



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à la révision générale du plan local d'urbanisme
de la commune de Cournon d'Auvergne (Puy-de-Dôme)**

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00386

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 23 janvier 2018 à Lyon. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision générale du plan local d'urbanisme de la commune de Cournon d'Auvergne (63).

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, Michel Rostagnat.

Entre le 24 et le 30 janvier 2018, des échanges complémentaires par voie électronique entre les membres présents le 23 janvier ont permis la mise au point finale de l'avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la métropole Clermont Auvergne Métropole, le dossier ayant été reçu complet le 30 octobre 2017.

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, le directeur général de l'agence régionale de santé a été consulté et a transmis un avis le 18 décembre 2017.

Le directeur départemental des territoires du Puy-de-Dôme a également été consulté et a produit une contribution le 29 décembre 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.

Synthèse de l'Avis

Avec environ 19 500 habitants, Cournon d'Auvergne est la deuxième ville de l'agglomération clermontoise. Limitrophe de Clermont-Ferrand, elle fait partie du « cœur métropolitain » défini par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Clermont. Bien que son caractère urbain soit affirmé, elle présente également des espaces naturels ou agricoles préservés et diversifiés, d'un caractère exceptionnel.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux concernant son projet de plan local d'urbanisme (PLU) sont :

- la valorisation du foncier disponible et son optimisation pour permettre à la ville d'assurer son rôle d'accueil au sein du cœur métropolitain tout en contribuant à la lutte contre l'étalement urbain ;
- l'amélioration du cadre de vie, notamment la préservation des paysages naturels et urbains et l'intégration des besoins en matière de mobilité ;
- la préservation des fonctionnalités des espaces naturels et agricoles.

Le rapport de présentation est globalement de bonne qualité, bien documenté et suffisamment illustré. Il comporte cependant quelques insuffisances sérieuses, notamment :

- les milieux thermophiles et les zones humides ne sont pas localisés à un niveau de précision suffisant pour une utilisation opérationnelle dans le cadre d'un PLU,
- la justification des choix en matière d'urbanisation apparaît très insuffisante, voire parfois inexistante.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement et de reprendre l'explication des choix du projet de PLU, en particulier de justifier de façon approfondie les différences entre le projet retenu et le SCoT, notamment en analysant l'impact des options retenues sur les secteurs péri-urbains de la métropole.

En effet, le SCoT fixe un objectif d'infléchissement de la dynamique d'urbanisation qui a prévalu les années antérieures (important développement des territoires périurbains induisant notamment une forte consommation d'espace) en renforçant le développement sur les polarités, en particulier le cœur métropolitain, pour le limiter sur les territoires périurbains. Or, le projet de PLU se fonde sur un scénario de croissance "*fil de l'eau sur la période 2006-2015*" sensiblement inférieur aux dispositions prévues par le SCoT en matière de croissance démographique et de construction de logements. À côté de ses conséquences directes sur le territoire communal (cf. ci-après), le projet de PLU peut donc également avoir des conséquences indirectes négatives en favorisant le développement de la péri-urbanisation et l'étalement urbain dans les 2ème et 3ème couronnes de la métropole.

En matière de gestion économe du foncier sur le territoire communal, les objectifs de densité de logements du projet de PLU sont également sensiblement inférieurs à ceux du SCoT et les dispositions prescriptives du règlement et des OAP apparaissent insuffisantes pour garantir une gestion optimisée du foncier, tant pour l'habitat que pour les activités économiques.

En matière de cadre de vie, de paysage et de préservation des espaces naturels et agricoles, si le projet de PLU protège de manière efficace certains espaces naturels importants, d'autres types de milieux (corridors thermophiles en pas japonais, zones humides, ...) apparaissent insuffisamment protégés.

L'Autorité environnementale formule des recommandations sur ces différents points pour renforcer les dispositions prescriptives du projet de PLU dans le sens d'une meilleure efficacité.

