



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à la révision du plan local d'urbanisme de Cusset (03)**

Avis n° 2018-ARA-AUPP-683

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dans sa réunion du 16 avril 2019, a donné délégation à Pascale Humbert, membre permanent, en application des articles 3 et 4 de sa décision du 14 mai 2019 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis relative à la révision du PLU de Cusset.

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

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la communauté d'agglomération Vichy Communauté, le dossier ayant été reçu complet le 18 mars 2019.

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

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée et a transmis un avis le 26 avril 2019.

A en outre été consultée la direction départementale des territoires du département de l'Allier qui a produit une contribution le 15 avril 2019 ;

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.

Avis

1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux.....	4
1.1. Présentation du territoire communal.....	4
1.2. Présentation du projet de révision du PLU.....	5
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	6
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	6
2.1. État initial de l'environnement et enjeux environnementaux.....	6
2.2. 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.....	7
2.3. Cohérence externe.....	8
2.4. 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.....	8
2.5. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	8
2.6. Résumé non technique.....	9
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.....	9
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	9
3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques.....	10
3.3. Préservation et valorisation du paysage naturel et urbain.....	12

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

1.1. Présentation du territoire communal

La commune de Cusset est située dans le sud-est du département de l'Allier ; elle appartient à la communauté d'agglomération de Vichy dont elle est la 2^e ville la plus importante. L'urbanisation s'est développée à l'ouest du territoire communal, en extension de l'urbanisation vichyssoise. Le tissu bâti continu relie ainsi la ville de Vichy au centre-ville historique de Cusset. Une zone d'activité s'étend depuis Vichy au nord de la ville, sans discontinuité du bâti.



La commune comptait 12 918 habitants en 2015 (source INSEE) ; elle a connu une baisse démographique de – 450 habitants entre 2010 et 2015, soit un taux moyen annuel de -0,7 %.

La commune de Cusset se situe dans le périmètre du SCoT Vichy Val d'Allier approuvé le 18 juillet 2013, où elle est identifiée comme « cœur urbain ».

Le territoire est parcouru par les rivières du Sichon et du Jolan (affluents de l'Allier) et est caractérisé par de nombreuses zones humides.

En termes de patrimoine naturel, le sud-est du territoire communal est concerné par le site Natura 2000 « Gîtes à chauves-souris, contreforts et montagne bourbonnaise » et la ZNIEFF de type 1 « Vallée du sichon a l'ardoisière ».

