



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 (PLUi)
de la communauté de communes Commentry Montmarault Néris
Communauté (03)**

Avis n° 2023-ARA-AUPP-1365

Avis délibéré le 27 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), s'est réunie le 27 février 2024 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Commentry Montmarault Nérès Communauté (03).

Ont délibéré : Pierre Baena, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Jean-Pierre Lestoille, Yves Majchrzak, Muriel Preux, Catherine Rivoallon-Pustoc'h, Benoît Thomé, Jean-Philippe Strebler 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 28 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 un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé et la direction départementale des territoires de l'Allier ont été consultées par courriel le 12 décembre 2023 et ont produit des contributions respectivement les 17 janvier et 19 février 2024.

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. Les agents de la Dreal qui étaient présents à la réunion étaient placés sous l'autorité fonctionnelle de la MRAe au titre de leur fonction d'appui.

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 la démarche d'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

La communauté de communes Commentry Montmarault Nérís Communauté (CMNC) est située en partie est du département de l'Allier. Elle comporte 33 communes et compte 25 710 habitants. Le territoire, essentiellement rural et à forte dominante agricole, accueille également de grandes entreprises pourvoyeuses d'emplois du fait d'une bonne accessibilité autoroutière.

La collectivité est comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (Scot) du Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher qui identifie une armature territoriale composée d'un cœur urbain (Commentry), de huit communes périurbaines, de quatre pôles intermédiaires et de 21 communes rurales.

Une forte consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'urbanisation est constatée sur la période récente : 202 hectares sur la dernière décennie, soit 20,24 ha/an. Celle-ci est majoritairement due au développement d'une urbanisation résidentielle à faible densité (malgré une décroissance démographique continue observée depuis plusieurs décennies) ainsi qu'au développement de plusieurs zones d'activités aux carrefours des grands axes de circulation du territoire.

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

- les espaces agricoles, naturels et forestiers de ce territoire en déprise démographique où l'extension pavillonnaire et le développement d'activités ont néanmoins généré une extension importante de l'urbanisation sur la période récente ;
- les milieux naturels et la biodiversité de ce territoire composé d'une mosaïque de milieux bocagers et forestiers ;
- la ressource en eau
- les paysages et le patrimoine bâti ruraux remarquables ;
- le changement climatique en lien avec les consommations énergétiques liées à l'habitat et aux déplacements, sur un secteur où les mobilités alternatives à l'usage de la voiture sont peu développées.

Les éléments fournis dans le rapport de présentation permettent d'évaluer de manière satisfaisante les impacts potentiels du projet de PLUi.

Le projet de document interroge sur la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers pour le développement :

- de l'habitat : le choix d'un scénario démographique (défini par le Scot) très ambitieux au regard de la tendance observée conduit à définir un volume de logements à créer potentiellement surestimé et, de fait, une consommation d'espace non justifiée (même si une diminution significative par rapport à celle observée sur la période récente est garantie). Par ailleurs, malgré les objectifs ambitieux en termes de résorption de la vacance et de construction en renouvellement urbain et en densification du tissu urbain existant, il est à

craindre que l'absence de mécanisme contraignant (phasage) ne permette pas de s'assurer de la mobilisation de ces potentiels au préalable à la construction en extension ;

- des activités et équipements : les potentiels en densification au sein des zones d'activités existantes apparaissent insuffisamment mobilisés, conduisant à définir des surfaces importantes en extension, concernant presque 100 ha en prenant en compte le secteur dont l'urbanisation est prévue à plus long terme mais dont l'inscription au PLUi rendra l'aménagement probable. Le développement des parcs photovoltaïques (secteurs Npv et Apv) sur certains secteurs occupés par des espaces naturels et agricoles, sur des surfaces parfois importantes, mérite également d'être questionné (a minima pour les projets à venir, situés hors zones dégradées) même si réglementairement ces emprises ne sont pas comptabilisées dans la consommation d'espace liée à l'application du PLUi.

La prise en compte des enjeux liés aux milieux naturels mérite également d'être renforcée aux niveaux de plusieurs zones 1AUh situées en extension du tissu urbain, en particulier en assurant par le biais des OAP le maintien des éléments végétaux (arbres et haies) existants sur les secteurs.

Les enjeux énergie-climat doivent également être mieux intégrés dans le projet de territoire avec une analyse plus quantitative des conséquences des choix d'aménagement en matière de bilan carbone du PLUi.

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 (PLUi) et enjeux environnementaux.....	6
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	6
1.2. Présentation du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).....	8
1.3. Principaux enjeux environnementaux du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et du territoire concerné.....	8
2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation	9
2.1. Articulation du projet de PLUi avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	9
2.2. Aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de son évolution.....	9
2.2.1. Milieux naturels et biodiversité.....	9
2.2.2. Ressource en eau.....	10
2.2.3. Paysages et patrimoine bâti.....	10
2.2.4. Consommation et production d'énergie.....	11
2.2.5. Industries et risques.....	12
2.3. Alternatives examinées et justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement.....	12
2.4. Incidences du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser.....	12
2.5. Dispositif de suivi proposé.....	13
2.6. Résumé non technique du rapport environnemental.....	13
3. Prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).....	13
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	13
3.1.1. Consommation d'espace pour la création de logements.....	13
3.1.2. Consommation d'espace pour le développement des activités économiques.....	16
3.1.3. Synthèse.....	18
3.2. Milieux naturels et biodiversité.....	18
3.3. Paysage, sites et patrimoine bâti.....	20
3.4. Énergie et émissions de gaz à effet de serre.....	21
3.5. Risques naturels et technologiques.....	22

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du territoire et du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et enjeux environnementaux

1.1. Contexte et présentation du territoire

La communauté de communes Commentry Montmarault Nérís Communauté (CMNC) est située en partie est du département de l'Allier. Elle a été fondée en 2017 par regroupement des communautés de communes de la région de Montmarault et de Commentry Nérís. Elle comporte 33 communes et rassemble 25 710 habitants¹ sur 734 km².

Le territoire, essentiellement rural², est sous l'influence des pôles urbains de Montluçon (20 minutes en voiture), Moulins et Vichy (40 minutes), voire Clermont-Ferrand plus au sud du fait d'une accessibilité aisée via l'A71.

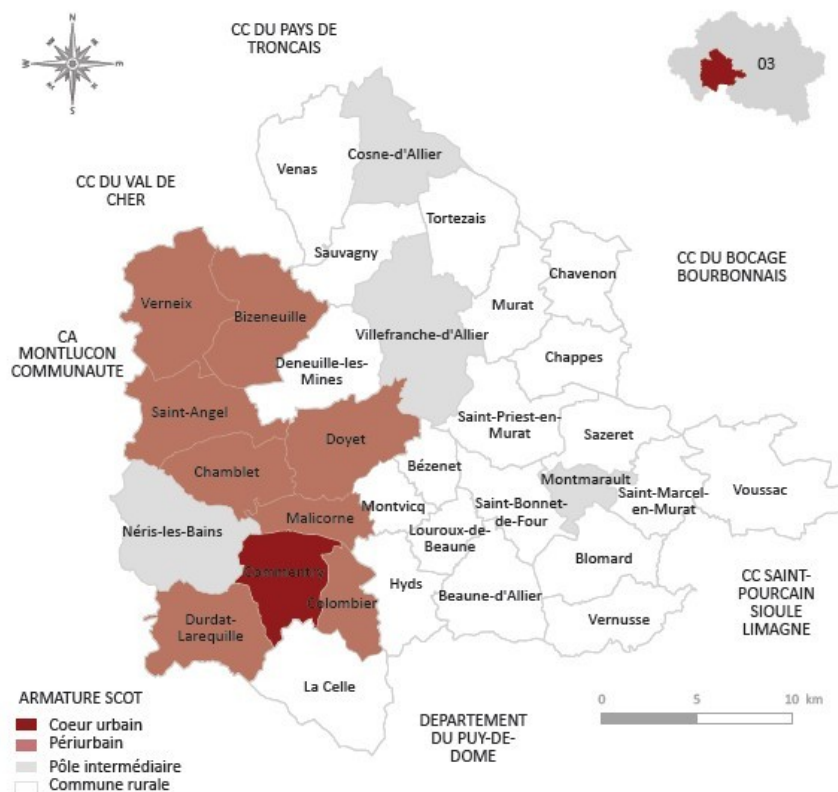


Figure 1: Localisation, plan de la communauté de communes et armature territoriale (source : rapport de présentation)

