



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal valant
programme local de l'habitat (PLUI-H) de la communauté d'agglo-
mération Montluçon Communauté (03)**

Avis n° 2023-ARA-AUPP-1355

Avis délibéré le 9 février 2024

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), a décidé dans sa réunion collégiale du 19 décembre 2023 que l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUI-H) de la communauté d'agglomération Montluçon Communauté (03) serait délibéré collégialement par voie électronique entre le 7 et le 9 février 2024.

Ont délibéré : Pierre Baena, François Duval, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Igor Kisseleff, Jean-Pierre Les-toille, Yves Majchrzak, Muriel Preux, Catherine Rivoallon-Pustoc'h, Jean-Philippe Strebler, Benoît Thomé et Véronique Wormser,

En application du règlement intérieur de la MRAe, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le document qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie le 9 novembre 2023, par les autorités compétentes, pour avis au titre de l'autorité environnementale.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courriel le 13 novembre 2023 et a produit une contribution le 14 décembre 2023.

Ont en outre été consultés :

- la direction départementale des territoires du département de l'Allier, qui a produit une contribution le 31 janvier 2024,
- l'office français de la biodiversité (OFB), qui a produit une contribution le 15 décembre 2023.

La Dreal a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

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

Synthèse de l'Avis

Le territoire du plan local d'urbanisme intercommunal-Habitat (PLUI-H) regroupe les 21 communes de la communauté d'agglomération Montluçon Communauté, situées au sud-est du département de l'Allier. Ce territoire aux caractéristiques contrastées entre la ville de Montluçon, centre économique et historique et l'arrière-pays qui l'entoure à vocation rurale, est inclus dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (Scot) du Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher. L'intercommunalité compte 62 414 habitants en 2019 pour une superficie de 461 km².

Par délibération du 21 novembre 2016, le conseil communautaire a décidé de prescrire l'élaboration du PLUI-H. Parmi les 21 communes du périmètre du PLUI-H, onze étaient couvertes par un PLU, le reste des communes étant soumises au règlement national d'urbanisme (RNU).

Le PADD ambitionne un scénario orienté vers une « *stabilisation de la vacance* » (à savoir aucun logement vacant supplémentaire), l'accueil de 70 nouveaux habitants par an, soit un gain d'environ 1 060 habitants supplémentaires à l'horizon 2035 et un taux de variation annuelle de la population de l'ordre de +0,1 %. Il est prévu la production de 100 logements neufs par an, soit 1500 logements sur 15 ans dont 649 pour répondre aux perspectives démographiques, 560 pour répondre au phénomène de desserrement des ménages, 291 pour renouveler le parc et la remise sur le marché de plus de 1000 logements vacants. Les besoins en foncier sont estimés à environ 71,5 ha en densification des enveloppes urbaines, 47 ha pour l'habitat en extension urbaine avec des objectifs de densité différenciés selon les types de polarité. En matière de développement économique, le projet prévoit 56,67 ha de zones à urbaniser (AU) à vocation économique en extension urbaine (1AUem1, 1AUei). En termes d'équipement, le projet prévoit également la poursuite du développement du site sportif de La Loue existant depuis 2006, avec l'ouverture à l'urbanisation de 17,57 ha supplémentaires. Le projet de PLUI-H compte 38 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles et également 11 de secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (Stecal).

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du territoire et du projet de document sont :

- la consommation d'espace et l'étalement urbain ;
- les espaces naturels, la biodiversité et notamment les continuités et des secteurs situés en zones Natura 2000 ;
- l'adéquation de la ressource eau potable et du système d'assainissement avec les objectifs de développement de la collectivité ;
- les paysages et le patrimoine bâti remarquable, au regard du risque de mitage de l'espace agricole et naturel ;
- les risques ainsi que les nuisances ;
- le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre (GES).

L'évaluation environnementale présente des insuffisances en ce qui concerne notamment la prise en compte des incidences sur les zones humides, sur les habitats naturels, la faune, l'articulation avec les objectifs du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) 2022-2027, le suivi, le résumé non technique, la disponibilité de la ressource en eau potable.

L'Autorité environnementale recommande de justifier certaines zones à urbaniser en extension au vu des disponibilités foncières existantes en densification, notamment pour les communes rurales, et de compléter les OAP et le règlement des zones urbaines et à urbaniser de manière à s'assurer que les objectifs en termes de densité et de développement des énergies renouvelables puissent être atteints,

L'Autorité environnementale recommande de mieux encadrer les règlements des zones Auem et de définir les conditions de réalisation de l'OAP La Loue à Saint-Victor, prenant en compte l'ensemble des risques naturels, technologiques et sanitaires.

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

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire et du projet de plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUI-H) et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet.....	7
1.3. Principaux enjeux environnementaux du projet du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUI-H) et du territoire concerné.....	9
2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation	10
2.1. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	10
2.2. Aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de son évolution.....	11
2.2.1. Espaces naturels, biodiversité et continuités écologiques.....	11
2.2.2. Paysage et patrimoine.....	12
2.2.3. La ressource en eau.....	12
2.2.4. Les risques et les nuisances.....	13
2.2.5. Consommation énergétique et émissions de GES.....	14
2.3. Alternatives examinées et justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement.....	14
2.4. Incidences du projet du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUI-H) sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser.....	15
2.5. Dispositif de suivi proposé.....	18
2.6. Résumé non technique du rapport environnemental.....	18
3. Prise en compte de l'environnement par le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUI-H).....	18
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	18
3.2. Espaces naturels, biodiversité et continuités écologiques.....	20
3.3. Paysage, sites et patrimoine bâti.....	20
3.4. Ressources en eau et milieux aquatiques.....	21
3.5. Risques naturels et technologiques.....	21
3.6. Le changement climatique, les émissions de gaz à effet de serre (GES) et les mobilités.	21

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du territoire et du projet de plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUI-H) et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du territoire

Le territoire du plan local d'urbanisme intercommunal-Habitat (PLUI-H) regroupe les 21 communes¹ de Montluçon Communauté, situées au sud-est du département de l'Allier. Ce territoire aux caractéristiques contrastées entre la ville de Montluçon, centre économique et historique et l'arrière-pays qui l'entoure à vocation rurale, résulte de la fusion en 2017 de la communauté d'agglomération Montluçonnaise et de la communauté de communes du Pays de Marcillat-en-Combraille.

La communauté d'agglomération de Montluçon est incluse dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (Scot) du Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher, approuvé le 18 mars 2013, révisé partiellement le 6 décembre 2021 et actuellement en cours de révision générale depuis le 11 octobre 2022. Le territoire comptait 62 414 habitants² en 2019 pour une superficie de 461 km². Le territoire bénéficie d'une accessibilité favorisée avec la présence de l'autoroute A71 (sur l'axe Clermont-Ferrand/Orléans), de la route Centre Europe Atlantique (RCEA) constituant l'axe est-ouest structurant, d'un réseau routier important organisé en étoile autour de Montluçon, d'une gare avec liaison directe vers Paris et enfin d'un aéroport de loisirs à Domérat. Cependant, selon les différentes parties de ce territoire, cette accessibilité aux réseaux de transport est inégale.

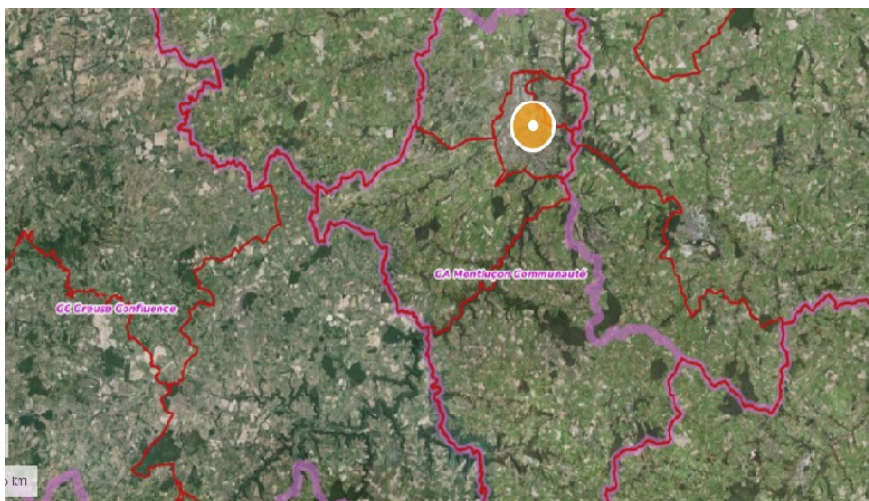


Figure 1: Localisation de Montluçon Communauté (source Géoportail)