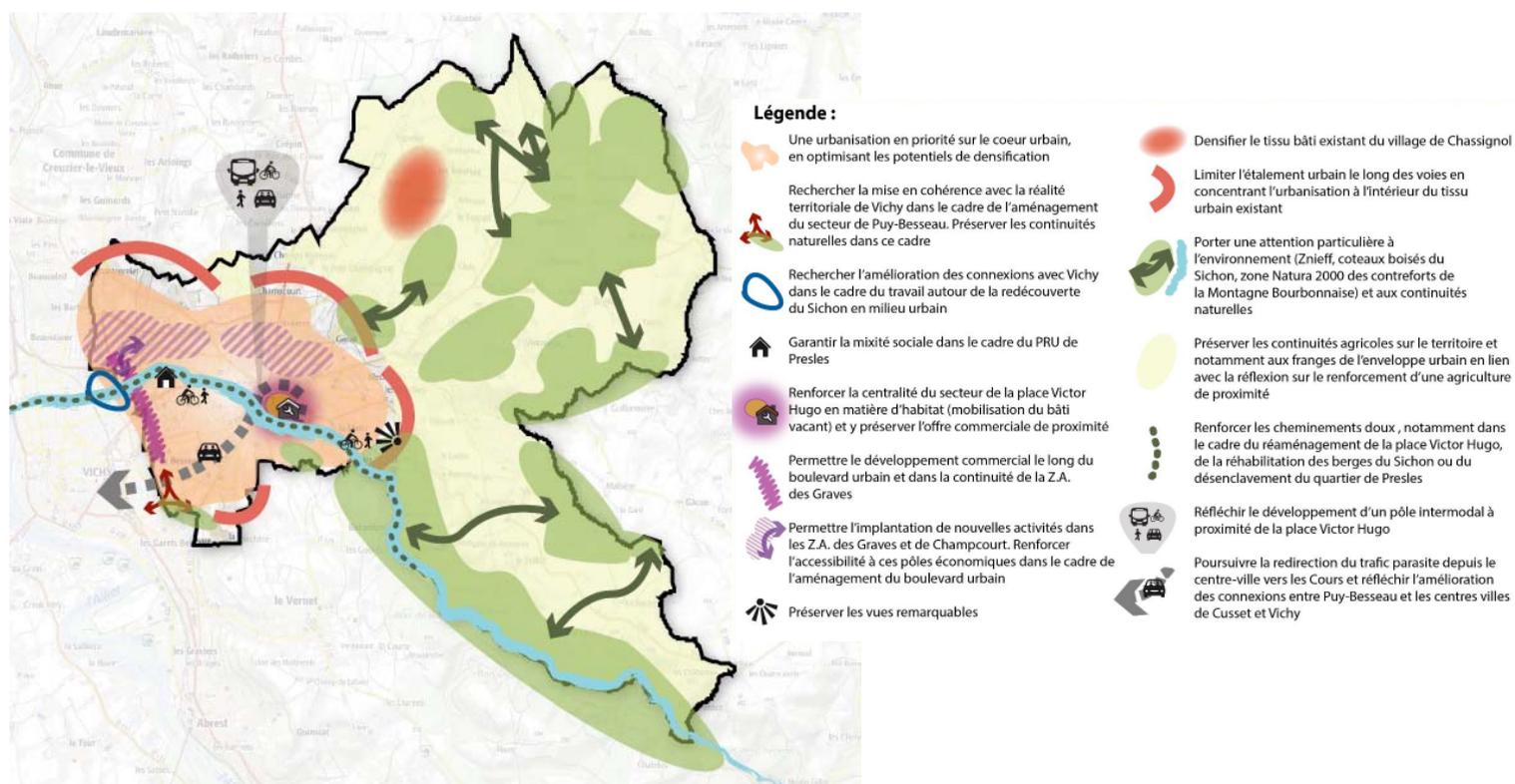
1.2. Présentation du projet de révision du PLU

La commune de Cusset est dotée d'un plan local d'urbanisme approuvé le 7 février 2007. La commune a prescrit la révision du PLU le 15 avril 2015 afin de le rendre compatible avec le SCoT Vichy Val d'Allier. Elle a pour objectif d'accueillir 1000 habitants à horizon 2030, soit une croissance annuelle de + 0,42 %, et la production de 702 logements avec un besoin foncier estimé à 45,14 hectares.

Les objectifs retenus dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) sont :

- renforcer la centralité et l'attractivité de la commune à l'échelle communautaire, tout en maîtrisant le développement de l'urbanisation ;
- préserver l'espace agricole ;
- préserver les richesses paysagères, environnementales et patrimoniales locales.

Les orientations du PADD sont exprimées sous la forme du schéma de synthèse suivant¹ :



1 PADD, page 19

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- la maîtrise de la consommation d'espace et la limitation de l'étalement urbain, du fait d'une forte consommation d'espace (près de 124 hectares) sur la décennie précédente,
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité (espaces boisés, zones humides, ...)
- la préservation et la valorisation du paysage naturel et urbain.

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

Le rapport d'évaluation environnementale se trouve dans le tome II du rapport de présentation. Il présente globalement bien les informations attendues par le code de l'urbanisme (articles R.151-1 à 5).

Le rapport de présentation annonce que l'évaluation environnementale a été réalisée tout au long de la production des documents principaux du PLU², dans une démarche itérative. Toutefois, les informations permettant de vérifier l'évolution du projet de PLU au fil de cette démarche ne figurent pas dans le dossier.

Le dossier appelle plus précisément les remarques développées ci-après.

