



Mission régionale d'autorité environnementale

**Auvergne-Rhône-Alpes**

**Avis délibéré de la mission régionale  
d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes  
relatif au projet de plan local d'urbanisme intercommunal -  
valant schéma de cohérence territoriale – de la Montagne  
Bourbonnaise (03)  
au sein de la communauté d'agglomération Vichy  
Communauté**

Avis n° 2020-ARA-AUPP-968

**Avis délibéré le 15 septembre 2020**

## 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) s'est réunie le 15 septembre 2020, en visioconférence entre Clermont-Ferrand et Lyon. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de plan local d'urbanisme intercommunal valant schéma de cohérence territoriale de la Montagne Bourbonnaise appartenant à Vichy Communauté.

Étaient présents et ont délibéré : Catherine Argile, François Duval, Jean-Paul Martin, Véronique Wormser.

En application du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe, arrêté par la ministre de la transition écologique le 11 août 2020, 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 projet qui fait l'objet du présent avis.

Entre le 15 et le 16 septembre 2020, des échanges complémentaires par voie électronique entre les membres présents le 15 septembre 2020 ont permis la mise au point finale de l'avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par la communauté d'agglomération Vichy communauté, pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 28 mai 2020.

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.

Toutefois, en application de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 et de ses textes subséquents, ce délai s'est trouvé suspendu entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire<sup>1</sup>.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée et a transmis un avis le 17 juillet 2020.

La direction départementale des territoires du département de l'Allier a en outre été consultée et a produit une contribution le 26 juin 2020.

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

**Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R. 104-25 du code de l'urbanisme).**

<sup>1</sup> Article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et article 7 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 modifiée relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

## Synthèse de l'Avis

Le projet de « PLUi valant SCoT » de la Montagne Bourbonnaise a été prescrit en 2014 et concerne le territoire de l'ancienne communauté de communes du même nom faisant partie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 de l'agglomération de Vichy (Vichy communauté). Les 24 autres communes de l'agglomération sont dotées depuis 2013 d'un SCoT, « Vichy Val d'Allier ». Sa révision a été prescrite le 26 septembre 2019, « *visant à étendre l'application de ce schéma à la globalité du territoire de Vichy Communauté* ». Dans ce contexte, le choix du territoire de la Montagne Bourbonnaise d'étendre l'objet de son PLUi à celui d'un PLUi valant SCoT interroge l'Autorité environnementale. Il n'est pas justifié dans le dossier et, à ce titre, n'est donc pas compréhensible pour le public.

Localisé entre Vichy à l'ouest et Roanne à l'est, ce territoire rural et boisé de moyenne montagne, accueillant 6 250 habitants, s'organise autour du pôle relais de Mayet-de-Montagne situé à la jonction des communes de l'ouest et de celles de montagne, aux dynamiques démographiques et économiques très différenciées. Alors qu'il connaît une baisse démographique depuis 1968, que les projections de croissance, établies à l'échelle départementale par l'INSEE, sont inférieures +0,1% par an tous territoires confondus, le projet de PLUi repose, sans la justifier, sur l'hypothèse d'une croissance démographique annuelle de +0,19 % qu'il convient donc pour l'Autorité environnementale de reconsidérer. Les données fournies nécessitent en outre d'être mises à jour.

Concernant l'état initial, si le dossier témoigne d'une analyse précise du tissu urbain existant, il ne fournit pas d'éléments fiables de la dynamique passée d'artificialisation du territoire pouvant servir de référence au suivi de la mise en œuvre du PLUi en projet. La méthode retenue pour identifier le potentiel foncier présente en outre des biais méthodologiques importants. La répartition, dans le projet, de l'utilisation de ce potentiel n'apparaît pas prendre en compte les caractéristiques de chacune des communes et de chacun des bourgs et hameaux la composant, au-delà du nombre de résidences principales accueillies à l'échelle communale. Ainsi, le nombre de logements à créer et les surfaces nouvelles à y consacrer n'apparaissent pas justifiés et sont également à reconsidérer. L'identification des zones humides nécessite d'être revue sur la base d'une définition à jour. Des données plus précises relatives à la ressource en eau et aux capacités d'assainissement collectif sont nécessaires.

L'analyse des incidences du projet ne traite que des impacts sur les milieux naturels et le paysage, ceux-ci étant considérés -dans la majeure partie des situations- comme évités, mettant de côté les autres thématiques environnementales pourtant requises par la législation. Elle ne parvient cependant pas à démontrer la bonne prise en compte par le projet des zones à enjeux écologiques du fait soit d'un manque de précision dans l'analyse, ou dans l'échelle retenue, soit dans sa restitution dans le dossier. Les incidences du projet en termes d'assainissement, de ressources en eau, de fréquentation, de transport, d'énergie notamment ne sont pas analysées. Ces constats concernent aussi les trois unités touristiques nouvelles prévues au projet dont l'une s'inscrit dans un site Natura 2000.

Ainsi, alors que le projet affiche un objectif de gestion économe de l'espace et de prise en compte de la biodiversité, ses caractéristiques tendent à l'infirmier.

Les recommandations de l'Autorité environnementale portent principalement sur ces sujets.

L'ensemble de ses observations et recommandations sont détaillées dans l'avis qui suit.

## Avis détaillé

1.	Contexte, présentation du projet de PLUi valant SCoT et enjeux environnementaux.....	5
1.1.	Contexte et présentation du territoire .....	5
1.2.	Présentation du projet de PLUi valant SCoT de la Montagne Bourbonnaise .....	7
1.3.	Principaux enjeux environnementaux .....	8
2.	Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	9
2.1.	Présentation générale du rapport .....	9
2.2.	État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution	9
2.2.1.	Démographie, logement, consommation d'espace et disponibilités foncières .....	9
2.2.2.	Biodiversité .....	11
2.2.3.	Ressource en eau .....	13
2.2.4.	Paysage.....	13
2.2.5.	Risques .....	14
2.2.6.	Lutte contre le changement climatique et adaptation du territoire.....	14
2.3.	Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	14
2.4.	Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	16
2.5.	Incidences notables probables du PLUi valant SCoT sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	17
2.6.	Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets .....	19
2.7.	Résumé non technique.....	19
3.	Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi valant SCoT .....	19
3.1.	Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain .....	20
3.2.	Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques .....	21
3.3.	Eaux et milieux aquatiques.....	21
3.4.	Préservation et valorisation du paysage et du patrimoine bâti .....	22
3.5.	Adaptation au changement climatique – énergies renouvelables.....	22

# 1. Contexte, présentation du projet de PLUi valant SCoT et enjeux environnementaux

## 1.1. Contexte et présentation du territoire

Le projet de PLUi valant SCoT a été élaboré sur le territoire de l'ancienne communauté de communes « de la Montagne Bourbonnaise »<sup>2</sup>. Composé de quinze communes<sup>3</sup> couvrant une surface de 402 km<sup>2</sup>, ce territoire situé au sud-est du département de l'Allier, est mitoyen des départements du Puy-de-Dôme et de la Loire à une vingtaine de kilomètres à l'est de Vichy et à l'ouest de Roanne.

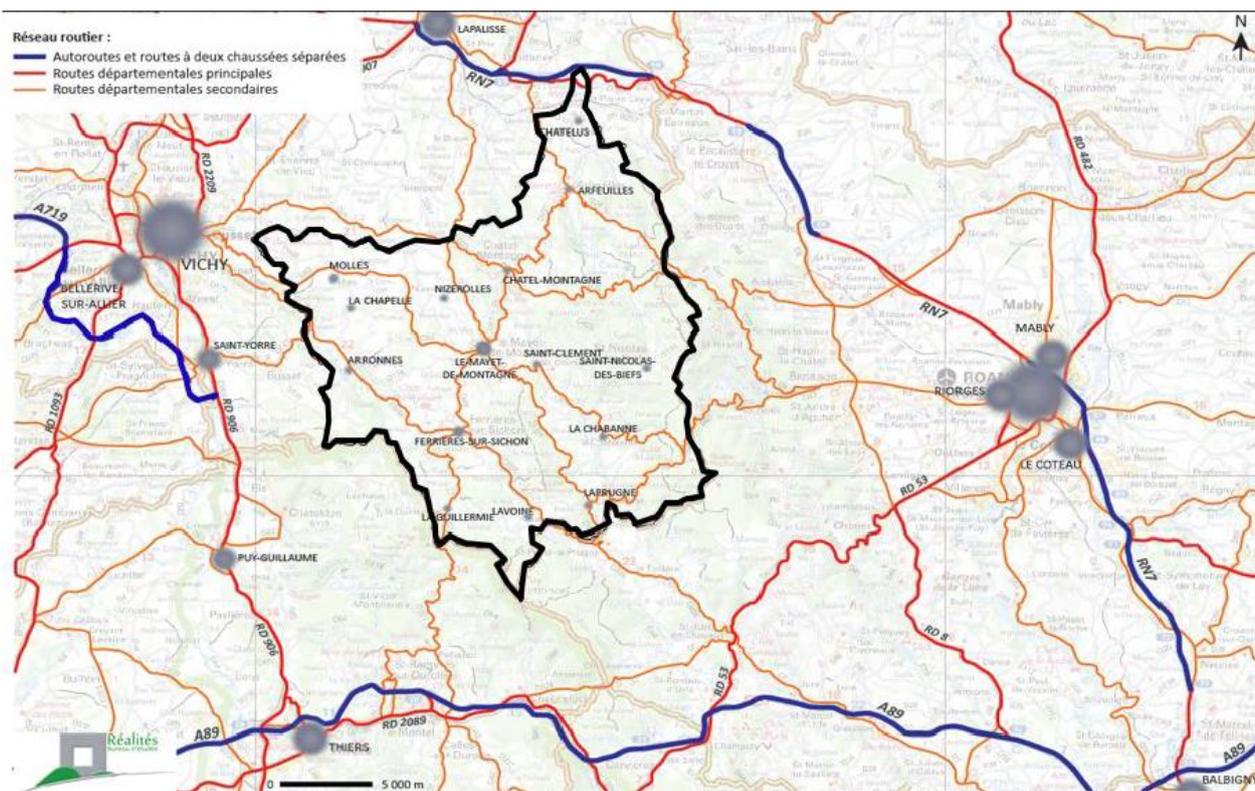


Figure 1 : Localisation du territoire de la Montagne Bourbonnaise et des axes routiers structurants (source : dossier)

Il est situé entre les pôles urbains de Vichy et, dans une moindre mesure, de Roanne. Il n'est traversé par aucun grand axe de communication mais bénéficie de la proximité de la RN7 et de l'A89. L'utilisation des transports en commun est très marginale (1%)<sup>4</sup>. La part d'actifs utilisant la voiture pour leurs déplacements domicile-travail varie entre 53 % à 100 % selon les communes ; 10 % des actifs se rendent sur leur lieu de travail à pied.