- 1 Selon le Scot du Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher, le territoire se compose de trois communes considérées comme « Coeur Urbain » (Montluçon, Domérat, Désertines), les communes de la couronne périurbaine fortement dépendantes du pôle urbain, les communes des pôles intermédiaires qui apparaissent comme des bourgs-centre comme Marcillat-en-Combraille, et les communes rurales.
- 2 Source Insee 2016

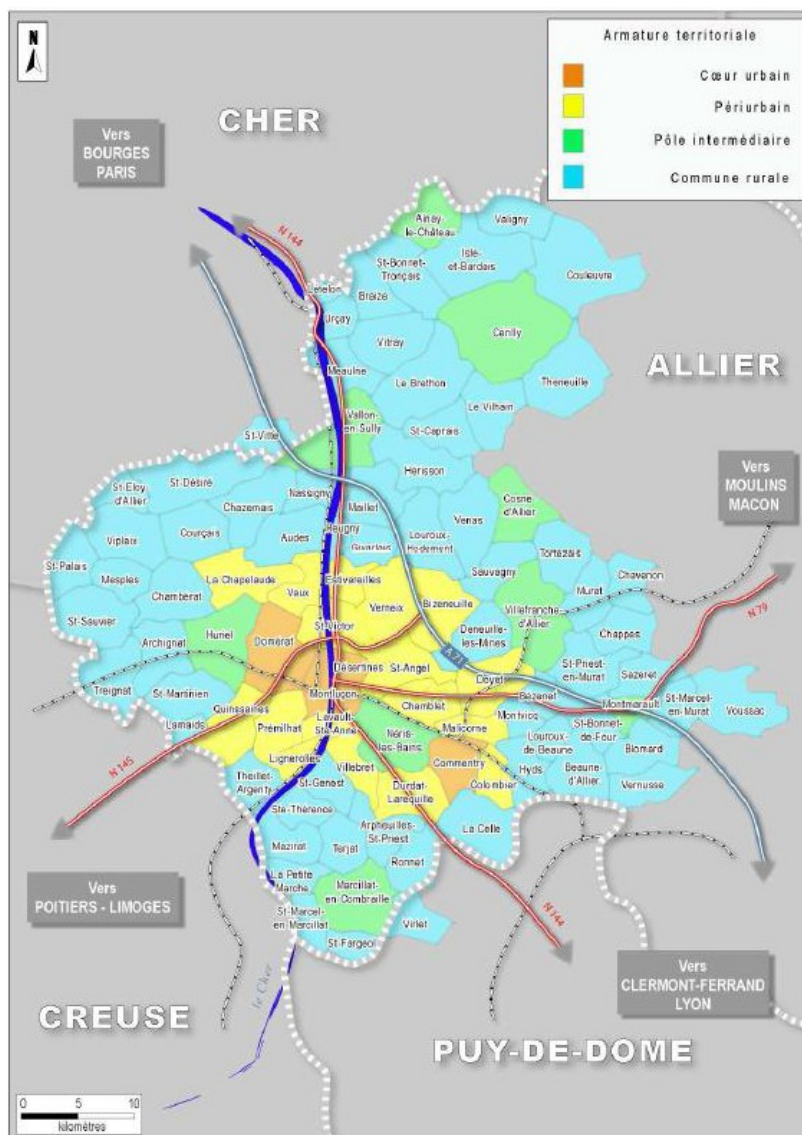


Figure 2: Organisation territoriale du périmètre du Scot à l'horizon 2020 (Diagnostic du RP P. 8)

La population intercommunale est passée de 77 305 habitants à 62 414 habitants entre 1968 et 2016 soit une baisse de près de 24 % de son effectif. Depuis la deuxième moitié des années 1970, le territoire est confronté à une déprise démographique continue, ce qui n'est pas le cas des territoires de comparaison voisins comme les agglomérations de Vichy et de Moulins. En effet, Montluçon Communauté connaît une décroissance démographique annuelle moyenne située entre - 0,1 % et - 0,8 %. Actuellement, le poids démographique n'est pas le même selon l'armature territoriale de la collectivité : 64, 9 % de la population se concentre au « cœur de l'agglomération » (Montluçon et Désertines), 23,3 % dans les « communes d'entrée d'agglomération », 10,3 % dans les « communes rurales » tandis que 1,4 % de la population intercommunale vit à Marcillat-en-Combraille, laquelle est repérée en tant que « centralité de proximité »³. En outre, le territoire est touché à la fois par un phénomène important de vieillissement de sa population puisqu'il comporte deux fois plus de personnes de plus de 60 ans que de jeunes de moins de 20 ans, et par une perte d'attractivité que traduisent les flux migratoires négatifs.

En dépit de la déprise démographique, le parc de logements a connu une augmentation d'environ 30 % entre 1968 et 2016, passant de 29 213 logements à 38 201 logements, avec un développement résidentiel marqué sur les communes d'entrée d'agglomération. Entre 2004 et 2017, 2 624 logements ont été mis en chantier, soit une moyenne de 187 logements par an. Le parc, composé

3 Cf. diagnostic du rapport de présentation p.93.

à 60 % de maisons individuelles, se compose de manière relativement équilibrée dans le cœur d'agglomération avec 46 % de maisons individuelles et 54 % d'immeubles collectifs mais de façon plus exclusive avec des maisons individuelles dans les autres secteurs. Les logements collectifs représentent 40 % du parc et sont présents plus particulièrement dans les communes urbaines. La part des résidences principales est majoritaire avec 81 % du parc immobilier, alors que celle des résidences secondaires est très faible avec 3 %. Quant à la vacance des logements, le taux est élevé puisqu'il représente 16 % du parc, en raison, dans la plupart des cas, d'une vétusté nécessitant des travaux conséquents.

S'agissant de la consommation d'espace, le dossier estime qu'entre 2004 et 2014 près de 262 ha de terres agricoles ou naturelles ont été consommées et plus récemment, qu'entre 2010 et 2021, 95 ha d'espaces naturels et agricoles ont été consommés à destination de zones d'activités nouvelles ou en extension. Cela représente une moyenne de 8 hectares consommés par an pour les zones d'activités. Par ailleurs, en se basant sur le portail de l'artificialisation, le dossier estime que, sur l'ensemble du territoire intercommunal, ce sont 301 ha qui ont été consommés sur la période passée de référence pour la loi climat et résilience : 2011-2021, soit une consommation moyenne annuelle de 30,1 ha par an.

Sur le plan économique, l'intercommunalité compte un taux de chômage croissant (17 % de la population active, soit un niveau supérieur à celui de l'Allier, qui est de 14 %). L'agglomération connaît également une diminution marquée des effectifs d'ouvriers et d'agriculteurs, ainsi qu'une diminution des effectifs d'artisans, commerçants et chefs d'entreprises. En dépit du retrait de certaines industries du secteur, le territoire reste un des principaux bassins d'emplois du département avec 26 703 emplois en 2016, derrière les communautés d'agglomération de Moulins et de Vichy Val d'Allier. La majorité des emplois se concentre dans le cœur d'agglomération et les communes d'entrée d'agglomération. Le secteur artisanal, quant à lui, est plutôt bien représenté sur le reste du territoire. Depuis le début des années 2000, le nombre d'emplois diminue, notamment avec la perte de 2 657 emplois entre 2006 et 2016. Le domaine tertiaire représente 77 % des emplois devant respectivement l'industrie, la construction puis l'agriculture. Le territoire au passé historiquement industriel, résiste néanmoins dans ce domaine avec la présence de grands groupes tels que la Sagem (1 300 emplois) ou Amis (650 emplois). Avec 947 ha de foncier destiné à l'activité économique (681 ha en zones urbaines et 266 en zones à urbaniser) sur son périmètre, l'armature territoriale économique de Montluçon Communauté est constituée de zones d'activités majeures (La Loue, Maupertuis, Chateaugay, Saint-Jacques) et d'espaces d'activités économiques locaux situés en seconde couronne d'agglomération (ainsi que sur le pôle de Marcillat-en-Combraille)⁴.

L'activité agricole est majoritairement représentée par de l'élevage bovin, notamment le bœuf charolais au sud du territoire. Les effectifs agricoles sont en baisse constante depuis la fin des années 80, représentant 1 % des actifs et des emplois, soit 203 actifs et 245 emplois, en 2010.

Le territoire est également marqué par une diversité touristique liée à la proximité de la forêt de Tronçais, de la station thermale de Nérès-les-Bains et à son inscription au sein des circuits touristiques de la vallée du Cœur de France.

S'agissant des transports, le territoire se caractérise par une utilisation intensive de la voiture individuelle puisque huit trajets domicile-travail sur dix sont réalisés via ce mode. L'utilisation des transports en commun est limitée, avec une desserte polarisée sur Montluçon et sa première couronne. Hormis Montluçon, le reste du territoire ne bénéficie pas de gare SNCF. En entrée de cœur d'agglomération, quatre aires de covoiturages sont présentes sur la collectivité.