2.1. État initial de l'environnement et enjeux environnementaux

Le rapport de présentation présente une analyse des secteurs à forte sensibilité environnementale qui constituent la trame verte sur le territoire communal : réservoirs de biodiversité et corridors diffus ou altérés des espaces boisés. Des cartographies et photos étayent l'analyse et localisent des points de vigilance : les enjeux biodiversité (les cours d'eau principaux du Sichon et du Jolan, les zones humides) ; la trame verte et bleue identifiée sur le territoire communal, notamment l'identification d'un réservoir de biodiversité principal et les ruptures de continuités écologiques³ ; le risque inondation avec le PPRi (cours d'eau du Sichon et du Jolan) ; les points de vue paysagers à préserver.

Afin d'intégrer les éléments de la trame verte identifiée, le dossier présente une cartographie pertinente de croisement du zonage PLU (proposition de juillet 2018) et des enjeux environnementaux identifiés. L'échelle de la carte ne permet toutefois pas d'évaluer les éventuels changements apportés au zonage dans le projet de PLU arrêté.

Le rapport de présentation mériterait une analyse plus détaillée sur la nature et la valeur de la zone humide de Mercuriol, qui peut représenter un réservoir de biodiversité de qualité. Cette analyse complémentaire permettrait d'argumenter sur le projet d'urbanisation⁴ qui risque, à court terme, d'enfermer le site dans une zone urbanisée.

Le diagnostic du territoire permet de définir des secteurs à forte sensibilité environnementale. L'analyse

- 2 Diagnostic du PLU (version octobre 2016), PADD débattu en conseil communautaire du 20 septembre 2018, plan de zonage (différentes versions en 2018), OAP (octobre 2018) et règlement du PLU (version décembre 2018).
- 3 Urbanisation étendue du centre-ville, réseau de voies ferrées, réseau routier, carrières et CET (RP, tome II, page 22)
- 4 Zone d'urbanisation future (1AU)

ainsi réalisée, complétée par des cartes thématiques, permet une connaissance assez fine et localisée des enjeux environnementaux du territoire

L'analyse de la consommation d'espace montre que près de 124 hectares ont été consommés entre 2006 et 2016, dont 44,64 ha (36 %) pour l'habitat et 79,25 ha (64 %) pour les équipements et activités. Le dossier souligne également la part des logements vacants qui s'élève à 11 % (INSEE 2015) du parc, ce qui est important.

Le dossier identifie six points de vue remarquables⁵ le long des axes routiers RD62, RD25 et RD 906b, depuis les hauteurs pour des points de vue panoramiques ou depuis le fond de vallée pour le paysage urbain.

Le dossier pointe bien l'importance de l'urbanisation en extension du cœur urbain et le potentiel constructible très élevé (151 hectares) existant dans le PLU actuel⁶. Ceci met en évidence l'enjeu fort, à l'occasion de la révision du PLU, de maîtrise de la consommation d'espace et de l'étalement urbain sur le territoire de Cusset.

2.2. 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 projet de PLU est d'accueillir 1000 habitants à l'horizon 2030. Pour atteindre cet objectif, le projet de PLU prévoit la réalisation de 636 nouveaux logements, soit 37 à 38 logements par an. Le projet prévoit 94 logements sur le centre-ville et 97 logements dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain (PRU) sur le quartier de Presles avec une densité de 30 logements / hectare, en cohérence avec les orientations du SCoT, et 445 logements répartis dans l'enveloppe bâtie périphérique avec une densité de 15 logements par hectare.

Au global, le projet détermine un besoin foncier de 47,85 hectares pour assurer la création de ces nouveaux logements en tenant compte d'une réduction de la vacance de 9 à 7,5 % et en tenant compte d'une rétention foncière de 10 % sur le centre et de 25 % sur le reste du territoire, ce qui semble pertinent pour une commune du « cœur urbain » du SCoT.

Le projet prévoit de limiter l'urbanisation en extension le long des axes routiers ou dans les hameaux. Toutefois, le PLU n'explique pas la localisation des zones d'urbanisation future en extension de la zone bâtie, notamment sur les secteurs de Mercurol (3,9 hectares) et de la Vernière (4,6 hectares). Ces secteurs sont situés dans une zone « point noir »⁷ (Mercurol) et au sein d'un réservoir de biodiversité (la Vernière), secteur actuellement classé en espace boisé classé du PLU. Plus globalement, l'ensemble des zones d'urbanisation en limite des réservoirs de biodiversité ou à proximité des cours d'eau mériteraient d'être davantage justifiées.