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

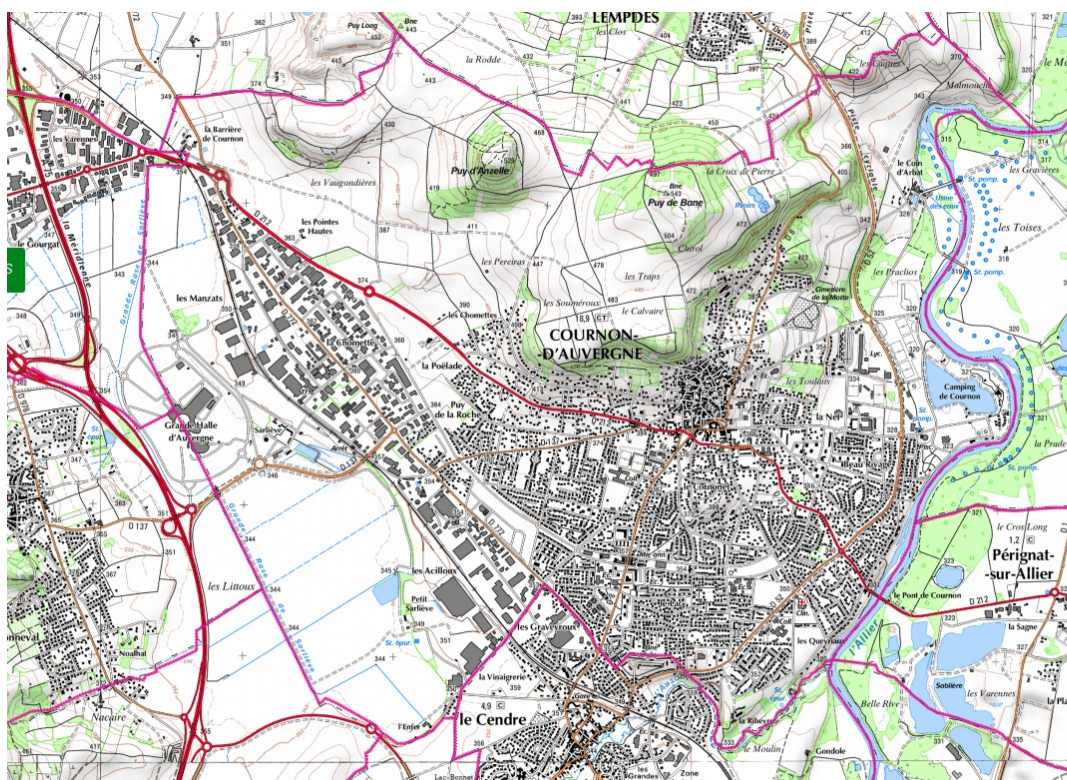
Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de PLU et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Le contexte communal.....	5
1.2. Le projet de PLU.....	6
1.3. Les enjeux retenus par l’Autorité environnementale.....	7
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	7
2.1. Caractère complet du rapport d’évaluation environnementale.....	7
2.2. État initial de l’environnement, enjeux et perspectives d’évolution.....	8
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.....	9
2.4. Analyse des incidences notables probables du PLU sur l’environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	12
2.5. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets du PLU.....	12
3. La prise en compte de l’environnement par le projet de PLU.....	13
3.1. Optimiser l’utilisation du foncier disponible.....	13
3.2. Préserver et valoriser le cadre de vie et les paysages.....	14
3.3. Préserver les fonctionnalités des espaces naturels et agricoles.....	15

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

1.1. Le contexte communal

Avec environ 19 515 habitants (données INSEE 2014), la ville de Cournon d'Auvergne (ou Cournon) est la deuxième ville de l'agglomération clermontoise en termes de population¹. Elle est limitrophe de Clermont-Ferrand et participe à la première couronne, ancienne, de périurbanisation. Localisée à immédiate proximité de l'autoroute A75, elle constitue l'une des portes d'entrée principales dans l'agglomération en venant du sud et du sud-est. Elle est également desservie par le réseau de transports en commun de l'agglomération et dispose d'une gare SNCF (liaison vers Clermont-Ferrand). Cournon est incluse dans la métropole « Clermont Auvergne métropole »² (environ 284 000 habitants), pour laquelle un plan local de l'habitat (PLH) a été défini pour la période 2014-2019. Dans le cadre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Clermont³, elle fait partie du « cœur métropolitain », qui désigne les 17 communes-centre qui doivent accueillir 70 % des objectifs de logements du SCoT sur la période 2011-2030⁴.



Source : Datar

- 1 Derrière Clermont-Ferrand qui compte environ 140 000 habitants
- 2 La métropole « Clermont Auvergne Métropole » a été créée le 1^{er} janvier 2018. Elle est issue de la communauté urbaine qui pré-existait.
- 3 Le SCoT du Grand Clermont a été approuvé le 29 novembre 2011. Il définit un projet de territoire pour 108 communes et environ 400 000 habitants à horizon 2030.
- 4 Les besoins quantitatifs en logement pour l'ensemble du SCoT étant estimés à 45 000 logements, les 17 communes doivent accueillir environ 31 500 logements afin de lutter contre les phénomènes de forte péri-urbanisation observés vers les communes de seconde et troisième couronne à partir des années 2000.

Le développement démographique de Cournon, très rapide dans les années 60 à 80, s'est ralenti à partir des années 1990 pour devenir négatif autour des années 2000. Depuis mi-2005, sa croissance affiche à nouveau un certain dynamisme autour de +0,8 % par an. Le parc de logements de Cournon est très diversifié⁵, il forme une vaste enveloppe urbaine unique autour du centre historique. Le taux de vacance y est très faible.

Cournon dispose de nombreux équipements et services, dont certains rayonnent à l'échelle départementale voire auvergnate (Zénith d'Auvergne, par exemple). Elle offre environ 8700 emplois en 2011, principalement répartis entre le vieux bourg, la partie centrale et la zone d'activités. Elle comprend sur son territoire un vaste secteur d'activités économiques, actuellement occupé sur environ 200 ha, localisé dans la plaine ouest de la commune. Situé en entrée sud d'agglomération et en co-visibilité avec le plateau emblématique de Gergovie⁶ qui le domine, il regroupe des activités industrielles, artisanales et commerciales. D'après le rapport de présentation, cette zone a été urbanisée de manière peu organisée, elle présente des friches et des bâtiments vacants, ainsi que certains secteurs peu denses (RP Tome 1 p.28). Le SCoT prévoit l'extension de ce secteur sur environ 150 ha (« Pôle de développement stratégique de la plaine de Sarliève »).

Bien que son caractère urbain soit affirmé, Cournon présente également des espaces naturels ou agricoles préservés et diversifiés d'un caractère exceptionnel : plusieurs secteurs sont ainsi protégés en tant que site Natura 2000 ou répertoriés en tant que ZNIEFF : la rivière Allier et ses abords ainsi que les Puys Long, d'Anzelle ou de Bane situés au nord⁷. L'activité agricole présente au pied des coteaux nord et dans la plaine de l'ouest (plaine de Limagne, reconnue pour son potentiel agronomique) contribue également à la richesse paysagère et écologique de la commune.