Le ratio emplois/actifs est en diminution (de 0,15%/an entre 2017 et 2012). Les communes présentant la plus forte part d'actifs ayant un emploi sont celles situées à proximité du bassin d'emplois de Vichy ou de la RN7, l'ensemble du territoire, y compris les communes de montagne, accueille cependant un nombre important d'activités artisanales et de petites entreprises, très dispersées.

Le Mayet-de-Montagne est la polarité locale du territoire, accueillant près de la moitié des emplois et 30% des établissements actifs du territoire et concentrant près du quart des équipements intercommunaux.

<sup>2</sup> Le 1<sup>er</sup> janvier 2017, cette collectivité a fusionné avec la communauté d'agglomération de « Vichy Val d'Allier » pour donner naissance à la communauté d'agglomération « Vichy communauté ».

<sup>3</sup> Arfeuilles, Arronnes, La Chabanne, La Chapelle, Châtel-Montagne, Châtelus, Ferrières-sur-Sichon, La Guillermie, Laprugne, Lavoine, Le Mayet-de-Montagne, Molles, Nizerolles, Saint-Clément, Saint-Nicolas-des-Biefs.

<sup>4</sup> A l'exception de Saint-Nicolas-des-Biefs, où il représenterait 12 % des modes de déplacement alors que la commune ne présenterait pourtant pas une meilleure desserte en transport en commun que les autres.



Figure 2 : Les communes de la Montagne Bourbonnaise (source : dossier)

La commune du Mayet-de-Montagne se trouve à la jonction entre les communes dites de l'ouest, dont la tendance serait d'acquérir les caractéristiques résidentielles de l'aire périurbaine de Vichy, et celles dites de montagne, éloignées des pôles d'emploi et de services mais conservant toutefois un réseau de petites entreprises artisanales. Ces deux sous-ensembles présentent par suite des dynamiques démographiques et économiques très différenciées.

Sur le plan démographique, la population, de 6 241 habitants en 2017, est en baisse continue depuis 1968. Avec une population âgée et une densité faible (16 hab/km<sup>2</sup>), le territoire connaît une décorrélacion entre sa population et son parc de logements. Ce dernier est caractérisé par une prédominance de la maison individuelle, une part importante de logements vacants (15 % en 2017) et de résidences secondaires (entre 30 à 50 % selon les communes) accentuée dans les communes de montagne<sup>5</sup>.

Situé dans le prolongement nord des monts de la Madeleine et du Forez, le territoire de la Montagne Bourbonnaise est boisé (la forêt occupe près de 48 % de sa superficie), rural et de moyenne montagne (avec des altitudes comprises entre 315 et 1 286 m). Il accueille le seul site de ski de piste du département de l'Allier (la Loge des Gardes<sup>6</sup>, à Laprugne) et trois domaines de ski de fond, avec près de 70 kilomètres de pistes<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> À noter le cas particulier de la commune de Laprugne qui compte, sur 529 logements en 2012, 136 appartements inoccupés.

<sup>6</sup> Elle comprend 5 pistes, 3 téléskis et un tapis roulant.

<sup>7</sup> Lavoine, La Loge des Gardes et Saint-Nicolas des Biefs

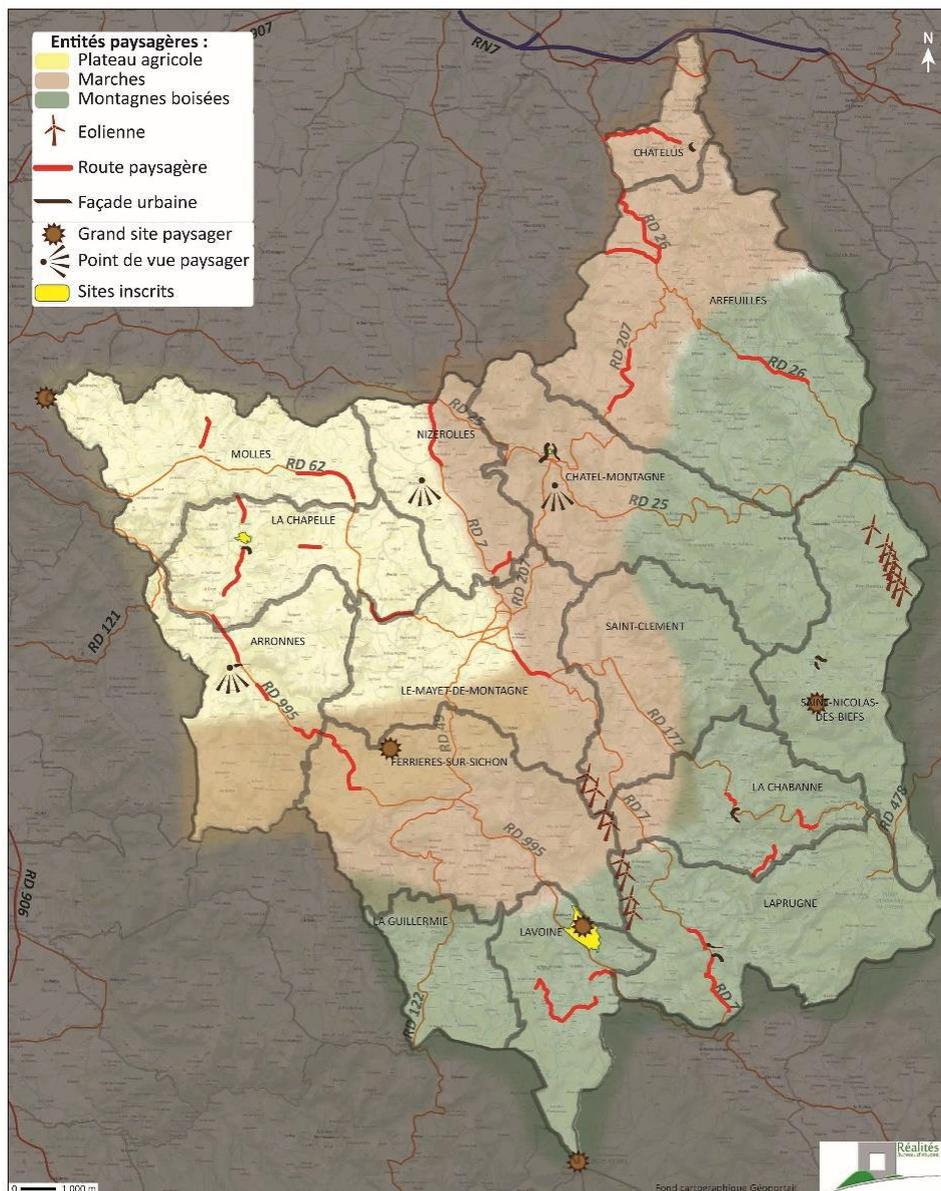


Figure 3 : Entités paysagères du territoire (source : dossier)

Il est caractérisé par la qualité de ses paysages ainsi que par la richesse de son patrimoine naturel, sources de son attractivité touristique. Ceci explique la présence de nombreux zonages d'inventaire ou de protection du patrimoine naturel et paysager : huit ZNIEFF de type I, deux ZNIEFF de type 2, quatre sites Natura 2000 au titre de la Directive Habitats-Faune-Flore, un arrêté préfectoral de protection de biotope couvrant onze segments de cours d'eau, deux espaces naturels sensibles (ENS) ainsi que trois sites inscrits. Le territoire est engagé dans des démarches de valorisation de la production agricole et de la gestion forestière.