1.2. Présentation du projet

Par délibération du 21 novembre 2016, le conseil communautaire a décidé de prescrire l'élaboration du PLUI-H. Parmi les 21 communes du périmètre du PLUI-H, onze étaient couvertes par un PLU, le reste des communes étant soumises au règlement national d'urbanisme (RNU).

4 Cf. diagnostic du rapport de présentation p.178-179.

Le PADD ambitionne un scénario dénommé « *stabilisation de la vacance* » (à savoir aucun logement vacant supplémentaire), permettant l'accueil de 70 nouveaux habitants par an, soit un gain d'environ 1 060 habitants supplémentaires⁵ à l'horizon 2035 et un taux de variation annuelle de la population de l'ordre de +0,1 %. Il est prévu la production de 100 logements neufs par an, soit 1500 logements sur 15 ans dont 649 pour répondre aux perspectives démographiques, 560 pour répondre au phénomène de desserrement des ménages, 291 pour renouveler le parc et la remise sur le marché de plus de 1000 logements vacants. Sur ces derniers, il est prévu la déconstruction de 1000 logements vacants (800 logements sociaux et 200 logements privés) compensés en partie par la remobilisation de 700 logements vacants (280 logements privés – 350 logements HLM – 70 logements privés en acquisition – amélioration par les bailleurs HLM) et non de 1000.

Les besoins en foncier sont estimés à environ 71,5 ha en densification des enveloppes urbaine, 47,07 ha pour l'habitat en extension urbaine avec des objectifs de densité différentes selon les types de polarité : 20 à 22 logements/ ha dans les communes du cœur d'agglomération, 10 logements/ha dans les communes d'entrée d'agglomération, 9 logements/ha dans les centralités de proximité, 6 logements/ha dans les communes rurales⁶. La répartition des nouveaux logements construits suivra les prescriptions du Scot en vigueur, à savoir 45 % en cœur urbain, 17 % dans les communes rurales, 15 % en périurbain, 23 % dans les pôles intermédiaires.

	Nombre de logements : Scénario 2021-2035	Potentiel foncier dans l'enveloppe (en ha)	Estimation de la capacité de densification du tissu constitué	Besoin logements en extension	Surface AU prévues dans le PLUIH	Nombre de logements prévus dans les zones AU	Compatibilité ScoT P35_1
Cœur d'Agglomération	975	23.13	402	513	26,03	690	67 %
Entrée d'agglomération	225	14.1	141	84	9.9	112	15%
Centralité de proximité	45	4.06	36	9	0	0	2%
Communes rurales	255	30.19	181	74	12.76	98	16%
Montluçon communauté	1 500	71.48	797	703	48,7	900	100 %

Figure 3: Répartition du volume de logements à produire (RP- Tome justifications p.28)

En matière de développement économique, le projet prévoit 56,67 ha de zones à urbaniser (AU) à vocation économique en extension urbaine (1AUem1, 1AUei). Ces extensions urbaines correspondent à la zone de Chateaugay II (commune de Domérat) permettant d'accueillir des activités mixtes, commerciales et d'activités productives en complémentarité des activités existantes, ainsi que le secteur de La Loue Passat (commune de Saint-Victor), susceptible d'accueillir des unités de production en lien avec les activités d'extraction de lithium⁷ et l'activité tertiaire (La Loue 2).

En termes d'équipement, le projet prévoit également la poursuite du développement du site sportif de La Loue existant depuis 2006, avec l'ouverture à l'urbanisation de 17,57 ha supplémentaires en zone Aueq (Zone AU dédiée à de l'équipement public).

Le projet de PLUI-H compte 38 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles dont 34 pour de l'habitat, trois pour les activités économiques et une à vocation mixte (économie-tertiaire). Pour l'habitat, des densités différenciées ont été retenues en fonction de l'armature du territoire distinguant les communes du cœur urbain avec 35 logements/ha, les communes

5 Projection démographique par rapport à 2020. Cf le rapport de présentation, tome Justifications du projet, p.46.

6 Hypothèses de départ du scénario retenu (p.27 du RP « Justifications ») qui évoluent au travers des OAP.

7 Objet de l'[avis 2023-114 de l'Ae de l'Igedd en date du 21 décembre 2023](#) :

de la couronne périurbaine avec 15 logements/ha, les pôles intermédiaires avec 12 logements/ha et les communes rurales avec 8 logements/ha. L'ensemble des secteurs d'OAP à destination d'habitat représente un potentiel de 900 logements environ. En parallèle, le projet porte une OAP thématique s'appliquant sur l'ensemble du territoire concernant des grands principes d'aménagement liés à la thématique de la trame verte et bleue (TVB).

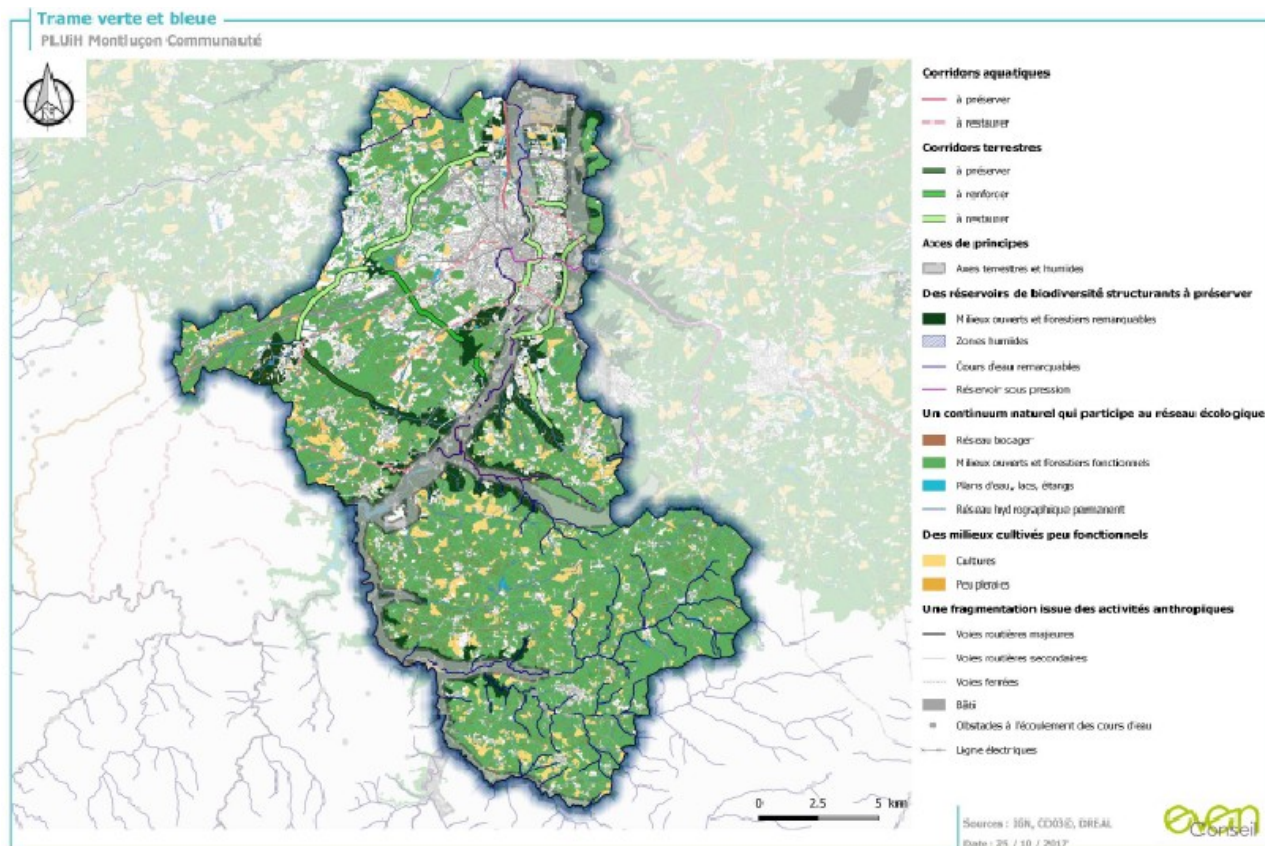


Figure 4: Projet d'OAP thématique lié à la TVB (Source OAP thématique p.7)

Le projet de PLUI-H prévoit également 11 Stecal⁸ sur un total de 17 ha presque exclusivement en zone naturelle (N). Dix Stecal sont à vocation touristique ou de loisirs. Le Stecal n° 11, quant à lui est destiné à la création d'une zone d'accueil des gens du voyage sur les communes de Prémilhat, Quinssaines et Saint-Victor.