1.2. Le projet de PLU

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) présente le fondement du projet de PLU : « *préserver la ceinture verte naturelle et paysagère socle d'un cadre de vie préservé* » ; il décline sa mise en œuvre en deux périodes :

- « *temps 1 : organiser la ville des courtes distances* » (2016-2022),
- « *temps 2 : conforter la place de Cournon dans l'agglomération* » (2023-2027).

Le projet s'inscrit dans un scénario de croissance démographique « au fil de l'eau » qui correspond à une croissance annuelle de +0,77 %, soit environ +2000 habitants à l'horizon 2029. Ce scénario nécessite une mobilisation du foncier estimée à environ 24-26 ha⁸.

Ces objectifs se traduisent notamment de la manière suivante :

- pour la partie « habitat », le projet de PLU cible la construction de 1800 logements à l'échéance 2030 répartis ainsi :
 - 400 logements envisagés sur le site de Foumariaux (environ 12 ha en extension de l'enveloppe urbaine en 2 phases), encadré par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP)
 - 4 programmes, localisés dans le tissu urbain et encadrés par des OAP, prévoient la création d'au

5 La commune comprend, outre un secteur historique, plusieurs secteurs d'habitats collectifs denses, des secteurs d'habitats individuels ou groupés relativement denses (parcelles de 300 m² à 600 m²) et des secteurs d'habitats pavillonnaires lâches (parcelles supérieures à 1000 m²), selon le rapport de présentation, p.19-26, tome 1.

6 Plateau de Gergovie pour lequel une procédure de classement de site est en cours par le ministère de l'écologie

7 Ces derniers sont notamment protégés en raison de leur caractère xérothermique, ces coteaux secs pouvant abriter des milieux naturels sensibles à forte valeur patrimoniale tels que des pelouses sèches emblématiques de la biodiversité régionale. Un arrêté préfectoral de protection de biotope couvre également une partie de ce secteur.

8 cf. tome 2, p. 22.

- minimum 630 logements⁹,
 - Les logements restants (soit environ 700) devront être construits au sein de l'enveloppe urbaine, parmi les différentes disponibilités recensées (dents creuses...) ;
- pour la partie « économique », le PLU prévoit l'urbanisation du pôle stratégique de Sarliève, pour un total de 98 ha et l'encadre par une OAP¹⁰.

Outre le règlement graphique et écrit, quatre OAP thématiques complètent le projet communal. Elles définissent des principes d'aménagement concernant la trame verte et bleue, les entrées de ville, les liaisons douces et la valorisation du centre ancien.

1.3. Les enjeux retenus par l'Autorité environnementale

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

- la valorisation du foncier disponible et son optimisation pour permettre à la ville d'assurer son rôle d'accueil au sein du cœur métropolitain tout en contribuant à la lutte contre l'étalement urbain constaté à l'échelle de l'agglomération ;
- l'amélioration du cadre de vie et la valorisation des facteurs d'attractivité de la commune qui nécessitent en priorité la préservation des paysages naturels et urbains emblématiques du territoire mais également l'intégration des besoins en matière de mobilité en matière de priorisation des projets d'urbanisation ;
- la préservation des fonctionnalités des espaces naturels et agricoles, notamment ceux dont la valeur patrimoniale est reconnue sur 3 secteurs emblématiques : le val d'Allier à l'est, les coteaux et les Puys au nord et la plaine agricole de Sarliève à l'ouest.

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 dossier comprend un rapport de présentation en 2 tomes (tome 1 : « diagnostic territorial et état initial de l'environnement » ; tome 2 : « justifications des choix »), qui comprennent tous les éléments relatifs à l'évaluation environnementale. Le dossier est bien documenté et suffisamment illustré et les informations qu'il contient sont cohérentes, ce qui contribue à la lisibilité du dossier.

Le tome 2 inclut notamment le résumé non technique (p.143-161). Ce dernier présente de manière satisfaisante les objectifs du projet de PLU, les enjeux environnementaux de la commune et la manière dont ils ont été pris en compte lors de l'élaboration du PLU.

La méthodologie suivie pour réaliser l'évaluation environnementale est également présentée dans le tome 2 (p.140-142). Le caractère itératif de la démarche est illustré à travers différentes étapes de réflexion

9 Il s'agit des programmes concernant les quartiers « Dôme-Clemenceau », « Collège M. Bloch », « République » et les objectifs fixés dans les OAP correspondantes. En revanche, l'OAP relative au quartier de la Gare à vocation mixte, « habitat-activités » ne fixe aucun objectif cible de logements.

10 L'OAP relative à ce projet distingue deux secteurs respectivement de 23 ha au nord et de 150 ha au sud. Ils sont urbanisables à hauteur de 98 ha dans le cadre du présent PLU, un vaste secteur inclut dans un périmètre inondable étant classé en zone N et donc, non constructible.

mises en œuvre pour élaborer le PLU (temps d'échange, visite de terrain, consultation). Même si les avancées concrètes de cette démarche ne font pas l'objet d'une présentation synthétique, la méthodologie présentée est cohérente avec les autres parties du document qui présentent, de manière plus détaillée, les choix opérés, les incidences environnementales du PLU et les mesures d'évitement et de réduction des impacts négatifs.

L'articulation du PLU avec les autres documents d'urbanisme et les plans et programmes de rang supérieur est développée p. 98-132 du tome 2. Sur ce point, le dossier effectue une analyse méthodique et la présentation thématique permet, de plus, une approche synthétique.

