



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au Plan Local d'Urbanisme
de la commune de Moulins (03)**

Avis n° 2016-ARA-AUPP-00183

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) s'est réunie le 21 mars 2017, à Lyon. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de plan local d'urbanisme de la commune de Moulins (03).

Étaient présents et ont délibéré : Patrick Bergeret, Pascale Humbert, Jean-Paul Martin, Jean-Pierre Nicol.

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

Étaient absents ou excusés : Catherine Argile.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par le maire de Moulins, le dossier ayant été reçu complet le 22 décembre 2016.

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

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, la directrice générale de l'agence régionale de santé a été consultée et a transmis un avis le 31 janvier 2017.

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

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

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

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

Le document d'urbanisme approuvé devra comprendre une note sur la manière dont il a été tenu compte du présent avis.

Synthèse de l'Avis

La ville de Moulins (19 470 habitants), préfecture du département de l'Allier, dispose d'un territoire quasiment entièrement urbanisé. Située au centre de la Communauté d'agglomération Moulinoise (44 communes et environ 65 000 habitants en 2017), elle est incluse dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Moulins Communauté, approuvé le 16 décembre 2011 et du plan local de l'habitat (PLH) correspondant pour 2013-2018. En termes de dynamique, la ville-centre, où le foncier est rare, est en perte de vitesse démographique au profit d'une périurbanisation active.

Moulins dispose de patrimoines architecturaux et naturels remarquables. Ce dernier est notamment lié à la présence de l'Allier au cœur de la ville. Cette rivière constitue à la fois un risque d'inondation conséquent, et une barrière physique naturelle, franchie actuellement par un seul pont historique¹; un second franchissement est en projet sur la commune. Elle est bien desservie par les infrastructures routières (RCEA² et la RN 7) et par sa gare ferroviaire sur la ligne Paris-Lyon-Méditerranée.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la commune présente 4 axes stratégiques : un centre fort et attractif, une ville en harmonie avec la nature, une image renouvelée, l'évolution des pratiques d'accès au centre. En matière d'accueil de population, le projet s'inscrit dans la poursuite des dynamiques du PLH qui implique la création de 480 logements, réalisés par le biais de 9 « micro-projets » répartis sur l'ensemble de la ville et encadrés par des OAP (orientations d'aménagement et de programmation). D'autres projets (développement économique et commercial, déplacements, protection des espaces naturels et paysages) sont également exprimés.

Pour l'autorité environnementale, les principaux enjeux à prendre en compte dans la révision du PLU sont : la lutte contre la périurbanisation et ses effets environnementaux négatifs, la préservation de l'espace disponible en optimisant l'utilisation du foncier, la production d'un cadre de vie attractif par la valorisation des paysages urbains et naturel et la prise en compte, dès le stade amont de planification, du risque inondation.

Si l'état initial identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux de manière argumentée, il gagnerait à être complété par l'articulation du projet avec l'AVAP³, par la présentation des milieux naturels et l'identification de la trame verte et bleue en ville et par des perspectives d'évolution en matière de gestion des déplacements.

L'exposé des raisons qui justifient les choix opérés mérite également d'être mieux argumenté. L'autorité environnementale recommande d'asseoir la justification des choix en présentant, de manière concrète, comment les objectifs prioritaires de maîtrise du développement urbain, de restructuration des espaces urbanisés et de densification des secteurs bien pourvus en services ont été pris en compte. Elle s'interroge également sur la place peu structurante du second franchissement de l'Allier dans le projet de PLU.

Concernant la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU de Moulins, l'autorité environnementale constate que, compte tenu des objectifs retenus en matière de construction, le PLU contribue modestement à l'objectif de lutte contre l'étalement urbain à l'échelle de l'agglomération. Le projet mériterait d'exposer les conditions de réalisation des objectifs de réhabilitation et de reconquête des logements vacants, ainsi que celles d'amélioration de la prise en compte de l'enjeu environnemental d'optimisation du foncier existant, en précisant les objectifs de densité et en s'orientant vers des formes urbaines les plus denses, dans une optique volontariste à l'échelle de l'agglomération en cohérence avec les orientations du PADD.

1 Le Pont Régemortes

2 Route Centre Europe Atlantique

3 Aire de valorisation du patrimoine architectural et paysager

Avis détaillé

<u>1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux.....</u>	<u>5</u>
<u>1.1. Présentation du territoire communal.....</u>	<u>5</u>
<u>1.2. Présentation du projet de PLU.....</u>	<u>6</u>
<u>1.3. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....</u>	<u>7</u>
<u>2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....</u>	<u>7</u>
<u>2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale.....</u>	<u>7</u>
<u>2.2. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution.....</u>	<u>7</u>
<u>2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....</u>	<u>9</u>
<u>2.4. Cohérence avec les documents de planification de rang supérieur.....</u>	<u>9</u>
<u>2.5. Analyse des incidences notables probables du PLU sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....</u>	<u>10</u>
<u>2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour le suivi des effets.....</u>	<u>11</u>
<u>2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale.....</u>	<u>11</u>
<u>2.8. Résumé non technique.....</u>	<u>11</u>
<u>3. La prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....</u>	<u>12</u>
<u>3.1. Renforcer le poids de la ville-centre au sein de l'agglomération.....</u>	<u>12</u>
<u>3.2. Valoriser le foncier disponible et optimiser son utilisation.....</u>	<u>12</u>
<u>3.3. Préserver et valoriser le paysage urbain et naturel et la nature en ville.....</u>	<u>13</u>
<u>3.4. Créer des conditions de circulation apaisée.....</u>	<u>14</u>
<u>3.5. Prendre en compte le risque inondation en phase amont des projets.....</u>	<u>14</u>

