



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au Plan de Déplacements Urbains
de l'agglomération clermontoise (63)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-00624

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 2 avril 2019, à Clermont-Ferrand. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan de déplacements urbains de l'agglomération clermontoise.

Étaient présents et ont délibéré : Catherine Argile, Patrick Bergeret, Pascale Humbert, François Duval.

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.

Entre le 2 et le 9 avril 2019, des échanges complémentaires par voie électronique entre les membres présents le 2 avril 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 le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise, le dossier ayant été reçu complet le 14 janvier 2019.

Cette saisine étant conforme à l'article R122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L122-17 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R122-21 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée le 22 janvier 2019.

La Préfète du Puy-de-Dôme a produit une contribution en date du 5 mars 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 publique responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public.

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 plan de déplacements urbains et enjeux environnementaux.....	4
1.1. Démarche et contexte.....	4
1.2. Présentation du projet de Plan de Déplacements Urbains.....	5
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	6
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations relatives à l'évaluation environnementale.....	6
2.1. État initial de l'environnement et perspectives d'évolution.....	8
2.2. Exposé des raisons qui justifient le projet de PDU au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	9
2.3. Articulation avec d'autres plans ou programmes.....	11
2.4. Analyse des effets probables du PDU.....	12
2.5. Suivi du PDU et de ses effets.....	13
2.6. Résumé non technique.....	13
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de plan de déplacements urbains.....	14
3.1. Stratégie territoriale et gouvernance des acteurs.....	14
3.2. Effets de la mise en œuvre des actions.....	15
3.2.1. Qualité de l'air et enjeux relatifs à la santé.....	15
3.2.2. Lutte contre le changement climatique et les gaz à effet de serre.....	16
3.2.3. Gestion économe de l'espace.....	17
4. Conclusion.....	17

1. Contexte, présentation du projet de plan de déplacements urbains et enjeux environnementaux

1.1. Démarche et contexte

Le présent avis porte sur le projet de plan de déplacements urbains (PDU), arrêté par le Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération clermontoise le 6 décembre 2018.

Les PDU sont définis par les articles L.1214-1 et R.1214-1 et suivants du code des transports. Ils ont pour objet de déterminer « *les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité* »¹. Ils visent en particulier à assurer « *l'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part* »².

Les PDU font l'objet d'une évaluation environnementale au titre du 36° du I de l'article R.122-17 du code de l'environnement.

À ce jour, l'agglomération clermontoise est dotée d'un PDU, approuvé le 7 juillet 2011. Par ailleurs, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Clermont a été approuvé le 29 novembre 2011. La révision du PDU a été prescrite dès le 29 septembre 2011 afin de mettre le document en compatibilité avec les orientations du SCoT approuvé. Au vu du dossier, c'est toutefois à partir de novembre 2016 que l'élaboration du PDU est entrée dans sa phase opérationnelle, avec en premier lieu l'élaboration du diagnostic³.

Le projet de PDU porte sur le périmètre du ressort territorial⁴ du syndicat mixte des transports en commun (SMTC), qui comprend les 21 communes de Clermont Auvergne Métropole⁵ auxquelles s'ajoutent les communes de Mur-sur-Allier (fusion de Mezel et Dallet) et Pérignat-ès-Allier. Le territoire comptait 291 171 habitants en 2018⁶. Sa superficie est d'environ 320 km². La densité de population moyenne s'établit à environ 910 habitants/km², concentrée essentiellement dans l'agglomération clermontoise, plus diffuse en Limagne et sur les contreforts de la chaîne des Puys.

Le ressort territorial du PDU se caractérise par la présence de grandes infrastructures autoroutières (A71, A75, A89), dont les branches pénètrent jusqu'au centre-ville de Clermont-Ferrand, ainsi que d'un réseau maillé de boulevards urbains. Un réseau de routes structurantes irrigue également les autres communes du secteur jusqu'à leurs centres-villes respectifs.

