



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de révision du plan local d'urbanisme
de la commune de Bellerive-sur-Allier (Allier)**

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00411

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans sa réunion du 6 février 2018, a donné délégation à son président, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 14 mars 2017 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis relative à la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Bellerive-sur-Allier (Allier).

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 communauté d'agglomération de Vichy Communauté, le dossier ayant été reçu complet le 4 décembre 2017.

Cette saisine étant conforme à l'article R104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée le 8 janvier 2018.

Le directeur départemental des territoires de l'Allier a en outre été consulté et a produit une contribution le 8 février 2018.

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

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

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R104-25 du code de l'urbanisme).

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

Synthèse de l'Avis

La commune de Bellerive-sur-Allier fait partie du cœur de la communauté d'agglomération Vichy-Communauté. Elle est implantée sur le coteau en rive gauche de l'Allier ainsi que dans la zone du Val d'Allier. Depuis les années 1960, la ville a connu une urbanisation conséquente en raison de sa proximité avec Vichy à laquelle elle est reliée par le pont de Bellerive. La population communale, d'environ 8500 habitants, est en quasi-stagnation depuis 1990 et en légère baisse sur la période récente.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux concernant ce territoire et le projet de PLU sont les suivants :

- la limitation de la consommation d'espace ;
- la préservation de la biodiversité, des continuités écologiques ainsi que de la qualité paysagère ;
- la prise en compte du risque d'inondation lié à l'Allier, à ses affluents en rive gauche et à la gestion des eaux pluviales sur le coteau.

Le rapport de présentation comporte toutes les parties réglementairement exigées, mais les redondances (notamment du fait du chapitre « évaluation environnementale – incidences du PLU ») compliquent sa lecture et sa compréhension. En outre, il présente quelques sérieuses lacunes, notamment :

- l'analyse de l'articulation du PLU avec les documents d'ordre supérieur reste sommaire, notamment avec le SCoT et le PLH concernant l'accueil de population et le développement des activités économiques ;
- quelques aspects de l'état initial de l'environnement sont à compléter, en particulier l'inventaire des zones humides (limité à cinq secteurs malgré une probabilité de présence moyenne à forte sur la quasi-totalité du territoire communal) et la caractérisation du risque d'inondation ;
- les capacités de densification du tissu bâti existant (« dents creuses ») et le rythme de consommation d'espace sur les dix dernières années sont insuffisamment analysés ;
- les éléments présentés ne permettent pas de justifier la pertinence des choix effectués, notamment en termes de production de logements et d'accueil d'activités économiques ;
- les incidences du projet sur les différents enjeux environnementaux identifiés sont décrites de manière partielle et dispersée.

En ce qui concerne la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU, on note en particulier que :

- aucune mesure ne permet de prioriser la construction de logements et la création d'activités dans les secteurs déjà urbanisés de la commune, plutôt que dans les secteurs en extension, et d'assurer dans ces espaces urbanisés dont les disponibilités foncières sont importantes une utilisation économe de l'espace ;
- si les principaux espaces sur lesquels ont été identifiés des enjeux relatifs aux milieux naturels font l'objet d'un classement leur assurant globalement une protection satisfaisante,
 - la délimitation des franges urbaines mériterait toutefois d'être revue en ramenant la limite de la zone urbaine au plus près du tissu bâti existant, de façon à mieux préserver les milieux naturels et les qualités paysagères ;
 - un corridor écologique diffus identifié dans le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ne sera plus fonctionnel ;
 - les dispositions prescriptives du projet de PLU ne prévoient rien pour la protection des zones humides.
- la prise en compte du risque d'inondation reste insuffisante.

L'Autorité environnementale formule des recommandations sur ces différents points.

L'avis détaillé qui suit présente l'ensemble des observations et recommandations de l'Autorité environnementale.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation et enjeux environnementaux.....	5
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	6
2.1. Organisation et contenu du rapport de présentation.....	6
2.2. Articulation du projet de PLU avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	7
2.3. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution.....	7
2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables.....	9
2.5. Analyse des incidences notables probables sur l'environnement et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	11
2.6. Indicateurs de suivi.....	11
2.7. Résumé non technique.....	12
3. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	12
3.1. La limitation de la consommation d'espace.....	12
3.2. La préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et de la qualité paysagère.....	13
3.3. La prise en compte du risque d'inondation.....	14