1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux

1.1. Présentation du territoire communal

La ville de Moulins, située au nord de l'Allier, compte environ 19 470 habitants (INSEE 2013) pour un territoire de 8,7 km². Celui-ci est quasiment entièrement urbanisé à l'exception de quelques parcelles agricoles situées au nord-ouest de la ville, ainsi que des milieux naturels localisés en bordure de la rivière l'Allier qui traverse le territoire selon l'axe sud-Nord. De fait, il s'agit d'une commune centre très peu densément peuplée (densité moyenne 2 200 h/km²).

Moulins est située au centre de la Communauté d'agglomération moulinoise (Moulins Communauté) qui regroupe 44 communes et totalise près de 65 000 habitants en 2017. Elle est également incluse dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Moulins Communauté, approuvé le 16 décembre 2011⁴. Un Plan local de l'habitat (PLH) a également été adopté sur l'agglomération : il court pour la période 2013-2018.

En termes démographiques, le dossier constate la perte d'attractivité de la ville-centre au profit de la périurbanisation observée dans l'agglomération depuis les années 1975. Ce déclin s'est ralenti sur la dernière période, la variation annuelle de population passant de -1,1 % entre 1999 et 2008 à -0,3 % entre 2008 et 2013 (INSEE), mais la concurrence forte des communes péri-urbaines et l'absence de régulation par le SCoT - le PLH, quant à lui, posant des objectifs à l'échelle de la commune - sont soulignés dans le diagnostic du territoire (Rapport de Présentation p. 14). Sur l'ensemble de l'agglomération, la baisse de population est également constatée, mais à un rythme moins marqué (-0,12 %/an sur la période 1999-2013).

Plusieurs phénomènes caractérisent la situation de Moulins en matière de logement : forte vacance de logements (13 % des logements, selon le RP p. 41, notamment dans l'hyper-centre de type médiéval) ; précarisation de la population (taux de chômage en augmentation pour atteindre 12 % en 2013) et forte proportion de logements sociaux (avec 3 097 logements qui correspondent à 75 % du parc social de l'agglomération pour seulement 30% de la population). L'activité de la construction est irrégulière depuis les années 2000 et le foncier disponible est qualifié de rare.

La ville de Moulins est située à proximité de deux axes routiers majeurs : la RCEA⁵ pour l'axe est-ouest et la RN 7 pour l'axe nord-sud. La rivière Allier est décrite comme une barrière physique naturelle. À Moulins, elle est traversée par un seul pont au caractère historique (Pont de Régemortes). Un second franchissement est projeté à environ 700 m au nord de l'actuel pont. Par ailleurs, la gare ferroviaire de Moulins (450 000 voyageurs par an) permet également l'accès aux grandes lignes. Localement, un réseau de transports en commun (8 lignes régulières de bus) est présent sur l'agglomération, en journée.

La commune dispose d'un patrimoine naturel remarquable protégé ou identifié notamment par plusieurs zonages, tous liés à la présence de la rivière Allier au cœur de la ville (axe sud-nord). La présence de la rivière est également synonyme d'un risque d'inondation sur une partie importante du territoire communal, en particulier la partie ouest.

4 A cette date, la communauté d'agglomération comptait 26 communes pour une population d'environ 56 000 habitants (périmètre élargi à compter du 1^{er} janvier 2017). L'avis de l'autorité environnementale sur le SCoT est disponible ici : <http://www.agglo-moulins.fr/actions-projets/scot.html>

5 Route Centre Europe Atlantique

Une partie du patrimoine architectural de la ville est protégée au titre des sites inscrits du département, et une aire de mise en valeur de l'architecture et des paysages (AVAP)⁶ est approuvée depuis 2012 sur le centre-ville médiéval, cœur de ville situé à l'est, une partie des abords de l'Allier, le Pont de Régemortes et son boulevard d'accès situé sur l'ouest moulinois.

1.2. Présentation du projet de PLU

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la commune présente les 4 axes stratégiques du projet communal : un centre fort et attractif, une ville en harmonie avec la nature, une image renouvelée, l'évolution des pratiques d'accès au centre. Ils sont déclinés en 18 objectifs, eux-mêmes traduits par différentes actions.

