 Personnes à mobilité réduite.

8 Travaux au sein du périmètre de protection rapprochée des captages de La Madeleine.

L'Autorité environnementale, dans le cadre de cet avis, ne s'exprime que sur les procédures d'urbanisme. Elle n'a pas été consultée au titre du projet, objet de la DUP.

L'évaluation environnementale traite tous les items attendus de l'article R. 104-18 du code de l'urbanisme (état initial ; analyse des impacts ; proposition de mesures pour éviter, réduire, compenser⁹ ; articulation avec les autres plans et programmes).

Cependant, le dossier ne fait pas état de l'articulation nécessaire entre le projet et les projets structurants dans lesquels il s'inscrit : aménagement des bords d'Allier, porté par Moulins communauté et l'itinéraire de la véloroute-voie verte n° 70.

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

L'état initial porte sur le milieu humain, le patrimoine culturel et le paysage, le milieu physique, les risques naturels et technologiques, la biodiversité, et les nuisances.

L'étude paysagère est très succincte (un paragraphe et trois photos dans le dossier de DUP et un paragraphe dans le rapport environnemental relatif à la mise en compatibilité de chacun des PLU). Ces éléments sont insuffisants pour qualifier le niveau d'enjeu du site.

En ce qui concerne les corridors écologiques, le projet s'inscrit dans la trame bleue de la rivière Allier ainsi que dans la trame verte que constitue sa ripisylve.

En ce qui concerne la faune et la flore, et bien que le projet se situe au sein de deux ZNIEFF (cf. § 1.2), aucun inventaire faunistique ou floristique n'a été réalisé dans le cadre du projet.

Les risques naturels et technologiques (essentiellement liés à l'Allier¹⁰) sont clairement identifiés et cartographiés. Si le projet d'urbanisation est prévu hors de la zone inondable, certains des aménagements situés sur et sous le Pont de Fer se situent en zone d'aléa fort¹¹.

Les enjeux environnementaux sont présentés de manière synthétique et leur niveau est hiérarchisé dans un tableau situé dans le résumé non-technique¹², dont il constitue l'essentiel. Ce tableau mériterait d'être repris et commenté dans le chapitre relatif à l'état initial.

Les enjeux forts retenus sont la préservation de la ressource en eau sur la commune de Bressolles¹³ ce qui semble pertinent car les travaux envisagés se situent au sein du périmètre de protection des puits de captage d'eau potable de l'agglomération de Moulins ; en revanche, sur la commune de Moulins, les enjeux relatifs au paysage et à la biodiversité ne sont pas mentionnés.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial par une qualification des enjeux en matière de paysage et de biodiversité, s'appuyant notamment, pour ces derniers, sur la réalisation d'inventaires au niveau des rives de l'Allier concernées par le projet.

9 Toutefois, cette séquence est à peine abordée (quelques lignes dans le RNT et le corps du dossier).

10 PPRi de l'Allier et plan particulier d'intervention (PPI) du barrage des Fades.

11 Sous face du pont en rive droite, évoquée page 6 du document 5 du dossier de DUP.

12 Pages 7 à 13 des rapports environnementaux.

13 Travaux au sein du périmètre de protection rapproché des puits de captage de l'agglomération moulinoise..

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

Le dossier justifie les changements de zonage sur les communes de Bressolles et de Moulins par la transformation de l'ancienne voie ferrée Moulins-Montluçon, dont le Pont de Fer, en un nouvel axe transversal dédié aux déplacements doux¹⁴ au sein de l'agglomération entre ces deux communes. Par ailleurs, la mise en compatibilité vise à autoriser les créations d'un parc urbain et de 40 logements environ au sein d'une zone qui se compose actuellement d'un secteur occupé par une friche industrielle¹⁵ et d'un coeur d'îlot non urbanisé. L'articulation entre l'aménagement urbain et la réalisation de la voie verte mérite d'être plus clairement exposée.

En revanche, l'accès au Pont de Fer sur la commune de Bressolles n'est étudié qu'au sein des champs captants, sans que des solutions alternatives ne soient présentées (plus à l'ouest le long de la voie ferrée par exemple).

L'Autorité environnementale recommande de compléter le dossier par la démonstration de l'absence de solution de substitution en matière de localisation des aménagements sur la commune de Bressolles.

2.3. Articulation avec les autres plans ou programmes

Le rapport environnemental présente l'articulation et la compatibilité du projet avec les autres plans et programmes en particulier le SCoT¹⁶ de Moulins communauté, le plan de déplacement urbain et le programme local de l'habitat de l'agglomération moulinoise, le SDAGE¹⁷ Loire-Bretagne, le SAGE¹⁸ Allier aval et le PPRI¹⁹ de la rivière Allier. Toutefois, on ne retrouve pas de référence au schéma régional de cohérence écologique (SRCE)²⁰, alors même que le projet se situe au sein des trames verte et bleue du val d'Allier.

2.4. Incidences notables probables sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et compenser

Cette problématique fait l'objet d'un chapitre dédié²¹.

Toutefois, le dossier se contente de justifier le projet et d'en relever les impacts positifs. Les incidences relatives à la biodiversité et au paysage restent assez générales et ne sont pas précisées.