1. Contexte, présentation et enjeux environnementaux

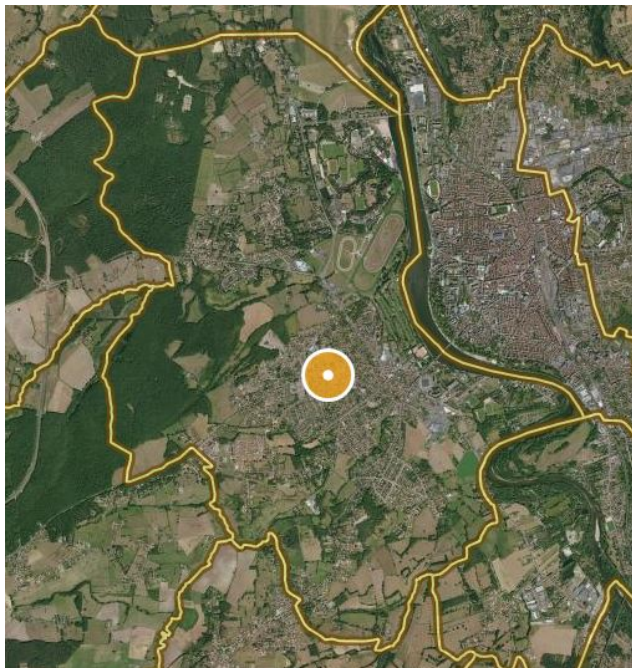
La commune de Bellerive-sur-Allier se situe au sud-est du département de l'Allier, en rive gauche de la rivière Allier qui sépare la commune de la ville de Vichy.

Bellerive-sur-Allier fait partie du cœur de la communauté d'agglomération Vichy-Communauté¹ et du pays de Vichy-Auvergne².

La superficie communale est de 1897 hectares et sa population en 2012 était de 8578 habitants (8501 habitants en 2015 selon l'INSEE). Depuis les années 1960, la ville a connu une urbanisation conséquente en raison de sa proximité avec Vichy à laquelle elle est reliée par le pont de Bellerive. La population communale a connu une augmentation de 2 % entre 1999 et 2007, mais est en légère baisse sur la période récente : - 0,5 % entre 2007 et 2012. La taille moyenne des ménages, en diminution constante, est actuellement d'environ deux personnes.

La commune est concernée par le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Vichy Val d'Allier (VVA)³ ainsi que par le Programme local de l'habitat (PLH) de VVA⁴.

La commune est constituée du Val d'Allier à l'est et, à l'ouest, de coteaux composés de boisements, prairies et de bocage agricole, et parcourus par de nombreux ruisseaux affluents en rive gauche de l'Allier.



Territoire communal (source : Geoportail)

Le projet consiste en une révision du plan local d'urbanisme (PLU) communal approuvé en 2003. En 2014, une précédente révision avait été approuvée puis annulée par jugement du tribunal administratif.

- 1 Rassemblant 38 communes et comptant environ 83 000 habitants, créée en 2017 par la fusion de la communauté d'agglomération Vichy Val d'Allier et de la communauté de communes de la Montagne bourbonnaise
- 2 Créé en 2008, composé de la communauté d'agglomération de Vichy Communauté ainsi que de 10 communautés de communes et comptant 165 communes
- 3 Approuvé le 18 juillet 2013
- 4 Approuvé en juin 2010 pour la période 2010-2015 et prolongé de deux ans en 2015 ; un nouveau PLH est en cours d'élaboration pour la période suivante.

Les objectifs annoncés par le projet d'aménagement et de développement durable sont la promotion d'un cadre de vie résidentiel attractif, la valorisation des activités touristiques et sportives, l'encouragement de toutes les formes de développement économique ainsi que la préservation de l'environnement naturel et paysager.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux concernant ce territoire et le projet de PLU sont les suivants :

- la limitation de la consommation d'espace ;
- la préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et de la qualité paysagère ;
- la prise en compte du risque d'inondation lié à l'Allier, à ses affluents en rive gauche et aux eaux pluviales sur le coteau.

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

2.1. Organisation et contenu du rapport de présentation

Le rapport de présentation doit comprendre les éléments prévus par les textes législatifs et réglementaires⁵, notamment ceux rendant compte de la démarche d'évaluation environnementale⁶.