Parmi ces objectifs se distinguent en particulier les suivants et leur traduction plus concrète :

- **en matière d'accueil de population** : le projet s'inscrit dans la poursuite des dynamiques esquissées le PLH, plutôt que par celles, plus ambitieuses, du SCoT. Il vise une création d'habitat estimée à 480 logements (RP p. 243). Le PADD n'exprime toutefois pas clairement cet objectif, ce qui constitue une lacune importante dans la présentation du projet⁷. Il indique que la création de logements est destinée en priorité à attirer de jeunes ménages et affiche des objectifs généraux en matière de reconquête des logements vacants ou peu attractifs, d'adaptation de l'offre résidentielle à des populations vieillissantes et/ou handicapées, de requalification et de meilleure répartition des logements sociaux.
Le dossier précise que la création de logements sera réalisée par le biais de 9 « micro-projets » répartis sur l'ensemble de la ville et encadrés par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et par la reconquête du parc vacant, et qu'elle s'inscrira dans le cadre de la poursuite du programme OPAH-RU⁸;
- **en matière de développement économique et commercial et d'équipements collectifs**, le PADD ne présente pas de projets concrets, son objectif général est de préserver l'équilibre commercial entre le centre et la périphérie, d'améliorer l'accessibilité au centre et de « contribuer au développement économique de l'agglomération » (PADD p.22) ; il se traduit notamment par la mise en valeur du patrimoine touristique et par l'affirmation du soutien à différents projets d'infrastructures de transport (RCEA, A77, LGV) ou d'aménagement (ZA du Logiparc, au sud-est de Moulins). Seul un espace dédié, sans plus de précision, à l'accueil des activités économiques ou touristiques est prévu (OAP Pont Chinard, 2,3 ha). Il s'agit d'un projet de mutation urbaine.
- **en matière de déplacement** : le report des déplacements motorisés vers d'autres modes (vélos, piétons), la gestion du stationnement et le renforcement des liens entre les 2 rives de l'Allier, qui se traduit par le soutien au projet de création du second franchissement de l'Allier. L'échéance d'émergence de ce projet est affichée « à moyen terme ».

Le PADD affirme **également plusieurs enjeux et objectifs en matière de protection des espaces naturels et de préservation des paysages**, cohérents avec un riche patrimoine et une qualité de vie reconnue.

6 La loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine transforme les aires de mise en valeur de l'architecture et des paysages (AVAP) en « sites patrimoniaux remarquables ». L'ancienne appellation (AVAP) est privilégiée dans le présent avis et dans le dossier.

7 Dans le PADD, la « présentation des besoins en matière de logements et de foncier » n'affiche que les objectifs du PLH 2013-2018 (« 290 logements [pour Moulins] » avec une répartition de « 60 % en individuel pur et de 40 % en collectif ») (p.9). Cette présentation ne peut pas être considérée comme correspondant aux objectifs du PLU. Si l'ensemble du dossier est confus sur la présentation des objectifs, les données chiffrées du PADD sont, en l'occurrence contradictoires, avec les analyses présentées dans l'évaluation environnementale au titre des engagements de production (p.243 RP notamment).

8 Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Renouveau Urbain

1.3. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour l'autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du projet de PLU sont :

- Lutter contre la périurbanisation et ses effets environnementaux négatifs en renforçant le poids de la ville-centre dans l'agglomération : cet enjeu est bien identifié dans le dossier, en lien avec l'analyse des dynamiques à l'œuvre sur l'agglomération. En cohérence avec les réflexions amorcées par le SCoT et le PLH, qui affichent la volonté de lutter notamment contre l'étalement urbain de type pavillonnaire et les déplacements pendulaires motorisés ;
- Préserver l'espace disponible en optimisant l'utilisation du foncier : le foncier disponible étant rare sur Moulins, la mobilisation d'outils pour l'identifier et pour définir des formes urbaines adaptées est indispensable ;
- Procurer un cadre de vie attractif par la valorisation des paysages urbains et du cadre naturel : i la préservation des berges de l'Allier et de la nature en ville, ainsi que la création de conditions de circulation apaisée s'inscrivant dans cet enjeu ;
- Prendre en compte, dès le stade amont de planification, le risque inondation.

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

2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale

Le rapport de présentation est complet au plan formel. Sa lecture et la compréhension du projet et de ses conditions de mise en œuvre sont rendues difficiles par :

- le foisonnement des informations disséminées dans plusieurs documents (sans renvoi) ;
- l'absence des données de bilan pour certains documents de programmation pourtant structurants pour la définition du PLU (SCoT et PLH) ;
- des documents cartographiques peu nombreux ou difficilement lisibles ;
- la présentation confuse de certains projets en lien direct avec le PLU, et dont il est difficile de savoir s'ils sont envisagés, en cours de réalisation ou arrivés à échéance ou bien à mettre en œuvre (ex : bilan du PRU⁹ p.97 facteurs d'évolution p.102, infrastructures routières p.103) et comment leur articulation avec le projet de PLU a été concrètement envisagée.