1.3. Principaux enjeux environnementaux du projet du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUI-H) et du territoire concerné

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du territoire et du projet de document sont :

- la consommation d'espace et l'étalement urbain ;
- les espaces naturels, la biodiversité et notamment les continuités et les secteurs situés en zones Natura 2000 ;
- l'adéquation de la ressource en eau potable et du système d'assainissement avec les objectifs de développement de la collectivité ;

8 Secteurs de taille et de capacité limitées.

- les paysages et le patrimoine bâti remarquable, au regard du risque de mitage de l'espace agricole et naturel ;
- les risques ainsi que les nuisances ;
- le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre (GES).

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

Le rapport est divisé en trois documents comportant formellement l'ensemble des attendus du code de l'urbanisme. Il comprend notamment les documents suivants :

- un diagnostic comprenant également l'état initial de l'environnement,
- la justification des choix comprenant l'articulation avec les documents supra-nationaux,
- l'évaluation environnementale.

Sur la forme, le rapport est de qualité correcte. Sur le fond il manque des éléments sur la justification des choix notamment des zones à urbaniser et des orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

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

La prise en compte des plans et programmes d'ordre supérieur est exprimée à travers le tome « Justifications des choix » du rapport de présentation⁹. Le rapport présente, sous forme de tableau, les grandes orientations et enjeux avec sa traduction au sein du PLUi-H pour :

- le Scot du Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher ;
- le Sdage Loire Bretagne 2022-2027 ;
- le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) du Scot.

Le dossier indique que l'articulation avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) Auvergne Rhône-Alpes et avec le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de Montluçon Communauté n'a pas été directement analysée, puisque la révision du Scot a été approuvée le 6 décembre 2021 et qu'il joue lui-même un rôle « intégrateur ».

Cependant, le PCAET de Montluçon Communauté a été approuvé le 29 novembre 2021 et n'a donc pas pu être pris en compte dans la révision partielle du Scot. Le rapport de présentation de la révision partielle de ce dernier document affirme d'ailleurs¹⁰ : « les PCET Allier vont être remplacés par les Plans Climat Air Energie Territoriaux (PCAET) en cours, actuellement en voie de finalisation sur les 11 EPCI du département de l'Allier et les 5 EPCI du territoire du SCoT ». Les objectifs du PCAET, notamment en termes de localisation des zones dédiées aux dispositifs de production d'énergies renouvelables photovoltaïques visent à prioriser ces installations sur des parkings, grandes toitures, zones délaissées, artificialisées ou dégradées. L'axe 1 « Environnement : Valoriser et préserver le patrimoine naturel et paysager » du DOO¹¹ du Scot en vigueur, prévoit¹² de « Privilégier toujours l'implantation de centrales dans des espaces non productifs du point de vue agricole et forestiers et sans enjeux naturels ou paysagers : espaces déjà artificialisés (parkings, friches urbaines, industriels commerciales, délaissés autoroutiers...) ou sur des sols dégradés ou pollués (anciennes carrières, anciennes décharges d'ordures ménagères...) ». Or le projet de

9 P.159 à 248 du rapport de présentation.

10 P.25 du volume 1 du rapport de présentation du Scot partiellement révisé.

11 Document d'orientation et d'objectifs (DOO) du Scot.

12 P.17 du DOO du Scot.

PLUI-H prévoit plusieurs secteurs dédiés au photovoltaïque sur des espaces naturels (Npv), notamment sur la commune de Villebret. La compatibilité avec cet objectif du Scot n'est donc pas démontrée dans cette partie. Il est seulement indiqué¹³ qu'« en matière d'énergie, le règlement écrit et graphique identifie les zones Aeol, Apv et Npv, qui sont des zones agricoles ou naturelles destinées à recevoir des installations éoliennes ou photovoltaïques au sol ».

Par ailleurs, le rapport de présentation du PLUi-H affirme que la compatibilité avec le PGRI 2022-2027 doit être démontrée puisque son approbation est intervenue postérieurement¹⁴ à celle du Scot, or le dossier ne présente pas d'analyse en ce sens.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre l'analyse de l'articulation du PCAET et du PGRI 2022-2027 avec le projet de PLUi-H.

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

L'état initial de l'environnement est présenté dans le volume intitulé « Diagnostic et état initial de l'environnement » et se décompose en trois parties : analyse territoriale, analyse socio-démographique et analyse environnementale. Chacune des thématiques abordées dans ces parties fait état d'une déclinaison de constats et d'enjeux qui en découlent pour le projet de document.

2.2.1. Espaces naturels, biodiversité et continuités écologiques

Les nombreux zonages d'inventaire et de protection du milieu naturel relevés sur le territoire sont identifiés, décrits et localisés grâce à plusieurs cartographies. Les réservoirs de biodiversité sont également bien identifiés. Ainsi le territoire compte un site Natura 2000¹⁵ au titre de la directive Habitats, dix zones naturelles d'intérêt écologique floristique et faunistique (Znieff)¹⁶ de type I et une de type II, un espace naturel sensible, des cours d'eau classés en liste 1 et liste 2 du Code de l'environnement, dont la rivière « Le Cher », véritable réservoir d'eau essentiel pour le territoire. Les habitats et les espèces patrimoniales sont répertoriés très succinctement mais ne font pas l'objet d'une hiérarchisation des enjeux.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre l'état initial de l'environnement en hiérarchisant et en qualifiant les enjeux liés aux habitats et aux espèces patrimoniales.

Une carte de pré-localisation des zones humides réalisée dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (Sage) Cher Amont est fournie p.29 du tome « Diagnostic et État initial de l'environnement », avec un total de 1 764 ha de zones humides identifiées. Le dossier indique néanmoins dans ce chapitre que « les données concernant les zones humides ne sont pas complètes pour le département de l'Allier ». À ce réseau s'ajoutent de nombreux étangs, notamment sur la commune de Saint-Victor, mais aussi des mares au sud du territoire. Le rapport affirme à plusieurs reprises que le renforcement des connaissances sur les zones humides, ainsi que leur inventaire sont nécessaires.

Concernant les continuités écologiques, le territoire se caractérise par une diversité des milieux, des milieux ouverts (représentant 60% du territoire), dominés par des prairies et des pâtures, mais

13 P.162 du RP du PLUi-H, « Justifications »

14 PGRI approuvé le 15 mars 2022.

15 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS). Le site Natura 2000 présent sur le territoire est la ZSC Gorges du Haut Cher.

16 Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I (secteurs de grand intérêt biologique ou écologique) et les Znieff de type II (grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes).

aussi par un important réseau bocager structurant avec des haies omniprésentes. Les milieux boisés (25 % du territoire) sont constituées de petites surfaces dispersées jouant le rôle d'espace relais entre les réservoirs de biodiversité. Ils sont complétés par des ripisylves le long du réseau hydrographique et de part et d'autre des berges. La trame verte et bleue est fortement fragmentée par des infrastructures (réseau routier, ferroviaire, lignes haute tension), mais aussi par un cœur urbain dense qui impactent effectivement directement le fonctionnement écologique du territoire. Concernant la trame bleue, la rivière « Le Cher » joue un rôle écologique conséquent, support d'une biodiversité notable dans l'ensemble de la vallée du Cher.

2.2.2. Paysage et patrimoine

Le dossier présente¹⁷ les trois familles et ensembles de paysages du territoire communautaire, extraites de l'atlas des paysages d'Auvergne avec la Combraille Bourbonnaise au sud, le bocage du Bas Berry à l'ouest et la vallée du Cher traversant le territoire du nord au sud. Les différents paysages du site d'étude sont décrits, illustrés par des photographies puis représentés dans des cartes de synthèse. Il en est de même pour les périmètres de protection patrimoniale comme les sites inscrits et classés¹⁸ et les monuments historiques¹⁹. Le bocage bourbonnais est emblématique du paysage montluçonnais avec des linéaires de haies, souvent accompagnés d'arbres à hautes tiges qui rythment le paysage. Le dossier indique que ce patrimoine est fragile en raison des pratiques agricoles individuelles. Une carte de synthèse représentant les éléments forts du paysage est jointe p.44 de l'état initial. La qualité des entrées de ville est assez contrastée : tandis que les entrées de villages restent préservées, la qualité des entrées de villes périphériques est menacée par la présence de constructions récentes standardisées, tout comme les entrées d'agglomération qui sont impactées par la publicité et les zones commerciales et artisanales le long des axes principaux²⁰.

2.2.3. La ressource en eau

Le territoire de l'agglomération Montluçonnaise est situé sur le périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Cher Amont approuvé le 20 octobre 2015.