## 1.2. Présentation du projet de PLUi valant SCoT de la Montagne Bourbonnaise

Après le transfert de la compétence urbanisme à la communauté de communes de la Montagne Bourbonnaise, celle-ci a prescrit par délibération du 20 novembre 2014 l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) valant schéma de cohérence territoriale (SCoT)<sup>8</sup>. L'article L. 144-2

<sup>8</sup> L'article L. 144-2 (anciennement L. 123-1-7) du code de l'urbanisme prévoyait la possibilité d'élaborer un PLUi ayant les effets d'un SCoT jusqu'à son abrogation par la loi Égalité et Citoyenneté le 27 janvier 2017. L'arrêté préfectoral

(anciennement L. 123-1-7) du code de l'urbanisme prévoyait en effet la possibilité d'élaborer un PLUi ayant les effets d'un SCoT jusqu'à son abrogation par la loi Égalité et Citoyenneté le 27 janvier 2017. L'arrêté préfectoral du 20 mars 2015, antérieur à cette abrogation, a permis à l'intercommunalité de maintenir la valeur de SCoT pour son projet de document d'urbanisme. Après intégration en 2016 de la communauté de communes de la Montagne Bourbonnaise au sein de Vichy Communauté, celle-ci, par délibération du 28 septembre 2017, a décidé de mener à son terme la démarche de PLUi – SCoT engagée par la communauté de communes. Le site de l'agglomération<sup>9</sup> indique que le reste du territoire de Vichy communauté s'était doté en 2013 d'un SCoT, Vichy Val d'Allier, dont le bilan a été dressé en juin 2019. Sa révision a été prescrite le 26 septembre 2019, « visant à étendre l'application de ce schéma à la globalité du territoire de Vichy Communauté ». Le dossier n'en fait pas mention.

Sur ce territoire non couvert par un SCoT<sup>10</sup>, seules les communes de Mayet-de-Montagne et de Molles disposent à ce jour d'un document d'urbanisme (respectivement un plan local d'urbanisme et une carte communale).

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du projet de PLUi s'articule autour des trois axes suivants sur la période 2019-2035 :

- créer un contexte favorable au maintien et à l'accueil de nouveaux habitants,
- préserver et développer les ressources du territoire dans une logique de gestion durable et raisonnée,
- faire du tourisme « vert » un pilier du développement territorial de la montagne bourbonnaise.

Le projet s'appuie sur l'hypothèse d'une croissance démographique de + 0,19 % par an, soit à terme 6 630 habitants. Il prévoit une enveloppe de 500 logements<sup>11</sup> dont 70 % maximum à réaliser « sur du foncier neuf » et 30 % à réaliser par « réinvestissement du bâti existant » : 5 % de réinvestissement de logements vacants ou secondaires, 10 % par opérations de démolitions-reconstructions et 15 % par changement de destination. L'ensemble est réparti ainsi : 30 % pour le Mayet-de-Montagne, 35 % pour les communes de l'Ouest et 35 % pour les communes de Montagne.

Ce projet prévoit de mobiliser 44,81 hectares pour l'habitat<sup>12</sup> ; s'agissant des activités commerciales, il est prévu qu'elles occupent un peu plus de 30 hectares. Le zonage avec le projet de PLUi est tel que décrit dans le tableau ci-après (source : dossier).

zones	nombre	surface en hectares	pourcentage
AU	8	9,74	0,02
U	171	505,2	1,26
A	268	18596,71	46,24
N	342	21109,59	52,48

### 1.3. Principaux enjeux environnementaux

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux de ce PLUi sont :

- la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain, sur un territoire en déclin démographique ;
- la préservation des milieux naturels (faune, flore et habitats), en particulier aquatiques, et de la qualité des paysages ;
- la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses effets au regard d'un territoire de

du 20 mars 2015, antérieur à cette abrogation, permet à l'intercommunalité de maintenir la valeur de SCoT pour son projet de document d'urbanisme.

<sup>9</sup> <https://www.vichy-communaute.fr/scot/>

<sup>10</sup> A ce titre, le dossier comporte une demande de dérogation prévue par l'article L.142-5 du code de l'urbanisme pour déroger à l'article L.142-4 de ce même code. Cet article prévoit de limiter la possibilité d'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones dans les territoires non couverts par un SCoT.

<sup>11</sup> 476, remises sur le marché déduites.

<sup>12</sup> Le dossier mentionne plus souvent le chiffre de 48 ha ou 48,40 ha, correspondant au potentiel identifié et non au besoin identifié.

moyenne montagne accueillant trois sites de sports d'hiver et un couvert forestier important et déjà en difficulté vis-à-vis de la ressource en eau potable.

## **2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation**

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme consiste en une démarche itérative visant à interroger, tout au long de son élaboration, le contenu du projet de document d'urbanisme au regard des incidences de sa mise en œuvre sur l'environnement. Le rapport de présentation doit ainsi retranscrire cette démarche en intégrant notamment une analyse de l'état initial de l'environnement, une justification des choix effectués, une évaluation des incidences du projet de document ainsi qu'une description des mesures prises par la collectivité pour éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs prévisibles du plan.

### **2.1. Présentation générale du rapport**

Le rapport de présentation (RP) du projet du PLUi valant SCoT, répondant aux attendus réglementaires du contenu formel au titre de l'évaluation environnementale, se compose de quatre volumes distincts :

- « 1. *Justification des choix retenus* » ;
- « 2. *Capacité d'accueil* » ;
- « 3. *Evaluation environnementale* » ;
- « 4. *Diagnostic Territorial, Environnemental et Paysager* » ;

Les quatre volumes sont désignés ci-après, dans la suite du présent avis, par leur ordre de numérotation, RP1 à RP4.

Le dossier comprend également un cahier des OAP, dont 27 sectorielles - 3 portant sur des UTN locales - et une thématique, traitant de la stratégie commerciale.

Le RP est richement illustré et agréable à lire. Dans son ensemble, des cartes sont sans doute utiles mais certaines sont difficilement exploitables à raison de leur format (par exemple RP3 page 166) ou des couleurs retenues, la même couleur pouvant être utilisée pour des zonages différents, par exemple pour tous les zonages N (page 50).

Le document ne présente que peu d'éléments de synthèse (sauf pour rappeler des éléments du diagnostic dans la partie 1 du rapport de présentation par exemple) et, les cartes produites ne traduisent pas l'ensemble des éléments abordés. En outre, les enjeux du territoire ne sont pas hiérarchisés et peu territorialisés.

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

#### **2.2.1. Démographie, logement, consommation d'espace et disponibilités foncières**

##### **Démographie – logement**

Le diagnostic socio-économique présenté dans le RP4 est fondé sur des données anciennes puisque datant de 2012 ; la présence utile d'éléments de comparaisons avec les autres territoires est à souligner. Si le dossier retrace de manière claire la trajectoire démographique passée du territoire, il ne met pas en perspective les scénarios de développement possibles, notamment la prolongation des dynamiques récentes, sinon à travers la présentation des derniers plans et programmes en vigueur sur le territoire (PCAET, PLH notamment).

Concernant la démographie, une accélération du déclin démographique<sup>13</sup> et du vieillissement<sup>14</sup> de la population est constatée par l'Insee depuis 2012.

S'agissant des logements, leur nombre total continue de croître, avec toutefois un fort ralentissement de cette croissance entre 2012 et 2017. La maison individuelle domine, représentant plus de 92 % du parc dans douze communes. Le nombre de résidences secondaires est relativement stable et représente 28 % du parc en 2017 ; ce taux s'élève à plus de 50 % à Laprugne et Saint-Nicolas des Biefs.

Concernant la vacance, le nombre de logements concernés ne cesse d'augmenter, passant de 652 logements en 2007 à 803 en 2012, soit un taux important de 15,1 %, en progression de 1,7 point sur la période 2012-2017.

**L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial relatif à la démographie et aux logements, de manière à faire état des dynamiques récentes (depuis 2012) et actuelles du territoire.**

### **Consommation foncière**

Le sujet de la consommation foncière est abordé dans le RP3, page 40 et suivantes. La méthodologie mise en œuvre repose sur l'utilisation de la base de données Corine Land Cover avec une comparaison entre les données 2006 et 2012. Sur ces bases, il est fait état d'une surface artificialisée en 2012 de 271,3 ha marquant une progression de 7,93 ha par rapport à 2006 (soit 1,32 ha/an). L'artificialisation du territoire a donc été sur ces bases de 0,5 %/an. Comme l'indique le dossier, le niveau de résolution de cette base de données est de 25 ha, insuffisamment précise pour considérer les valeurs fournies comme fiables.

Une analyse à partir de données satellitaires de plus haute résolution estime ensuite la surface artificialisée en 2012 à 467 ha.

Ces deux approches conduisent à des résultats très différents qui ne permettent pas de répondre de façon fiable à l'obligation réglementaire consistant à établir un bilan à 10 ans de la consommation d'espace, ni d'apprécier la tendance à la modération de la consommation d'espace du projet porté.

À cet égard, le dossier fait en outre état des données produites par l'État dans le cadre de son porter à connaissance (RP1, page 47) réalisé à partir des données Majic<sup>15</sup> entre 2001 et 2013 et qui identifie, pour le seul secteur résidentiel, une consommation totale sur la décennie de 53 ha, soit 4,42 ha/an ou 0,01 %/an. Ces éléments, traitant d'un objet différent<sup>16</sup>, ne permettent de conforter aucune des analyses précédentes.

L'Autorité environnementale rappelle que la consommation foncière doit désormais, depuis la loi ALUR, être analysée au cours des dix années précédant l'arrêt du projet du PLUi (comme pour les SCoT depuis la loi Grenelle II de 2010).

**Au vu des écarts importants constatés en matière de consommation d'espace, au regard des méthodes et données prises en référence, l'Autorité environnementale recommande de reprendre l'état initial de l'environnement pour établir une évaluation fiable des surfaces artificialisées, à l'échelle de l'ensemble du territoire et de définir dès à présent la méthodologie qui sera retenue pour assurer le suivi de l'évolution de l'artificialisation du territoire pendant la durée du PLUi.**

### **Potentiel foncier**

L'analyse de cette thématique fait l'objet d'un document spécifique, le RP2, dont le détail est approfondi dans le RP1. Un travail conséquent a été réalisé, consistant en un pré-zonage à partir des deux documents

<sup>13</sup> Selon l'INSEE, entre 2007 et 2012, le territoire perd 25 habitants par an, la perte s'accroissant entre 2012 et 2017 (310 habitants).