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

L'état initial aborde l'ensemble des thèmes listés au 2° de l'article R104-18 du code de l'urbanisme. Il permet la présentation, l'identification et la hiérarchisation des enjeux environnementaux de manière argumentée (RP p. 217). La plupart des thèmes sont traités de manière suffisamment documentée pour constituer un état des lieux du territoire en phase avec les principaux enjeux identifiés :

- Les principales perspectives d'évolution du territoire sont décrites de manière satisfaisante. En particulier, les dynamiques démographiques et de création de logements de l'agglomération sont expliquées de manière détaillée dans le rapport de présentation et l'annexe socio-économique. Le dossier met en évidence, de manière étayée, l'enjeu que constitue l'attractivité de la ville-centre à

9 Projet de rénovation urbaine.

l'échelle de l'agglomération afin d'influer sur les tendances démographiques observées.

- La consommation de foncier sur la période 2005-2015 ainsi que le potentiel foncier et de renouvellement urbain font également l'objet d'une analyse détaillée (RP p. 34-41). Le dossier expose la difficulté à identifier des opportunités foncières sur la commune en raison de plusieurs contraintes (p. 21 et p. 35 : territoire saturé, morcellement des dents creuses, vastes secteurs inondables, volonté de préserver la forme urbaine des faubourgs). Ainsi le travail de recensement réalisé (p. 34-41) permet d'identifier 21,5 ha et 5 ha de disponibilités foncières à différentes échéances (tableau p.206-207).

Pour les aspects suivants, **l'état initial et la présentation des perspectives de développement de la ville gagneraient à être consolidés et complétés, afin de mieux caractériser les enjeux qu'ils constituent :**

- L'analyse paysagère et du patrimoine bâti est également présentée de manière approfondie. L'enjeu que constitue l'entretien et la préservation de ce patrimoine architectural ou naturel, en termes de cadre de vie, est bien illustré (RP p. 55-80). En revanche, le niveau d'ambition porté par l'AVAP et la définition de son périmètre n'est pas présenté. Son articulation avec le projet de PLU mérite d'être expliquée, notamment pour les projets de renouvellement urbain en centre-ville ;
- La présentation des milieux naturels est excessivement succincte (RP p. 48-54 et complément dans l'évaluation environnementale p. 284-299). L'analyse est consacrée aux enjeux, forts, que constitue la protection des milieux sensibles et protégés sur l'Allier, caractérisés par la présence de :
 - deux sites Natura 2000 (Val d'Allier nord et Val d'Allier Bourbonnais) qui s'étendent le long de la rivière Allier (qualité des habitats caractéristiques de la rivière et de sa plaine alluviale, fréquentée notamment par des populations d'oiseaux nicheuses, migratrices ou hivernantes) ;
 - deux arrêtés préfectoraux de biotope ou APPB, en date du 26 mai 2011, intitulés « Grèves et îles temporaires de l'Allier » et « Rivière Allier »;
 - deux Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) de type 1 et une ZNIEFF de type 2, définies le long de la rivière Allier.

Si les principaux documents de cadrage sont exploités (SRCE Auvergne¹⁰- cf. rapport de présentation du PLU p. 288, la trame verte et bleue issue du SCoT), le dossier ne présente pas de déclinaison locale de la trame verte et bleue. « D'autres enjeux plus locaux » sont seulement évoqués (jardins des zones pavillonnaires du quartier de la Madeleine ou en limite d'Yzeure ou d' Avermes RP p. 54) : les supports de biodiversité en ville (parcs, jardins ou les arbres isolés) mériteraient d'être qualifiés d'enjeu pour la préservation du patrimoine, cartographiés et examinés de manière systématique.

- En matière de mobilité, le dossier procède à une description générale des services de transports présents (annexe socio-économique) et mentionne les objectifs du PDU¹¹. Il constate la domination de la voiture, notamment pour les déplacements quotidiens et la faiblesse du maillage des liaisons douces existantes (Annexe p. 43). Pour dresser un bilan prospectif, il gagnerait à réaliser une analyse présentant les atouts et handicaps des différents quartiers de la ville, notamment dans la perspective des changements qu'impliquera la création d'un nouveau franchissement¹². Il pourrait également utilement effectuer une analyse du rôle de la gare : si elle est décrite comme bien desservie à l'échelle intercommunale (Annexe socio-économique p. 42), le dossier ne présente pas de perspective d'évolution de ce quartier.
- Sur la thématique de l'eau, les enjeux que constituent ces thèmes pour l'élaboration d'un projet de

10 Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Auvergne a été adopté le 7 juillet 2015. Il est mentionné p. 288 du rapport de présentation.

11 Le plan de déplacements urbains, adopté le 21 avril 2011.

12 Dont il a été dit plus haut qu'il n'apparaît qu'à titre putatif dans le PDU et pas dans le SCoT.

planification urbaine ne sont pas précisés. En revanche, le lien avec le risque en matière d'inondation est précisément exprimé, ainsi que l'enjeu fort qu'il constitue pour le PLU.