S'agissant de l'alimentation en eau potable, plusieurs périmètres de protection de captages sont présents sur l'intercommunalité : les huit ouvrages « Les Pâturaux » à Saint-Victor, les prises d'eau sur le Cher « Gour du Puy » à Montluçon et « Le Prat » à Teillet-Argenty. Le territoire est desservi par huit réseaux différents pour l'alimentation en eau potable. L'approvisionnement en eau provient essentiellement des ressources superficielles et plus ponctuellement des nappes phréatiques : l'eau puisée pour alimenter l'agglomération provient soit directement de la rivière du Cher, soit de la nappe alluviale du Cher. Le dossier indique que deux nappes souterraines sont présentes sur le périmètre, classées en bon état quantitatif et chimique. Cependant, les cours d'eau présentent une qualité beaucoup plus variable (de bonne à mauvaise²¹) avec une majorité d'entre eux qui n'ont pas atteint un bon état écologique en 2015. Concernant le Cher, l'objectif de bon état écologique a été atteint en 2015, hormis le tronçon de Montluçon jusqu'à la confluence avec l'Aumance, pour lequel l'objectif a été repoussé en 2027. Ces données sur l'état écologique des nappes souterraines et cours d'eau sont anciennes et mériteraient d'être actualisées. Le rapport indique par ailleurs qu'une partie du territoire est classée en zone de répartition des eaux (ZRE), qui caractérise les secteurs présentant un déficit de la quantité de la ressource vis-à-vis du besoin des communes concernées.

17 P.35 du rapport de présentation , « Diagnostic et EIE »

18 Le territoire communautaire présente trois sites classés et trois sites inscrits, ainsi qu'un site patrimonial remarquable (SPR) couvrant le centre médiéval de Montluçon et ses abords.

19 38 monuments historiques inscrits ou classés sont répertoriés, plus particulièrement sur la partie nord du territoire.

20 Cf. Cartes p.48-49 de l'état initial de l'environnement.

21 Cf. carte p.228 de l'état initial de l'environnement.

Concernant l'assainissement des eaux usées, le rapport indique que seulement deux communes ne disposent pas d'assainissement collectif (Ronnet et Sainte-Thérence). Globalement, le niveau de performance des stations de traitement des eaux usées (Steu) est très hétérogène, car beaucoup d'entre elles sont soit en surcharge, soit en sous-charge. La qualité de l'épuration par les équipements d'assainissement individuels est quant à elle plutôt faible. Le dossier affirme²² d'ailleurs que cela « implique qu'une part importante des effluents rejetés ne sont pas ou mal traités, ce qui engendre une pollution des milieux récepteurs ».

Selon le dossier, l'un des enjeux principaux du projet de PLUI-H concernant la ressource en eau est la cohérence entre les objectifs de développement et la disponibilité de la ressource en eau ainsi que la performance des équipements d'alimentation en eau potable.

L'Autorité environnementale recommande d'actualiser les données de l'état initial sur la qualité physico-chimique et biologique des cours d'eau et des nappes souterraines.

2.2.4. Les risques et les nuisances

Les risques naturels et technologiques concernant le territoire sont décrits et cartographiés. Le rapport met en particulier en évidence les risques relatifs :

- aux inondations avec un territoire fortement exposé puisqu'il est concerné par le PPRi rivière Cher approuvé le 26 mai 2003²³, par un plan de surfaces submersibles (PSS) Cher²⁴ valant PPRi, approuvé le 9 septembre 1958, par un territoire à risque important d'inondation (TRI) sur le secteur de Montluçon, approuvé en 2018 ;
- aux mouvements de terrain²⁵ (aléas) ;
- aux risques de ruptures de barrages²⁶ ;
- au risque lié au transport de matières dangereuses par canalisation de gaz ainsi que par les axes routiers et autoroutiers principaux ;
- au risque industriel avec, dans la partie nord du territoire, 34 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), relevant du régime d'autorisation dont l'entreprise All'Chem, spécialisée en chimie organique fine, classée Seveso seuil haut²⁷.

Par ailleurs, les principales nuisances identifiées concernent :

- les secteurs affectés par le bruit à proximité d'infrastructures de transports routier et autoroutier (A71, voies de catégories 2 et 3)²⁸ ;
- les secteurs relatifs aux sites pollués, principalement sur les communes de Montluçon, Domérat, Saint-Victor et Prémilhat, entraînant des restrictions d'usage sur les zones concernées²⁹.

22 P.235 de l'état initial de l'environnement.

23 Le PPRi Rivière Cher concerne les communes de Montluçon, Désertines, Lavault-Saint-Anne et Saint-Victor.

24 Le PSS Cher concerne les communes de Mazirat, Teillet-Argenty, Sainte-Thérence, Lignerolles, Saint-Genest et Villebret.

25 Risques identifiés de mouvements de terrains principalement le long du Cher, avec glissements, éboulements, coulées de boues, mais aussi risques de retrait-gonflement aléa moyen sur une partie du territoire.

26 Trois barrages présentent un risque majeur du fait du volume d'eau stocké et de l'exposition des communes riveraines, et principalement du cœur d'agglomération, à l'onde de submersion en cas de rupture (le barrage EDF de Rochebut et celui du Prat sur la rivière Cher, le barrage de Sault situé sur le ruisseau des Etourneaux). Le barrage de Rochebut est plus particulièrement doté d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI).

27 All'Chem fait l'objet d'un plan de prévention des risques technologiques (approuvé par arrêté préfectoral le 10 janvier 2014).

28 En fonction des infrastructures, le territoire de Montluçon Communauté est également couvert par trois plans de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) : le PPBE de l'État, approuvé le 28 janvier 2015, le PPBE de l'Allier et le PPBE de Montluçon, approuvé le 18 décembre 2014.

29 Cf. carte des restrictions d'usage sur les sites les plus pollués BASOL, p.252 de l'état initial de l'environnement.

2.2.5. Consommation énergétique et émissions de GES

Les données présentées sont issues de l'Oreges (Observatoire régional de l'énergie et des gaz à effet de serre). Les secteurs des transports (27 %) et du résidentiel (27 %) sont les principaux consommateurs d'énergie sur ces vingt dernières années. Cependant le rapport n'indique pas ce que représentent les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de l'intercommunalité. Il s'appuie pour cela sur les données issues du SRCAE³⁰ Auvergne à l'échelle de l'ex-région Auvergne. Comme déjà évoqué en partie en partie 2-1, les objectifs du PCAET de Montluçon Communauté, approuvé le 29 novembre 2021 n'ont pas été pris en compte dans l'élaboration du projet de PLUI-H, notamment les objectifs en termes de consommation énergétique et de réduction des gaz à effet de serre. Le potentiel de production d'énergie renouvelable (EnR) sur le territoire (bois-énergie, éolien, géothermie, hydro-électricité, biogaz, solaire thermique, photovoltaïque) est identifié sans être territorialisé de façon approfondie pour l'ensemble du potentiel de production. Le rapport cite seulement le nom des communes situées en zones favorables des zones de développement éolien³¹. Une carte sur le potentiel de production d'énergie renouvelable est présente p.270 de l'état initial mais reste toutefois très incomplète. Le sujet de l'adaptation au changement climatique n'est pas abordé.

L'Autorité environnementale recommande :

- **d'approfondir la territorialisation du potentiel en énergies renouvelables en cohérence avec le PCAET,**
- **de compléter le dossier avec un volet traitant du changement climatique sous tous ses aspects (atténuation et adaptation),**
- **de réaliser un bilan des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de l'intercommunalité, de compléter le dossier avec un bilan carbone du PLUI-H et de préciser comment la commune contribue à l'atteinte de l'objectif national de neutralité carbone à l'horizon 2050.**

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

Le rapport expose dans le tome « Justifications » du rapport de présentation les choix retenus dans le PADD, le programme d'orientations et d'actions (POA) Habitat, les dispositions du zonage graphique et du règlement écrit, des prescriptions particulières³² et des OAP.

De manière générale, les justifications apportées sont clairement exposées, argumentées et largement illustrées.

Le dossier justifie les choix retenus pour définir son projet avec la présentation de trois scénarios : un scénario fil de l'eau qui prolonge peu ou prou les tendances observées sans action publique particulière, un scénario Scot avec un rythme de développement très élevé, jamais observé depuis 20 ans et jugé non réaliste pour l'avenir du territoire et un scénario de résorption de la vacance basé sur une intervention forte sur le parc de logements vacants et une dynamique de renouvellement urbain plus importante. Le rapport explique ensuite que le scénario choisi est celui de la stabilisation de la vacance (à savoir aucun logement vacant supplémentaire), le renouvellement urbain et la production de 100 logements neufs supplémentaires par an de 2021 à 2035, soit 1 500 logements sur 15 ans à l'échelle des 21 communes de Montluçon Communauté (hors renouvelle-

30 Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)

31 Les communes situées en zone favorable de l'éolien sont Arpheuilles, Saint-Priest, Domérat, La Petite Marche, La Maïds, Lignerolles, Lavaut-Sainte-Anne, Mazirat, Marcillat-en-Combraille, Montluçon, Premillhat Quinssaines, Ronnet, Sainte-Therence, Saint-Fargeol, Saint-Genest, Saint-Marcel-en-Marcillat, Terjat, Teillet-Argenty et Villebret.