<sup>14</sup> Selon l'INSEE la part des plus de 60 ans augmente en se portant à près de 37 % (+5 points entre 2007 et 2017), alors que dans le même temps la part des moins de 30 ans, elle, décline (-3,7 points sur la même période) pour s'établir à un peu moins de 25 %.

<sup>15</sup> Fichiers fonciers de la DGFIP.

<sup>16</sup> La consommation du seul secteur résidentiel et non l'ensemble de l'artificialisation des sols

d'urbanisme existants (communes de Molles et du Mayet-de-Montagne) et d'outils photographiques (SIG) complété d'une analyse de terrain très précise. La méthodologie employée comporte toutefois des biais.

La méthode de calcul de l'enveloppe urbaine pour évaluer, commune par commune, l'extension de la tache urbaine est présentée en pages 2 et 3 du RP2 « Capacité d'accueil ». La présentation aurait dû faire état des possibles limites et biais induits. Il s'avère en particulier, qu'il y ait confusion entre comblement des dents creuses et extension urbaine, la qualité de l'analyse étant encore dégradée par certains partis pris comme celui de ne pas considérer les parcelles inférieures à 500 m<sup>2</sup> ou la possibilité de divisions parcellaires.

La méthode a ainsi consisté à délimiter le tissu urbain puis, au sein du tissu urbain à évaluer le potentiel foncier. Elle est décrite de façon fine, assortie d'éléments cartographiques et photographiques.

Pour la commune du Mayet-de-Montagne, les parcelles classées en U et AU du PLU ont été retenues dans le tissu urbain, tandis que pour la commune de Molles c'est la zone constructible de la carte communale qui a été sélectionnée. Pour les autres communes, c'est un traitement SIG qui a permis d'identifier l'espace bâti<sup>17</sup>. Le dossier n'indique pas si cette dernière méthode, appliquée aux communes du Mayet-de-Montagne et de Molles, aurait abouti à un résultat différent de celles retenues ni pourquoi elle n'a pas été appliquée, par souci de cohérence par exemple, aux 15 communes.

Le fait de prendre acte des zonages existants, sans autres considérations, n'est pas adapté, dans l'objectif de réduire la consommation d'espace prévue par le PLU tel que préconisé par l'engagement de l'Etat<sup>18</sup> en faveur d'une gestion économe de l'espace qui indique : "*la baisse du rythme de consommation d'espace est un préalable impératif avant la mise en œuvre de l'objectif présidentiel de zéro artificialisation nette*" cité dans le plan biodiversité.

Ont ensuite été repérés à l'intérieur du périmètre délimité par le tissu urbain : le potentiel bâti mobilisable (identification du potentiel de rénovation des bâtiments vacants et des points noirs (bâti dégradé, en ruine) nécessitant une opération de démolition /reconstruction), les parcelles non mobilisables ainsi que les parcelles concernées par un projet d'équipement public et celles mobilisables en dents creuses. Enfin, le potentiel foncier en limite du tissu urbain, en extension, a été évalué. Les critères retenus pour chacune de ces étapes sont présentés.

Le résultat a conduit à identifier un potentiel de 37,79 ha au sein du tissu urbain et de 10,61 ha en extension soit un total de 46,4 ha de capacité d'accueil pour des logements.

Le dossier identifie également 583 bâtiments pouvant changer de destination.

Concernant le foncier à vocation économique (y compris touristique) la capacité d'accueil « *en construction neuve sur foncier neuf* » a été estimée à 13,11 ha. Deux zones d'activités sont identifiées, l'une au Mayet-de-Montagne, d'une superficie de 5,8 ha avec 1,2 ha de disponible et une extension potentielle de 3,4 ha, l'autre à Molles, d'une taille plus réduite (2ha), dont 0,2 sont encore disponibles.

### **2.2.2. Biodiversité**

Le rapport environnemental détaille les différents zonages d'inventaires et de protection du patrimoine naturel situé sur le territoire, y compris en présentant une carte de synthèse des milieux naturels remarquables. Le dossier fait en outre état de l'existence d'une faune et d'une flore remarquables sur le territoire en s'appuyant sur les bases de données respectives de la Ligue pour la protection des oiseaux et du Conservatoire botanique national du Massif central. Le dossier ne précise pas si ces dernières données ont pu être cartographiées et prises en compte à une échelle adaptée dans le projet présenté.

**L'Autorité environnementale recommande de préciser si et comment les données faune-flore disponibles ont permis d'identifier les secteurs les plus sensibles à ce titre.**

<sup>17</sup> Pour plus de précision, se reporter à la page 5 du RP2.

<sup>18</sup> Instruction interministérielle du 29 juillet 2019.

## Continuités écologiques

S'agissant des continuités écologiques, la trame verte et bleue (TVB) a été constituée selon le dossier à différentes échelles (locales, intercommunales et régionale), et à partir de différentes sous-trames : humide, boisée, ouverte, bocagère. Elle intègre également les éléments spécifiques aux hêtres tortueux et aux cavités à chauves-souris. Les modalités de prise en considération des zonages (protection et inventaire) environnementaux ne sont cependant pas explicites. La carte de synthèse (RP3, page 166) semble incomplète, faisant état des éléments identifiés comme constitutifs des « sous-trames » mais pas de la dynamique à laquelle ils contribuent<sup>19</sup>. Cette carte (comme les autres cartes relatives à la biodiversité et aux continuités et corridors écologiques) apparaît difficilement exploitable au regard de sa taille. Les exemples de focus présentés page 180 témoignent des mêmes insuffisances que la carte de synthèse, à savoir l'absence d'identification des continuités, ne représentant de fait que les éléments retenus pour les constituer.

Il est également regrettable que la carte de fractionnement (urbanisme et voie de communication<sup>20</sup>) du territoire n'ait pas fait l'objet de croisement avec la carte de la trame verte et bleue, afin d'identifier les points éventuels de tension et de pression de ceux-ci sur les milieux naturels.

## Zones humides

Les zones humides recensées ont été identifiées selon cinq sources différentes, complétées par des données de terrain. Le dossier ne fait pas état des méthodologies employées et aucun travail de concaténation n'est réalisé, ce qui ne permet pas d'avoir une vision globale et claire des secteurs sensibles à ce titre.

Le dossier prend le parti (RP3, page 85) de classer des terrains en zones humides sans référence à la définition retenue par la législation<sup>21</sup>. En cas de prise en compte de critères plus souples d'un point de vue environnemental, classer à ce titre des zones humides qui n'en sont pas peut paraître plus protecteur. Pour l'Autorité environnementale, il revient cependant d'être plus rigoureux et de justifier ce zonage, par exemple au titre de la protection des fonctionnalités des zones humides identifiées à proximité immédiate ou non. La méthode retenue peut également conduire à ne pas identifier des zones humides (en tout cas définies comme telles au titre du code de l'environnement) et rendre urbanisables à tort ces terrains. Une revue de l'identification des zones humides s'appuyant sur les bases législatives rappelées apparaît indispensable dans les zones potentiellement inscrites dans des secteurs urbanisables ou plus largement constructibles ou aménageables.

**L'Autorité environnementale recommande de préciser les méthodologies employées pour la définition et la délimitation des zones humides et des zones à préserver pour assurer le maintien de leurs fonctionnalités, et de s'assurer de l'absence de zones humides, telles que définies par la législation de l'environnement, dans les secteurs ouverts à l'urbanisation et plus largement constructibles.**

Au regard des données disponibles, la production d'une carte faisant figurer les zonages d'inventaires et de protection du patrimoine naturel, les sites inventoriés de l'atlas biodiversité, la trame verte et bleue et les zones humides, est nécessaire pour obtenir une vision complète des secteurs à enjeux « milieux naturels - biodiversité » du territoire.

**L'Autorité environnementale recommande la production d'une carte de synthèse, à une échelle adaptée, fondée sur les zonages d'inventaires et de protection du patrimoine naturel, les espaces abritant des espèces à enjeux, les zones humides ainsi que les réservoirs et corridors de la trame verte et bleue.**

<sup>19</sup> Il faut ouvrir le document « discontinuité » pour trouver une carte témoignant de la dynamique territoriale et une des zones à enjeux semblant plus complète, mais restant difficilement lisible.

<sup>20</sup> La difficulté de franchissement des voies de communication routière aurait d'ailleurs pu être modulée au regard de leur niveau de fréquentation, information, en général assez facilement disponible.

<sup>21</sup> Cf. 1° du I de l'article L. 211-1 du code de l'environnement. Les définitions des zones humides fournies en page 251 du RP3 seraient à revoir.

### 2.2.3. Ressource en eau

#### Cours d'eau et masses d'eau

Le dossier se limite à la localisation des cours d'eau et des masses d'eau de la Directive cadre sur l'eau, d'ailleurs improprement appelées « sous-bassin versant », sans les caractériser (qualité et quantité) plus avant. Ainsi, les enjeux du projet de PLUi ne sont pas évalués en référence aux objectifs du Sdage Loire-Bretagne. Les plans d'action en vigueur des Sage existant le cas échéant sont à rappeler précisément.