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

Le dossier présente les références du SCoT et du PLH comme les données de base pour élaborer le projet de PLU. Or, ces 2 documents de planification affichent des niveaux d'ambition sensiblement différents : pour la ville de Moulins, nonobstant certaines incohérences apparentes des estimations (cf. infra), le rythme de création de logements selon le PLH, 48 logements/an (RP p. 243) est sensiblement plus faible que celui du SCoT, environ 60 logements/an (selon les données RP p. 96). Le projet de PLU opte pour la mise en œuvre des objectifs chiffrés du PLH (« *les prévisions du PLU sont établies sur la base d'une extrapolation des besoins fonciers définis au PLH sur la période 2016-2026, ce qui donne un potentiel foncier à dégager au PLU de 22,2 ha pour une capacité de production de 480 logements* », soit 22 logements/ha, densité intermédiaire entre le centre-ville et le pavillonnaire, RP p. 243).

À l'appui des justifications du projet de PLU et de ses différentes composantes (PADD, OAP, règlement) exposées p. 94 à 208, le dossier présente 4 scénarios d'aménagement. Le projet retenu (p. 117-118) semble faire la synthèse de tous sur la base de grands principes généraux qui s'inscrivent globalement dans une logique de prise en compte des enjeux environnementaux (recycler le bâti existant, permettre l'évolution des tissus dans une logique de renouvellement et de densification, requalifier le quartier de la Madeleine, préserver le potentiel foncier, préserver le végétal en ville et faire évoluer les modes de déplacements, p. 114-116), sans que l'on puisse cependant identifier clairement l'apport de la démarche des scénarios.

Cet exposé mériterait d'être consolidé en particulier en matière d'objectifs relatifs au renouvellement urbain et à la densification du tissu urbain. En particulier, des mesures concrètes permettant d'optimiser l'utilisation du foncier disponible (choix de densité et de formes urbaines) auraient méritées d'être développées.

On peut par ailleurs s'interroger sur la place peu structurante du second franchissement de l'Allier dans le projet de PLU. Certains effets de la réalisation de cette infrastructure, annoncée à moyen terme, auraient mérité d'être développées en termes d'orientations d'aménagement (mobilité, anticipation de pression urbaine sur certains quartiers).

L'autorité environnementale recommande d'asseoir la justification des choix du projet de PLU en présentant, de manière concrète, comment ont été pris en compte les objectifs prioritaires de maîtrise du développement urbain, de restructuration des espaces urbanisés et de densification des secteurs bien pourvus en services.

2.4. Cohérence avec les documents de planification de rang supérieur

L'articulation du PLU avec les autres documents de planification est traitée dans le rapport de présentation (p.196-203) : les orientations du SCoT Moulins Communauté, du PLH et du PDU sont mentionnées et le dossier conclut à la compatibilité avec ces documents, sans toutefois présenter d'analyse. Le chiffre de 480 nouveaux logements énoncé dans le PLU mériterait d'être mis en rapport avec les objectifs du PLH et du SCoT et avec les horizons temporels respectifs de l'un et l'autre plan, le PLU ne détermine pas précisément l'horizon fixé. La compatibilité avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau Loire-Bretagne et le schéma d'aménagement et de gestion de l'Allier Aval est également traitée de manière sommaire (RP p. 235).

L'analyse de la compatibilité avec le SCoT et le PLH est détaillée de manière plus approfondie, mais disséminée dans les autres parties du rapport de présentation.

La démonstration de la compatibilité avec le PLH gagnerait à être clarifiée. En effet le PLH énonce (p. 10 sq.) 3 scénarios démographiques : celui du SCoT, jugé irréaliste car trop ambitieux (croissance + 0,8 %/an), le tendanciel (+ 0,5 %/an) et le scénario préféré des communes, qu'il retient, à quelques ajustements près. La croissance de la commune de Moulins y est prévue à 0,3 %/an, plus faible que celle de la communauté d'agglomération, à 0,5 %/an. Le desserrement y serait de 0,01 habitant/ménage/an. Le calcul montre qu'à l'horizon des 6 ans du PLH, la commune de Moulins aurait gagné 716 ménages¹³. Or le même PLH énonce par ailleurs le chiffre de 352 nouveaux ménages. Enfin, le PLH énonce un objectif de reconquête de 140 logements vacants et un objectif de renouvellement de 79 logements qui semble plutôt faible, et n'exprime pas clairement la répartition entre le neuf, la rénovation (démolition + reconstruction) et la réhabilitation pour réduire la vacance. Dans ces conditions, le chiffre de 480 nouveaux logements énoncé dans le PLU mériterait d'être mis en rapport avec ceux du PLH et avec les horizons temporels respectifs de l'un et l'autre plan, étant entendu que le PLU ne s'en donne pas.

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

L'évaluation des incidences du projet sur l'environnement et des mesures prises pour remédier aux incidences négatives est présentée selon une approche thématique (RP p. 243 à 256). Elle porte sur chacun des 11 projets (dont 10 encadrés par des OAP) ainsi que sur le nouveau pont sur l'Allier (RP p. 257 à 262).

Pour une grande majorité des thèmes, la présentation des « effets du PLU » s'apparentent à une justification des choix à partir de l'exposé des contraintes auxquelles le projet de PLU est soumis. Ainsi, la pertinence des mesures affichées est difficile à apprécier, puisqu'elles ne correspondent pas à des impacts clairement identifiés.