Concernant les zones d'activités, le projet de PLU n'apporte pas de changement au zonage actuel, sans argumenter davantage sur la réalité des besoins en foncier (5 hectares). Ainsi, les disponibilités foncières existantes sur le secteur de la Perche, situé en extension d'une zone à vocation d'habitat pavillonnaire, consommeront à terme des terres agricoles. Le maintien de cette délimitation aurait mérité d'être justifié au regard des disponibilités résiduelles au sein de la zone déjà urbanisée et des espaces d'activités existants sur les communes de Vichy et Bellerive.

5 Rapport de présentation, tome II, page 77

6 Rapport de présentation, tome I, page 12, 13 et 14

7 Cartographie de la trame verte et bleue, page 52 du Rapport de présentation, Tome I

Plus généralement, le dossier ne justifie pas assez l'extension de l'urbanisation à proximité des secteurs sensibles identifiés. **L'Autorité environnementale recommande de compléter la justification du projet de PLU concernant les secteurs d'extension en frange urbaine, notamment pour le secteur de La Perche, en zone d'activité.**

2.3. Cohérence externe

L'articulation du PLU avec les documents de rang supérieur fait l'objet d'un paragraphe spécifique découpé selon les enjeux propres au territoire de la commune. Pour chaque partie, le document présente l'articulation du projet de PLU avec le document de rang supérieur : SCoT Vichy Val d'Allier, charte « Pays Vichy-Auvergne », SDAGE Loire-Bretagne et SAGE Allier Aval, Loi Montagne, SRCE Auvergne. Ce choix de découpage par enjeux complexifie l'analyse de la cohérence externe du document. Cela étant, les informations et analyses proposées permettent de démontrer la cohérence du PLU avec les documents de rang supérieur.

La commune de Cusset étant étroitement liée, d'un point de vue de l'urbanisme, avec celle de Vichy, il aurait été pertinent de présenter la cohérence entre les PLU des deux communes, notamment sur la question de la densité en terme d'habitat et des besoins en termes de zones d'activités.

2.4. 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

Le rapport de présentation mentionne que l'analyse des incidences a été effectuée par un bureau d'études directement mandaté pour cette mission. Il indique également que l'analyse a pris la forme d'une démarche itérative afin d'adapter le projet de PLU tout au long de la procédure.

Les conclusions sont présentées sous forme de tableau synthétique classant, selon les enjeux du territoire, les recommandations et mesures réglementaires permettant d'éviter ou réduire les impacts négatifs du projet de révision de PLU. Le dossier évoque également des « mesures améliorantes », sans toutefois expliquer et justifier cette qualification.

Le caractère itératif de l'analyse n'apparaît pas dans le dossier. Des exemples concrets d'évolutions apportées au projet pour tenir compte des enjeux environnementaux auraient permis de mieux comprendre la pertinence des mesures proposées.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le paragraphe sur ce point.

2.5. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets

Le PLU propose quatre thématiques de suivi relatives à l'évolution de l'urbanisation (étalement urbain, impact sur les terres agricoles, densification des secteurs urbanisés, impact paysager), l'objectif étant de suivre les effets du PLU sur la consommation d'espace et l'impact de l'urbanisation sur les terres agricoles et les paysages, ce qui paraît pertinent.

Le dispositif de suivi reste cependant vague quant aux modalités mises en œuvre et à la fréquence des recueil de données pour la plupart des indicateurs. La fréquence est comprise entre 2 et 5 ans, avec « un

*pas maximal de 5 ans*⁸». La fréquence n'étant pas clairement déterminée, le dispositif ne permet pas de s'assurer que le suivi permettra d'identifier « à un stade précoce » les impacts négatifs imprévus du projet de PLU sur l'environnement.

De plus, la méthode concernant les enjeux paysagers n'est pas décrite. Le rapport indique seulement que l'analyse sera effectuée par « *appareil photographie et GPS terrain* ». Sans plus de précisions, la mise à jour de cet indicateur paraît incertaine.