La collectivité est comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (Scot) du Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher³, dont l'armature territoriale (voir carte ci-dessus) identifie :

- Commentry comme cœur urbain ;

1 Donnée Insee 2020

2 Sept communes comptent entre 1 000 et 2 000 habitants et vingt communes en comptent moins de 500

3 Approuvé le 6 décembre 2021

- Bizeneuille, Chamblet, Colombier, Doyet, Durdat-Larequille, Malicorne, Saint-Angel et Verneix comme communes périurbaines ;
- Nérès-les-Bains, Montmarault, Villefranche-d'Allier et Cosne-d'Allier comme pôles intermédiaires ;
- Beaune-d'Allier, Bézenet, Blomard, Chappes, Chavenon, Deneuille-Les-Mines, Hyds, La Celle, Louroux-de-Beaune, Montvicq, Murat, Saint-Bonnet-de-Four, Saint-Marcel-en-Murat, Saint-Priest-en-Murat, Sauvagny, Sazeret, Tortezais, Venas, Vernusse et Voussac comme communes rurales.

Le territoire a une forte dominante agricole (74 % des surfaces en 2021) : élevage bovin principalement, et production céréalière en partie nord-est. L'ouest est plus urbanisé, notamment du fait de l'influence de Montluçon et du pôle touristique de Nérès-les-Bains. Il comporte également de grandes entreprises pourvoyeuses d'emplois : Adisséo, Socopa Viandes et Erasteel, en particulier.

Un important développement démographique et urbain du territoire s'est effectué à partir de la moitié du XIX^e siècle du fait de l'essor de l'activité minière, en particulier au niveau des communes de Commentry, Bézenet, Doyet et Montvicq. Une décroissance démographique continue est observée depuis plusieurs décennies. La population a baissé de 31 729 habitants en 1968 à 25 710 en 2020⁴. Sur la période récente, cette baisse est importante : - 1 008 habitants entre 2009 et 2019, en particulier au niveau de l'ensemble des pôles identifiés par le Scot (Diagnostic territorial, p.45). La taille moyenne des ménages a également fortement diminué sur cette période : de 2,9 à 2,07 personnes par foyer, et un vieillissement de la population est observé.

Le parc de logements (16 283 unités en 2020), peu diversifié, est constitué principalement de maisons individuelles (83 %) de taille importante (4 pièces ou plus). La décorrélation entre l'augmentation du nombre de logements (+1 287 unités entre 1990 et 2019) et la déprise démographique observée est relevée. Un ralentissement est toutefois observé sur la période récente (2014-2021). Le taux de vacance est important (2 485 logements, soit 15,3 % du parc en 2019) et en forte augmentation depuis 1990 (+ 577). Il est particulièrement marqué dans les centres-villes et centres-bourgs. La collectivité compte également 10 % de résidences secondaires (1 590), en particulier à Nérès-les-Bains. Le nombre de ces logements est en baisse (- 108 depuis 1990). Les hébergements touristiques présents sur le territoire sont également identifiés (Diagnostic territorial, p.127 et suivantes).

La consommation d'espace naturel, agricole et forestier (Naf) pour l'urbanisation est estimée à 202 hectares sur la dernière décennie, soit 20,24 ha annuellement, entraînant une forte diminution de la surface agricole utile (SAU) du territoire.

Cette consommation est principalement liée à l'urbanisation résidentielle, de moindre densité par rapport aux centres anciens (lotissements en extension de l'urbanisation existante) et souvent sous forme linéaire le long des axes de déplacement. Les tailles moyennes constatées des parcelles sont importantes : environ 2 200 m² hors lotissements et environ 980 m² au sein des lotissements (Diagnostic territorial, p.30).

Les zones d'activités du territoire se sont développées aux carrefours des grands axes de circulation. En 2023, elles représentent une surface de 279 ha, dont 209 ha occupés (Diagnostic territorial, p.86 et suivantes).

4 Données Insee

La répartition des équipements et commerces sur le territoire est détaillée (Diagnostic territorial, p.102 et suivantes).

1.2. Présentation du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)

L'élaboration du PLUi a été prescrite par délibérations des conseils communautaires de l'ancienne communauté de communes de la région de Montmarault (CCRM) en date du 22 septembre 2016 et du 9 avril 2018 (extension du périmètre).

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du document est organisé autour de cinq axes :

- Affirmer et valoriser le rôle d'interface du territoire, support du développement économique ;
- Préserver et renforcer la vie de proximité sur le territoire, assurant la qualité du cadre de vie ;
- Consolider les bourgs du territoire, cœur de la vie de proximité ;
- Préserver et valoriser la ruralité du territoire, garante de son identité ;
- Assurer un développement durable du territoire, pour la population actuelle et les générations futures ;

se déclinant en une vingtaine d'orientations.

Le dossier transmis à la MRAe pour avis comporte notamment :

- le PADD ;
- les plans de zonage communaux ;
- le règlement écrit ;
- des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) concernant 48 secteurs à vocation habitat, quatre secteurs à vocation économique (zones d'activités), un secteur à vocation d'équipement (chaufferie bois) et un espace public, ainsi qu'une OAP relative à la trame verte et bleue, concernant l'ensemble du territoire ;
- un rapport de présentation comprenant notamment :
 - diagnostic territorial ;
 - un rapport de justification des choix retenus pour établir le document, dont il est précisé qu'il comporte l'ensemble des éléments rendant compte de la démarche d'évaluation environnementale dont l'élaboration du document a fait l'objet ;
 - un résumé non technique.

1.3. Principaux enjeux environnementaux du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et du territoire concerné

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

- les espaces agricoles, naturels et forestiers de ce territoire en déprise démographique où l'extension pavillonnaire et le développement d'activités ont néanmoins généré une extension importante de l'urbanisation sur la période récente ;
- les milieux naturels et la biodiversité de ce territoire composé d'une mosaïque de milieux bocagers et forestiers ;
- les paysages et le patrimoine bâti ruraux remarquables ;

- le changement climatique en lien avec les consommations énergétiques liées à l'habitat et aux déplacements, sur un secteur où les mobilités alternatives à l'usage de la voiture sont peu développées.

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

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

Réglementairement, le PLUi n'a obligation d'être compatible qu'avec le Scot, « intégrateur » des textes de portée supérieure. Toutefois, le rapport relève que, le Scot ayant été approuvé en 2013 et malgré une révision partielle approuvée en 2022, il convient d'analyser la manière dont les orientations des principaux documents de rang supérieur ont été traduites dans le PLUi.