**L'Autorité environnementale recommande de présenter, même de façon synthétique, les masses d'eau superficielles en présence en précisant leur état qualitatif et quantitatif, les objectifs assignés par le Sdage ainsi que les facteurs de dégradation identifiés.**

#### Eau potable (AEP)

Le dossier évoque dans son annexe sanitaire l'existence d'une tension particulière sur l'approvisionnement en eau potable en période d'étiage. Cette tendance s'est renforcée en 2019, l'approvisionnement en eau potable des communes d'Arfeuilles, de Châtel-Montagne, de Saint-Clément et de Saint-Nicolas-des-Biefs a été proche de la rupture. La même annexe évoque les travaux d'amélioration réalisés et projetés. Elle indique que « *La concrétisation du développement de nouvelles ressources dans la nappe alluviale de la Loire, revêt un véritable intérêt stratégique pour permettre de garantir une ressource suffisante à terme.* ». Aucun calendrier n'est avancé. Cette fragilité du territoire n'est pas évoquée dans l'évaluation environnementale elle-même qui n'en restitue donc pas le niveau d'enjeu. Enfin, au vu de ce contexte de raréfaction de la ressource, il convient tout spécialement de prendre en considération, pour préserver la qualité et la quantité de la ressource en eau du territoire, l'ensemble des captages utilisés sur le territoire même ceux ne bénéficiant pas actuellement d'une déclaration d'utilité publique.

**L'Autorité environnementale recommande de préciser jusqu'à quel terme et dans quelle mesure, les travaux en cours (captage de Luneau, amélioration du rendement des réseaux) sont suffisants ou non pour lever la tension au regard de la population et des activités actuellement accueillies sur le territoire et de l'accueil de population attendue à l'horizon 2035.**

#### Assainissement

Le dossier présente un état des lieux (daté de 2014) des réseaux d'assainissement collectif, essentiellement présents au niveau des bourgs, identifiant les ouvrages à surveiller au regard de leur ancienneté et ceux ne fonctionnant plus (la Loge-des-Gardes) ou que partiellement (le Mayet-de-Montagne). L'ouvrage de Châtel-Montagne en particulier est non conforme aux exigences réglementaires.

Les réseaux non collectifs concernent les deux tiers des « abonnés » du territoire. Le taux de conformité des installations par commune ne dépassait pas (selon les contrôles effectués jusqu'en 2014) 20 %. Aucune action d'amélioration n'est évoquée.

Un schéma d'assainissement élaboré à l'échelle de Vichy communauté serait en cours d'élaboration et devrait être effectif d'ici fin 2020. Ses éléments de diagnostic et de plan d'action seraient utilement insérés au dossier du PLUi.

Une actualisation de l'ensemble de ces données apparaît nécessaire, précisant les capacités résiduelles de chacun des dispositifs existants.

### 2.2.4. Paysage

L'analyse paysagère produite dans le rapport de présentation (RP4 diagnostic) est fournie et illustrée de nombreuses prises de vues. Les déterminants paysagers, qu'ils soient liés au relief, à des éléments patrimoniaux naturels ou à l'occupation humaine, sont décrits de manière successive. Les tendances constatées d'évolution du paysage et les facteurs de sa dégradation (fermeture du paysage par les boisements, l'obstruction des points de vue par l'urbanisation le long des routes, les mutations agricoles, l'apparition de

panoramas éoliens...) sont listés sans que ne ressortent clairement les enjeux associés et sans qu'ils soient, le cas échéant, hiérarchisés.

## 2.2.5. Risques

Le territoire est sujet à des inondations et à des risques d'effondrement et d'affaissement notamment en raison d'anciennes activités minières (le nombre de galeries et cavités par commune sera utilement mis à jour à partir du site [www.georisques.gouv.fr](http://www.georisques.gouv.fr)). Les risques associés à la présence du barrage de classe A dit du Mayet-de-Montagne/Saint-Clément/Châtel-Montagne, sur la commune de La Mayet de-Montagne ne sont cependant pas recensés.

## 2.2.6. Lutte contre le changement climatique et adaptation du territoire

Le territoire de la Montagne Bourbonnaise se distingue nettement du Pays Vichy-Auvergne en matière d'émission de gaz à effet de serre (GES) : la majeure partie des émissions provient en effet des secteurs de l'agriculture et de la sylviculture qui représentent 76 % des émissions de CO<sub>2</sub>. Les seconds postes les plus émetteurs de GES sont le secteur résidentiel et le transport routier, avec 10 et 12 % des émissions totales sur le territoire. A l'échelle du Pays Vichy Auvergne, ce sont le secteur des transports (avec près de la moitié des émissions) puis celui de l'habitat (20%) qui dominent. Le territoire du PLUi rejette près de 72 000 teqCO<sub>2</sub> annuellement (2015 et 2016), soit une moyenne d'environ 11teqCO<sub>2</sub> par habitant.

Le territoire s'intègre dans la démarche TEPOS (territoire à énergie positive) portée par Vichy Communauté. L'objectif retenu est notamment de produire sur le territoire communautaire autant d'énergie qu'il en est consommé à l'horizon 2050, notamment en divisant par deux la consommation d'énergie. Le dossier ne précise pas quelles sont les contributions attendues du territoire de la Montagne Bourbonnaise à l'atteinte de cet objectif communautaire. Le territoire du PLUi consomme actuellement de l'ordre de 125 GWh dont près de la moitié venant du secteur résidentiel puis 29 % du secteur du transport routier. Il produit 118 655 MWh, dont 89 395 MWh issus de la production électrique et 29 260 de la production thermique. 50 % viennent de l'éolien.

Le dossier ne développe pas la question de l'adaptation au changement climatique qui semble pourtant concerner tout particulièrement le territoire, notamment du fait de la place qu'y tient la forêt (pérennité des peuplements, puits de carbone) et de la présence de trois sites de sports d'hiver.

**L'Autorité environnementale recommande de compléter le diagnostic par les tendances observées et prévisibles du fait du changement climatique sur le territoire, en particulier sur les peuplements forestiers, sur l'enneigement et l'eau ainsi que sur les activités associées.**

## 2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

La justification du projet de PLUi est présentée dans le document RP1.

Le PLUi est fondé sur un objectif démographique qualifié « *d'Ambitieux pour rompre avec la tendance constatée ces dernières années* » RP1 page 34. Ainsi l'objectif de croissance est de + 0,19 %/an quand, sur les cinq dernières années, le taux constaté était de - 0,96 %/an, et qu'il était de - 0,36 %/an sur les cinq années précédentes. Ce taux n'apparaît justifié par aucune référence à un autre territoire équivalent par exemple, à une autre période ou à la réalisation de projets déjà identifiés<sup>22</sup>.

La justification du nombre de logements à créer (évalué à 503 dont 384 pour le point mort<sup>23</sup>) repose sur une

<sup>22</sup> En outre, le modèle de projection démographique Omphale de l'Insee situe le taux de croissance annuel du département, tous territoires confondus, à moins de + 0,1 %.

<sup>23</sup> Nombre de logements à produire pour assurer la stabilité démographique.

hypothèse forte de desserrement des ménages (- 0,33) qui nécessite d'être confirmée et justifiée après mise en cohérence des hypothèses retenues<sup>24</sup>. Le nombre de logements à créer ne doit en outre pas prendre en compte le renouvellement du parc (148 logements) qui semble pourtant comptabilisé. Les objectifs en matière de résorption de la vacance, fixés à 5 % des logements actuellement vacants, sont faibles au regard de son importance sur le territoire (fixés à 10 % par le PLH). De plus, les possibles changements de destination des bâtiments ne sont pas intégrés et n'interviennent pas en réduction du nombre de nouveaux bâtiments à construire. Les remises en marché sont, elles, comptabilisées.

Enfin, le parti d'aménagement adopté<sup>25</sup>, consistant à affecter la même part de la croissance résidentielle à toutes les communes de l'ouest et de montagne (même taux de croissance appliqué au nombre actuel de résidences principales) et la même part de foncier neuf à chacune, aurait dû être questionné au regard de l'état des lieux précis du bâti et de l'environnement qui a été produit (commune par commune, bourg par bourg, hameau par hameau) ainsi que des objectifs de structuration de l'armature territoriale et de protection de l'environnement.

Ces éléments conduisent l'Autorité environnementale à interroger fortement les objectifs de construction et de consommation foncière définis par le PLUi.

**Afin de justifier et de maîtriser la consommation d'espace en extension prévue au PLUi, elle recommande de redéfinir la trajectoire de production de logements à partir des prévisions démographiques établies par l'INSEE et, le cas échéant, de l'étayer à partir d'études et de modélisations spécifiques. Elle recommande, sur cette nouvelle base, de revoir le nombre de logements neufs à créer, en prenant en compte la nécessité de résorber la vacance de logements (et de tirer parti des expériences passées) et les changements de destination.**

**En outre, elle recommande de justifier la répartition par commune de la croissance résidentielle au regard des spécificités de chacune d'entre elles et de chaque secteur déjà urbanisé, et surtout des objectifs du PLUi de renforcer le pôle relais de Mayet-de-Montagne et de limiter la consommation de l'espace.**

Les choix effectués pour l'élaboration du **règlement graphique** sont présentés par type de zones. Ces éléments sont utiles pour comprendre la manière dont ont été définis les différents zonages.