1 Article L.1214-1 du code des transports.

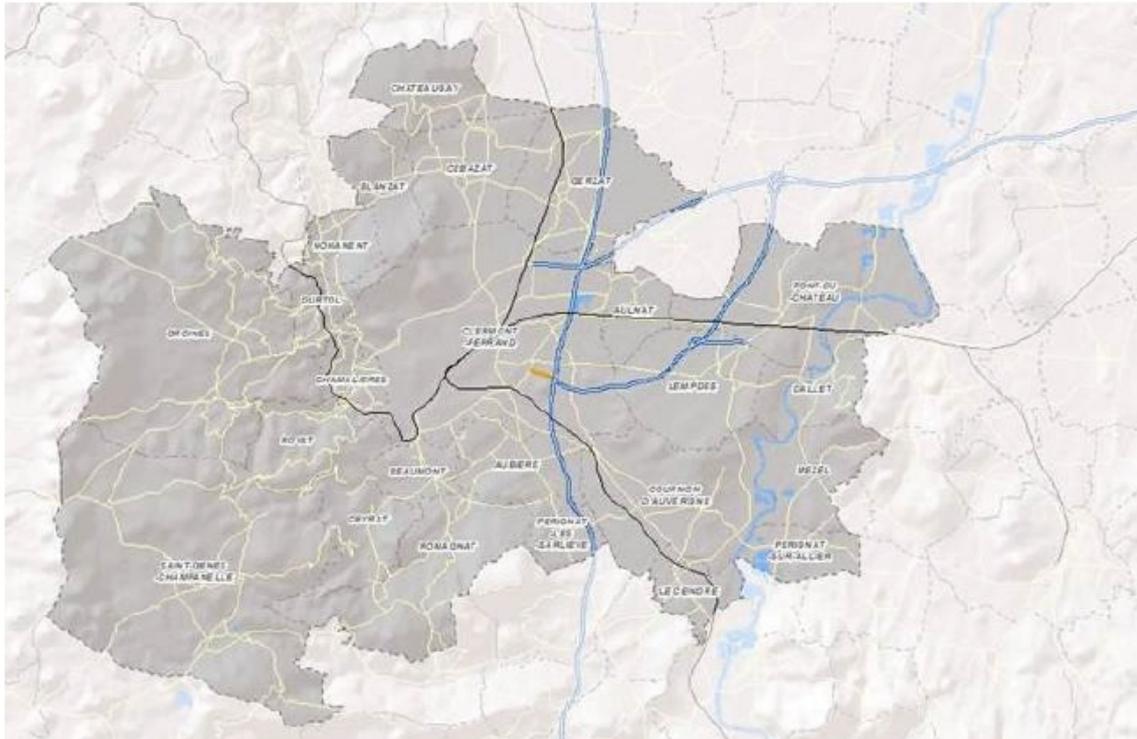
2 1° de l'article L.1214-2 du code des transports.

3 Rapport phase 1, page 10

4 Ressort territorial : aire de compétence d'une autorité organisatrice de mobilité.

5 Aubière, Aulnat, Beaumont, Blanzat, Cébazat, Le Cendre, Ceyrat, Chamalières, Châteaugay, Clermont-Ferrand, Cournon-d'Auvergne, Durtol, Gerzat, Lempdes, Pérignat-lès-Sarliève, Pont-du-Château, Nohanent, Orcines, Romagnat, Royat et Saint-Genès-Champanelle .

6 Chiffres Insee 2015, 2017 et 2018, mise à jour variable selon les communes. NB : Ces chiffres diffèrent de ceux que l'on retrouve page 12 du rapport de phase 1 et nécessitent une mise en cohérence.



Limites administratives du ressort territorial du SMTC-AC et de l'agglomération clermontoise en 2018 – source : Systra

1.2. Présentation du projet de Plan de Déplacements Urbains

Le projet de PDU est structuré en cinq orientations:

- Orientation 1 : aller vers une métropole harmonieuse et peu énergivore (mobilité durable)
- Orientation 2 : offrir un espace public accueillant et facilitant pour les modes actifs (mobilité au coeur du développement urbain)
- Orientation 3 : transmettre et promouvoir la mobilité durable (mobilité éducative)
- Orientation 4 : décliner l'offre de mobilité selon les territoires, les personnes et les modes de vie (mobilité pour tous)
- Orientation 5 : fluidifier la mobilité et la multimodalité (mobilité sans couture)

auxquelles s'ajoute une sixième orientation transversale sur la mise en œuvre et le suivi du PDU.

Il vise des objectifs de report modal permettant de diminuer la part de l'automobile, au bénéfice des transports en commun et des modes de déplacement actifs (marche, deux roues).

La mise en œuvre du PDU repose sur un programme de 24 fiches actions, structuré selon les orientations précédentes.

Le dossier du PDU est composé de quatre documents :

- un rapport de phase 1, qui comprend un diagnostic du territoire, en particulier au regard des questions de mobilité, et un bilan très succinct du PDU de 2011 ;
- un rapport 2 : définition d'une stratégie d'atteinte des objectifs ;
- un rapport 3 : plan d'action, qui définit le programme d'actions à plusieurs échéances : 2025 et 2030 ;
- un rapport environnemental, intitulé « annexe environnementale »,.