Le rapport de présentation évoque ainsi les documents listés ci-après (Diagnostic territorial, p.5) et étudie succinctement la prise en compte de leurs orientations par le PLUi :

- le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)⁵ ;
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Loire-Bretagne pour la période 2022-2027⁶ ;
- les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Cher-Amont⁷ et Sioule⁸ ;
- le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne⁹ ;
- le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la collectivité¹⁰.

Ces documents sont évoqués dans la partie 3 du présent avis, dans les paragraphes relatifs aux enjeux qu'ils concernent.

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

2.2.1. Milieux naturels et biodiversité

Le territoire compte quinze zones naturelles d'intérêt écologique floristique et faunistique (Znieff)¹¹ de type 1 et trois Znieff de type 2 (Diagnostic territorial, cartes p.148-149). Aucun site Natura 2000¹² n'est défini sur le territoire.

Les principaux types de milieux naturels composant le territoire sont identifiés :

5 Approuvé le 10 avril 2020

6 Adopté le 4 avril 2022

7 Adopté le 20 octobre 2015

8 Adopté le 5 février 2014

9 Approuvé le 15 mars 2022

10 Approuvé le 15 décembre 2021

11 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)

12 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)

- prairies (67 % des surfaces) et forêts (17 %) (Diagnostic territorial, cartes p.141-142) ;
- réseaux de haies et d'alignements d'arbres (Diagnostic territorial, p.143). Le constat effectué d'un « *réseau de haies fragilisé dans la partie nord du territoire en raison notamment de l'évolution des pratiques agricoles et dans le sud du territoire [...]* » mériterait d'être précisé : tendances d'évolution, identification des secteurs les plus menacés, etc. ;
- cours d'eau et zones humides (Diagnostic territorial, p.144).

Le réseau hydrographique du territoire s'articule autour de l'Aumance, l'Œil et la Bouble, et de leurs affluents. Un plan de prévention du risque inondation (PPRI)¹³ lié à la rivière l'Œil concerne le bourg de la commune de Cosne-d'Allier (Diagnostic territorial, carte p.165).

Les recensements des zones humides réalisés à l'échelle des Sage (réalisé pour le Sage Sioule, en cours pour le Sage Cher-Amont) sont évoqués.

Une carte présente la trame verte et bleue du territoire : réservoirs de biodiversité d'intérêt national et local, corridors de déplacements des espèces, éléments de fragmentation du territoire (urbanisation et réseau routier) (Diagnostic territorial, p.158). Des précisions doivent être apportées à ce diagnostic sous forme de zooms au niveau des secteurs où l'extension de l'urbanisation est susceptible d'impacter le milieu naturel.

L'Autorité environnementale recommande de préciser la trame verte et bleue pour les secteurs où l'extension de l'urbanisation est susceptible d'impacter le milieu naturel.

2.2.2. Ressource en eau

La ressource en eau est qualifiée de « fragile », en particulier du fait de l'existence d'une zone vulnérable à la pollution par les nitrates d'origine agricole concernant huit communes (Diagnostic territorial, p.40). Le risque de pollution des cours d'eau en cas d'atteinte au linéaire de haies bocagères est également souligné dans le diagnostic agricole (p.40). Le caractère « suffisant » de la ressource en eau potable évoqué p.162 nécessite ainsi d'être justifié.

Il est par ailleurs précisé que cinq stations existantes présentent des non-conformités¹⁴ (Diagnostic territorial, tableau p.163). Celles-ci ne sont pas identifiées précisément.

L'Autorité environnementale recommande de préciser la nature des travaux à engager pour la mise en conformité des systèmes de traitement des eaux usées et les calendriers de travaux prévus pour résorber les non-conformités connues.

2.2.3. Paysages et patrimoine bâti

Les grandes entités paysagères du territoire et leurs principales caractéristiques sont identifiées (Diagnostic territorial, p.12, et p.119 et suivantes) :

- le bas-bocage au nord, bassin versant de l'Aumance (relief plat) ;
- les gorges de la vallée du Cher à l'ouest ;
 - le bassin minier en partie centrale ;
- un plateau étiré entre les communes de La Celle et Sazeret ;

¹³ Approuvé en septembre 2013

¹⁴ En 2021, les stations de Commentry le Stade et de Cosne d'Allier ne sont pas conformes en performance. Les stations de Malicorne, Saint-Angel et Verneix ne sont pas conformes en équipement.

- le haut-bocage au sud, à la structure bocagère plus dense et aux vallées plus nombreuses ;
- la Combraille bourbonnaise au sud-ouest, au relief accidenté fragmenté par les vallées (secteur boisé).

Le paysage est globalement marqué par la présence encore importante du bocage malgré une dynamique de suppression au profit du développement de grandes cultures céréalières.

La dispersion du bâti est soulignée. La typologie des principales formes urbaines identifiées sur le territoire est décrite (Diagnostic territorial, p.61 et suivantes) :

- centres anciens (fortes densités : 20, voire 40-50 logements/ha) ;
- centre-bourgs au croisement d'axes routiers et extension de l'urbanisation le long des axes notamment sous forme de « cités » liées à l'activité minière (densités globalement plus faibles : de l'ordre de 20-30 logements/ha) ;
- lotissements des années 70-80 voire plus récents réalisés à l'extérieur du tissu urbain (densités faibles : 10 logements/ha voire moins).

La problématique de la dégradation des entrées de villes par les zones d'activités est soulignée : « *occupation monofonctionnelle, dimension routière forte, [...] bâtiments aux volumes imposants, vastes espaces de stationnement* » ou encore « *dispersion du bâti, traitement des abords de la voie peu qualitatif, traitement architectural disparate, existence d'espaces délaissés [...]* » (Diagnostic territorial, p.27 et 84). Ce constat aurait mérité d'être développé : localisation de ces « points noirs » et illustrations plus nombreuses (seules quelques photos sont fournies : Diagnostic territorial, p.115).

L'impact paysager des constructions agricoles est également relevé.

Le dossier devrait par ailleurs être complété par une identification :

- des éléments paysagers remarquables à préserver : haies, alignements d'arbres, arbres isolés ;
- des points de vue remarquables sur le grand paysage ;
- des points de vue remarquables sur les silhouettes de bourgs ;
- du « *patrimoine historique riche [et] caractéristique : châteaux, maisons fortes, [...] petit patrimoine abondant (puits, calvaire, etc.)* » évoqué dans le rapport (Diagnostic territorial, p.117).

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial paysager.

2.2.4. Consommation et production d'énergie

Le transport routier est à l'origine de presque 50 % des consommations énergétiques du territoire, du fait de la dispersion du bâti, et de la présence d'axes de transit importants (A71, A79) et d'un réseau dense de routes départementales, certaines très circulées.

L'utilisation de la voiture individuelle prédomine dans les déplacements, en particulier domicile-travail (plus de 85 % des actifs en 2020 sont concernés). L'offre de transports en commun est qualifiée de « *relativement faible* » sans plus de précision : itinéraires desservis, fréquence, etc. (Diagnostic territorial, p.28 et 76). Il est indiqué que « *le réseau de cheminements doux est [...] important et tend à se développer* » (Diagnostic territorial, p.41 et 77) : ce constat aurait utilement pu être détaillé et illustré.

La communauté de communes compte quatre centrales photovoltaïques au sol et dix projets sont en cours d'étude (aucune carte n'est fournie).