Sur le fond, cependant, l'examen de la compatibilité avec le SCoT, le PLH ainsi que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Allier-Aval est très insuffisant et mérite d'être complété sur certains points faisant l'objet de remarques dans les paragraphes ci-dessous.

2.2. État initial de l'environnement, enjeux et perspectives d'évolution

Le rapport de présentation aborde l'ensemble des thèmes relatifs à l'environnement du territoire communal (paysage, trame verte et bleue, mutations socio-démographiques et habitat, activités économiques, mobilité, risques naturels et technologiques, ressources en eau, qualité de l'air et traitement des déchets).

Pour la plupart, ces thèmes sont suffisamment développés pour constituer un état des lieux du territoire adapté aux principaux enjeux identifiés. Les thèmes suivants méritent toutefois d'être approfondis afin de mieux rendre compte des évolutions observées sur le territoire :

Consommation d'espace et foncier disponible : Le dossier rend notamment compte de manière étayée du rythme de consommation d'espace estimé à environ 12ha/an sur les 10 dernières années¹¹ et du potentiel de densification au sein de l'enveloppe urbaine. Ce dernier est estimé à environ 59 ha (RP1 p.157-160). Le dossier explique par catégorie de secteur (RP1 p.161-163) dans quelle mesure ce potentiel peut être exploité en fonction des « contraintes » recensées sur le territoire (risques, enjeux paysagers ou de préservation de la biodiversité) : les documents graphiques et les explications données sont toutefois trop succinctes pour être compréhensibles. Ce point mériterait donc d'être mieux explicité, par exemple en superposant les cartes d'enjeux environnementaux avec celles du potentiel urbanisable et en précisant la nature des « contraintes » observées : s'agit-il de servitudes qui empêchent l'urbanisation d'un secteur ou d'obligations réglementaires qui impliquent une urbanisation limitée ou particulièrement encadrée ?

Milieux naturels et continuités écologiques : le rapport présente les différents périmètres de protection et d'inventaire (sites Natura 2000, ZNIEFF¹² de type 1 et 2), les sous-trames constitutives de la trame verte et bleue¹³, la trame verte et bleue supra-communale dans laquelle cette dernière s'inscrit, ainsi qu'une analyse de la trame verte urbaine. Le niveau de précision des éléments présentés est généralement adapté aux enjeux. Cependant, en ce qui concerne les milieux thermophiles, seuls sont présentés les éléments du schéma régional de continuité écologique (SRCE). Ces éléments ne sont pas d'une précision qui permet leur utilisation opérationnelle au niveau d'un PLU ; le SRCE spécifie d'ailleurs clairement que leur délimitation doit être précisée par les documents d'urbanisme à leur échelle. Cette insuffisance est particulièrement dommageable pour les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le PLU. Il en est de même pour les zones humides.

11 Cette dernière est globalement répartie à parts égales entre l'habitat, les équipements et les activités économiques et commerciales.

12 ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

13 sous-trames : forestière, milieux ouverts, milieu thermophiles, aquatique et humide

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement par une identification précise des milieux thermophiles et des zones humides, au minimum sur les zones actuellement non bâties que le projet de PLU permettra d'ouvrir à l'urbanisation.

Agriculture : Le diagnostic agricole est relativement succinct par rapport à l'enjeu potentiel que constitue cette activité. Le dossier présente l'état des lieux du secteur et dresse quelques perspectives de son évolution, mais il n'analyse pas les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan et notamment les conflits potentiels entre agriculture et urbanisation, sur la plaine de Sarliève (nord et sud) et la frange agricole des coteaux à proximité immédiate des habitations.

En égard à la haute valeur agricole des terres de Limagne et à l'importance de l'activité agricole dans ce secteur, l'Autorité environnementale recommande d'approfondir le volet agricole de l'état initial de l'environnement.

Paysage : L'étude paysagère rend compte, de manière argumentée, du potentiel exceptionnel dont dispose la commune en raison des reliefs proches ou éloignés et de sa localisation en entrée de ville le long d'axes routiers importants (proximité de l'A75, et routes départementales). Elle constate également la dégradation de l'ambiance urbaine liée au développement peu organisé de la zone d'activités existante. Elle traite toutefois de manière insuffisante les enjeux que constitue le potentiel classement du site de Gergovie¹⁴. Pour l'analyse des co-visibilités entre la plaine de Sarliève et le plateau de Gergovie, le diagnostic de l'étude « Loi Barnier – Amendement Dupont »¹⁵ mériterait d'être mieux exploité dans le rapport de présentation.

Mobilité : De même, la partie relative aux déplacements rend compte de la situation actuelle mais ne tire pas les conséquences de projets d'infrastructure qui pourraient impacter le territoire de la commune (élargissement de l'A75, contournement de Cournon, boulevard sud-ouest de l'agglomération) en constituant de nouvelles pressions à l'urbanisation (pour le résidentiel et les activités), à plus ou moins long terme.

Risque : l'entreprise Antargaz fait l'objet d'un plan de prévention des risques technologiques en cours d'élaboration. Sa localisation au sein de la zone d'activité existante, mérite également d'être mentionnée ainsi que les conséquences des différentes options envisageables pour gérer les risques industriels qu'elle présente (déménagement ou interdiction de l'urbanisation nouvelle dans le secteur concerné).

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

La justification des choix du PLU est développée dans le tome 2.