Le dossier reçu par l'Autorité environnementale comprend en outre une note de présentation, sans en-tête et non datée, dont le statut n'est pas précisé. Cette note, avant de présenter les actions du PDU, met en exergue l'enjeu de lutte contre la pollution atmosphérique.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAE

Pour la MRAE, les principaux enjeux environnementaux du PDU de l'agglomération clermontoise sont :

- l'amélioration de la qualité de l'air, en lien avec la réduction des émissions liées aux transports, l'agglomération clermontoise faisant partie des agglomérations visées par le contentieux européen sur la qualité de l'air ;
- la diminution des émissions de gaz à effet de serre, en lien avec la lutte contre le changement climatique ;
- le maintien de la qualité du cadre de vie, en matière de nuisances sonores en particulier ;
- la limitation de la consommation d'espace et de la périurbanisation, en lien avec l'évolution de l'offre de transport et des conditions de mobilité.

2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations relatives à l'évaluation environnementale

Les éléments relatifs à l'évaluation environnementale sont présents principalement dans le rapport environnemental, lequel comporte 7 parties⁷ : 1/résumé non-technique, 2/ présentation du PDU, 3/ état initial de l'environnement, 4/ solutions de substitution raisonnables, 5/ évaluation des effets notables du PDU sur l'environnement, 6/ dispositif de suivi et 7/présentation des méthodes utilisées pour l'établissement du rapport.

D'autres éléments utiles pour l'évaluation environnementale se trouvent dans le rapport phase 1 (diagnostic et bilan), ainsi que dans le rapport de définition d'une stratégie d'atteinte des objectifs (explication des choix de scénarios).

S'ils comprennent des informations et des analyses souvent intéressantes, ces différents documents souffrent de nombreuses approximations, fluctuations ou erreurs⁸, et d'une rédaction parfois trop touffue qui introduisent de la confusion pour le lecteur.

7 Conformément à l'article R.122-20 du code de l'environnement.

8 A titre d'exemple : périmètre du ressort territorial, dates d'approbation du SCoT, nombre d'intercommunalités, chiffres sur les parts modales, constatées ou objectifs, etc....

Les réflexions pour l'élaboration du PDU ont été conduites en intégrant trois échelles territoriales et en exploitant les données disponibles à ces trois échelles. Il s'agit :

- du grand territoire Clermont-Val d'Allier, dénommé également « plaque urbaine clermontoise », qui s'étend de Vichy et Gannat au nord, à Brioude au sud : une enquête « déplacement grand territoire » (EDGT) a été réalisée sur ce périmètre en 2012.
- du territoire du SCoT du Grand Clermont
- et du territoire du ressort du SMTC.

Cette approche est intéressante, car les grands enjeux de déplacements sur le territoire dépassent en effet la seule échelle du périmètre de compétence du SMTC, et donc du périmètre du PDU qui en résulte.

Le dossier mériterait toutefois d'être plus rigoureux dans la présentation des données et la mention du périmètre qui s'y rattache : il souffre actuellement de flottement et d'imprécisions entre les différentes échelles.

L'Autorité environnementale recommande en outre, pour permettre une bonne compréhension de ces différents périmètres, de faire figurer la représentation des trois territoires évoqués sur une même carte.

Le diagnostic du territoire aborde toutes les dimensions relatives à la mobilité, aux différentes échelles de territoires, avec des analyses pertinentes et la mise en exergue d'éléments-clés. Il met en particulier clairement en évidence la part prépondérante de la voiture individuelle. A cet égard, il relève que la configuration du réseau routier, favorisant une bonne fluidité du trafic, assortie de la gratuité (A75) ou du faible coût des autoroutes, contribue à rendre attractif l'usage de la voiture individuelle au détriment des autres modes de déplacement. L'enjeu principal retenu pour le PDU est donc de réduire la part modale de la voiture individuelle⁹.

Le diagnostic souligne aussi l'enjeu du stationnement, dont l'offre est abondante, dans le processus de choix modal.

Sur la productivité du réseau de transport collectif urbain, le diagnostic se limite au constat de la faible vitesse commerciale des lignes A et B sans identifier précisément les moyens de l'améliorer. En outre, une analyse des vitesses commerciales allant au-delà de ces lignes fortes aurait permis de mieux cerner les marges de progression du réseau bus en la matière et d'esquisser des mesures de partage de la voirie en faveur du transport collectif.