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial avec une carte des dispositifs de production d'énergie renouvelable existants et en projet.

2.2.5. Industries et risques

Un plan de prévention des risques miniers (risques d'effondrement, de tassement, de glissement, d'échauffement) concerne les communes de Doyet, Bézenet et Montvicq.

Un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) lié à la société Adisseo, établissement classé Seveso seuil haut implanté à Commentry, concerne un périmètre large comprenant les communes de Doyet, Nérès-les-Bains, Chamblet, Colombier et Malicorne.

Le territoire compte cinq sites de carrières exploitées sans préciser les durées d'autorisation. Le dossier évoque le schéma régional des carrières Auvergne-Rhône-Alpes¹⁵ sans en tirer aucun enseignement.

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

Le rapport justifie de manière détaillée les choix effectués pour établir l'ensemble des documents du PLUi : PADD, OAP, règlement écrit et plans de zonage, en particulier (Chapitre « Justifications du projet »). Cette justification s'appuie entre autres sur des critères environnementaux.

Un certain nombre de projets « en cours ou à venir » figurant dans les documents d'urbanisme communaux qui seront remplacés par le PLUi sont présentés comme des invariants, qu'il n'est pas envisagé de remettre en question (Justifications du projet, p.23). Il s'agit d'aménagements de bourgs, d'équipements, de secteurs d'activités (Zac de Magnier à Chamblet, notamment) et d'un lotissement (à Nérès-les-Bains). Le stade d'avancement de ces projets doit être précisé et la pertinence de maintenir ceux-ci dans le cadre du futur PLUi questionnée et justifiée.

2.4. Incidences du projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser

Les incidences potentielles sur l'environnement des objectifs du PADD sont identifiées (Justifications du projet, p.27 et suivantes). Les mesures sont traduites à travers le règlement et le zonage qui font l'objet d'une analyse en partie 3 du présent avis.

Les incidences du plan de zonage et des dispositions réglementaires sont étudiées pour chaque type de zones (urbaines, à urbaniser, agricoles, naturelles). Cette analyse demeure générale. Par exemple, en ce qui concerne les zones urbaines (U) (Justifications du projet, p.155 et suivantes), elle se limite à relever que « *la délimitation de la zone U a été réalisée au plus proche du bâti existant limitant ainsi la constructibilité aux abords immédiats de ces espaces sensibles d'un point de vue environnemental* ». Il aurait été nécessaire que des superpositions entre les enjeux environnementaux identifiés (en termes de milieux naturels et de biodiversité mais également de paysage, de santé, etc.) et les plans de zonage soient effectuées (voir partie 3.2).

15 Approuvé le 8 décembre 2021

2.5. Dispositif de suivi proposé

Des indicateurs permettant d'évaluer les incidences du PLUi sur l'environnement au cours de sa durée d'application sont définis (Justifications du projet, p.354 à 356). Ceux-ci sont en nombre restreints et globalement pertinents, en particulier sur le sujet de la consommation d'espace Naf : surfaces consommées et destination, surface moyenne par logement créé, évolution de la surface agricole utile (SAU). Leurs fréquences de renseignement doivent être complétées pour certaines d'entre elles et leurs valeurs initiales précisées. Les sources des données sont identifiées. En revanche, il est impératif que les valeurs de ces indicateurs à l'état actuel soient définies.

L'Autorité environnementale recommande d'établir l'état de référence des indicateurs retenus pour l'évaluation de la mise en œuvre du PLUi.

2.6. Résumé non technique du rapport environnemental

Ce document synthétique et illustré permet au public de prendre connaissance de manière satisfaisante des grandes lignes du projet de PLUi ainsi que de la démarche d'évaluation environnementale qui a été effectuée.

L'Autorité environnementale recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

3. Prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)

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

Il est estimé que 236 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers (Naf) ont été consommés entre 2011 et 2021¹⁶, soit 23,6 ha par an en moyenne. Cette artificialisation a concerné principalement l'habitat (65 %) et les activités économiques (30 %). Une actualisation sur la période récente montre une légère inflexion de cette tendance : consommation d'espaces Naf estimée à 202,5 ha entre 2012 et 2022, soit 20,25 ha/an.

3.1.1. Consommation d'espace pour la création de logements

L'évolution du parc existant de résidences principales entre 2013 et 2019 (soit 6 ans) est analysée (Justifications du projet, p.36 et suivantes) :

- création de 30 logements par renouvellement (soit 5 par an) ;
- transformation de 42 résidences secondaires en résidences principales (soit 7 par an) ;
- 209 logements devenus vacants.

soit au total une diminution de 137 résidences principales¹⁷.

Sur la même période, la création de 380 logements (soit 63 par an) aurait été nécessaire pour permettre de maintenir la population de 2013 en tenant compte du phénomène de desserrement des ménages.

¹⁶ Données produites par le Cerema dans le cadre de l'Observatoire de l'artificialisation des sols

¹⁷ = 30 + 42 – 209

La construction de 517 logements¹⁸ (soit 86 par an) aurait ainsi été nécessaire pour l'atteinte de ce « point mort¹⁹ ».

Cette tendance est prolongée sur la **période 2020-2023** : construction de 258 logements²⁰ nécessaire pour l'atteinte du point mort. Or, la construction constatée sur cette période est de 56 logements, soit un déficit de 202 logements. La baisse démographique susceptible d'être générée par ce déficit de logement est ainsi de 412 habitants²¹, soit une population en 2023 estimée à 24 687 habitants²² et un nombre de résidences principales en 2023 estimé à 12 131²³.

Les **hypothèses concernant le parc existant pour la période d'application du PLUi (2023-2035, soit 13 ans)** suivantes sont prises :

- poursuite du même rythme de renouvellement des logements (5 par an), soit 65 à échéance du PLUi ;
- remise sur le marché de 579 logements vacants sur la période (soit 45 logements par an²⁴) pour revenir à un taux de vacance de 7 % ;
- parmi ces logements existants, création de 92 résidences secondaires, donnée que le dossier ne présente pas clairement, étant précisé que sur la période récente ce sont au contraire « 42 résidences secondaires qui ont disparu » au profit de résidences principales.

soit au total une augmentation de 552 résidences principales²⁵.

Par ailleurs, le ralentissement du rythme de diminution de la taille des ménages, estimée à 1,94 personne en 2035, entraîne mécaniquement un nombre de logements à produire pour compenser ce phénomène estimé à 613 logements (47 par an).

La construction de 61 logements²⁶ neufs (soit environ 5 par an) sera ainsi nécessaire pour l'atteinte de ce « point mort ».

Par ailleurs, la commune prévoit l'**accueil de nouveaux habitants**. Le scénario retenu est celui d'une croissance démographique de 0,28 % par an, se traduisant par une hausse de 914 habitants à échéance 2035. Ce scénario se base sur la croissance projetée annuelle moyenne inscrite dans le Scot (Document d'orientations et d'objectifs arrêté le 4 mai 2021, p.9). Il convient de rappeler à ce sujet que, dans son avis sur la révision partielle du Scot²⁷, l'Autorité environnementale recommandait à la collectivité de « *se réinterroger sur la crédibilité des hypothèses démographiques du Scot face à la baisse significative de la population constatée entre 2007 et 2014 [...]* » (p.12). La reprise de cet objectif à échéance du PLUi pose à nouveau question.