32 Sur-trames graphiques concernant des prescriptions urbaines, à vocation écologiques et paysagères, les changements de destinations.

ment urbain). Ce scénario repose sur trois principes, à savoir une faible reprise démographique (+0,1 % de croissance annuelle moyenne), une diminution de la taille moyenne des ménages et une stabilisation de la vacance supposant de remettre sur le marché plus de 1 000 logements vacants (69 par an environ)

Concernant l'ouverture à l'urbanisation des zones AU en extension (122 ha), le rapport manque de justification par rapport aux choix opérés. Il est indiqué³³ qu'« en revanche les zones AU non urbanisées ont toutes été requestionnées et un certain nombre de celles-ci ont été supprimées ». La délimitation des zones AU en extension pose question, notamment dans les communes rurales, alors que le comblement de larges dents creuses encore disponibles au vu des plans de zonages, et au plus près des cœurs de bourgs et des réseaux, aurait permis la réalisation de certaines opérations d'habitats notamment.

L'Autorité environnementale recommande d'établir un décompte précis de l'évolution prévisionnelle des tous les logements et de justifier l'ouverture à l'urbanisation des zones AU en extension au vu des disponibilités foncières existantes en densification, notamment pour les communes rurales.

2.4. Incidences du projet du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUI-H) sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser

Les incidences du projet sont présentées dans les chapitres six à huit du tome intitulé « Évaluation environnementale », ainsi que les mesures résultant de la démarche éviter, réduire ou compenser (ERC). Trois types d'analyse des incidences du document sont menés, d'abord par thématique (TVB, paysage et cadre de vie, patrimoine, gestion des ressources, risques et nuisances), puis sur les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement (OAP et Stecal) et enfin sur les secteurs situés dans le périmètre Natura 2000. Le rapport indique³⁴ « qu'au regard du nombre d'OAP une hiérarchisation a été effectuée de façon à n'analyser de manière précise que les secteurs les plus sensibles du territoire et de proposer une évaluation globale par types d'incidences pour les autres OAP ». Le dossier n'a donc pas fait d'analyse précise de tous les secteurs concernés par des OAP. Par ailleurs, il n'est pas produit d'analyse des incidences environnementales sur les secteurs classés en U, identifiés comme « des dents creuses » et avec des dimensions importantes s'apparentant plutôt à de véritables extensions.

Milieux naturels- zones humides- N2000

Le projet de règlement identifie des réservoirs de biodiversité au niveau des zones agricoles et naturelles puisqu'il limite toutes les constructions dans les réservoirs, au niveau de certains bois et bosquets, des mares, des cours d'eau, ripisylves et met en place des bandes tampons à leurs abords. Les enjeux évalués pour l'analyse des incidences du projet sur les milieux naturels ne concernent pas la faune locale, ce qui constitue une lacune. Le rapport indique p.73 du rapport de présentation que : « plusieurs projets détruisent notamment des réservoirs de biodiversité (Znieff de type I, zones humides). » Cela concerne de projets situés dans des Stecal ou des OAP.

Concernant les zones humides, la plupart de celles qui avaient été identifiées dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (Sage) Cher Amont feront l'objet d'une prescription particulière sur le règlement graphique « Zone humides ». Le règlement écrit prévoit que dans ces périmètres, seules seront autorisées « les aménagements légers et démontables de valorisation

33 P.65 du rapport de présentation, tome « Justifications »

34 P.42 du tome Evaluation environnementale.

écologiques, et l'adaptation de la réfection des constructions existantes ». Le rapport indique néanmoins qu'il n'y a pas eu d'inventaire exhaustif des zones humides et que leur présence est « sous-estimée » sur le territoire. De ce fait, l'analyse des incidences sur les zones humides et des mesures permettant de réduire, éviter ou compenser ces incidences sont incomplètes. Le rapport et le règlement écrit³⁵ renvoient la problématique des zones humides à l'échelle des projets puisqu'ils précisent que : « dans le cas où la dégradation ou la destruction d'une zone humide est inévitable, des mesures de restauration et/ou de compensation correspondant aux dispositions fixées par les documents en vigueur devront être réalisées ».

La délimitation réglementaire des zones humides doit être menée sur les secteurs impactés par le projet de PLU, et si leur présence est avérée, elles devraient être exclues des zones concernées en appliquant la séquence évitement. Un PLU ne peut renvoyer aux phases projets la mise en œuvre de la séquence ERC en matière d'atteintes aux zones humides.

La quasi-totalité des mesures ERC prescrites concernant les incidences sur les milieux naturels sont des mesures de réduction. Elles consistent notamment à l'obligation pour les projets de maintenir ou renforcer la perméabilité écologique (par exemple la mise en place de clôtures perméables) de façon à assurer la circulation des espèces mais aussi à limiter l'imperméabilisation des surfaces et à privilégier des essences mixtes et locales des végétaux. Seule l'OAP n°2 « Montluçon – Marignon Sud » présente une mesure d'évitement du périmètre de la Znieff de type I, située sur la partie est.

Bien que le projet de PLUI-H engendrera pour certains projets, l'imperméabilisation de surfaces naturelles (Stecal n°1), parfois dans le périmètre d'une Znieff de type I et d'un réservoir de biodiversité (Stecal n°10) avec des incidences prévisibles sur la fonctionnalité de la trame verte et bleue, le projet de document ne propose pas de mesures d'évitement, de réduction et de compensation le cas échéant.

S'agissant des incidences sur le site Natura 2000 « Gorges du Haut Cher », zone de protection spéciale de la directive Habitats, le projet prévoit que la majeure partie du périmètre N2000 sera situé en zones naturelles et agricoles protégées (Np et Ap). Cependant, plusieurs secteurs du site se trouvent en zones urbaines (U), et un secteur de projet (zone AU pour la création de logements) se trouve à proximité directe du périmètre du site, ce qui ne permet pas de conclure à une absence d'incidence. Les incidences indirectes sur ces zones urbaines sont des risques de pollution potentielle des milieux aquatiques et humides par le biais de ruissellement d'eaux pluviales chargées en pollutions. Le rapport précise que ces incidences potentielles pourront être limitées par la mise en place d'une gestion des eaux pluviales à la parcelle.

L'Autorité environnementale recommande de :

- **de réaliser une analyse exhaustive des incidences, sur les secteurs en Znieff de type 1 et les zones Natura 2000, de toutes les OAP du projet, ainsi que des futures zones U, identifiées comme « des dents creuses » et présentant des dimensions importantes ;**
- **de compléter le rapport par un inventaire terrain des zones humides et de la faune sur les secteurs urbanisés et à urbaniser, d'évaluer les incidences du projet de PLUI-H en conséquence et de définir des mesures d'évitement de réduction et de compensation le cas échéant.**

Paysages et cadre de vie

Plusieurs enjeux concernant cette thématique sont susceptibles d'avoir des incidences à l'échelle des OAP. Cela concerne « la préservation des entités paysagères et des motifs paysagers », « la valorisation des paysages de l'eau et l'équilibre entre la préservation des paysages et du cadre de

35 P .50-51 du règlement écrit et p.138 du rapport de présentation, tome « Justifications ».

vie », et « la mise en valeur des acteurs économiques ». D'une part, les entrées de ville, notamment en périphérie de Montluçon et dans le cœur d'agglomération risquent d'être affectées par l'extension urbaine et d'autre part en milieu rural, le paysage bocager pourra être fragilisé notamment par le mitage et par les pratiques agricoles. Pour les OAP ayant fait l'objet d'une analyse, les principales mesures de réduction proposées sont de consulter les architectes des bâtiments de France dans les périmètres de monuments historiques, de renforcer la végétalisation sur certains secteurs stratégiques, la priorisation d'essences mixtes et locales en termes de plantations. La consultation de l'architecte des bâtiments de France ne peut être considérée comme une mesure de réduction car il s'agit d'une obligation réglementaire pour tous les projets situés dans le périmètre de protection. Cependant, ces mesures sont en général assez mineures et peu prescriptives, notamment pour l'insertion paysagère de l'OAP de la ZAC de « Châteaugay II », située en bordure d'une zone résidentielle.

L'Autorité environnementale recommande de renforcer les mesures ERC liées à l'insertion paysagère et de compléter les OAP en ce sens.