On peut également s'interroger sur l'absence d'indicateur spécifique au suivi de la préservation des réservoirs de biodiversité identifiés au sein du territoire communal et de celle zones humides. Il serait opportun de suivre l'impact de la mise en œuvre du PLU sur ces secteurs sensibles.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le dispositif de suivi des dispositions du PLU sur ces points.

2.6. Résumé non technique

Le dossier comprend un résumé non technique qui rappelle les objectifs démographiques du PLU et les besoins en logements d'ici 2030, les enjeux environnementaux et les recommandations faites dans le cadre de l'évaluation environnementale.

S'il détaille la cohérence du projet avec les documents de rang supérieur, il présente néanmoins l'inconvénient d'une présentation trop succincte et incomplète qui ne lui permet pas de remplir son rôle pédagogique. Le document n'apporte pas clairement au public les éléments nécessaires à la compréhension du projet lui-même et des apports de l'évaluation environnementale⁹.

L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel pour la participation du public. Elle recommande de compléter le résumé non technique dans le sens évoqué ci-dessus.

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

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

Le projet de PLU prévoit d'urbaniser près de 4 ha dans le centre-ville, pour 94 logements (soit une densité de 1logt/412 m²) et près de 44 ha sur les franges pour réaliser 445 logements neufs (soit une densité de 1log/1000 m²). Le plan de zonage fixe les limites des zones urbaines au bâti existant afin de limiter l'étalement urbain.

Les zones urbaines sont différenciées selon la densité. Sont ainsi identifiés le cœur historique de la ville (zone UA) et les zones limitrophes, dont une zone marquée par des constructions en linéaire (UB) encadrée par une zone mixte beaucoup plus importante (UC). L'ensemble de ces zones caractérisent l'urbanisation pavillonnaire de Cusset.

Les zones en franges urbaines (UG), moins denses, se sont développées le long des axes routiers en périphérie de la ville. Leur délimitation prend en compte les parcelles déjà bâties avec pour objectif de favoriser la densification de la zone.

8 Rapport de présentation, tome II, §6.2

9 Conformément à l'article R.151-3-7° du code de l'urbanisme

Afin d'encadrer l'aménagement et la densification des zones urbaines, le projet de PLU propose six orientations d'aménagement et de programmation sectorielles (OAP) dont trois en zones urbaines et trois en zones d'urbanisation futures¹⁰. Ces préconisations traduisent la volonté de la commune de maîtriser et optimiser les disponibilités foncières.

Cependant, le projet de PLU ne prévoit pas de priorisation dans l'aménagement des secteurs. En effet, les six secteurs d'OAP sont classés pour trois d'entre eux en zone U (Secteur de Presles, du cours Lafayette et de Puy-Besseau) et pour trois autres en zone d'urbanisation future 1 AU ; tous sont d'urbanisation immédiate.

L'Autorité environnementale recommande que le PLU donne plus d'opérationnalité au phasage en distinguant parmi les OAP en zone AU celles qui pourraient n'être urbanisables que dans un second temps, à l'occasion d'une procédure d'évolution du PLU. Ceci permettrait de s'assurer une consommation d'espace maîtrisée, en fonction de la réalité des besoins liés à une arrivée effective de population.

La délimitation de la zone d'activité (Ui) reste calée sur celle du PLU existant avec l'objectif affiché de favoriser la densification, hormis au nord de la zone actuelle de La Perche. Cette délimitation, en extension de la zone urbanisée, semble contraire aux objectifs de maîtrise de l'étalement urbain.

Les possibilités d'extension de la zone d'activités mériteraient d'être ajustées et éventuellement phasées au regard des capacités foncières existantes sur le reste du cœur de l'agglomération.