Une hypothèse plus modeste permettrait de parvenir dès à présent à l'atteinte de l'objectif de « zéro artificialisation nette » imposé nationalement, la production de logements en renouvellement ur-

18 = 380 – (– 137)

19 Le "point mort" exprime le nombre de logements nécessaires, dans le contexte de desserrement de la taille des ménages. Il traduit la diminution de la taille des ménages due à des causes sociologiques (augmentation des familles mono-parentales, allongement de la durée de vie, accroissement du célibat géographique pour cause de mobilité professionnelle, etc.), en nombre de logements nécessaires pour assurer le maintien de la population à un niveau constant.

20 = 86 × 3 ans

21 = 202 × 2,04 (taille moyenne des ménages en prolongeant la tendance actuelle)

22 = population des ménages en 2019 – 412

23 = 24 687 / 2,04

24 et non 58 comme indiqué dans le dossier

25 = 65 + 579 – 92

26 = 613 – 552

27 [Avis n° 2021-ARA-AUPP-1053](#) délibéré le 10 août 2021

bain, par résorption de la vacance et en densification du tissu urbain existant suffisant en grande partie dans ce cas à satisfaire les besoins du territoire.

L'Autorité environnementale recommande de requestionner l'hypothèse de croissance démographique retenue, qui semble ambitieuse au regard de la tendance actuelle observée.

L'objectif annoncé de 507 logements neufs à construire pour l'accueil de ces nouveaux habitants (p.41) pose par ailleurs question : la taille moyenne des ménages retenue (1,80 personne²⁸) semble en effet très faible.

La construction de logements neufs considérée comme nécessaire²⁹ est répartie entre les différentes typologies de communes selon la règle définie par le Scot : 20 % dans le cœur urbain, 20 % dans les communes périurbaines, 40 % dans les pôles intermédiaires et 20 % dans les autres communes, et, entre les communes, en fonction du poids démographique de chacune (Justifications du projet, p.167). En accord avec le Scot, il est prévu qu'« au moins 50 % d'entre eux seront réalisés dans les enveloppes urbaines existantes ».

Le **potentiel de densification du tissu bâti existant** a été étudié. Il concerne les principaux groupements bâtis identifiés sur le territoire : centre-villes et bourgs³⁰, villages³¹ et hameaux³². Sous un certain nombre d'hypothèses (taille minimale des parcelles en dents creuses comptabilisées de 400 m²³³, densités de construction : 8 logements/ha dans les dents creuses de plus de 2 000 m² et les cœurs d'îlot, un logement par parcelle sur les tènements plus réduits, coefficients de rétention adaptés aux différents types de parcelles), le potentiel de densification au sein du tissu urbain a été estimé à 267 logements (Justifications du projet, p.52).

Si les discussions menées avec les communes ont amené à confirmer l'objectif de mobilisation de ce potentiel (volume de logements à construire en densification : 271 logements, comparable au potentiel identifié), elles ont également augmenté le nombre (et la proportion) de logements à construire en extension : 335 (Justifications du projet, p.170), en particulier dans le cœur urbain et les communes périurbaines. La part des logements nouveaux à construire dans les enveloppes urbaines (44 %) est ainsi inférieure à l'objectif fixé par le Scot (50 %).

Les densités minimales suivantes sont annoncées dans le PADD :

- cœur urbain (Commentry) : 35 logements/hectare dans les opérations en densification et au moins 30 logements/hectare dans les nouvelles opérations ;
- communes périurbaines : 15 logements/hectare dans les opérations en densification et 12 logements/hectare dans les nouvelles opérations en extension ;
- pôles intermédiaires : 12 logements/hectare dans les opérations en densification et 8 logements/hectare dans les nouvelles opérations en extension ;
- autres communes : 8 logements/hectare dans les opérations en densification et en extension.

Elles sont globalement respectées par le projet présenté (Justifications du projet, p.170).

28 = 914 habitants / 507 logements

29 Un total d'« environ 500 logements » est prévu, soit un peu moins qu'estimé par les calculs présentés : 61 pour l'atteinte du « point mort » + 507 pour l'accueil de nouveaux habitants

30 Cœur urbain de Commentry, 4 centres-villes des pôles intermédiaires et 27 bourgs communaux (pas de bourg identifié sur la commune de Sauvagny)

31 21 identifiés, comportant plus de 30 logements

32 44 principaux identifiés, sur la base d'un certain nombre de critères : nombre de logements, distance à un bourg, forme urbaine, assainissement, enjeux écologiques, exposition à des risques et nuisances

33 Celle-ci aurait pu être abaissée pour augmenter le potentiel mobilisable

Il convient toutefois de noter que :

- ces densités, toutes inférieures à 13 logements par hectare (soit environ 800 m² par logement) à l'exception du cœur urbain, restent globalement très faibles ;
- aucune des opérations couvertes par des OAP dans les communes périurbaines et les communes intermédiaires n'est considérée comme « en densification » (ce qui leur imposerait des densités plus importantes, respectivement de 15 et 12 logements/ha) alors qu'une partie d'entre elles se situent pourtant clairement dans le tissu urbain. En effet, si la plupart des secteurs 1AUh concernés par des OAP constituent des extensions (cf. tableau des OAP en annexe du présent avis), certains sont clairement situés en densification du tissu urbain : dans le cœur urbain, en particulier, mais également dans les autres communes³⁴ ;
- le nombre minimal de logements indiqués comme « attendus » sur certains secteurs concernés par des OAP conduit à des densités inférieures aux minimales demandées, en particulier dans les communes rurales³⁵.
- les OAP n'imposent ni une typologie bâtie (elles mentionnent pour la plupart la création d'« *habitat individuel et/ou intermédiaire* ») ni le recours à des opérations d'ensemble (la possibilité d'en mettre en œuvre est seulement évoquée pour certains secteurs), ce qui questionne sur la capacité à atteindre les objectifs en termes de typologies variées et de densités minimales³⁶ annoncés par le PADD.

In fine, la consommation de 31 ha de terrains agricoles et naturels est prévue pour la construction de logements considérée comme en extension du tissu urbain.

L'Autorité environnementale recommande de questionner la classification « en extension » ou « en densification » de la consommation d'espace prévue par le PLUi, une partie des zones 1AUh se situant manifestement à l'intérieur du tissu urbain existant.

Les OAP définies sur les secteurs dédiés au développement de l'habitat prévoient un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation afin de prioriser la densification du tissu urbain existant (OAP, p.11). Cette règle aurait pu donner lieu à l'établissement d'un phasage permettant de conditionner réglementairement la construction en extension au remplissage d'objectifs chiffrés en termes de densification.

L'Autorité environnementale recommande à la collectivité de mettre en place un dispositif de phasage qui permettra de s'assurer que la création de logements en extension ne pourra être effectuée que lorsque les capacités de densification (dans les zones urbaines ainsi que dans les secteurs 1AUh situés dans le tissu urbain) auront été mobilisées, entièrement ou en partie.