Le rapport de présentation du projet se compose de 7 chapitres intitulés :

- « *I - Diagnostic* » : description de l'état initial de l'environnement et du contexte socio-économique communal ;
- « *II - Choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables* » : explication très générale des principaux objectifs et orientations du PLU ;
- « *III - Dispositions du PLU et justification des choix de planification* » : explication du plan de zonage et du règlement ;
- « *IV - Respect des prescriptions d'intérêt général* » : présentation très générale et non illustrée de l'articulation du PLU avec les autres documents d'urbanisme et plans et programmes supra-communaux ;
- « *V - Évaluation environnementale – incidences du PLU* » : éléments disparates souvent redondants avec d'autres parties du rapport, notamment : explication des choix, articulation du PLU avec les autres plans et programmes et éléments concernant l'état initial de l'environnement (notamment les sites Natura 2000). La logique de construction de ce chapitre du rapport, qui en dépit de son titre n'aborde pas les incidences du PLU sur l'environnement, est peu compréhensible ;
- « *VI - Indicateurs de suivi* »
- « *VII - Tableau des superficies* »

Le rapport comporte donc formellement toutes les parties réglementairement exigées, mais les redondances (notamment du fait du chapitre « *Évaluation environnementale – incidences du PLU* ») compliquent sa lecture et sa compréhension.

5 Articles L151-4 et R151-1 à R151-4 du code de l'urbanisme

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

2.2. Articulation du projet de PLU avec les plans et programmes d'ordre supérieur

Le rapport doit décrire l'articulation du PLU avec les autres documents d'urbanisme et les plans et programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte⁷.

Cette analyse est effectuée dans le chapitre IV (p.236 et suivantes) ainsi que dans le chapitre V (p.245 et suivantes). Ces deux parties redondantes gagneraient à être rassemblées. L'articulation avec ces autres documents est générale et est peu illustrée. En particulier, l'analyse de la compatibilité avec le SCoT, document intérateur des autres plans et programmes, reste très partielle et peu argumentée.

L'Autorité environnementale recommande que l'analyse de l'articulation du PLU avec le SCoT soit approfondie de manière à justifier les orientations du PLU, notamment concernant l'accueil de population et le développement des activités économiques, et pas uniquement en ce qui concerne la biodiversité. De plus, l'absence d'éléments concernant le projet de PLH en cours d'élaboration ne permet pas de disposer d'éléments récents concernant la dynamique en matière de logement.

2.3. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution

Le chapitre « Diagnostic » aborde l'ensemble des thèmes environnementaux pouvant constituer des enjeux pour le projet de document. Sont en particulier décrits :

- **Les milieux aquatiques**

Le réseau hydrographique, constitué de l'Allier et de ses affluents en rive gauche (rivière de la Goutte Fontaine et ruisseaux, du Briandet, de Conton, du Sarmon et de la Rama), est décrit et cartographié.

Il est indiqué que de nombreux points d'eau et sources sont présents sur le territoire de la communauté d'agglomération de Vichy Communauté, laissant supposer un fort potentiel pour la géothermie. La carte fournie (p.16) mériterait cependant d'être précisée sur le territoire communal.

Les zones potentiellement humides de la commune sont cartographiées (p.19). La grande majorité de la superficie communale est ainsi concernée par une probabilité de présence moyenne à forte de zones humides. Le site de Montpertuis est notamment concerné (p.255).

Le rapport indique que « *Cependant, les secteurs identifiés qui sont urbanisés ou anthropisés ne permettent plus d'assurer leur rôle écologique spécifique de zones humides.* » Cette affirmation n'est pas démontrée : une zone humide peut rester fonctionnelle même si elle est située en zone urbanisée, notamment selon les dispositions qui sont prises pour ce faire. Le rapport indique également « *La prise en compte des zones humides porte ainsi uniquement sur les secteurs non urbanisés de la commune* »⁸. Les zones humides ont donc été étudiées⁹ sur 5 secteurs dont l'urbanisation est envisagée. Cependant, d'autres secteurs d'une surface assez importante, considérés comme urbanisés mais non encore bâtis sont susceptibles de subir des impacts importants.

L'Autorité environnementale recommande que les zones humides soient précisément inventoriées sur tous les espaces susceptibles d'être concernés par les possibilités de constructions ou équipements autorisés par le projet de PLU, y compris dans les secteurs situés dans l'enveloppe urbaine actuelle et considérés comme urbanisés.

7 Article R151-3, 1° du code de l'urbanisme

8 cf. p. 19.

9 cf. annexe 2 du rapport de présentation

- **Le risque d'inondation**

Les risques d'inondation par lesquels la commune est concernée sont décrits. Celle-ci est considérée comme territoire à risque important d'inondation (TRI) par crue à débordement lent de cours d'eau et est concernée par les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) de l'Allier et du Sarmon-Briandet.