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

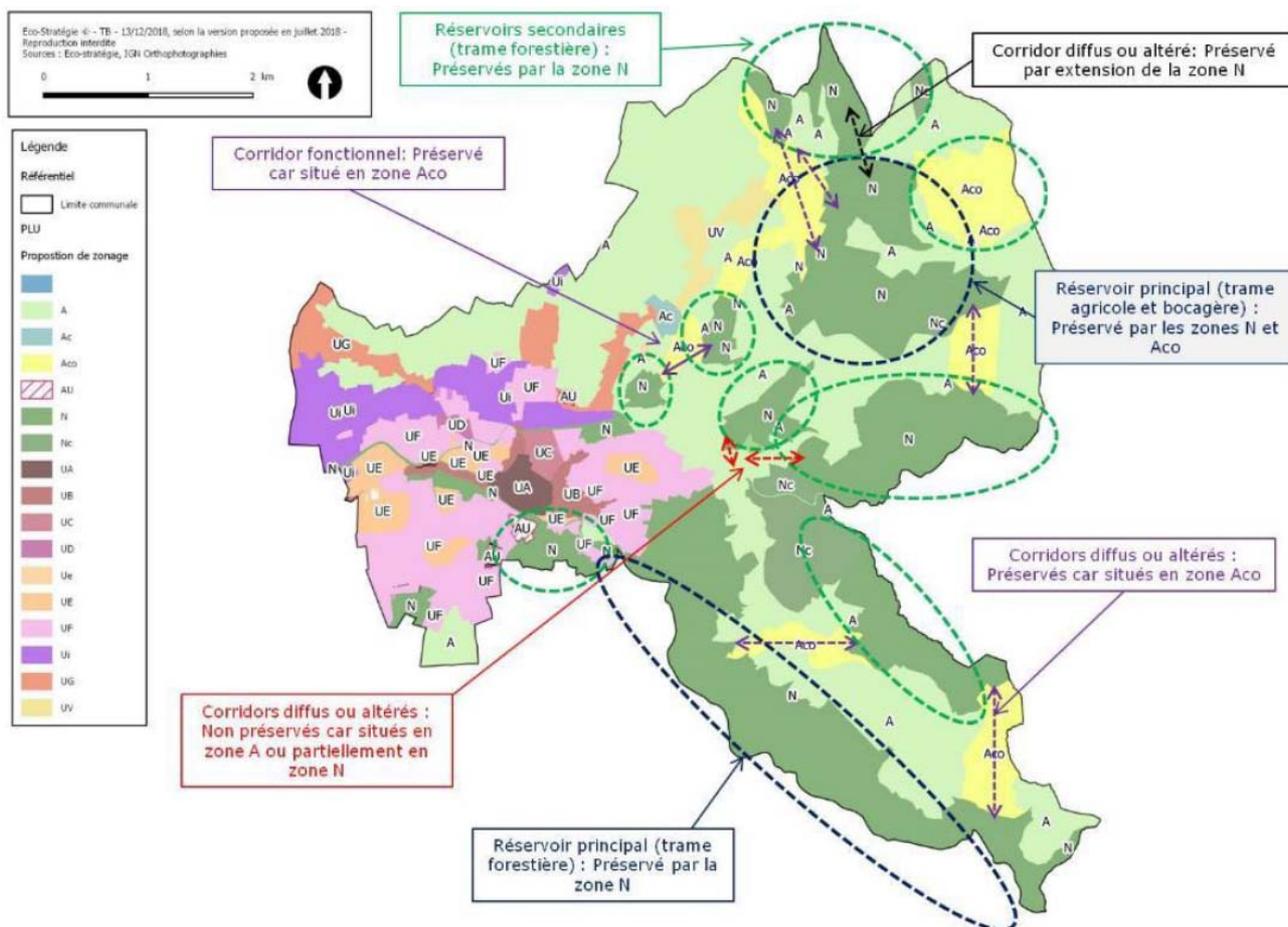
En termes de protection de la biodiversité, des milieux naturels et du paysage, le PLU prévoit des prescriptions afin de préserver précisément des secteurs à enjeux. Ils bénéficient d'une protection par un classement en zone naturelle N (même au cœur de la zone urbaine) ou par l'identification en tant qu'éléments de paysage à préserver¹¹ (cours d'eau, boisement, arbres isolés, haies).