3.1.2. Consommation d'espace pour le développement des activités économiques

Une analyse intitulée des **potentiels en densification au sein des zones d'activités existantes** est effectuée (justification, p.29 et suivantes). Celle-ci pose plusieurs questions :

34 ex : Impasse des Violettes à Chamblet, Le Moulin à Durdât-Larequille, La Plaine à Montmarault, ou encore le quartier Paul Constans des Buis à Nérès-les-Bains

35 ex : Route de Buxières à Chavenon, Rue des Bégôts à Montvicq, Rue du Montclavet 2 à Murat, Entrée nord à Saint-Marcel-en-Murat, ou encore L'enclos à Saint-Priest-en-Murat (voir tableau en annexe du présent avis)

36 « *Mettre en œuvre des opérations d'ensemble avec une programmation diversifiée (typologie, taille de parcelles, etc.)* » (PADD, p.13)

- des surfaces importantes identifiées se situent en extension des parties urbanisées, et non en densification de celles-ci³⁷ ;
- la plupart de ces zones présentent des capacités de densification manifestes (dents creuses au sein du tissu bâti) qui ne sont pas identifiées comme telles.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des potentiels en densification au sein des zones d'activités afin de tendre vers l'objectif fixé par le PADD de « *Mobiliser les disponibilités foncières et immobilières existantes dans les zones existantes pour accueillir de nouvelles entreprises* » (PADD, p.8).

Des secteurs Npv (19 au total, pour une surface non précisée) sont définis au droit de sites « *isolés déjà artificialisés avec l'absence d'incidences pour l'activité agricole* » (p.288). Ils ont pour but de « *permettre l'installation de panneaux photovoltaïques au sol, uniquement sur des terrains n'ayant pas vocation à retourner à l'agriculture ou vers l'état naturel (anciennes déchetteries ou décharges, anciennes carrières, sites et sols pollués, etc)* » (PADD, p.26). Si la plupart des sites identifiés concernent des centrales solaires existantes ou sont en effet propices à l'accueil d'équipements de ce type du fait de leur caractère dégradé (anciennes décharges, dépôt de déchets inertes, délaissés du BTP), il convient toutefois de questionner les secteurs suivants qui n'apparaissent pas en première analyse devoir être classés en Npv :

- à Commentry (6,60 ha) : ces terrains situés en zone Uz1 pourraient permettre une densification de ce secteur d'activités économiques afin d'éviter des extensions futures du tissu urbain ;
- à Chamblet (30,4 ha, incluant des surfaces déjà occupées par des panneaux), Bizeneuille (3,9 ha) et Commentry (7,8 ha dans le secteur des Étangs) : ces terrains font a priori l'objet d'une exploitation par l'agriculture.

Il en est de même pour les secteurs Apv prévus sur des surfaces importantes à Commentry (85,75 ha au total) et à Villefranche-d'Allier (19,3 ha). Les deux conditions imposées sur ces sites : « *qu'une activité agricole, pastorale ou forestière de production équivalente à celle d'une parcelle de même caractéristique soit maintenue* » et « *[l'absence d']atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages* » nécessiteront une importante vigilance au stade de l'instruction des demandes d'autorisation des projets.

Ces secteurs Npv et Apv ne sont pas comptabilisés dans la consommation d'espace liée à la mise en œuvre du PLUi. Or la fonctionnalité des sols est susceptible d'être réduite du fait des travaux liés à la mise en œuvre des panneaux (tassement, appauvrissement du sol en matière organique...)

L'Autorité environnementale recommande d'opérer une distinction entre les différents sites que le PLUi prévoit d'équiper en centrales photovoltaïques (a minima d'identifier les installations déjà construites) et de s'interroger sur la pertinence d'en prendre en compte une partie dans le calcul de la consommation d'espace Naf liée à la mise en œuvre du PLUi même si réglementairement ces emprises ne sont pas comptabilisées dans la consommation d'espace liée à l'application du PLUi.

³⁷ 19,5 ha sur la ZA de Magnier à Chamblet, Malicorne et Nérès-les-Bains (dont une partie très limitée en densification), 42,51 ha sur la ZA de la Brande Campus à Malicorne et Nérès-les-Bains (idem), 2,25 ha sur la ZA de l'Ouche à Cosne-d'Allier, 1,09 ha sur la ZA Le Chaumas à Villefranche-d'Allier et 2,51 ha sur la ZA Grand Champ à Cosne-d'Allier ;

Il est à noter que le règlement des zones urbaines et à urbaniser principalement dédiées à l'habitat (Ua, Ub, Uc, Up et 1AUh) autorise les activités industrielles « *sous réserve [qu'elles] ne génèrent pas de nuisances incompatibles avec l'habitat* », ce qui permet d'envisager une densification du tissu existant dans ces secteurs et d'éviter la consommation d'espace en extension de zones d'activités.

3.1.3. Synthèse

L'estimation de la consommation d'espace engendrée par le projet de PLUi prend en compte :

- en zone urbaine à dominante habitat, les parcelles en extension et les secteurs en densification de plus de 4 000 m² : 2,1 ha en Ub et 7,9 ha en Uc2 (10 ha au total) ;
- en zone à urbaniser à vocation habitat : 30,28 ha en Auh ;
- en zone à urbaniser à vocation équipements : 1,48 ha en AUe ;
- en zone à urbaniser à vocation économique : 50,19 ha en AUz ;
- en secteurs de taille et de capacité limitées (Stecal) : 0,2 ha en Aes, 0,14 ha en Nts, 0,02 ha en Nls et 0,85 ha en Nzs (1,21 ha au total).

Au global, la consommation d'espace à échéance du PLUi (12 ans) est estimée à 113,86 ha, soit 9,5 ha/an, soit une réduction de 44 % par rapport celle observée sur la dernière décennie (2012-2022), en cohérence avec l'objectif de - 40 % inscrit dans le PADD.

L'Autorité environnementale recommande :

- **de préciser le calcul des surfaces totales retenues pour l'habitat : 59,8 hectares (Justifications du projet, p.286), seuls 40,28 ha ayant été identifiés en zones U et AU (voir ci-dessus) ;**
- **d'intégrer les zones 2AUz, secteurs étendus (43,2 ha) dédiés à accueillir des activités économiques à long terme nécessitant une modification ou une révision du PLUi, dans l'estimation de la consommation d'espace ;**

3.2. Milieux naturels et biodiversité

La majeure partie du territoire est couverte par les zones agricoles (A) et naturelles (N), dont les dispositions réglementaires limitent fortement le risque d'impacts environnementaux liés à l'urbanisation. En particulier, le règlement des zones A limite la construction aux installations nécessaires à l'exploitation agricole, aux logements des exploitants, aux extensions (limitées) et annexes de logements existants et aux changements de destination de bâtiments agricoles existants. En zone N, les constructions agricoles sont de plus soumises à des obligations de réversibilité et d'absence d'atteinte aux paysages et aux espaces naturels.

La zone N couvre les principaux secteurs à enjeux identifiés dans le diagnostic :

- les cours d'eau et leurs abords (bande d'inconstructibilité limitée, au minimum, à 25 m de part et d'autre du linéaire) ;
- les réservoirs de biodiversité d'intérêt national et local ;
- les espaces identifiés comme des « *mosaïques paysagères correspondant à des petits boisements, des parcs arborés (composant les grands ensembles bâtis patrimoniaux), des vallons humides et des étangs* » (Justifications du projet, p.207) ;
- les espaces naturels et fonds de jardins inclus dans la trame urbaine, pouvant être de plus concernés par un risque d'inondation.