Pour justifier le besoin de construction, le rapport détaille dans un premier temps l'évaluation du « point mort »¹⁶. Cette évaluation est fondée, de manière crédible, sur la base des tendances passées ou en anticipant des phénomènes socio-démographiques de manière justifiée.

14 La procédure de classement de ce site, en cours, n'est pas évoquée.

15 Cette étude est réglementairement obligatoire en raison de la présence d'une voie classée à grande circulation (RD137) le long du projet de pôle stratégique de Sarliève

16 Le point mort correspond à un besoin de création de logements sans augmentation de la population (dessalement des ménages, renouvellement du parc, évolution de la vacance...). En l'occurrence, il s'élève à 676 logements sur la durée du PLU, soit environ 38 % du besoin total du scénario retenu.

Le scénario de développement démographique retenu pour l'élaboration du projet fait ensuite l'objet d'une explication détaillée. Le dossier présente en effet les 5 scénarios démographiques qui ont été envisagés pour calibrer les besoins en matière de logements :

- scénario 1 : augmentation de la population identique à celle des 15 dernières années (+0,15 %/an) ;
- scénario 2 : hausse de la population calée sur celle des 10 dernières années (+0,5 %/an) ;
- scénario 3 : poursuite de la croissance démographique observée entre 2006 et 2011 (+0,77 %/an) ;
- scénario 4 : accélération de la croissance démographique (+1,1 %/an) ;
- scénario 5 : développement soutenu pour atteindre les objectifs du SCoT et du PLH (+1,48 %/an).

Le SCoT fixe en effet un objectif d'infléchissement de la dynamique d'urbanisation qui a prévalu les années antérieures (important développement des territoires périurbains induisant notamment une forte consommation d'espace) en renforçant le développement sur les polarités, en particulier le cœur métropolitain, pour le limiter sur les territoires périurbains¹⁷.

Les différents scénarios sont comparés en matière de besoins en équipements scolaires et crèches, d'émission de gaz et effet de serre, de demande en énergie, de déplacements, de gestion de l'eau et des déchets, par les habitants de la commune.

Le rapport indique¹⁸ enfin que « *le scénario choisi est le scénario 3 "fil de l'eau sur la période 2006-2015" [...] Au regard des périodes passées, le scénario SCoT (scénario 5) n'était pas réaliste pour la commune* », sans plus de précision sur le fond autre que :

- « *le rythme de construction doit être suivi d'une mise à niveau des équipements, des services et ce scénario 5 ne permet pas d'assurer dans de bonnes conditions cette adaptation* » ;
- « *le rythme de construction imposé par le scénario 5 (plus de 200 logements/an) paraît peu réaliste par rapport à celui constaté au cours des 5 dernières années (80 logements/an)* », le scénario 3 étant intermédiaire (130 logements/an).

Cette justification paraît pour le moins insuffisante pour expliquer un choix très en retrait par rapport aux objectifs du SCoT et au rééquilibrage qu'il prescrit, sans explication par ailleurs sur ce qui pourrait compenser ce choix¹⁹.

En ce qui concerne le besoin de mobilisation de foncier pour l'habitat, le rapport indique que Cournon dispose, au sein de l'enveloppe urbaine, d'un potentiel de foncier disponible d'environ 48,5 ha parmi lesquels 21 ha sont effectivement mobilisables²⁰. Partant de ce constat, la quasi-totalité des besoins de foncier pour l'habitat (estimés à 23-26ha pour le scénario retenu) devrait pouvoir être couverte sans nécessité de nouvelle ouverture à l'urbanisation. Le rapport indique cependant que 12 ha seront ouverts à l'urbanisation en extension, sans autre justification que « *la mobilisation de foncier au sein du tissu urbain n'est pas aisée et peut prendre du temps* ». Là encore, cette justification paraît très insuffisante²¹ au regard des enjeux environnementaux liés à la modération de la consommation d'espace et à la lutte contre l'étalement urbain.

17 cf. SCoT du Grand Clermont, PADD p. 23, et DOG p. 16.

18 cf. RP2, p. 22

19 NB : on peut noter par ailleurs que l'analyse ne prend pas en compte certains nouveaux potentiels facteurs de développement, notamment les différents projets d'infrastructures qui affectent la partie sud de la métropole.

20 Ces données sont issues du dossier (p.16 tome 2) et résultent de l'application d'un taux de rétention foncière variable selon la typologie des disponibilités. Elles excluent les secteurs situés dans les zones d'activités. Elles méritent toutefois d'être relativisées de la remarque émise au point 2.2 du présent avis qui constate la faiblesse des explications concernant le potentiel effectivement mobilisable du potentiel foncier en dents creuses.

21 NB : cette justification est d'autant plus insuffisante que l'évaluation du potentiel disponible à l'intérieur de l'enveloppe urbaine a bien pris en compte une rétention foncière relativement élevée, allant de 0,3 à 1 selon les secteurs (cf. tome 2, p. 16).