La carte du TRI fournie (p.25) montre que toute la partie ouest de la commune, incluant de l'habitat, des commerces, des établissements scolaires, des installations sportives, une gendarmerie et une maison de retraite, serait inondée en cas de survenue d'un évènement de probabilité moyenne, voire élevée pour les secteurs les plus proches de l'Allier (« scénario fréquent »).

Par ailleurs, aucune information ne figure dans le rapport concernant le risque d'inondation dû au Sarmon et au Briandet (affluents rive gauche de l'Allier).

Le dossier mériterait également de développer les enjeux liés à la gestion des risques de ruissellement des eaux pluviales sur les versants anthropisés afin de limiter l'aggravation des risques liés aux crues de l'Allier dans la partie densément urbanisée au bas du coteau.

Ce risque apparaissant comme très important et devant être pris en compte pour les choix d'urbanisation à effectuer, l'Autorité environnementale recommande qu'il soit étudié de manière plus détaillée, notamment au moyen de zooms sur les disponibilités foncières existant dans les secteurs concernés par ce risque.

- **Les milieux naturels**

La commune est concernée par un ensemble de zonages d'inventaire et de protection du milieu naturel (sites Natura 2000, ZNIEFF¹⁰ et APPB¹¹) liés à la rivière Allier. Les caractéristiques de ces sites ainsi que leurs objectifs sont décrits dans le rapport. Par ailleurs, l'ouest du territoire communal est concerné par la ZNIEFF de la Forêt de Montpensier et du Bois Saint-Geat, proche du tissu urbanisé.

Les cartes du SRCE et du SCoT identifiant les continuités écologiques au niveau du territoire communal sont fournies (p.51-52) : elles concernent principalement la rivière Allier et ses abords et la forêt de Montpensier, à l'ouest. Cette analyse est précisée à l'échelle communale : une étude réalisée en 2012 a identifié de manière détaillée les réservoirs de biodiversité, continuités écologiques et obstacles aux déplacements (voir cartes p.57 et 59).

L'ancien site de production de munitions Manhurin, au nord-ouest du territoire communal, qui est concerné depuis 2011 par des opérations de dépollution pyrotechnique de ses sols (une future dépollution chimique est également évoquée), fait l'objet d'une description relativement précise dans le rapport. Il y est indiqué que « *le site de Montpertuis présente un intérêt écologique et en enjeu fort, notamment pour les chiroptères* » (p.256).

- **Le contexte paysager**

Le contexte paysager est décrit de façon satisfaisante. Les photographies illustrant cette description mériterait toutefois d'être systématiquement localisées sur un plan.

Les principaux constats effectués sur lesquels le projet de PLU est susceptible d'avoir une influence sont décrits et territorialisés sur une carte (p.83). Il s'agit en particulier :

- des principaux éléments remarquables du paysage : la rivière Allier, les vallons du Sarmon et du Briandet, les boisements en partie ouest, les secteurs de bocage ;
- des principales ouvertures visuelles vers ces éléments depuis le territoire communal ;

10 Zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique

11 Arrêté préfectoral de protection de biotope

- du paysage urbain à requalifier : « développement d'une urbanisation linéaire ou sous forme de lotissements », « formes urbaines [...] distendues », « centre-ville [...] difficilement identifiable », « coupures vertes entre les différentes unités bâties [qui] ont souvent disparu », « paysage banalisé en entrée de ville ».

En complément, des cartes par secteurs pourraient utilement être réalisées afin de préciser les enjeux paysagers du territoire.

- **Le tissu urbain**

Une analyse de la structure du tissu urbain : typologie des logements, densités, patrimoine remarquable (constructions et petit patrimoine), a été réalisée. Elle permet de prendre connaissance de façon intéressante des caractéristiques des différents quartiers urbains.

L'Autorité environnementale note cependant l'insuffisance de l'analyse des capacités de densification du tissu bâti existant (« dents creuses ») et du rythme de consommation d'espace sur les dix dernières années¹² (éléments développés dans la partie suivante du présent avis).