Les éléments présentés appellent cependant, au vu des objectifs affichés dans le PADD et des critères ayant guidé l'élaboration du zonage, les observations suivantes :

- la différenciation entre espace libre en densification (dent creuse) et espace libre en extension n'est pas toujours claire. Pour bien distinguer densification et extension, il conviendrait de restreindre la notion de densification aux seules dents creuses, en excluant de cette typologie toute surface située en périphérie de la tache urbaine<sup>26</sup>,
- les hameaux classés en zone UB sont délimités de façon large et comportent de nombreuses parcelles de taille parfois importante pouvant être urbanisées<sup>27</sup>, les hameaux classés Uh comportent également quelques disponibilités<sup>28</sup>,
- des secteurs d'urbanisation en extension (U ou AU), parfois importants, sont prévus dans la totalité des communes (voir partie 3 du présent avis),

<sup>24</sup> Dans le RP1, page 36, il est noté en 2014 une taille des ménages de 2,59 alors que dans le RP4, page 100, cette taille, en 2012 est de 2,1. Une telle évolution en deux années paraît improbable.

<sup>25</sup> Présenté en page 43 du RP1.

<sup>26</sup> Ceci concerne à Arronnes, le hameau de Morand ; à Ferrières-sur-Sichon, le bourg ainsi que le hameau de Cheval-Rigon ; à La Chapelle, le hameau de Le Pouthier ; au Mayet de Montagne, le hameau de Besson-Magnet etc. (cf. RP2).

<sup>27</sup> Ceci concerne à Châtel-Montagne, le hameau du Pré de la dame ; à Lavoine, le hameau de Pion ; à Nizerolles, le hameau les Martinans ; à Saint-Clément, le hameau de la Bruyère.

<sup>28</sup> Ceci concerne Mosnier à Arfeuilles, Chez Baratin à Nizerolles, Mauchand à La Guillermie, Presle à La Chabanne. Fayot à Saint-Nicolas des Biefs.

- si les prescriptions retenues pour assurer la protection du patrimoine relatif aux arbres, haies remarquables sont bien édictées, les critères de leur classement ne sont pas exposés,
- des lotissements sont prévus dans certains hameaux quand le dossier témoigne de l'existence de lotissements prévus et partiellement voire non réalisés sur le territoire du fait de la non adaptation de ce type de logement aux besoins exprimés.

**L'Autorité environnementale recommande de mieux définir les notions de densification et d'extension et de revoir le projet de zonage en conséquence en démontrant qu'il répond de la meilleure façon possible à l'objectif de conforter les pôles de proximité, de limiter l'extension des secteurs d'urbanisation (classement U ou AU) et ainsi de réduire la consommation foncière et de préserver l'environnement.**

Enfin, le dossier ne justifie à aucun moment, notamment sur la base de critères environnementaux, le choix de réaliser un PLUi « valant SCoT », dans un contexte où ce choix a en outre nécessité de disposer d'une dérogation spécifique.

Un PLUi valant SCoT permet au territoire qu'il couvre de lever certaines contraintes liées à l'urbanisation limitée, d'y définir les conditions d'implantation de commerces de grande dimension et en zone de montagne d'y décrire des UTN structurantes. L'élaboration du présent document, sur un périmètre qui plus est restreint par rapport à celui de l'intercommunalité existante (Vichy communauté) à la date de son arrêt, nécessiterait à tout le moins d'être clairement justifié au regard de ces dispositions, ce qui n'est pas le cas. Les éléments fournis dans le dossier témoignent en outre de nombreuses reprises du traitement à l'échelle communautaire et même supra communautaire des domaines des transports et déplacements, du développement économique, de l'économie des ressources... Ils viennent conforter un des objectifs de la révision du SCoT Vichy Val d'Allier, rappelé en 1.2 du présent avis, qui est de réaliser un SCoT sur l'ensemble du territoire de l'agglomération.

## **2.4. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur**

Le RP4, page 93 et suivantes, mais aussi le RP3 page 8 et suivantes, présentent l'articulation du projet de PLUi avec les documents avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte. Parmi les documents évoqués à ce titre, sont notamment cités :

- le programme local de l'habitat (PLH) de Vichy Communauté ;
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne ;
- le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne ;
- le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) Allier-aval ;
- le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Auvergne ;
- les plans climat-énergie territoriaux (PCET) des conseils régional d'Auvergne et départemental de l'Allier ;
- le schéma départemental des carrières de l'Allier ;
- le plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux de l'Allier.

Hormis pour le PLH, les présentations des plans et les explications sur l'articulation sont extrêmement succinctes et peu qualitatives. En outre, le dossier n'évoque pas le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui est désormais un document de référence.

Le dossier, s'il cite les principaux axes, objectifs ou orientations de ces plans et programmes, n'analyse pas précisément leur articulation avec le PLUi (et en particulier comment le PLUi contribuera concrètement à l'atteinte de leurs objectifs) et ne démontre pas que la compatibilité ou la prise en compte des objectifs de ces documents aient été intégrées, dans le cadre d'un processus itératif, à la construction du PLUi. Certaines des observations du présent avis, notamment en matière de logement, d'inondation, de zones humides et de ressource en eau en témoignent.

Le dossier affirme la compatibilité du PLUi avec le PLH bien que les éléments fournis tendent à l'infirmier concernant le nombre de logements à créer et la part de vacance à résorber. La démonstration nécessite d'être reprise sur ces points.

Enfin, le dossier n'analyse pas l'articulation du projet avec le SCoT Vichy Val d'Allier.

**L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse de l'articulation du projet de PLUi avec les documents examinés, en particulier le PLH de Vichy Communauté et de la compléter par celle du SRADDET et du SCoT Vichy Val d'Allier.**

## **2.5. Incidences notables probables du PLUi valant SCoT sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives**

Le RP3, page 168 et suivantes traite de l'analyse des incidences notables du PLUi et des mesures prises pour les éviter et les réduire, le dossier indiquant qu'il n'y a pas de compensation à envisager.

### **Incidences notables du PLUi sur la consommation d'espace**

Le dossier fait état d'une artificialisation de 21,87 ha<sup>29</sup> reposant sur la prise en compte des espaces classés en zone AU (9,74 ha), pris sur des surfaces agricoles, et « *des tènements agricoles non urbanisés en zone U des OAP* » (12,13 ha) assimilables selon le dossier à des zones AU d'extension urbaine. Cette approche exclut toute surface en zone U non couverte par une OAP et non utilisée par l'agriculture et ne semble donc pas rendre compte complètement de la consommation d'espace.

Enfin, au regard de l'état initial, le dossier, faute de comparaison possible, n'indique pas si le rythme de la consommation d'espace augmente ou diminue, et conclut opportunément sur l'importance du dispositif de suivi, « *par des indicateurs qui auront été définis* » mais sans les préciser et en limitant d'ores et déjà la portée de ce suivi en indiquant que « *des artificialisations nouvelles ne relèveront pas forcément du projet de PLUi lui-même* », sans plus d'explication.

Le dossier ne présente pas d'analyse des zones agricoles concernées par ce changement de destination ni de ses incidences potentielles sur l'activité économique associée à leur usage actuel.

### **Incidences notables du PLUi sur les milieux naturels**

Elles sont analysées au regard des zones humides, des ZNIEFF de type I et de la Trame Verte et Bleue.

Zones humides : le dossier mentionne RP3, page 178 « *Toutes les zones AU relevant du SAGE AA (six sur huit) sont concernées par les périmètres ZH pour une superficie totale de 3,26 hectares dont 0,62 ha en moyenne probabilité théorique et 2,64 ha en très faible probabilité* » et se conclut par « *la qualification de ces incidences potentielles a donc été portée précocement à la connaissance des acteurs afin qu'elle soit intégrée dans les OAP (chapitre OAP) et les projets d'aménagements, cela par des nécessaires investigations de terrain à partir du critère pédologique pour invalider ou valider la présence de zones humides (voir analyses OAP sectorielles). L'objectif est bien d'éviter leur artificialisation* ». Plus loin, page 194, le dossier fait état de 20 OAP concernées par les potentialités des ZH du Sage Allier-Aval. Si l'existence, sur plusieurs secteurs, d'interfaces entre urbanisation et zones humides est mentionnée dans le RP3, ce dernier n'apporte pas la démonstration de leur prise en compte dans le PLUi par exemple en explicitant la manière dont ces zones ont pu être évitées ou réduites dans l'élaboration des zonages U et AU (et en en fournissant des exemples concrets). Il renvoie notamment aux OAP pour cette prise en compte. Or le document relatif aux OAP, décrivant chacune et les orientations d'aménagement qui lui sont propres, ne témoigne à aucun moment ni de l'existence de zones humides ni du besoin de les préserver.

ZNIEFF de type I : les incidences sont qualifiées de « très faibles » voire « inexistantes » car d'une part, il n'y

<sup>29</sup> RP3, page 177.

a pas de zone AU en ZNIEFF de type I, et d'autre part les ZNIEFF intersectées par des zones U ne le sont que par des tissus urbains pré-existants. Cet argument, s'il était factuel, serait recevable : or, sur certains secteurs, comme par exemple à Pion sur la commune de Lavoine, des extensions en zone Ueco sont prévues et la définition du « tissu urbain pré existant » pose question, plusieurs parcelles cadastrales classées UB relevant plus de l'extension que de la dent creuse. Les incidences semblent ainsi minorées et ne sont en outre pas quantifiées, sans indication de surface les concernant.

Si, formellement, les incidences sur la TVB sont présentées, sur le fond l'analyse apparaît incomplète : la carte page 179 présentant le croisement des zones U et AU avec la TVB ne présente qu'une partie de ses quatre sous-trames.