Le dossier présente une cartographie de croisement des enjeux environnementaux et d'un projet de zonage proposé dans le cadre de l'étude du PLU¹² :

10 L'urbanisation des zones 1AU est conditionnée à une opération d'aménagement d'ensemble.

11 Au titre du L.151-23 du code de l'urbanisme

12 Projet de zonage de juillet 2018, tome II, page 23



Les zones de forte probabilité de humides recensées dans le SAGE Allier Aval ont fait l'objet d'analyse terrain afin de confirmer la présence de zone humide¹³. Elles sont reportées dans le plan de zonage. Hormis pour la zone humide du secteur de Mercuriol, elles se situent en dehors des zones constructibles du projet de PLU. Afin de protéger la continuité écologique liée à la trame bleue, le PLU identifie les cours d'eau et leurs abords et les protège par une zone inconstructible¹⁴.

Les sites inventoriés au titre de Natura 2000 et ZNIEFF sont classés en zone naturelle¹⁵. Le PLU protège également certains arbres et haies arbustives identifiés dans le plan de zonage. Les corridors sont maintenus en zone naturelle Nco ou agricole Aco.

Les secteurs répertoriés comme zones sensibles (Natura 2000 et ZNIEFF) sont classés dans le PLU en zone naturelle (N), à protéger notamment d'un point de vue esthétique ou écologique. La zone naturelle est cependant constructible pour un certain nombre de projets¹⁶, notamment les exploitations forestières et les locaux techniques et industriels des administrations publiques et assimilés. Toutefois le PLU encadre ces constructions en conditionnant la création de logements à des changements de destination de bâtiments repérés dans le plan de zonage, et l'implantation d'industrie et d'entrepôts au lien direct à l'exploitation de

13 Page 19 RP tome II

14 L.151-23 du code de l'urbanisme.

15 Natura 2000 « Gîtes à chauves-souris, contreforts et Montagne bourbonnaise », ZNIEFF de type « Vallée du Sichon à l'Ardoisière »

16 Constructions autorisées sous condition : logement, hébergement hôtelier et touristique, industrie et entrepôt liées et nécessaires à l'exploitation de carrière.

la carrière¹⁷.

La question se pose de la préservation de la zone humide du secteur de Mercurol qui sera, à terme, enclavée au sein du bâti. Le secteur fait l'objet d'une OAP¹⁸ qui identifie la nécessité de préserver une « *continuité de nature* », a priori susceptible de réduire les impacts de l'urbanisation sur ce réservoir de biodiversité. L'absence de connaissance au niveau de l'état initial sur les fonctionnalités de cette zone humide ne permet toutefois pas de garantir que l'OAP prévoit des dispositions suffisantes pour assurer sa protection.

Hormis ce point spécifique, les dispositions réglementaires du PLU sont globalement adaptées pour assurer une bonne prise en compte des continuités écologiques et des réservoirs de biodiversité identifiés sur la commune.

3.3. Préservation et valorisation du paysage naturel et urbain

Le PLU a pour objectif de préserver les richesses paysagères, environnementales et patrimoniales locales et l'affiche comme orientation dans le PADD.

Le dossier présente des orientations d'aménagement et de programmation thématiques avec pour objectif de minimiser l'impact paysager des nouvelles constructions. Sont ainsi traitées les questions de hauteur et d'implantation des nouvelles constructions. Le thème de l'insertion paysagère du bâti est décliné en zone agricole et naturelle, dans les zones d'activités et en aménagement de cœurs d'îlots.

Le règlement des zones agricoles et des zones urbaines (activités et habitat) renvoie aux préconisations des OAP, leur donnant ainsi un caractère prescriptif.

Plus généralement, le règlement des franges urbaines en limite des zones agricoles et naturelles (UG), définit des prescriptions sensées préserver l'impact paysager des nouvelles constructions.

Les points de vue paysagers à préserver dans le PLU sont classés en zone agricole, voire zone agricole inconstructible pour quatre d'entre eux¹⁹.

Le PLU mériterait d'être complété afin présenter les enjeux de ces points de vue et le degré de protection à apporter à chacun. Ce complément d'information permettrait de mieux comprendre la raison d'une différence de classement dans le zonage du PLU entre la zone agricole constructible et la zone agricole non constructible.

Les dispositions du PLU contribuent toutefois de façon globalement satisfaisante à l'objectif de préservation du paysage naturel et urbain.

17 La carrière fait l'objet d'un zonage particulier (Nc)

18 OAP n°1 – secteur de la rue de Mercurol

19 Zone Ap