Risques et nuisances

D'après l'évaluation environnementale, les enjeux susceptibles d'être impactés à l'échelle des OAP concernent le ruissellement et l'exposition au bruit des habitants. Avec la densification des zones U, et la réalisation de projets de Stecal et d'OAP sectorielles, le PLUI-H contribue également à renforcer le risque de ruissellement en augmentant les surfaces imperméabilisées du territoire. Dans les OAP, les principales mesures de réduction concernant ces enjeux visent le renforcement de la végétation, la limitation de l'imperméabilisation, la mise en place d'ouvrages de gestion des eaux pluviales à la parcelle. Les risques inondations et ceux liés aux risques technologiques sont directement pris en compte par les PPRI et PPRT cités ci-dessus. Au-delà, le dossier ne précise pas la destination des constructions, des usages des sols et des natures d'activité des zones Auem, sans autres références que celles des zones Uem : il n'y a pas de prescription particulière pour l'accueil d'installations classées pour l'environnement (ICPE) dans des zones de développement potentiellement mixtes.

L'OAP La Loue à Saint-Victor de 42,88 ha est prévue en partie sur une zone relative à l'onde de submersion du barrage de Rochebut. Le descriptif mentionne que « le projet devra aussi prendre en compte l'ensemble des nuisances, afin de limiter l'exposition des futurs usagers, et in fine de limiter les impacts sur la santé humaine ». Aucune prescription n'est définie dans le règlement graphique et écrit concernant la prise en compte des risques.

L'Autorité environnementale recommande de mieux encadrer les règlements des zones Auem et de définir les conditions de réalisation de l'OAP La Loue à Saint-Victor, prenant en compte l'ensemble des risques naturels, technologiques et sanitaires.

Ressource en eau

Le scénario de développement retenu viendra renforcer les pressions sur la ressource en eau potable, dont la quantité est déjà soumise à restriction sur certaines périodes de l'année. Cette pression sur l'approvisionnement en eau potable risque de s'aggraver à l'avenir avec le changement climatique. Des incidences sont aussi à prévoir sur le traitement des eaux usées puisque les équipements actuels ont déjà un niveau de performance limité qui ne permet pas de traiter l'ensemble des eaux usées du territoire. Même si le futur PLUI-H prévoit une stabilisation de la population avec une progression de seulement 0,1 % par an, cela contribuera à une légère hausse de la consommation en eau potable de 1,7 % par rapport à 2020 (soit 3 734 007 m³/an et 56 010 104 m³ jusqu'en 2035). Pour ce qui concerne les capacités épuratoires du territoire, le scénario retenu prévoit 2 527 285 m³/an d'eau usées, soit une hausse de 1.7% par rapport à 2020. Pour autant, le

rapport conclut³⁶ qu'en dépit d'une charge hydraulique supplémentaire, le territoire a largement la capacité de couvrir les besoins en assainissement des nouveaux habitants du fait d'une capacité résiduelle importante, notamment sur le cœur d'agglomération.

2.5. Dispositif de suivi proposé

Un tableau décrivant les indicateurs de suivi est proposé pages 250 à 256 du tome « Justifications » du rapport de présentation, par thématique : démographie et habitat, économie et emplois, tourisme, équipements, mobilité, trame verte et bleue, agriculture, gestion en eau et gestion des déchets et risques et nuisances. Il dresse la liste d'indicateurs, l'état zéro, la date de la donnée de l'état zéro, le mode de calcul, la source et la fréquence de collecte.

Des indicateurs de suivi relatifs à la faune-flore et aux habitats auraient été utiles. Il conviendrait également de préciser les objectifs chiffrés intermédiaires et à l'échéance du document d'urbanisme.

L'Autorité environnementale recommande de :

- **définir la trajectoire attendue du document d'urbanisme à différentes échéances,**
- **de compléter le tableau de suivi avec des indicateurs relatifs à la consommation foncière, la faune, la flore et les habitats.**

2.6. Résumé non technique du rapport environnemental

Le résumé technique présenté a vocation à apporter au public les principaux éléments de compréhension du dossier, de la démarche d'évaluation environnementale et de la prise en compte par le projet des enjeux environnementaux et doit pour cela constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité. Dans le cas présent, le résumé technique est constitué d'une vingtaine de pages en préambule du tome « Évaluation environnementale » du rapport de présentation. Un document à part entière aurait permis de faciliter l'accessibilité du dossier au public.

Pour la bonne information du public, l'Autorité environnementale recommande de présenter le résumé non technique dans un document distinct du rapport de présentation, de le compléter, de l'illustrer et de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

3. Prise en compte de l'environnement par le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUI-H)

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

En termes de consommation d'espaces, le projet de PLUI-H prévoit le classement de 47,07 ha à urbaniser (AU) en extension de l'enveloppe urbaine pour habitat sur les 122 ha prévues au total. Si globalement la trajectoire de consommation foncière s'inscrit dans les objectifs de réduction fixés par la loi Climat et résilience³⁷, il convient de noter que des zones urbaines aux dimensions importantes, assimilées abusivement à des dents creuses, contribuent notablement à l'extension du périmètre actuellement urbanisé. À ce titre, elles devraient faire l'objet d'un classement en zone AU et d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ainsi que de dispositions permettant de les phaser dans le temps et de ne les ouvrir à l'urbanisation qu'après valorisation des potenti-

³⁶ p.58 du tome « Evaluation environnementale » du rapport de présentation.

³⁷ Notamment l'objectif d'atteindre le "zéro artificialisation nette des sols" en 2050, la réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix prochaines années (2021-2031) par rapport à la décennie précédente (2011-2021)

tés foncières liées à la densification préalable des zones U. De surcroît, ces secteurs ne font pas l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ce qui présente un risque de ne pas maîtriser la future organisation des constructions, ainsi que leurs connexions aux centralités. De plus, les dispositions réglementaires relatives aux zones AU faisant l'objet d'OAP sont en général peu prescriptives, en particulier en termes de mutualisation d'espaces (stationnement) ou de cheminements dédiés aux modes actifs. S'ajoute également le fait que le règlement de la zone AU n'exige pas d'opération d'aménagement d'ensemble préalable aux futures constructions, ce qui ne garantit pas l'atteinte des objectifs retenus par le PLUI-H en termes de densité notamment.

Concernant les activités et les équipements, le PLUI-H prévoit 56,67 ha de zone AU à vocation économique en extension urbaine et 17,57 ha pour les équipements. Trois zones ont été définies pour le développement économique du territoire : les zones de la Loue et du Val de Cher sur la commune de Saint-Victor ainsi que la zone de Châteaugay à Domérat. Le PADD prévoit une programmation entre 70 ha et 75 ha de foncier mobilisable en urbanisation nouvelle à vocation économique pour répondre aux besoins de développement du territoire. Les OAP à vocation d'activités économiques sont situées sur les communes de Domérat (OAP « ZAC Chateaugay II » sur 23,95 ha), de Saint-Victor (OAP « La Loue 2 Sud » sur 6,54 ha), de Marcillat-en-Combraille (OAP « Garage » sur 0,54ha). Une OAP à vocation mixte (activité et équipement) est également prévue sur la commune de Saint-Victor (OAP « La Loue » sur 42,88 ha).

S'agissant des secteurs destinés à accueillir les parcs photovoltaïques, le rapport indique que « l'utilisation de terrains hors PAC, en déprise agricole ou délaissés ou anthropisés au sens plus général, le mitage du territoire, l'impact visuel ou paysager, la volonté de grouper les projets sur certains secteurs, la faisabilité (taille, distance au poste) sont les critères principaux dans la sélection des zones retenues. ». Deux zonages ont vocation à accueillir ce type d'installations, les secteurs Apv en zone agricole, ainsi que les secteurs Npv en zone naturelle. Selon le dossier, ces deux zonages ont été repérés en partenariat avec la Safer sur la même base méthodologique, à savoir la recherche d'anciens terrain pollués (Basias, décharge communale...). Le secteur Apv représente 0,4 % (131,59 ha) des surfaces du territoire sur les communes de Domérat et de Saint-Victor. Le règlement de la zone permet l'installation de centrales photovoltaïques, à condition que celles-ci ne compromettent pas l'activité agricole, et ne dénaturent pas le caractère initial des lieux. Les secteurs Npv représentent une surface de 186,41 ha et concernent les communes de Domérat (carrière communale), Montluçon (Allchem), Saint-Victor (sablière les Varennes), Saint-Victor (décharge Dunlop), Villebret (friche) ainsi qu'une ancienne décharge communale sur Quinsaines. L'Autorité environnementale remarque que sur tous les dossiers dont elle a été saisie et qui s'implantent sur des zones agricoles ou naturelles, il n'y a pas d'assurance de ne pas compromettre l'activité agricole. Le dossier ne mentionne pas les exigences réglementaires de développement des énergies renouvelables dans les zones anthropisées et les futures OAP, dont les dispositions constructives, d'intégration paysagère et d'aménagement.