La partie relative au scénario choisi se termine par une comparaison des impacts des différents scénarios en matière de demande en énergie et de gaz à effet de serre. Elle conclut « *Ainsi, ce scénario [le scénario 3] induit un développement urbain qui générera des émissions de gaz à effet de serre plus importantes que les deux premiers scénarios et moindre que les derniers. Il s'agit d'un réel compromis entre les ambitions et les nécessités de développer la ville et de contenir les impacts de ce développement* ». Cette conclusion, qui laisse penser que le scénario retenu est plus vertueux en matière de gaz à effet de serre que le scénario du SCoT, paraît profondément erronée. Il est clair que, toutes choses égales par ailleurs, si l'on ne regarde que les émissions de gaz à effet de serre générées par les seuls habitants de la commune, celles-ci seront d'autant plus faibles qu'il y aura moins d'habitants. Mais si les futurs nouveaux habitants de la métropole ne peuvent pas s'installer dans le cœur métropolitain, ils s'installeront en périphérie et généreront donc, bien au contraire, plus de gaz à effet de serre. Il est donc clair que le scénario retenu génère au global plus de besoins en énergie, plus de déplacements et plus gaz à effet que le scénario du SCoT.

Enfin, en ce qui concerne les besoins de foncier pour les activités économiques et commerciales, le rapport indique que le projet de PLU prévoit, en prolongement des zones d'activité existantes sur la plaine de Sarliève, classées « parc de développement stratégique » par le SCoT, une zone à urbaniser à court terme (1AUA) et une zone à urbaniser suite à une modification du PLU (AUA). Pour justifier leur délimitation, le rapport indique simplement que ces zones sont calées sur les secteurs identifiés au SCoT²². Cette justification paraît tout à fait insuffisante. En effet, si le SCoT identifie bien le nord et le sud de la plaine de Sarliève comme parcs de développement stratégiques, il se contente de préciser leurs surfaces maximales et d'identifier grossièrement les zones sur une carte où l'ensemble du Grand Clermont figure sur demi-page A4²³. Le rapport de présentation devrait donc expliquer comment les objectifs du SCoT en matière d'ouverture à l'urbanisation des zones d'activités économiques sont déclinés à l'échelle communale. De plus, il devrait justifier pourquoi les 10 ha de dents creuses ou de friches recensés au sein de la zone d'activité existante ne sont pas mobilisés prioritairement pour répondre aux besoins d'espace pour les activités²⁴.

Il apparaît donc au global que la justification des choix en matière d'urbanisation apparaît très insuffisante, voire parfois inexistante. Certaines conclusions (gaz à effet de serre) paraissent de nature à induire le public en erreur. L'Autorité environnementale recommande de reprendre l'explication des choix du projet de PLU et, en particulier, de justifier de façon approfondie les différences entre le projet retenu et le SCoT, notamment en analysant l'impact des options retenues sur les secteurs péri-urbains de la métropole.

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

Le tome 2 évalue les incidences du PLU, ses impacts positifs sur les perspectives d'évolution du territoire et présente les mesures prises pour éviter et réduire les impacts négatifs du projet (p.59-76). Cette analyse est présentée de manière pédagogique par thème. Elle est utilement complétée par une analyse des incidences du PLU par secteur (« *problèmes posés par le projet sur les zones présentant une importance particulière pour l'environnement* », p.77-85), qui présente des zooms pertinents sur les secteurs à enjeux.

Ces analyses appellent les remarques suivantes de l'Autorité environnementale :

22 cf. tome 2, p. 23-23.

23 cf. DOG du SCoT, p. 14 et 24.

24 Cette recommandation fait écho à la remarque émise au 2.2 concernant les faiblesses de l'analyse du dossier sur le potentiel foncier mobilisable

Concernant l'analyse des « impacts négatifs pressentis » : le dossier fait un effort de transparence en présentant certains effets du projet de PLU sur l'environnement. Il note notamment les forts impacts des projets d'urbanisation situés en extension de l'enveloppe urbaine (plaine de Sarliève et sur le secteur des Fournariaux) en matière de paysage, de milieux naturels et de risques. L'impact de ces projets sur la consommation d'espace agricole n'est en revanche pas évoqué.

Concernant les « impacts positifs et les mesures d'évitement et de réduction du projet de PLU » : le dossier présente notamment les objectifs du PADD et les mesures du règlement et des OAP pour définir les conditions nécessaires à l'intégration paysagère des projets et à la préservation des milieux naturels²⁵. Ces mesures sont toutefois présentées de manière générale. Par exemple, s'agissant des milieux naturels, une caractérisation plus fine des enjeux relatifs aux secteurs thermophiles et zones humides notamment, par exemple à travers des visites de terrain visant à délimiter les secteurs sensibles, permettrait de prévoir des mesures d'évitement ciblées²⁶. De même, aucune mesure n'est affichée pour réduire l'impact du projet sur les secteurs agricoles sur le secteur de la plaine de Sarliève.

En revanche, l'absence d'impact du projet de PLU sur les sites Natura 2000 est particulièrement argumentée.

2.5. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets du PLU

Les indicateurs et le dispositif de suivi du PLU sont exposés p.133-139 du tome 2. L'objectif affiché de ces indicateurs est de permettre l'évaluation du PLU, prévue tous les 9 ans²⁷. Or, au titre de l'évaluation environnementale, le dispositif de suivi doit également permettre « d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées. »²⁸. Ce n'est pas le cas en l'espèce : la périodicité prévue montre que la plupart des indicateurs ne seront calculés qu'à l'horizon du PLU, ce qui est tout à fait insuffisant pour identifier de façon précoce des impacts négatifs imprévus.

Par ailleurs, les indicateurs proposés pour le suivi de certains enjeux n'apparaissent pas toujours bien adaptés. Ainsi par exemple, l'évolution de la consommation des milieux naturels, ou l'évolution du rapport entre les zones urbanisées et les espaces agricoles et naturels sont évaluées sur la base des surfaces classées U, AU, N ou A, alors qu'une parcelle classée U ou AU peut ne pas être encore urbanisée et que, a contrario, une parcelle classée N ou A peut l'être ; pour suivre l'évolution de la consommation d'espace, il y a lieu de regarder la réalité de l'occupation de l'espace et non son classement dans le PLU. On peut également noter qu'aucun indicateur ne permet de suivre certains enjeux environnementaux importants (zones humides, milieux thermophiles, densité des constructions).