2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables

Le chapitre consacré à la justification des choix retenus pour établir le PADD est majoritairement constitué d'affirmations générales et insuffisamment étayées et présente en conséquence un intérêt très limité ; ainsi par exemple :

- « *l'accueil de populations nouvelles se fera en partie par la création de nouveaux logements ou la résorption de la vacance à l'intérieur du périmètre urbain existant, par le comblement des dents creuses et des espaces disponibles au sein du tissu urbain diffus* » (p.169) : quels sont les objectifs d'accueil de population ? De création de logements ? De résorption de la vacance ? Où se situent les dents creuses ?
- « *les perspectives de développement permises par le PLU sont compatibles avec les capacités actuelles et prévisibles des réseaux de déplacement routier* » (p.170) : quelles sont ces perspectives ? À combien s'élèvent les capacités dont il est question ?
- « *à l'extérieur du périmètre urbanisé, le PLU protège les espaces supports des continuités écologiques par un classement en N ou A, accompagné parfois de la protection en espace boisé classé pour les massifs forestiers* » (p.171) : en l'absence de superposition du plan de zonage avec un plan détaillé des continuités identifiées, cette affirmation ne peut être vérifiée.

L'objectif démographique du projet de PLU n'est pas clairement présenté. Le rapport se limite à indiquer que « *l'objectif est de favoriser un développement résidentiel adapté aux besoins des habitants et de proposer un cadre de vie attractif sur la commune, permettant d'éviter une baisse démographique* » (p.165). Ceci ne permet pas de justifier les choix du PLU en termes de production de logements, tant en nombre qu'en types. Il est par ailleurs indiqué que « *la population totale communale pourrait ainsi atteindre près de 8900 habitants à l'horizon 2030* » (p.178), soit + 400 habitants environ par rapport à la situation actuelle, mais ce chiffre découle uniquement du potentiel de création de logements sur le territoire et n'est donc pas justifié.

12 NB : ces éléments sont requis par l'art. L151-4 du code de l'urbanisme.

L'Autorité environnementale recommande de préciser l'objectif d'accueil de population, notamment en se basant sur les perspectives démographiques et sur les dynamiques actuelles et projetées à l'échelle de l'intercommunalité et du pays.

L'augmentation du nombre de logements est largement décorrélée de la croissance démographique : + 6,9 % sur la période 1999-2007 et + 3,7 % sur la période 2007-2012¹³, à comparer à une évolution démographique de respectivement + 2 % et - 0,5 % sur les mêmes périodes (même en prenant en compte le phénomène de desserrement des ménages). Depuis 1999, la production moyenne annuelle de logements est d'environ 35 logts/an (p.137). Elle est même de 52,2 logts/an sur la période 2004-2013 (p.144). Ce chiffre est globalement en cohérence avec les objectifs annuels fixés par le PLH pour 2010-2015 (+ 58 logements) : cet objectif mériterait d'être questionné au regard de la dynamique démographique actuellement observée, notamment par l'analyse des orientations du PLH pour la période suivante.

Le rapport indique que la consommation foncière pour l'urbanisation (construction de logements, principalement) a concerné 61 hectares entre 2003 et 2010 et 5 hectares environ entre 2011 et 2015.

L'Autorité environnementale recommande, afin de satisfaire aux termes de l'article L151-4 du code de l'urbanisme¹⁴, de dresser un état des lieux précis de la production de logements sur la période récente : nombre de logements produits distinguant les logements construits de ceux réhabilités, typologie, surface, situation en extension ou dans le tissu urbain.

La « *réceptivité dans les dents creuses* » est estimée à environ 110 logements nouveaux mais celles-ci ne sont ni inventoriées ni localisées dans le rapport. De plus, des estimations théoriques concernant « *le renouvellement urbain et/ou la densification* » sont effectuées : « *potentiel réglementairement autorisable à environ 100 logements nouveaux en zone UB et 150 en zone UD* ». Le potentiel en extension est quant à lui évalué à 200 logements. Les secteurs concernés sont cités (p.174-177) mais sans être localisés précisément : en l'état, cette analyse est inexploitable. Par ailleurs, des définitions claires mériteraient d'être données concernant la construction « *en dent creuse* » et « *en densification* » afin de ne pas confondre ces deux ensembles.

Par ailleurs, le nombre de logements vacants sur la commune est élevé : 9,3 % du parc, et en forte progression sur la période récente (+ 28,2 % entre 1999 et 2012). En revanche, la localisation par secteurs de cette vacance pouvant permettre d'adapter les orientations du PLU n'est pas précisée. La volonté d'une remise sur le marché d'environ 100 de ces logements est émise (p.177).

L'Autorité environnementale recommande, afin d'être en mesure de justifier le besoin de disponibilités foncières pour la création de logements, d'identifier clairement les disponibilités foncières situées dans l'enveloppe bâtie actuelle.