Par ailleurs, les plans de zonage comportent des secteurs sensibles pour la trame verte et bleue à protéger, identifiés au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme :

- les « *secteurs dans lesquels les haies et les boisements sont à préserver* » : secteurs étendus correspondant à la plupart des massifs boisés³⁸, aux cours d'eau et leurs ripisylves, aux secteurs comportant un maillage bocager fonctionnel ;
- les arbres isolés et haies et alignements d'arbres : éléments paysagers ponctuels ou linéaires situés en dehors des zones N et des secteurs sus-mentionnés. Il s'agit notamment des arbres remarquables situés dans les zones urbaines (une protection sur un rayon de 5 m est prévue afin de protéger le système racinaire) ;
- les cours d'eau et zones humides. Pour ces dernières, il est précisé que l'« *inventaire des zones humides réalisé sur le bassin de la Sioule et validé par la CLE du SAGE Sioule [...] concerne huit communes du territoire (Beaune-d'Allier, Blomard, Montmarault, Saint-Bonnet-de-Four, Saint-Marcel-en-Murat, Sazeret, Vernusse, Voussac)* » et que « *sur l'autre partie du territoire, couvert par le SAGE Cher Amont, l'inventaire des zones humides est en cours de validation et sera intégré au PLUi ultérieurement* » (Justifications du projet, p.274).

De plus, les secteurs classés en zone urbaine sur les plans de zonage ont leurs limites globalement calées sur le tissu urbain existant :

- zones principalement dédiées à l'habitat : Ua et Uaf (centres anciens et faubourgs), Ub³⁹ (bourgs ruraux), Uc1 et Uc2 (extensions sous forme respectivement d'habitat collectif – à Commentry – et de pavillonnaire) et Up (grands ensembles bâtis patrimoniaux : châteaux et dépendances) ;
- équipements publics et/ou d'intérêt collectif (établissements scolaires, de santé ou sociaux, équipements sportifs, cimetières) : Ue ;
- activités liées au tourisme (aires de camping et de camping-car à Nérès-les-Bains) : Ut ;
- accueil des gens du voyage à Commentry : Ug.

Enfin, les Stecal définis dans les zones N et A (activités sportives, de loisirs, d'hébergement et économiques) concernent des emprises réduites et, pour la plupart, déjà aménagées. De plus, ces secteurs prévoient une occupation bâtie maximum réduite.

Ces dispositions permettent d'assurer une protection satisfaisante de la majorité des secteurs et éléments participant à la continuité écologique du territoire.

En revanche, comme vu précédemment, la plupart des secteurs à urbaniser dédiés aux activités économiques et aux équipements se situent en extension sur des terrains agricoles et naturels susceptibles de présenter des enjeux écologiques (présence ou voies de déplacement d'espèces) :

- zones Uz1 sur les ZA de La Brande Campus (Malicorne/Nérès-les-Bains) et de Grand Champ (Cosne-d'Allier), notamment ;
- zones 1AUz et 2 AUz sur les ZA de Magnier et de La Brande Campus (Chamblet/Malicorne/Nérès-les-Bains), ainsi que sur les ZA de Montmarault ;
- zone 1AUe pour l'implantation d'une chaufferie collective à bois (Montmarault) ;

³⁸ à l'exception notable des forêts domaniales couvertes par un plan de gestion

³⁹ Quelques exceptions sont toutefois à noter, par exemple une parcelle linéaire à l'ouest de la rue de Chantoiseau, au sud-est du bourg de Commentry, ou encore plusieurs parcelles (dont une de 9 000 m²) dans le hameau de Cussejat, au sud-ouest du bourg de Saint-Angel

Par ailleurs, il est indiqué qu'« aucun secteur 1AUh n'a été délimité dans un réservoir de biodiversité » (p.171) : des cartes superposant cet enjeu avec le plan de zonage seraient nécessaires pour s'en assurer. Certaines zones 1AUh couvertes par des OAP dédiées à l'habitat en extension du tissu bâti existant se situent en effet partiellement ou totalement au sein de coupures d'urbanisation entre des noyaux bâtis, pouvant menacer des corridors de déplacement des espèces⁴⁰.

De plus, les OAP sectorielles identifient précisément les arbres et haies présents sur les sites de projets mais ne les protègent que très partiellement⁴¹, voire pas du tout⁴². De même, les OAP dédiées au développement des activités économiques ne prévoient pas le maintien des arbres isolés présents sur leurs emprises⁴³. De plus, la préservation de la haie traversant l'OAP sur le site de La Goutte d'eau, à Sazeret, n'est pas prévue par l'OAP correspondante. Ces constats viennent en contradiction avec l'objectif fixé par l'OAP Trame verte et bleue de « *conserver et actualiser le patrimoine naturel* » décliné en principes suivants : « *composer autour de l'arbre* » et « *préserver les linéaires de haies* » (OAP, p.137).

De plus, la présence potentielle de zones humides (pré-localisation dans le cadre du Sage) a été identifiée au niveau de plusieurs secteurs : zone 1AUh à Verneix, Stecal (NIs) « Valorisation Nature » à Nérès-les-Bains et emplacement réservé délimité pour la création d'une station de traitement des eaux usées à Beaune-d'Allier. Il est nécessaire de caractériser ces secteurs dès ce stade. Une zone humide avérée est également présente sur un des secteurs dédiés au développement des activités, à Montmarault : « *un secteur a des incidences sur le patrimoine naturel : le secteur 2AUz. En effet, une zone humide est présente sur la partie Ouest du site et un vallon boisé traverse le site* » (Justifications du projet, p.182) : il convient que la collectivité reconsidère la pertinence de prévoir une extension de l'urbanisation sur ce secteur.

L'Autorité environnementale recommande :

- **de reconsidérer la pertinence de prévoir le développement de surfaces d'activités économiques au détriment d'espaces naturels et agricoles au regard des impacts environnementaux potentiels générés, en particulier au niveau du secteur 2AUz à Montmarault concerné par des enjeux significatifs (zone humide et vallon boisé) ;**
- **de s'assurer par exemple à l'aide de focus cartographiques, de l'absence d'impact des zones 1AUh situées en extension du tissu urbain existant sur les enjeux liés aux milieux naturels ;**
- **de renforcer la protection des arbres et haies existants sur les secteurs concernés par des OAP.**

3.3. Paysage, sites et patrimoine bâti

Le rapport indique que la délimitation des différents secteurs de la zone urbaine « *s'appuie principalement sur les formes urbaines et architecturales existantes [...]* » (Justifications du projet, p.120) et que leurs dispositions réglementaires visent à préserver le caractère patrimonial des centres. En secteur Ub, le règlement a notamment pour objectif de « *recréer* » le village en limitant les retraits par rapport à la voie.

40 Ex : Rue du Montclavet 2 à Murat, Rue des Signats à Montvicq

41 ex : Les Corons Rousseau à Commentry, Côte du Cheroux à Chamblet, Rue des Cannes à Malicorne, Quartier Paul Constans des Buis à Nérès-les-Bains

42 Résidence Taffanel à Commentry, en particulier

43 ex : Partie Nord de Commentry à Chamblet, Malicorne, Nérès-les-Bains et Commentry, La Brande Est à Malicorne, les Moulins à Montmarault et Sazeret

Les plans de zonage repèrent en outre les éléments remarquables du patrimoine bâti (491 au total) à protéger au titre de l'article L.151-19 du code de l'urbanisme : patrimoine vernaculaire (croix, fontaines, lavoirs, etc.), monuments, bâti agricole ancien, habitat traditionnel, maisons de ville, édifices religieux.

Des espaces boisés classés (EBC) ont été définis (30 au total), spécifiquement pour « protéger les espaces boisés remarquables concourant à la mise en valeur des grands ensembles bâtis patrimoniaux » (justifications, p.269).