L'Autorité environnementale recommande de revoir le dispositif de suivi des effets du plan de façon à pouvoir identifier, le cas échéant, à un stade précoce les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire les mesures correctives appropriées.

25 Dans le détail, ces mesures sont analysées dans le point 3.2 du présent avis.

26 Le respect des dispositions du SDAGE Loire-Bretagne et du SAGE Allier-Aval nécessite en outre un inventaire des zones humides

27 Il s'agit ainsi de pouvoir procéder à l'analyse des résultats de l'application du PLU prévue par les art. L153-27 et L153-28 du code de l'urbanisme.

28 cf. 6° de l'art. R151-3 du code de l'urbanisme.

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

3.1. Optimiser l'utilisation du foncier disponible

Le PADD du PLU de Cournon ne comprend pas d'objectif relatif à la lutte contre l'étalement urbain ou la gestion économe de l'espace.

La promotion d'une métropole économe en espace est l'un des objectifs principaux du SCoT du Grand Clermont. Or, comme vu ci-dessus, le projet de PLU de Cournon s'éloigne sensiblement des dispositions prévues par le SCoT en matière de croissance démographique et de construction de logements. À côté de ses conséquences directes en matière de gestion économe de l'espace (cf. ci-après), le projet de PLU peut donc également avoir des conséquences indirectes en favorisant le développement de la péri-urbanisation et l'étalement urbain dans les 2ème et 3ème couronnes de la métropole. Les éléments présentés dans le dossier ne permettent pas d'évaluer ces conséquences indirectes, mais on peut craindre qu'elles soient plutôt négatives.

Pour ce qui est des conséquences directes, les mesures opérationnelles du PLU appellent les remarques suivantes :

- **Efficacité foncière du projet en matière d'habitat :**

Prise en compte de l'enjeu à travers les objectifs de densification du tissu bâti : l'amélioration de l'efficacité foncière de l'habitat ne fait pas partie des objectifs mentionnés au PADD de Cournon. En matière de densité, les mesures du PLU de Cournon sont modérément ambitieuses : la densité moyenne sur le secteur Foumariaux est de 33 logts/ha et pour les deux OAP logements qui comprennent des précisions en matière de densités, les objectifs fixés varient entre 25 et 35 logts/ha. Ces objectifs, éloignés de ceux visés par le SCoT (75 logts/ha dans le cœur métropolitain), ne participent pas à la densification du tissu urbain. Concernant l'OAP Gare, l'absence d'objectifs en matière de nombre de logements ou de densité ne permet pas de garantir la gestion optimisée du foncier sur un secteur pourtant stratégique. Enfin, pour les 700 logements à construire au sein de l'enveloppe urbaine, le règlement prévoit des règles de hauteur, de recul et d'emprise au sol²⁹, mais les données du dossier ne permettent pas d'évaluer dans quelle mesure ces dispositions contribueront de manière efficace à densifier le tissu urbain.

Prise en compte de l'enjeu à travers le phasage des projets d'habitat : la réalisation du projet de Foumariaux (12 ha en extension) n'est pas conditionnée à l'utilisation préalable des disponibilités situées au sein de l'enveloppe urbaine. Cette absence de priorisation est contraire à la prise en compte effective de l'enjeu de gestion optimisée du foncier disponible et de maîtrise de l'étalement urbain.

Prise en compte de l'enjeu de mobilité : Il ne semble pas que le projet de PLU ait pleinement intégré les enjeux liés aux besoins en matière de mobilité, par exemple en priorisant les secteurs les mieux desservis en transports collectifs et les plus proches des équipements, tels que celui de la gare, par rapport aux secteurs excentrés tels que celui des Foumariaux.

L'Autorité environnementale recommande de réexaminer les dispositions prescriptives du projet de PLU de façon à assurer une gestion économe de l'espace, notamment par une densification adaptée et ambitieuse et un phasage des opérations priorisant les projets situés au sein du tissu urbain et/ou proches des transports collectifs.

29 NB : ces règles sont présentées de façon synthétique dans le tome 2 du rapport de présentation, p. 37 à 39.

- **Gestion économe du foncier en matière d'activité économique** : Aucune disposition du règlement ou de l'OAP de la zone de Sarliève ne permet de s'assurer que le foncier disponible sera utilisé de manière optimisée, en priorisant les disponibilités au sein de la zone d'activités existante (dents creuses ou friches), ou bien en incitant à la densité des futures installations. Les dispositions du SCoT visant à prioriser, au sein des parcs de développement stratégique, les activités ne pouvant pas s'implanter au sein du tissu urbain³⁰, méritent également d'être traduites dans le règlement du PLU.

L'Autorité environnementale recommande de compléter les mesures du projet de PLU pour intégrer l'enjeu d'utilisation économe du foncier constructible pour les activités économiques.

3.2. Préserver et valoriser le cadre de vie et les paysages

La préservation et l'amélioration du cadre de vie des habitants fait partie des objectifs prioritaires du PADD de Cournon, qui sont traduits notamment à travers des OAP thématiques dédiées. Les objectifs relatifs aux mobilités, qui visent un maillage du territoire communal par des liaisons douces, contribueront efficacement à cet objectif.