Concernant les activités économiques, le rapport mentionne :

- une zone d'activités à proximité de l'espace culturel de Monzière. Il est indiqué que « *la commune ne dispose plus d'aucune disponibilité pour accueillir des activités artisanales de production* » (p.165) « *suite à la consommation peu efficace des terrains de la zone artisanale de Monzière* » (p.168) : ce constat mériterait d'être développé et justifié ;
- l'absence de zones à vocation tertiaire sur l'ensemble du territoire de la communauté d'agglomération ;

13 Calcul effectué à partir des données fournies p.137

14 le rapport de présentation doit analyser « la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des 10 années précédant l'approbation du plan [...] et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis [...] »

- l'ancien site industriel de Montpertuis, qui constitue « *une opportunité pour initier un nouveau projet de développement, cet objectif [s'inscrivant] en compatibilité avec le SCoT de Vichy Val d'Allier qui qualifie ce secteur de "site économique d'envergure" ».*

La justification de l'ensemble des projets d'activités prévus, et notamment l'extension de la zone de Monzière sur 3,2 ha, la définition d'une zone de 7,2 ha à vocation tertiaire ainsi que le projet de commerces et d'hébergements de loisirs en lisière du golf apparaît ainsi peu développée.

L'Autorité environnementale recommande de dresser un état des lieux précis des secteurs dédiés aux activités économiques présents sur la commune et de leurs perspectives d'évolution en prenant en compte les dynamiques s'exerçant à l'échelle intercommunale.

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

Aucun chapitre du rapport ne traite clairement et de manière organisée des incidences du projet de PLU sur les différents enjeux environnementaux identifiés. Ces éléments sont dispersés dans les différentes parties, ce qui rend leur appréhension très difficile.

L'analyse menée dans le chapitre V (p.263 et suivantes) se concentre sur les secteurs concernés par des sites Natura 2000. Elle conclut à l'absence d'incidence du projet de PLU sur ceux-ci, localisés au droit de la rivière Allier, du fait du classement en zone naturelle N du linéaire de la rivière et de ses abords, ainsi que de l'éloignement de celle-ci des zones à urbaniser.

Si deux impacts ponctuels donnant lieu à des mesures de compensation ont été identifiés (destruction d'une zone humide de 0,6 ha avenue de Vichy et impact sur un corridor écologique situé à Monzière : voir partie 3), les effets potentiels du projet de PLU sur la plupart des enjeux environnementaux identifiés dans l'état initial de l'environnement (voir partie 2.3. du présent avis) ne font pas l'objet d'une analyse satisfaisante. Or, une telle analyse est l'un des éléments essentiels d'une évaluation environnementale.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le rapport de présentation par une analyse structurée des incidences notables du projet de PLU sur les différents thématiques environnementales.

2.6. Indicateurs de suivi

La plupart des indicateurs proposés dans le chapitre VI (p.304) sont décrits de façon extrêmement sommaire, de même que leurs modalités de recueil (qui renseigne ? Comment ? À quelle échéance ?). De plus, leurs valeurs à l'état actuel ne sont pas indiquées.

Le dispositif de suivi tel qu'il est proposé est insuffisant pour permettre un bilan satisfaisant des résultats du PLU. A titre d'exemple, sur le sujet de la consommation d'espace, il serait nécessaire de connaître, outre le nombre de logements construits, la localisation de ceux-ci (zones urbaines où à urbaniser, dans le tissu urbain ou en extension) ainsi que la surface des terrains concernés.

En outre, le suivi semble conçu dans le seul but de permettre la réalisation du bilan du PLU à l'échéance de 9 ans, alors qu'au titre de l'évaluation environnementale le dispositif de suivi doit également permettre d'identifier de façon précoce les impacts négatifs imprévus.

L'Autorité environnementale rappelle que, au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation doit définir « les critères, indicateurs et modalités retenus » pour le suivi des effets du plan et que le dispositif proposé doit permettre « d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts

négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées »¹⁵. Elle recommande de compléter le dispositif proposé pour ce faire et, en particulier, de veiller à ce que la fréquence de recueil proposée permette une identification précoce des dérives.

2.7. Résumé non technique

Ce résumé constitue une sous-partie du chapitre V du rapport de présentation et est de ce fait peu accessible par le public. Il constitue un résumé extrêmement succinct de la démarche d'évaluation environnementale qui a été menée.

L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel du rapport de présentation, qu'il a vocation à apporter au public les principaux éléments de compréhension du dossier et doit pour cela constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité. Elle recommande de le compléter de façon à ce qu'il puisse assurer cette fonction et, autant que possible, d'y adjoindre une ou plusieurs cartes permettant d'identifier les principaux enjeux environnementaux et la manière dont ils ont été pris en compte par le projet.