Enfin, les règles applicables à tous les secteurs concernés par des OAP imposent une cohérence entre les nouvelles opérations et l'existant (« *La construction projetée doit assurer de par son gabarit et son implantation sa bonne inscription dans l'environnement bâti existant* » : OAP, p.10).

3.4. Énergie et émissions de gaz à effet de serre

Les règles générales d'implantation des logements au sein des OAP (OAP, p.8) imposent aux projets de « *mettre en œuvre des principes de composition prenant en compte la compacité du bâti, son orientation, la contiguïté des logements et la maîtrise des ombres portées* ». Elles prévoient ainsi une « *implantation des constructions [...] réfléchie en fonction des éléments naturels comme le soleil et le vent [devant] influencer le positionnement de la construction sur le terrain mais aussi l'emplacement des ouvertures et l'organisation des espaces de vie* ». Ces principes auraient utilement pu être déclinés pour chacune des OAP.

L'Autorité environnementale recommande de décliner de manière plus opérationnelle les principes généraux d'implantation des logements dans les OAP.

Plusieurs dispositions réglementaires visent également à la réduction des déplacements motorisés :

- réduction à une place de stationnement par logement dans les secteurs urbains denses (Ua et Uc1) ;
- obligation d'aménager une place de vélo minimum par logement pour les immeubles comprenant plus de cinq logements et pour cinq emplois pour les destinations « Bureau », « Industrie », « Artisanat et commerce de détail » de plus de 1 000 m² ;
- limitation des activités « Artisanat et commerce de détail » et « Restauration » dans les secteurs périphériques au centre ancien afin de maintenir ces activités dans les centres-villes et bourgs ;
- identification sur les plans de zonage du cœur urbain et des pôles intermédiaires, de linéaires commerciaux le long desquels la diversité commerciale doit être préservée et développée via l'interdiction de changement de destination des activités de commerce et de restauration vers du logement (article L.151-16 du code de l'urbanisme) ;
- délimitation de sept emplacements réservés pour l'aménagement de liaisons douces dédiées à la mobilité piétonne ou cycliste ;
- identification sur les plans de zonage au titre de l'article L.151-38 du code de l'urbanisme des voies, chemins, itinéraires de randonnées et itinéraires cyclables à préserver et à créer.

Le règlement prévoit en outre la préservation des « éléments participant à leur intégration paysagère et environnementale tels que les haies et les talus » ;

- principes de cheminements doux définis au sein des OAP sur les secteurs dédiés à la création de logements ;

En termes de production d'énergie à partir de ressources renouvelables, le projet de PLUi vise à permettre au territoire d'atteindre l'objectif fixé par le PCAET de parvenir à une autonomie énergétique du territoire de 83 % notamment⁴⁴ en développant particulièrement les capacités de production via le solaire photovoltaïque (augmentation de 4 à 204 GWh par rapport à la production 2015) et la méthanisation (création de 12 méthaniseurs permettant la production de 81 GWh), en prévoyant des zones permettant l'accueil d'équipements de production (voir précédemment).

Le rapport de justification estime que « l'ensemble des mesures prises dans les thématiques «Eau» et «Milieux naturels et biodiversité» participe à la prise en compte de la thématique Climat dans le projet de PLUi ». Néanmoins cette affirmation n'est appuyée par aucune analyse précise et quantitative des améliorations apportées par l'élaboration du PLUi en matière d'émission de gaz à effet de serre.

L'Autorité environnementale recommande de présenter un bilan carbone du projet de PLUi⁴⁵.

3.5. Risques naturels et technologiques

Le projet prend en compte les risques en s'appuyant sur les plans existants en la matière : plans de prévention des risques inondation et miniers, en particulier lors de la délimitation des zones urbaines et à urbaniser. Ces plans sont également annexés au PLUi.

44 En complément, il est prévu de réduire fortement les consommations (- 47 %)

45 Le Cerema a développé [GES Urba](#), une application d'aide à la décision en ligne, pour permettre aux collectivités d'intégrer les enjeux énergie-climat dans les projets de territoire.

Annexe : liste des OAP concernant des secteurs de projet à vocation Habitat

Commune	OAP	Surface (ha)	Nombre de logements	Densité (logements/ha)	Localisation
Cœur urbain					
Communes périurbaines					
Pôles intermédiaires					
Communes rurales					
Commentry	Résidence Taffanel	0,86	24	28	Uc2
	Rue du Bourbonnais	0,81	28	35	Uaf
	Les Corons Rousseau	1,25	44	35	Uaf
	Lotissement Chantoiseau	1,79	52	29	1AUh
Bizeneuille	Lotissement Phase 2	0,94	11	12	1AUh
Chamblet	Impasse des Violettes	0,75	9	12	1AUh
	Côte du Cheroux	0,39	5	13	1AUh
	Les Brosses	0,46	6	13	1AUh
Colombier	Route de Lapeyrouse	0,46	5	11	1AUh
Doyet	Route de Rebeillon	0,4	5	13	1AUh
	Route de Bord	0,24	3	13	1AUh
Durdât-Larequille	Le Moulin	1,09	13	12	1AUh
Malicorne	Rue des Cannes	0,31	3	10	1AUh
	Allée du stade	0,73	9	12	1AUh
Saint-Angel	Rue de la carrière	0,52	6	12	1AUh
	Coeur de bourg	0,52	5	10	1AUh
Verneix	Entrée de ville Est	0,57	7	12	1AUh
Cosne-d'Allier	Jaugeonnière	0,81	6	7	1AUh
	La Gabisse	2,64	21	8	1AUh
	Route de Villefranche	0,57	5	9	1AUh
Montmarault	La Plaine	0,59	5	8	1AUh
	La Tuilerie	2,43	19	8	1AUh
Néris-les-Bains	Rue du Chevalier de Malte	0,72	6	8	1AUh
	Rue Davy	0,82	7	9	1AUh
	Paul Contans des Buis	1,99	16	8	1AUh
Villefranche-d'Allier	Clos de la Croix Landrault	0,86	7	8	1AUh
	Entrée de ville	1,22	10	8	1AUh
	Les Ardenets	0,33	3	9	1AUh
Beaune-d'Allier	Entrée de bourg	0,61	4	7	1AUh
Bézenet	Les Mousserons	2,2	10	5	1AUh
Chappes	Entrée Nord	0,35	3	9	1AUh
Chavenon	Route de Buxières	0,17	1	6	1AUh

Deneuille-les-Mines	Route de la Direction	0,48	4	8	1AUh
Hyds	Le Prady	0,28	2	7	1AUh
La Celle	Cœur de bourg	0,59	5	8	1AUh
Louroux-de-Beaune	Au nord	0,42	3	7	1AUh
Montvicq	Rue des Bégôts	0,34	2	6	1AUh
	Rue des Signats	0,24	2	8	1AUh
	Rue des Signats 2	0,45	4	9	1AUh
Murat	Rue du Montclavet	0,22	2	9	1AUh
	Rue du Montclavet 2	0,18	1	6	1AUh
Saint-Bonnet-de-Four	Cœur de bourg	0,42	3	7	1AUh
Saint-Marcel-en-Murat	Entrée nord	0,31	2	6	1AUh
Saint-Priest-en-Murat	L'enclos	0,35	2	6	1AUh
Tortezais	Rue de la mairie	0,34	3	9	1AUh
Venas	Rue de la Croix de Pierre	0,57	5	9	1AUh
Voussac	Route de Deux-Chaises	0,35	3	9	1AUh
	Grande Rue	0,3	2	7	1AUh