En ce qui concerne Moulins, le projet prévoit l'urbanisation d'une parcelle répertoriée dans la base de données BASIAS²² sans que la compatibilité du sol en place avec ce type d'aménagement soit examinée²³.

14 Modification du règlement de la zone UA du PLU de Moulins et de la zone N du PLU de Bressolles.

15 Transformation de la zone AUmu du PLU de Moulins en zones 1AUB et 2 AUB.

16 Schéma de cohérence territoriale approuvé en décembre 2011..

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

18 Schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

19 Plan de prévention des risques d'inondation, approuvé le 31 mai 2017.

20 Approuvé en juin 2015 et adopté par arrêté en juillet 2015.

21 Pages 53 à 60 de l'évaluation environnementale du PLU de Bressolles et pages 61 à 73 de l'évaluation environnementale du PLU de Moulins.

22 Inventaire historique des sites industriels et activités de service.

23 Bien que cette parcelle soit identifiée page 46 dans le chapitre relatif au milieu physique.

De même, l'impact potentiel des travaux sur la ressource en eau potable de l'agglomération²⁴ est à peine évoquée.

En ce qui concerne la biodiversité et les continuités écologiques, on peut s'interroger sur l'absence d'inventaire floristique et faunistique alors que le projet se situe au sein d'espaces naturels à enjeux en termes de protection de la biodiversité²⁵. Le dossier ne présente pas non plus d'analyse de fréquentation de la voie verte et des abords de l'Allier.

De plus, le dossier ne comporte aucun indicateur de suivi des incidences potentielles, et la séquence « éviter-réduire-compenser » n'est rappelée que pour mémoire dans le chapitre relatif au contexte réglementaire.

L'Autorité environnementale recommande que l'étude des incidences du projet sur l'environnement soit complétée sur l'ensemble de ces points.

2.5. Définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour le suivi des effets

Le dossier ne propose aucun indicateur de suivi des effets, en cohérence avec les conclusions de l'analyse des effets notables (cf. chapitre ci-dessus).

L'Autorité environnementale rappelle que les indicateurs et les modalités de suivi doivent permettre d'identifier les incidences non prévues du projet sur l'environnement afin de définir de manière précoce des mesures adaptées.

2.6. Résumé non technique

Le résumé non technique de six pages figure en début du rapport environnemental. Présenté essentiellement sous forme de tableau, il ne permet pas une bonne information du public.

L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel du rapport environnemental, car il a vocation à apporter au public les principaux éléments de compréhension du dossier. Il doit pour cela constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité, la démarche d'évaluation environnementale menée et ses principaux enseignements. Elle recommande de le compléter de façon à ce qu'il puisse assurer cette fonction.

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

Du fait de l'insuffisance de mise en évidence des enjeux environnementaux, le règlement ne les prend pas suffisamment en compte.

En ce qui concerne la commune de Bressolles, le projet prévoit la modification du règlement sur la totalité de la zone N pour autoriser la création de la rampe d'accès au Pont de Fer. Le dossier ne précise pas l'endroit et la superficie nécessaire à la mise en œuvre de cet aménagement, prévu au sein du périmètre de

24 Création de la rampe d'accès PMR au sein du périmètre de protection rapprochée sur la commune de Bressolles.

25 ZNIEFF de type II « Lit majeur de l'Allier moyen » 830007463 et une ZNIEFF de type I Confluent Allier Sioule aval » et se situe à proximité immédiate d'un site d'intérêt communautaire (SIC) « Vallée de l'Allier nord » FR8301015

protection rapprochée des captages d'eau potable de l'agglomération²⁶. Le dossier aborde succinctement cette problématique²⁷.

Le règlement aurait pu définir un sous-secteur indicé très limité en superficie de la zone naturelle N dans lequel les affouillements et exhaussements de sol nécessaires à l'aménagement de la rampe d'accès seraient autorisés afin de limiter strictement les impacts de la réalisation du projet.

En ce qui concerne la commune de Moulins, le règlement des futures zones 1AUb et 2AUb est peu explicite. L'OAP est présentée²⁸ mais le dossier ne fait état que de la superficie à urbaniser sans préciser les surfaces de planchers projetée.

Par ailleurs, la présentation du projet de voie verte est limitée au Pont de Fer et aux parcelles à urbaniser en rive droite et ne reprend pas les aménagements à l'ouest et à l'est du projet²⁹. Ces aménagements ne font l'objet ni d'une description précise ni d'un plan légendé. Ces éléments, qui relèvent plutôt d'un aménagement paysager d'espaces publics ne sont pas repris dans la notice 1AUb de l'OAP.

Les aménagements prévus en dessous du pont de Fer en rive droite, évoqués page 6 du document 5 du dossier de DUP ne sont pas étudiés dans le rapport environnemental alors qu'ils sont situés en zone de grand écoulement (GE) du PPRi et donc soumis à un aléa fort d'inondation et en zone d'enjeux en matière de protection de la biodiversité.

Enfin, le projet ne s'inscrit pas dans une réflexion globale sur les aménagements des bords d'Allier et de la véloroute-voie verte n° 70.

26 Voir note 19.

27 Page 56 du rapport environnemental.

28 Pages 24 et 25 du rapport environnemental.

29 Présentés page 3 de la notice explicative du dossier de DUP et page 9 du document 5 « caractéristiques principales ».