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU

3.1. La limitation de la consommation d'espace

Cet objectif apparaît avoir été pris en compte par le PLU, les secteurs à urbaniser (AU) ayant fortement diminué par rapport à ce qu'ils étaient dans le PLU de 2003 (cartes p. 276 et 285). Néanmoins, ces cartes mettent en évidence que ces zones à urbaniser supprimées sont compensées en grande partie, en termes de surface globale, par l'ouverture des secteurs de Monzière et Maupertuis.

L'analyse des disponibilités pour la création de logements nouveaux dans le tissu urbain existant¹⁶ (U) reste théorique et les secteurs concernés ne sont pas précisément localisés dans le rapport. De plus, l'absence de densification possible en zone UC, par ailleurs non démontrée, aboutit à maintenir une faible densité de logements sur la majeure partie urbanisée de la commune.

Les zones à urbaniser « ouvertes » 1AU¹⁷ sont réduites dans le projet de PLU par rapport au PLU de 2003 (passant de 89,4 à 6,7 ha) au bénéfice de zones A ou N (ainsi que U pour une moindre part). Les explications détaillées de ces évolutions (p.213-214) sont cependant difficilement compréhensibles faute de cartographies de localisation. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) définies sur les trois secteurs 1AU se limitent à définir une densité minimum (15 logements par hectares sauf dans le secteur du Briandet, considéré dans l'hypercentre, où celle-ci est fixée à 30 logements par hectare¹⁸) et une localisation de principe des constructions, des circulations et des écrans végétaux en périphérie. Le recours à des typologies de logements permettant une plus forte densité et permettant de satisfaire des besoins en évolution (taille des ménages en baisse) n'est pas évoqué.

15 cf. art. R151-3, 6°, du code de l'urbanisme

16 Notamment 110 dans les dents creuses et 250 en renouvellement urbain et densification (100 dans le secteur UB et 150 en UD)

17 dont l'urbanisation est possible dès l'approbation du PLU

18 La commune de Bellerive est incluse dans le cœur urbain défini par le SCoT, voire, pour certaines de ses zones urbaines (UB, UC et UD), dans l'hypercentre, imposant une densité minimale de logements plus importante

Par ailleurs, aucune règle visant à prioriser la création de logements au sein des secteurs déjà urbanisés n'est définie. Pourtant, certains d'entre eux disposent de disponibilités foncières de tailles et de capacités importantes, parfois supérieures aux secteurs 1AU.

L'Autorité environnementale recommande de prioriser la construction de logements dans les secteurs déjà urbanisés de la commune (UC et UD en particulier) qui disposent de disponibilités foncières de tailles et de capacités importantes, et de mettre en place sur ces secteurs des dispositions permettant de garantir une utilisation économe de l'espace par une densité adaptée à leur localisation, par exemple par des OAP spécifiques.

La zone à urbaniser « fermée » 2AU¹⁹ de Montpertuis couvre une surface de 69,6 ha. Compte tenu de l'importance de cette zone à urbaniser à la fois sur Bellerive-sur-Allier et la commune voisine de Charmeil et de ses impacts potentiels restant à déterminer en matière de consommation d'espace et sur le milieu naturel (voir partie suivante), **l'Autorité environnementale recommande que le classement en zone à urbaniser de cette zone soit étudié dans le cadre d'une procédure ultérieure de révision conjointe des PLU des communes de Bellerive-sur-Allier et Charmeil.** Celle-ci permettrait en effet de mener une évaluation environnementale concernant le projet global afin de justifier les choix faits, notamment par rapport aux perspectives de développement et aux disponibilités foncières existantes dans le tissu urbain ou en continuité de celui-ci, et de définir les conditions de prise en compte de l'environnement sur l'ensemble de la zone. Dans l'attente, le classement de cet espace en zone A ou N permettant une mise en valeur agricole ou naturelle n'obérerait pas un classement ultérieur en zone urbaine.

3.2. La préservation de la biodiversité, des continuités écologiques et de la qualité paysagère

La plupart des espaces sur lesquels ont été identifiés des enjeux spécifiques relatifs aux milieux naturels font l'objet d'un classement en zone naturelle N limitant grandement les impacts du projet sur ceux-ci. Cela concerne en particulier les abords de la rivière Allier, la forêt de Montpensier, une partie des vallons du Briandet et du Sarmon ainsi que différents espaces au sein des zones urbaines participant à la continuité écologique. De plus, le classement en espace boisé classé (EBC) des boisements situés à l'ouest et au nord-ouest (forêt de Montpensier et secteur de la Goutte de la Fontaine) garantit une protection efficace de ces secteurs.