L'autorité environnementale recommande de cibler l'analyse des incidences du PLU sur les principaux enjeux du projet et de les présenter à l'aide d'éléments quantifiables. Compte tenu de l'enjeu reconnu que constitue le phénomène de péri-urbanisation à l'échelle de l'agglomération, l'impact des choix du PLU de Moulins sur la consommation d'espace au-delà de son périmètre méritait d'être chiffré. Une estimation de l'effet de la mesure de réduction que constitue la création de logements au sein de l'enveloppe bâtie de Moulins pour les 10 prochaines années compléterait utilement cette analyse.

Le tableau d'analyse des effets sur l'environnement des 11 secteurs projets répartis dans le tissu urbain (dont 10 concernés par une OAP) est sommaire : certains éléments évoqués dans le tableau sont pertinents, mais l'analyse est effectuée de manière non systématique et peu argumentée. **Elle mériterait de s'appuyer sur une description détaillée de chaque secteur permettant de comprendre la situation initiale (contexte urbain, présence d'éléments végétaux ou de jardin, qualité de l'environnement urbain...), les effets du projet sur l'environnement (artificialisation de parcelles, densification d'un quartier, exposition aux nuisances) et les mesures prises pour les maîtriser.**

Le dossier explique de manière suffisamment argumentée l'absence d'incidences du projet de PLU sur les sites Natura 2000, mais seulement pour la partie concernant l'habitat ou les activités en raison de l'absence

13 La population de Moulins, de 19 590 h et 10 947 ménages au 1er janvier 2013, soit 1,79 p/ménage, croîtrait de 0,3 %/an (à 19 943 h au 31/12/2018) et se desserrerait de 0,01 p/an (soit 1,71 p/ménage à terme). Soit à l'issue des 6 ans du PLU, $19590/1,71 = 11\,663$ ménages, soit + 716 ménages. Dans le cas où l'hypothèse aurait été faite que vu la taille déjà très basse des ménages à Moulins, il n'y aurait plus de desserrement, l'accroissement du nombre de ménages ne serait que de $6*0,003*10947 = 197$.

« d'extension du périmètre urbanisé [ou de] mise en œuvre de grand projet d'aménagement à vocation d'habitat ou d'activités susceptibles d'avoir un impact sur les sites Natura 2000 » (RP p. 292). Il pourrait utilement être complété par une analyse et une cartographie des incidences sur les sites Natura 2000 du projet de PLU affiché dans le PADD comme visant à « affirmer l'Allier comme un vaste espace public au contact de la ville en préservant les fonctionnalités écologiques ». Il serait très souhaitable que le dossier présente la traduction concrète de ce projet en termes d'aménagement souhaités pour ces futurs « espace[s] aménagés à vocation d'animation urbaine et touristique » (PADD p. 20) et analyse ses impacts potentiels.

La cartographie des espaces naturels, qu'ils ressortent de Natura 2000, de la trame verte et bleue définie au Schéma régional de cohérence écologique (SRCE)¹⁴ dont le PLU doit tenir compte, ou des espaces et coulées vertes en ville, s'avère insuffisante.

Enfin, les impacts du projet de franchissement de l'Allier sur les sites Natura 2000 sont rappelés (RP p. 292) et le dossier précise à juste titre que l'analyse des incidences sera détaillée dans l'étude d'impact du projet de pont. Il serait toutefois souhaitable que les incidences induites par ce projet, en termes d'urbanisation et d'aménagement, soient également présentées dans le projet de PLU.

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

Le dispositif de suivi des effets du PLU (p.282 RP) présente 28 indicateurs, dont la moitié est consacrée au thème de l'habitat et de la gestion des sols et l'autre moitié à d'autres thèmes (biodiversité, patrimoine architectural, ressources naturelles, déplacements). Si les 5 thèmes évoqués apparaissent pertinents, plusieurs indicateurs sont redondants et leur utilité pour identifier les impacts négatifs du PLU n'est pas démontrée (ex : superficie consommée pour les activités, les équipements, en zones à urbaniser...). Les modalités de mise en œuvre du suivi ne sont pas précisées.

L'Autorité environnementale rappelle que ce suivi doit permettre d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'envisager, si nécessaire, les mesures appropriées pour y remédier.

2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

Le rapport de présentation ne présente pas la méthodologie suivie pour réaliser l'évaluation environnementale. Il cite la démarche de réflexion menée « par le biais d'ateliers associant un large éventail d'acteurs locaux et de partenaires institutionnels » pour les étapes d'élaboration du PADD et de mise en forme du PLU (p. 11 RP). L'articulation entre l'évaluation environnementale et le PLU est rappelée mais sans déclinaison concrète (p. 11 RP). Le caractère itératif de la démarche d'évaluation environnementale n'apparaît pas clairement.