La présentation du bilan du précédent PDU (pages 145 à 148 et annexe 3 du rapport de phase 1), arrêté à fin 2016, est succincte.

Le rapport conclut à un « bilan globalement insuffisant pour le PDU précédent », au regard des ambitions affichées en 2011, particulièrement en ce qui concerne le report modal, le renforcement de l'offre ferroviaire, la promotion des modes doux (absence de continuités cyclables) et l'intermodalité (tarification intégrée absente, un seul pôle intermodal).

On note toutefois quelques réalisations d'importance : extension de la ligne A du tramway, équipement des lignes B (en partie en site propre) et C en bus à haut niveau de service, création du pôle intermodal de la gare de Clermont-Ferrand, création puis extension du service C'vélo¹⁰.

9 L'EDGT a mis en évidence un taux d'occupation des véhicules particuliers de 1,03 personne.

10 Offre de vélos en libre-service et en location longue durée mise en place en 2013 par le SMTC.

Ce bilan seulement appréciatif ne repose sur aucune donnée chiffrée qui permettrait une comparaison avec les objectifs initiaux. Le rapport justifie cela par l'absence de dispositif de suivi du PDU et de renseignement d'indicateurs. Pour l'Autorité environnementale, cet état de fait apparaît en décalage avec l'existence sur l'agglomération d'un observatoire des mobilités, qui aurait pu apporter un certain nombre de repères chiffrés utiles à un bilan plus quantitatif.

Des enseignements, en termes d'enjeux pour le nouveau PDU, sont tirés de ce bilan : élaborer un PLU applicable, introduire une programmation et un suivi régulier des actions, motiver les maîtres d'ouvrage à la mise en œuvre des actions de leur compétence et trouver le processus pour mettre en place les actions hors ressort territorial.

L'Autorité environnementale souligne l'intérêt qu'aurait un bilan plus précis du PDU précédent.

2.1. État initial de l'environnement et perspectives d'évolution

Les éléments relatifs à l'état initial de l'environnement se trouvent dans le rapport environnemental (pages 27 à 130) et sont repris de façon très synthétique dans le rapport de phase 1, diagnostic (pages 138 à 143).

L'état initial aborde les différentes thématiques environnementales, de façon inégale, certaines étant traitées très succinctement et d'autres faisant l'objet de développements qui paraissent superflus. Cependant, il met en évidence de façon pertinente, à la fin de chaque thématique, les enjeux à prendre en compte pour le PDU. En synthèse, il distingue les enjeux relatifs aux thématiques les plus importantes compte-tenu de l'objet du PDU, et les autres enjeux.

L'Autorité environnementale note l'intérêt de cette présentation, qui fait bien le lien entre les caractéristiques de l'état initial et le PDU, et met en relief l'essentiel.

Plus dans le détail, l'état initial appelle les remarques suivantes :

- Qualité de l'air

La thématique est abordée de façon partielle et n'est pas actualisée¹¹.

Le plan de protection de l'atmosphère¹² existant est mentionné pages 41 et 42 du rapport environnemental mais le dossier ne présente pas la population totale qui est exposée aux polluants à l'échelle du plan ni les caractéristiques des polluants atmosphériques dans l'agglomération.

L'Autorité environnementale recommande d'actualiser et de compléter la partie relative à la thématique de la qualité de l'air et de préciser les évolutions constatées et, le cas échéant, leur lien avec les politiques des transports mises en œuvre depuis 2011.

- Emissions de gaz à effet de serre et lutte contre le changement climatique

Cette thématique fait l'objet d'un chapitre spécifique (pages 33 à 36) dans le rapport environnemental, qui ne traite que du CO₂¹³. De surcroît, les chiffres sont tirés du « PAECT » de 2008, alors que le nouveau PCAET de Clermont-Auvergne métropole a été adopté par délibération communautaire du 30 mars 2018.

11 Les cartes ne portent que sur les NOx et les PM 10 (excluant les PM 2,5 et l'ozone), et portent sur l'année 2015 alors qu'étaient disponibles à la date de rédaction du rapport environnemental (novembre 2018) les chiffres 2016.

12 Révision approuvée le 16 décembre 2014 par le préfet du département du Puy-de-Dôme.

13 Excluant ainsi le CH₄, les NOx, l'ozone ainsi que les gaz fluorés.

Il ressort de l'analyse que le secteur du transport génère 21 % de la consommation énergétique globale du territoire et que la part des véhicules particuliers dans la consommation du secteur des transports est de 59 %.