Quant aux zones destinées à recevoir des installations éoliennes, celles-ci représentent 61 ha, soit 0,16 % du territoire et se trouvent sur la commune de Saint-Victor.

L'Autorité environnementale recommande de :

- compléter les OAP et le règlement des zones urbaines et à urbaniser de manière à s'assurer que les objectifs en termes de densité et de développement des énergies renouvelables puissent être atteints,**
- justifier la consommation foncière importante des secteurs dédiés au photovoltaïque sur les espaces naturels (Npv) et la compatibilité de ces surfaces avec les objectifs du Scot et du PCAET.**

3.2. Espaces naturels, biodiversité et continuités écologiques

Le règlement graphique identifie et protège des arbres remarquables, espaces remarquables du paysage, bois et bosquets, les secteurs de ripisylve, certaines zones humides, des zones de verger et des espaces boisés classés (EBC). Concernant le milieu urbain, le règlement définit des règles visant à limiter l'imperméabilisation des sols dans les zones U, fixe un coefficient d'espace vert (CEV) à respecter et impose un seuil de verdissement des aires de stationnement et des ratios de plantation d'arbres. Concernant la trame bleue, l'OAP TVB vise notamment à maintenir et renforcer la ripisylve le long des cours d'eau et plans d'eau, à proscrire les espèces exotiques envahissantes, à assurer la préservation des continuités aquatiques en identifiant une distance tampon d'une distance minimum de 5 mètres de part et d'autre des cours d'eau. Par ailleurs, pour permettre le développement de la trame verte urbaine, l'OAP TVB définit 13 orientations spécifiques, comme l'incitation à la protection des espaces de nature en ville, le renforcement de la perméabilité écologique pour tout projet d'aménagement, la facilitation du passage de la faune dans les projets situés au sein d'un corridor écologique.

Concernant le zonage, les zones agricoles (A) représentant 67 % du territoire et les zones naturelles (N) représentant 11 % du territoire, autorisent seulement et sous conditions, les constructions à usages d'habitations et nécessaires à l'activité agricole, les extensions des exploitations agricoles et des bâtiments principaux à usage d'habitation ainsi que leurs annexes, et les aménagements nécessaires aux équipements collectifs.

Le rapport indique par ailleurs que le règlement graphique identifie les mares, qui sont des éléments appartenant à la trame bleue. Cependant, aucune règle ne vient les encadrer.

S'agissant de la protection du bocage et des boisements, le projet de PLUI-H prévoit des mesures d'identification et de préservation de sept arbres remarquables, six kilomètres de linéaires de haies, 369 ha de bois et bosquets, 686 ha de ripisylve. Cependant, le dossier n'indique pas quel sera le linéaire de haies détruites dans le projet, notamment sur le secteur de la Zac de Château-gay II, où le linéaire de haies destinées à être supprimées semble important et peut conduire à un impact résiduel significatif susceptible de devoir être compensé.

L'Autorité environnementale recommande de :

- **préciser le linéaire de haies et de bosquets supprimé dans le projet, d'analyser ces incidences et de proposer des mesures ERC correspondantes,**
- **de prévoir la protection des mares dans le règlement écrit, en cohérence avec le règlement graphique.**

3.3. Paysage, sites et patrimoine bâti

L'objectif 15 « Préserver et mettre en valeur le patrimoine bâti et naturel local » du PADD vise à préserver les paysages emblématiques de l'Agglomération. Cela se traduit notamment au plan de zonage qui identifie des « espaces remarquables du paysage ». Il est prévu de maintenir les éléments remarquables du patrimoine et du paysage: arbres remarquables, bâtis remarquables, petits patrimoines, haies, espaces boisés classés, ripisylves...

Afin de veiller à intégrer les projets de parc photovoltaïques, le règlement écrit doit cependant être plus prescriptif, notamment sur le maintien de haies et d'arbres existants potentiellement aux abords des secteurs repérés, pour leur implantation, au plan de zonage.

De plus, certains secteurs à urbaniser (notamment sur les communes de Ronnet et de Saint-Fargeol) sont prévus le long des axes principaux ce qui donne une impression d'urbanisation très linéaire, pourtant déjà très prégnante sur le territoire.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le règlement des zones agricoles et naturelles afin d'encadrer les conditions d'intégration des futures zones dédiées aux parcs photovoltaïques.

3.4. Ressources en eau et milieux aquatiques

Le PADD intègre l'enjeu lié à la gestion de la ressource en eau potable, en explicitant sa volonté de protéger les captages d'eau potable et d'entretenir les réseaux associés afin d'assurer un bon rendement sur les réseaux. Le règlement graphique identifie les captages, ainsi que les périmètres de protection rapproché (PPR) ou immédiat (PPI). Ces périmètres font l'objet d'une servitude d'utilité publique qui proscrit toute construction afin de préserver la ressource en eau.

D'autre part, le PLUI-H protège indirectement la ressource en eau potable grâce au maintien du niveau de perméabilité du territoire (protection des zones A et N, renforcement des espaces verts urbains, protection des réservoirs de biodiversité). Cependant, le dossier ne justifie pas suffisamment l'adéquation entre le projet de développement du territoire intercommunal et la disponibilité de la ressource en eau potable, y compris sur un périmètre plus étendu au-delà de l'EPCI.

Concernant les eaux pluviales, la limitation de l'imperméabilisation des sols et le développement de techniques alternatives pour la gestion des eaux de ruissellement permettront d'éviter une surcharge supplémentaire des installations de traitement des eaux usées.

L'Autorité environnementale recommande de justifier l'adéquation entre le projet de développement du territoire intercommunal (en particulier les développements industriels) et la disponibilité de la ressource en eau potable sur un périmètre au-delà de celui de l'EPCI .

3.5. Risques naturels et technologiques

Le projet de document interdit l'urbanisation dans les zones d'expansion des crues ainsi que dans les zones à risques technologiques. Concernant le risque de transport de matière dangereuse, des zones de recul aux constructions sont imposées entre 5 mètres et 80 mètres par une servitude d'utilité publique. S'agissant des zones dédiées aux dispositifs de production d'énergies renouvelables photovoltaïques, certaines se situent en zones inondables comme dans la commune de Saint-Victor (Npv). Cela interroge par rapport à leur compatibilité avec les dispositions du plan de prévention du risque inondation (PPRI) et cela peut entraîner dans ces secteurs, des risques d'embâcles en cas de crue.

L'Autorité environnementale recommande d'étayer l'absence d'atteinte aux zones d'expansion de crues du fait du classement de certains secteurs Apv ou Npv en zone inondable et à défaut de reconsidérer ce classement.

3.6. Le changement climatique, les émissions de gaz à effet de serre (GES) et les mobilités

Le scénario retenu prévoit une stabilisation de la population avec une croissance limitée à 0,1 % ce qui impliquera alors une légère augmentation des émissions de gaz à effet de serre en lien avec les transports, s'expliquant notamment du fait de l'augmentation du nombre de voiture par ménage. Ainsi, la mise en application du scénario retenu participera à une augmentation des émissions de plus de 2 %, soit 1 035 Teq CO₂ supplémentaire par an en comparaison du scénario fil de l'eau, soit 15 520 Teq CO₂ en plus sur 15 ans. Le rapport affirme que cette hausse des émissions sera limitée puisque le scénario retenu a pour objectif de recentrer le développement sur les

pôles de vie et de conforter son activité, pour limiter les besoins en déplacements des villages vers les pôles de vie. Cette affirmation est pourtant contradictoire avec l'ouverture à l'urbanisation de certaines zones éloignées des centralités, comme une zone AU prévue sur la commune de Sainte-Thérence qui vient conforter un hameau éloigné du bourg. Le rapport manque également de justifications sur le fait d'ouvrir des zones à vocation d'équipements sur plus de 17 ha à Saint-Victor (La Loue), alors que par exemple une zone Ueq existe déjà dans le quartier Saint-Jean au sud de Montluçon et pourrait permettre aux habitants du coeur d'agglomération de retrouver une centralité plus forte, moins dépendante de la voiture, notamment pour les plus jeunes d'entre eux.

Concernant la mobilité, les déplacements et le stationnement, certaines OAP, comme celle de Montluçon-Fontbouillant, sont abstraites en matière de cheminements et de connexions aux espaces environnants, ce qui ne garantit pas un aménagement d'ensemble cohérent et de qualité avec des mobilités actives.

Par ailleurs, le dossier ne précise pas comment le projet de territoire contribuera à l'atteinte de l'objectif national de neutralité carbone à l'horizon 2050.

L' Autorité environnementale recommande :

- **de justifier le choix d'ouvrir à l'urbanisation un secteur dédié aux équipements publics à Saint-Victor, loin des transports urbains du coeur d'agglomération ;**
- **de compléter les OAP concernant les mobilités actives et les interconnexions au tissu urbain existant.**