2.8. Résumé non technique

Le résumé non technique est extrêmement succinct et ne permet pas une présentation pédagogique du projet au public. Ce résumé pourrait utilement afficher les objectifs chiffrés qui ont permis de calibrer le projet ainsi que les dispositifs opérationnels qui permettront d'atteindre ces objectifs en matière de renouvellement urbain, de lutte contre la vacance et d'optimisation du foncier disponible. Les 9 OAP dédiées à l'habitat mériteraient d'y être présentées.

14 SRCE Auvergne, approuvé le 7 juillet 2015.

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

3.1. Renforcer le poids de la ville-centre au sein de l'agglomération

L'autorité environnementale constate que, compte tenu des objectifs retenus en matière de construction de logements, qui s'appuient sur les données du PLH (voir point 2.3) plutôt que celles du SCoT, la contribution du PLU de Moulins à l'objectif de lutte contre l'étalement urbain à l'échelle de l'agglomération est limitée.

3.2. Valoriser le foncier disponible et optimiser son utilisation

Le projet de PLU est construit autour de deux axes (« *réhabilitation du parc ancien et renouvellement du parc locatif social* » et « *densification du tissu urbain et valorisation des disponibilités foncières inscrites dans la ville* ») (RP p. 234) qui correspondent bien à des mesures favorables à une gestion économe du foncier. Toutefois, ces objectifs mériteraient d'être traduits en projets concrets afin de s'en assurer. L'appréciation du niveau de prise en compte de l'enjeu requiert une présentation des perspectives concrètes des objectifs de réhabilitation et reconquête du parc ancien à échéance du PLU. Or, le dossier présente le programme d'action de l'OPAH-RU¹⁵ mis en place pour la période 2011-2016 et en dresse un bilan quantitatif (RP p. 19 et p. 36), sans exprimer d'objectifs pour l'avenir. L'évaluation du renouvellement du parc de logement en ville semble au demeurant faible et mériterait d'être justifiée. De même, concernant l'enjeu de résorption de la vacance des logements : sa traduction en objectifs chiffrés dans le PADD et son articulation avec le programme de l'OPAH-RU méritent d'être présentées.

La MRAe recommande d'exposer les conditions de réalisation de ces objectifs de réhabilitation et reconquête des logements vacants (nombre de logements ciblés ? Accueil de population correspondant ? Typologie des logements concernés ? Formes urbaines concernées ?) afin de pouvoir apprécier leur contribution à l'axe du PADD relatif à la préservation du foncier disponible et à la création ou au maintien de formes urbaines denses.

Concernant les nouveaux logements, le PADD ne fixe pas d'objectifs chiffrés en matière de densité et le dossier est ambivalent sur ce sujet : « *Il ressort de ce constat que l'affichage d'un objectif de modération de la consommation foncière sur Moulins est difficile à réaliser au vu du niveau très bas atteint au cours des 15 dernières années (126 m² par logement) et des engagements du PLH visant à accroître la part des individuels, notamment des individuels purs. Toutefois, la rareté du foncier sur la commune de Moulins incite à gérer le foncier restant de manière économe. Le PLU se fixe comme objectif de tenir la consommation moyenne par logement à hauteur des 10 dernières années.* » (RP p. 244). Plus concrètement, parmi les 9 OAP consacrés à des projets d'habitat, 5 prévoient des objectifs de densité (en général 40 logements/hectare, soit une densité modérée), les 4 autres affichent des objectifs généraux en matière de formes urbaines (« *denses* ») ou ciblent un nombre de logements. Les OAP laissent une marge d'appréciation importante à l'aménageur (ex : « *possibilité de programmer des petits collectifs, maisons en bandes ou jumelées, lots à bâtir* » pour toutes les OAP habitat) et prévoient des hauteurs maximales (majoritairement R+1, parfois R+2 et exceptionnellement R+3) correspondant à des formes urbaines modérément denses, cohérentes avec l'objectif du projet relatif à la préservation du cadre de vie existant (notamment dans les faubourgs caractérisés par des pavillons individuels) et à sa volonté de répondre en priorité à une demande de logements individuelles, considérée comme majoritaire sur l'ensemble de l'agglomération (RP p. 36).

Globalement, l'absence d'horizon temporel du PLU ne permet pas d'évaluer l'adéquation aux objectifs poursuivis des dispositions prises en matière de foncier, et la date à laquelle elles devraient être

15 Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain, qui concerne le centre-ville et les zones d'habitat social.

raisonnablement atteintes.

Ainsi, ces imprécisions et des choix de formes urbaines modérément denses correspondent à une prise en compte limitée de l'enjeu environnemental d'optimisation du foncier existant. L'ensemble de ses dispositions reste attaché à la poursuite du modèle actuel (faible hauteur, faible densité, OAP peu prescriptives, sans priorisation et sans engagement public apparent). Compte tenu de sa position centrale et de ses nombreux équipements, services et emplois, une densification volontariste de la ville de Moulins est un scénario dont les effets sur l'environnement à l'échelle de l'agglomération auraient mérités d'être examinés.