Cette ambition du PADD se traduit à travers des mesures portées par l'OAP relative aux « entrées de ville », qui définit des objectifs généraux relatifs à 4 secteurs, et par les OAP sectorielles. Cependant, les prescriptions paysagères et architecturales de ces orientations ne répondent pas aux niveaux d'enjeux constatés sur les secteurs concernés. En particulier, les principes d'aménagement fixés pour la plaine de Sarliève restent peu prescriptifs³¹ et ne prennent pas en compte tous les enjeux paysagers, notamment :

- localisation en entrée de ville et porte d'entrée sud de l'agglomération,
- co-visibilité avec le site de Gergovie,
- vitrine constituée par la présence de l'équipement collectif du Zénith d'Auvergne,
- nécessaire transition à assurer entre la plaine agricole inondable et les futures aménagements).

L'Autorité environnementale recommande de préciser les principes d'aménagement par des prescriptions concrètes et opérationnelles permettant de traduire la volonté affichée de « promouvoir des espaces d'activités de grande qualité environnementale et paysagère au sein des parcs de développement stratégique de Sarliève nord et sud ».

La valorisation du cadre de vie pourrait également se traduire par des mesures plus complètes visant l'amélioration de l'intégration paysagère et architecturale de la zone d'activités existante dont la requalification est affichée comme un enjeu prioritaire dans le rapport de présentation.

3.3. Préserver les fonctionnalités des espaces naturels et agricoles

Le PADD affirme l'importance des différents espaces naturels ou agricoles qui forment une ceinture autour de l'enveloppe urbaine, et affiche une volonté de les préserver ou de les aménager afin de valoriser le cadre de vie des habitants de la commune.

30 DOG p. 13 « Dans ces parcs, le SCoT fixe pour orientations de :

- conforter le caractère industriel ou logistique de la métropole ;
- renforcer les activités technologiques d'une part, les équipements collectifs et les services d'échelle métropolitaine d'autre part, qui, du fait de la nature de leur activité ou de leur emprise foncière, ne peuvent s'implanter au sein du tissu urbain ; [...]

31 Exemple de libellés : « organiser l'aménagement autour du maintien des éléments de la trame verte existants [...] » ; « maintenir, dans la mesure du possible les éléments végétaux d'intérêt existant » ; « éviter le morcellement des espaces libres végétalisés afin de constituer préférentiellement des espaces verts plus fonctionnels » (OAP Sarliève)

Le projet de PLU protège de manière efficace certains espaces disposant d'un statut de protection ou d'inventaire, tels que le Val d'Allier et les Puys Long, d'Anzelle ou de Bane en tant que coteaux agricoles ou que réservoirs de biodiversité. En parallèle, la définition d'une trame verte urbaine, dans une OAP dédiée, permet d'identifier et de protéger un réseau d'espaces verts ou d'éléments végétaux en ville ou sur son pourtour et contribuera à renforcer la fonctionnalité de ces espaces naturels.

Par contre, d'autres types de milieux apparaissent insuffisamment protégés :

- **Les corridors thermophiles en pas japonais** : la présence potentielle de ces milieux naturels sensibles et emblématiques de la biodiversité régionale est signalée au droit de différents projets d'urbanisation (site de Foumariaux et plaine de Sarliève, notamment), sur la base d'inventaire bibliographique. Aucune enquête de terrain n'est signalée qui permette de connaître leur répartition exacte. Sans plus de précision, il est fort à craindre que ces milieux soient détruits. Il paraît nécessaire, comme le requiert le SRCE, de délimiter précisément les secteurs à enjeux et de garantir que les mesures de préservation proposées dans les OAP³², actuellement libellées de manière très générale, soient opérationnelles et soient mises en œuvre de manière efficace et compatible avec la future fréquentation des secteurs ;
- **Les rases et les zones humides de la plaine de Sarliève** : le dossier signale l'enjeu de préservation que constituent ces continuités écologiques et ces milieux humides. Il prévoit le maintien des rases dans le document graphique de l'OAP correspondantes. Cependant, les conditions nécessaires à leur préservation à long terme gagneraient à être précisées (ex : création de ripisylve autour des rases). Le recensement des zones humides semble également indispensable, au moins sur les zones susceptibles d'être urbanisées, pour assurer leur préservation ;
- **Les espaces agricoles** : les coteaux agricoles sont protégés de l'urbanisation par le projet de PLU (zonage A ou Ap). En revanche, une partie de la plaine agricole sera artificialisée, conformément au SCoT, l'OAP « plaine de Sarliève » préservant la partie ouest de l'urbanisation en raison de son caractère inondable. Cette partie n'est cependant pas protégée pour la valeur agronomique de ses terres et le PLU ne prévoit pas de garantir la pérennité de l'activité agricole actuelle par des mesures adaptées. Cela implique par exemple une réflexion à mener sur le potentiel enclavement du secteur et le maintien des chemins d'accès pour les engins agricoles, en lien avec les projets des communes voisines.

L'Autorité environnementale recommande de renforcer en conséquence l'opérationnalité des dispositions prescriptives, en particulier en identifiant précisément les milieux thermophiles et les zones humides et en les reportant sur le règlement graphique.

32 Exemple de libellé sur l'OAP Foumariaux : « préserver les pelouses thermophiles en laissant des espaces libres aux abords des futures constructions, permettant la reconstitution naturelle des pelouses sèches en évitant la plantation de gazon classique », p.11 OAP