Cependant, la délimitation des franges urbaines dans les vallons (Sarmon, par exemple) mériterait d'être revue en ramenant la limite de la zone urbaine au plus près du tissu bâti existant, de façon à préserver les milieux naturels (zones potentiellement humides, notamment) et les qualités paysagères.

L'extension sur 3,2 ha de la zone d'activités de Monzière (Uea) et la nouvelle zone à vocation tertiaire (UF) au sud-ouest, ainsi que les secteurs Ab et Ac dédiés au développement d'activité hôtelières et commerciales au niveau du domaine de la Cour (à l'ouest), se situent dans un espace identifié comme réservoir de biodiversité ou corridor écologique diffus dans le SRCE. Le rapport de présentation précise à ce sujet (p.236) que *« le corridor diffus représenté entre le domaine de la Cour jusqu'au parc du château du Bost ne sera plus effectif puisque les espaces bordant le rue Adrien Cavy (RD984) sont destinés à l'urbanisation. Ceci était déjà inclus dans le PLU avant révision puisque ces secteurs étaient classés soit en U, soit dans un secteur NI destiné à accueillir des activités à vocation touristiques, de loisirs et de sports, où des règles permettaient une très forte artificialisation (aucune limite d'emprise au sol, d'imperméabilisation ou de C.O.S). »*. Ces dernières précisions ne peuvent aucunement justifier l'absence de prise en compte de ce corridor écologique : ce n'est pas parce que le PLU précédent, établi dans un contexte réglementaire et sociétal totalement différent du contexte actuel²⁰, n'avait pas pris en compte ce corridor que l'on peut considérer qu'il n'y a pas lieu de le préserver !

19 dont l'ouverture à l'urbanisation nécessitera une évolution du PLU et l'introduction d'une OAP

La plupart des secteurs potentiellement humides situés dans le tissu urbain et pouvant être densifiés n'ayant pas été inventoriés, il n'est pas possible de se prononcer sur la prise en compte de cet enjeu²¹. En tout état de cause, contrairement à ce que requiert le SDAGE²², les zones humides ne sont pas reportées sur le règlement graphique et le règlement écrit ne prévoit rien de particulier à ce sujet²³.

Le site de Monpertuis qui présente un intérêt écologique fort (voir état initial) est concerné par une urbanisation future (voir partie 3.1. du présent avis).

Aucune haie bocagère n'est identifiée ni ne fait l'objet d'une protection spécifique.

L'Autorité environnementale recommande de réexaminer les dispositions prescriptives du projet de PLU (zonage, règlement, OAP) de façon à assurer une protection efficace de l'ensemble des milieux naturels et de leur fonctionnalité, notamment le corridor écologique entre le domaine de la Cour jusqu'au parc du château du Bost et les zones humides situées dans le secteur urbain qui restent préalablement à identifier.

3.3. La prise en compte du risque d'inondation

Le rapport de présentation indique (p.250) que *« en tête du règlement de chacune des zones concernées par le risque inondation, il est précisé que toutes les occupations du sol concernées par ces servitudes sont susceptibles de faire l'objet de prescriptions spécifiques, avec référence aux PPRI reportés dans les annexes »*.

Pour la bonne information du public, l'Autorité environnementale recommande que le PLU matérialise sur le règlement graphique l'existence du risque d'inondation sur les zones concernées.

Par ailleurs, les règlements des zones urbanisées (UC, UD et UF en particulier) et à urbaniser ainsi que les OAP ne comportent aucune disposition permettant de réguler et de contenir à la parcelle les eaux de ruissellement de façon à limiter l'aggravation de la zone inondable de l'Allier en aval : de telles dispositions mériteraient d'être ajoutées.

20 Notamment, antérieur aux lois Grenelle et ALUR

21 Hormis l'impact avéré (mais compensé) sur le secteur humide situé avenue de Vichy (p.279)

22 cf. SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021, p. 105 : *« Les PLU incorporent dans les documents graphiques des zonages protecteurs des zones humides et, le cas échéant, précisent dans le règlement ou dans les orientations d'aménagement et de programmation, les dispositions particulières qui leur sont applicables en matière d'urbanisme. Ces dispositions tiennent compte des fonctionnalités des zones humides identifiées. »*

23 À l'exception d'une petite zone Nzh ponctuelle de 1,6 ha.