3.3. Préserver et valoriser le paysage urbain et naturel et la nature en ville

La stratégie du PLU affiche des objectifs ambitieux en matière de préservation et de valorisation des paysages tels que « *mettre en valeur le rapport entre la ville et la nature* » et « *construire une image renouvelée de Moulins à partir de ses qualités d'échelle et de ses valeurs patrimoniales* » (PADD p. 16). Plusieurs mesures contribuent à la mise en œuvre concrète de ces objectifs : définition et mise en œuvre de l'AVAP, désignation d'espaces naturels le long de l'Allier et de ses petits affluents, de petites zones naturelles en ville et sur son pourtour, principalement sur la rive gauche, dont quelques-unes sont dédiées aux jardins de ville (Nj), identification d'arbres isolés ou d'alignement à préserver le long des boulevards, désignation de quelques espaces boisés classés et recours à un coefficient de biotope¹⁶ sur la majorité des secteurs OAP dédiés à l'habitat.

Ces aspects mériteraient d'être renforcés par la mobilisation de plusieurs leviers complémentaires, tels que :

– **l'élaboration d'OAP thématiques** permettant de traiter d'une part la question des entrées de ville (ce thème ne fait pas l'objet d'analyse et de mesures dans le projet de PLU), et d'autre part la nature en ville (par une approche globale qui permettrait de traduire et de préserver la trame verte et bleue en ville) ;

– **la finalisation des 10 OAP par la définition de projets plus aboutis et mieux intégrés dans l'environnement existant** : les OAP présentées donnent des indications peu précises, parfois contradictoires, sur les projets souhaités. En l'absence de description du contexte initial, l'intégration efficace de ces projets dans la trame urbaine existante est difficile à apprécier. Les OAP mériteraient d'être approfondies pour prévoir par exemple une organisation du bâti plus structurée et clairement exprimée, la préservation de la trame végétale existante, la qualification des espaces verts ou collectifs annoncés (parking...), la définition des vues à préserver. La pertinence du choix d'un coefficient de biotope, indifféremment fixé à 0,5 sur les 7 OAP pour lesquelles il est prévu, mériterait également d'être expliquée et démontrée. Sa contribution effective à la création ou au maintien de la trame verte en ville nécessite de plus que ses conditions de mise en œuvre soit encadrées (par exemple : introduction de végétaux d'essence locale et adaptée à la fonctionnalité écologique des milieux, etc...) ;

– plus spécifiquement, **l'approfondissement de l'OAP « pont de Chinard »**, destinée à requalifier une entrée de ville « *dégradée* » et située au droit de l'accès du futur pont (rive gauche). L'effet vitrine recherché dans le cadre de ce projet de valorisation, dont la destination est imprécise (« *valoriser le potentiel économique et touristique de la ville* » OAP), semble contradictoire avec l'effet de masque créé par les haies situées sur son pourtour. Ce projet est, de plus, situé à l'immédiate proximité d'un parking existant, qui n'a pas été intégré au périmètre de l'OAP et dont la requalification mériterait d'être examinée.

16 Le coefficient de biotope est une règle imposant une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité en ville.

3.4. Créer des conditions de circulation apaisée

Les objectifs du PADD en matière de mobilité s'inscrivent dans la continuité des actions existantes (maintenir une bonne accessibilité à la ville en faisant évoluer les pratiques PADD p. 17).

Les mesures proposées pour faire évoluer les pratiques sont limitées. Peu d'emplacements réservés sont destinés à aménager des espaces pour les mobilités actives. **Les espaces nécessaires au maillage de la ville par des pistes cyclables sécurisées gagneraient à être présentées**, notamment pour créer un réseau pertinent à partir des points forts du territoire en la matière que sont le pôle intermodal récemment créé sur la gare (à l'ouest), le centre-ville commerçant piéton, et le pont de Régemortes sur lequel pourrait être aménagée une voie cyclable après la création du second franchissement de l'Allier (RP p. 99).

Enfin, concernant le projet de création d'un second pont sur l'Allier, son impact sur les conditions de circulation en ville requiert d'être analysé pour **prendre des dispositions adaptées concrètes de réorganisation des boulevards, en lien avec les mesures d'anticipation souhaitées par le PADD** (PADD p.18).

3.5. Prendre en compte le risque inondation en phase amont des projets

Globalement, il apparaît que le PLU respecte les zonages du Plan de prévention du risque inondation (PPRI). Les zones urbanisées inondables sont un héritage du passé. Il n'est pas prévu de les étendre, sauf au profit d'équipements sportifs qui ne devraient pas perturber l'écoulement naturel des eaux.

Deux OAP (habitat) sont situées sur le secteur à risque en matière d'inondation (OAP Saint-Paul et Murière), ce qui constitue une contrainte forte pour leur définition. Néanmoins, certaines orientations affichées pour la prise en compte de ce risque sont libellées de manière imprécise (« *implanter le bâti sur les secteurs les moins impactés par le risque* », « *maintenir une capacité de stockage équivalente à celle existante* » ou « *respecter les préconisations du PPRI* », sans rappel de ces préconisations). **Ces orientations pourraient utilement être matérialisées et précisées dès la phase de définition de l'OAP pour assurer leur traduction opérationnelle.**