### **Incidences du PLUi sur le réseau Natura 2000**

L'analyse présentée consiste en une citation d'un extrait des objectifs de conservation de chacun des quatre sites concernés. Le rappel qu'aucun des sites n'intersecte une zone U ou AU et du classement en zone Nn des périmètres Natura 2000, ainsi que de la prise en compte par le projet des objectifs de conservation des sites et des autres éléments constitutifs de la trame verte et bleue, le dossier conclut que le PLUi n'a pas « *d'incidences directes, ni permanentes, ni temporaires* » sur les habitats et espèces d'intérêt communautaire. Ainsi posée, la conclusion ne fait pas clairement état des potentielles incidences indirectes du PLUi sur ces sites et paraît limiter ses impacts aux effets d'emprises ce qui ne saurait rendre compte des caractéristiques du territoire. En effet, pour la zone spéciale de conservation des « Rivières de la Montagne Bourbonnaise » la qualité des eaux est un enjeu spécifique. À cet égard, les incidences tant des rejets d'eaux pluviales que des eaux usées doivent être examinées, une partie du site étant à l'aval de Mayet-de-Montagne. Concernant le site des « Monts de la Madeleine » et son objectif de restauration des tourbières par exemple, les incidences particulières de la création de l'UTN de la Loge des Gardes (et de la zone NnTa qui lui est spécifique) ne sont pas évaluées en propre.

**L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'évaluation des incidences du PLUi sur les sites constituant le réseau Natura 2000, en particulier pour le site des rivières de la Montagne Bourbonnaise et celui des Monts de la Madeleine.**

Outre les inexactitudes et omissions relevées ci-dessus, l'analyse présentée ne traite pas des incidences du projet de PLU sur la ressource en eau, le paysage, le bruit, la qualité de l'air, les émissions de gaz à effet de serre, les risques, la consommation d'énergie et les autres champs environnementaux listés à l'article R. 122-20 du code de l'environnement. Ceci constitue une lacune sérieuse du dossier.

**L'Autorité environnementale recommande de reprendre l'évaluation des incidences du projet de PLUi au regard de la nouvelle délimitation des zones humides, de l'ensemble des sous-trames de la TVB, d'y traiter l'ensemble des thématiques environnementales requises, et pour l'ensemble de ces thématiques de décrire plus précisément (en s'appuyant notamment sur des exemples concrets) les mesures d'évitement et de réduction et si nécessaire de compensation prévues en particulier dans les secteurs à enjeux.**

### **Incidences spécifiques des UTN**

L'analyse des incidences des trois UTN projetées souffre des mêmes insuffisances que celles relevées pour l'ensemble du PLUi. L'absence d'incidences est étayée dans chacune par la mention que figurent « *dans les OAP tous les secteurs de TVB concernés qui s'imposent suivant un rapport de conformité aux autorisations d'urbanisme (alors qu'une OAP est opposable suivant un rapport de compatibilité). Une telle demande est déjà une proposition de type évitement* ». Les propos ne sont étayés par aucune analyse de l'augmentation attendue de la fréquentation de ces sites et du développement des capacités d'hébergement (à la Loge des Gardes notamment sans compter sur le reste de la commune de Laprugne par exemple). Les incidences sur les milieux alentours, potentiellement hors périmètre des OAP, les modalités de gestion des eaux usées (non évoquées dans le descriptif des trois OAP sectorielles dédiées aux UTN) et des eaux pluviales, les incidences sur la disponibilité de la ressource en eau (alors que des espaces de bien-être sont prévus sur le site de Montoncel par exemple) et les mesures prises en conséquence ne sont pas décrites précisément.

La démonstration de la viabilité économique des UTN en projet, qui devrait être présentée à l'appui de

chacune des trois OAP concernées (répondant ainsi aux dispositions de l'article L. 122-16 du code de l'urbanisme) et destinée à en permettre la réalisation est en outre absente du dossier. Le diagnostic territorial ne fournit par exemple aucune donnée ni sur la fréquentation des sites concernés, ni sur le nombre et le pourcentage de lits chauds, tièdes ou froids de la station de ski de piste ou de la commune de Laprugne par exemple.

**L'Autorité environnementale recommande d'approfondir tout spécialement l'analyse des incidences de la création de chacune des trois UTN et de fournir la justification économique de chacun de ces projets, à l'échelle du territoire et de chacun des sites.**

## **2.6. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets**

Un dispositif de suivi est défini dans le rapport de présentation<sup>30</sup>. Si les indicateurs proposés paraissent globalement pertinents, la fréquence de leur mise à jour et leurs modalités de recueil et de calcul ne sont pas renseignées. La valeur de l'indicateur au lancement du PLUi n'est en outre pas systématiquement renseignée à ce stade.

Enfin, des indicateurs relatifs à la démographie (nombre d'habitants, évolution de la taille des ménages, âge de la population etc.) viendraient utilement compléter le dispositif de suivi de la mise en œuvre du PLUi, en vue de l'établissement du bilan préalable à la révision. Ces indicateurs permettent en particulier d'évaluer la pertinence des hypothèses retenues pour élaborer le présent projet. Il conviendrait d'étendre le dispositif de suivi à celui de l'ensemble des éléments fondant les hypothèses retenues pour son élaboration afin de s'assurer de leur pertinence et, dans la négative, de revoir le projet sans attendre son échéance.

**L'Autorité environnementale recommande de compléter le dispositif de suivi afin de le rendre opérationnel et de lui permettre d'identifier à un stade précoce les impacts négatifs imprévus générés par l'application du PLUi ainsi que de réajuster son contenu si l'évolution du territoire s'éloignait des hypothèses retenues au stade de l'élaboration du PLUi.**

## **2.7. Résumé non technique**

Ce document RP3 page 228 et suivantes, très court, ne rend qu'imparfaitement compte du projet de PLUi. La dimension socio-économique, la justification des choix, l'articulation avec les documents d'ordre supérieurs sont des points qui ne sont pas ou partiellement traités ; d'autres étant abordés de façon trop succincte.

De ce fait, le résumé non technique ne permet pas une bonne information du public.

**L'Autorité environnementale recommande de reprendre le résumé non technique et de le compléter afin qu'il rende compte de l'ensemble de l'évaluation environnementale et du projet de PLUi. Elle recommande également qu'il prenne en compte les autres recommandations du présent avis.**

## **3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi valant SCoT**

Le dossier ne comporte pas de plan de zonage global à l'échelle du PLUi et de la même manière, le plan de chaque commune est découpé à raison de trois à six planches. L'atlas des plans de zonage serait utilement complété en présentant le découpage des secteurs de chaque commune. Le choix de faire figurer en fond de plan l'orthophotographie facilite le repérage quand bien même, l'estompage est important, le zonage prenant largement le pas sur le fond. Enfin, les choix de représentation de plusieurs secteurs compliquent leur identification, sans utilisation de l'indiciage (ex : zones Z et An, zones AT, NT, NTa, NNTa). Dans ces conditions,

<sup>30</sup> RP3, page 218 et suivantes.

l'analyse de la cohérence d'ensemble du projet est délicate, dans la mesure où les continuités entre secteurs ne figurent pas.

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

Pour l'Autorité environnementale, cette mention extraite du PADD (Cf. page 13) : "*Le développement proposé vise donc à trouver un compromis entre une gestion plus économe de l'espace (tant en consommation d'espace qu'en qualité d'insertion paysagère) et une offre adaptée à la demande (recherche d'un cadre campagnard et d'un effet « carte postale »)*" semble opposer l'objectif de modération de la consommation d'espace et celui d'une garantie d'espace et de vue. Ce parti pris n'est pas susceptible de prendre en compte les enjeux environnementaux liés à la consommation d'espace à leur juste niveau.

L'objectif fixé en termes de construction de logements (503) intègre un objectif très modéré de résorption de la vacance et ne tient compte ni des perspectives de renouvellement urbain (qui sont comptabilisées comme des logements supplémentaires à construire), ni de celles de changements de destination. Les possibilités de divisions parcellaires n'ont pas été prises en compte, tout comme les parcelles de moins de 500 m<sup>2</sup>. Ce choix est sans doute à corréliser avec le constat fait dans le dossier que les nouveaux habitants recherchent de l'espace et « une vue » et qui semble donc être retenu comme un critère prioritaire et non compatible avec une gestion économe de l'espace. Ces choix auraient dû à tout le moins être précisément justifiés, au regard de leurs possibles incidences environnementales.

Le projet de PLUi mobilise ainsi majoritairement du foncier en extension urbaine, sur lequel est programmé la réalisation de 350 logements, les 150 logements restants devant se faire par voie de densification.

La densité moyenne des logements à créer, comprise entre 8 et 15 logements par hectare est peu élevée, y compris sur le territoire de la commune « pôle relais » de Mayet-de-Montagne (avec une exception à 20 logements par hectare cependant à Chatelus), sachant qu'une centaine des logements seront construits dans les zones de plus faibles densités. Concernant le foncier dédié aux activités économiques et commerciales, le projet aboutit à mobiliser plus de 30 hectares pour l'accueil d'activités économiques de proximité sans qu'une étude du potentiel de densification ne soit produite.

Ces éléments, tout comme le choix de densités globalement faibles dans les OAP, conduisent à une forte consommation d'espace pour la création de logements et d'activités au détriment d'espaces agricoles ou naturels, qui n'apparaît pas justifiée.

Par ailleurs, près de la moitié des communes comportent des zones d'urbanisation futures (1AU) et plusieurs OAP concernent non pas les bourgs mais des hameaux ; la majorité d'entre elles sont, en outre, en extension de l'urbanisation. L'absence d'ajustement des surfaces à la situation précise de chaque commune n'apparaît pas compréhensible.

Il faut également souligner que 583 bâtiments bénéficient d'une autorisation de changement de destination<sup>31</sup>. Si cette possibilité paraît satisfaisante pour la réutilisation de bâtiments existants, elle pourrait générer des conflits d'usages et nécessiter des équipements connexes (eau, voirie, etc.) susceptibles de porter atteinte aux espaces naturels et agricoles. Cette situation n'est pas évaluée.

En matière de développement économique le projet identifie 21 secteurs AEco (sur 14,4 ha), 7 zones UEco (sur 10,5 ha) auxquels doivent être ajoutés 1,3 ha classé en zone AUeco et 4,1 ha en 1AUeco. Ce besoin global de plus de 30 ha, n'est pas non plus clairement justifié, le zonage hors AEco souvent assez généreux, pourrait être resserré, afin de limiter l'artificialisation des sols à vocation économique.

**L'Autorité environnementale recommande de réexaminer les objectifs de consommation foncière à la baisse en ré-interrogeant les perspectives démographiques, et en mobilisant, pour le volet habitat et économique, les différents dispositifs (division parcellaire, réhabilitation et de résorption de la vacance, densification urbaine et des zones d'activités, reconversion de friches...).**

<sup>31</sup> RP1, page 44.

### 3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques

Les secteurs présentant des enjeux relatifs aux milieux naturels (boisements, espaces bocagers, cours d'eau et plan d'eau, tourbières etc.) sont globalement classés en zones naturelles (N, Nn) ou agricoles (A/An) du plan de zonage. L'évaluation environnementale a pointé quelques secteurs particuliers porteurs d'enjeux à prendre en compte.

Malgré un PADD qui affiche l'objectif de préserver la biodiversité, faute d'une analyse sérieuse et à une échelle appropriée des espèces et milieux naturels à enjeux présents sur les secteurs non artificialisés classés en zone U et AU, la bonne prise en compte de la biodiversité par le projet n'est pas assurée.

Notamment, pour le site touristique (UTN) de La Loge des Gardes à Laprugne, le dossier nécessite d'être complété, par une délimitation plus nette de l'aménagement des espaces publics et par des éléments relatifs au traitement des effluents, alors qu'une station de traitement est actuellement hors service.

De façon plus générale, le dossier n'apporte pas d'assurance que les dispositifs d'assainissement prévus permettront de traiter dans de bonnes conditions les effluents liés aux activités et populations supplémentaires accueillies et donc de ne pas dégrader les milieux en présence.

**L'Autorité environnementale recommande d'indiquer pour l'OAP de La Loge des Gardes les éventuels travaux prévus en matière d'assainissement, de s'assurer qu'ils soient suffisants avec la charge à traiter à raison du développement attendu et réalisés avant ouverture à l'urbanisation. Elle recommande de démontrer que les dispositifs d'assainissement actuels permettront d'accueillir les populations supplémentaires prévues et sinon de préciser les travaux qui sont prévus à cette fin.**

### 3.3. Eaux et milieux aquatiques

La commune du Mayet-de-Montagne est concernée par l'APPB, "de l'Ecrevisse à Pieds Blancs et des espèces patrimoniales associées" sur le secteur Les Parodelles. Au droit de cette zone, la zone U intersecte le zonage de l'APPB et aucun élément dans le dossier ne permet de s'assurer de la bonne prise en compte de cet enjeu, au regard des eaux pluviales et usées qui seront générées.

**L'Autorité environnementale recommande de vérifier la régularité du zonage U de la parcelle 182, ainsi que les mesures prises pour éviter ou réduire les éventuels impacts sur la qualité des milieux aquatiques en présence.**

La définition du projet de zonage du PLUi ne prend pas en compte la récente modification de la législation relative à l'identification et la délimitation des zones humides (comme évoqué au point 2.2.3). En outre, lorsque des OAP intersectent des zones humides probables, le zonage ne paraît pas avoir été adapté pour en limiter les impacts, le PLUi se contentant de renvoyer à des analyses et inventaires ultérieurs, au cas par cas.

Dans l'optique d'éviter et à défaut de réduire au maximum et si nécessaire de compenser l'impact du PLUi sur les zones humides, ces analyses ne peuvent être reportées à un stade ultérieur et notamment pas après son adoption.

**L'Autorité environnementale recommande de prendre en compte sans délai et concrètement, dans le règlement du PLUi, la protection des zones humides présentes sur le territoire.**

Le dossier n'apporte enfin pas d'assurance que la ressource en eau sera suffisante pour l'accueil des populations et activités projetées.

**L'Autorité environnementale recommande de démontrer l'adéquation entre le projet présenté et la ressource en eau, en particulier dans les secteurs déjà en tension et au sein des trois UTN.**

### 3.4. Préservation et valorisation du paysage et du patrimoine bâti

Les éléments patrimoniaux (bâti, paysager et naturel) contribuant à la qualité paysagère et à la richesse du territoire en termes de bâti, de biodiversité et de paysage sont identifiés en annexe du règlement et figurent aussi au plan graphique, par des trames adaptées au titre des articles L. 151-19 et 23 du code de l'urbanisme.

**L'Autorité environnementale recommande de croiser le zonage avec les enjeux environnementaux identifiés lors de l'analyse de l'état initial de l'environnement afin de s'assurer de la bonne prise en compte de ceux-ci.**

Enfin, les OAP imposent le maintien ou la création de structures végétales (haies, arbres alignés ou isolés) à même de maintenir ou renforcer les continuités écologiques du secteur.

### 3.5. Adaptation au changement climatique – énergies renouvelables

En matière de développement d'énergies renouvelables, le projet de PLUi, conforte deux zones actuellement occupées par des parcs éoliens (Neol) sur les communes de Ferrière-sur-Sichon, Laprugne, Saint-Clément et Arronnes. L'extension de ces parcs, pourtant à l'étude, ne fait pas l'objet d'une traduction particulière dans le PLUi. Les futurs impacts paysagers ainsi que les nuisances (bruit notamment) pourraient y être étudiés et le cas échéant encadrés.

En outre, il propose d'exploiter le potentiel hydro-électrique de la Montagne Bourbonnaise, ce qui paraît cohérent avec la stratégie qui se dessine dans le cadre du PCAET de Vichy Communauté.

Le développement du photovoltaïque au sol est conditionné à « *la préservation du foncier agricole* », ce qui est conforme à la politique nationale en la matière mais ne prend pas forcément en compte d'une part les systèmes locaux d'exploitation, le terme de « préservation » devant être défini très précisément (s'agit-il de justifier de la réversibilité de l'installation, d'une coexistence d'usages agricoles et énergétiques par exemple?) et d'autre part ses impacts paysagers et sur les milieux qui seront directement ou indirectement affectés par les aménagements (espaces forestiers par exemple, haies, arbres isolés etc). L'installation de tels parcs n'est en effet pas, *a priori*, limitée au seul foncier agricole.

**L'Autorité environnementale recommande de préciser le règlement relatif à l'extension ou l'implantation de nouveaux parcs d'énergie renouvelable au regard de leurs potentielles incidences environnementales (paysage, bruit, biodiversité, sols)**

Concernant le développement touristique, les sites de La Loge des Gardes et de Montoncel, définies comme UTN locales font l'objet d'OAP dont le positionnement quatre saisons est affiché. Au regard du changement climatique à l'œuvre, cette évolution nécessaire paraît opportune et mériterait d'être encore affirmée, notamment par la présentation d'échéanciers de mise en œuvre.

Dans le même sens, la reconversion du site de Saint-Nicolas-des-Biefs, qui semble être soumis aux mêmes problématiques, n'est pourtant pas l'objet d'un encadrement spécifique dans le projet de PLUi. Elle nécessiterait pourtant d'être anticipée au regard de ses potentiels impacts environnementaux

**L'Autorité environnementale recommande d'encadrer réglementairement le projet de reconversion de l'activité ski de fond à Saint-Nicolas des Biefs.**

Sur la question des mobilités, le diagnostic met en évidence l'utilisation quasi exclusive des voitures particulières pour les déplacements de personnes, en particulier au motif « domicile-travail » (RP1, page 146). Le PADD se limite toutefois à mentionner l'amélioration de l'offre (infrastructures, transport alternatif etc.) sans se saisir des options de structuration de l'urbanisation puisqu'allant même jusqu'à proposer de "*Permettre un développement plus important pour les communes de l'Ouest, les plus proches du bassin d'emplois de Vichy*" (PADD, page 15)<sup>32</sup>. Le développement de mixité des fonctions sur le principe de proximité

<sup>32</sup> Molles, commune la plus proche de Vichy est pourtant à presque 15 km (13,9 km).

des logements, services-emplois, contribuerait à réduire la dispersion urbaine, et maîtriser la demande de déplacements.

En ouvrant à l'urbanisation des zones en extension dans les hameaux notamment, éloignées des pôles et des centre-bourgs des communes rurales, le PLUi ne crée pas les conditions favorables au développement des modes de déplacements doux ou de transports en commun optimisés (transport à la demande).

**L'Autorité environnementale recommande ainsi d'engager une réflexion, à l'échelle de Vichy communauté, visant à optimiser le projet de développement du territoire dans le sens d'une réduction de la dépendance à la voiture individuelle.**