L'Autorité environnementale recommande d'actualiser et de compléter les données relatives aux gaz à effet de serre .

Qu'il s'agisse des données sur la qualité de l'air ou sur les émissions de gaz à effet de serre, leur actualisation est d'autant plus souhaitable qu'elle sera nécessaire pour évaluer les effets environnementaux du nouveau PDU.

- Qualité du cadre de vie et nuisances sonores

Cette thématique fait l'objet d'une présentation plus approfondie (pages 53 à 63 du rapport environnemental) reposant sur le classement des voies sonores¹⁴ ainsi que sur le plan d'exposition au bruit (PEB) de l'aéroport d'Aulnat et le plan de prévention du bruit (PPB) dans l'environnement de Clermont-Communauté. Le travail réalisé permet d'une part de visualiser les secteurs les plus touchés par les nuisances sonores et d'autre part d'estimer l'importance de la population concernée (13 % de la population de l'agglomération se trouve à moins de 800 m des autoroutes¹⁵).

Il serait souhaitable de le compléter par un éclairage sur la dynamique en cours.

- Consommation d'espace

Cette thématique est abordée pages 64 à 75 du rapport environnemental. Le lien y est établi entre les dynamiques territoriales, l'urbanisme et l'étalement urbain d'une part, et l'accroissement des déplacements motorisés d'autre part ; la relation réciproque entre la politique de transports et l'urbanisme est évoquée dans le diagnostic. L'analyse mériterait d'être plus développée, et surtout plus pédagogique.

Au final, le foncier est cependant bien identifié comme « *une ressource stratégique pour le territoire, dont la préservation est un enjeu essentiel* »¹⁶.

- Sécurité routière

L'état des lieux présenté met en évidence qu'un tiers des accidents corporels concernent des collisions entre modes de déplacement doux et déplacements motorisés.

- Autres dimensions environnementales

Les autres dimensions environnementales (risques industriels, risques naturels, eaux superficielles et souterraines, milieux naturels, paysage et patrimoine) font l'objet de longues descriptions, parfois superflues ; cependant, l'identification des enjeux réalisée en fin de paragraphe est intéressante pour leur prise en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre du PDU.

2.2. Exposé des raisons qui justifient le projet de PDU au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

Le PDU repose sur la construction de deux scénarios très élaborés, tous deux axés sur la réduction de la part modale de la voiture individuelle. Cette construction est bien expliquée dans le rapport 2 « *définition d'une stratégie d'atteinte des objectifs* » qui lui est entièrement consacré.

14 Arrêté préfectoral du 27 novembre 2012 portant publication des cartes de bruit stratégiques des infrastructures routières du Puy-de-Dôme.

15 Le choix de cette distance de 800 m n'est pas explicité. On peut supposer qu'il correspond à un seuil de nuisance sonore.

16 cf encadré, rapport environnemental p. 75

Toutefois, les éléments qui ont conduit à la fixation des objectifs quantitatifs pour le PDU, à l'atteinte desquels la stratégie devra permettre de répondre, nécessiteraient d'être présentés¹⁷.

Sur la base d'une évaluation des différents leviers d'action¹⁸ et de leurs associations possibles, deux scénarios ont été élaborés, un scénario 1 « bâtisseur », privilégiant une intervention publique forte en matière d'infrastructures dédiées à la mobilité, et notamment aux modes alternatifs ; et un scénario 2 « régulateur », porté majoritairement sur le développement des services de mobilité et l'encadrement (incitation, régulation) de ces nouveaux services.

Une évaluation de ces deux scénarios selon trois familles de critères (effets sur le trafic et sur l'environnement ; faisabilité ; coût global) a été réalisée. L'analyse comparée de leurs incidences sur des critères environnementaux est approfondie dans le rapport environnemental (émissions de gaz à effet de serre et de polluants ; consommation d'espace).

Après concertation¹⁹, le scénario finalement retenu (scénario 2 bis « Projet PDU 2030 ») correspond au scénario 2, auquel sont intégrées deux actions issues du scénario 1 : le schéma cyclable complet (365 km prévus pour 108 km en 2018) ainsi que les lignes de transport en commun en site propre B et C, sous la forme de bus à haut niveau de service (BHNS)²⁰.

17 Il est simplement indiqué, page 13 du rapport 2, que « le COTECH du 06/07/2017 avait permis de [les] fixer sur la base de retour d'expérience d'agglomération comparables et à partir d'indicateurs de la situation actuelle », et qu'ils ont « progressivement été adaptés et affinés au fil des COTEH successifs ».

18 À partir d'exemples et de retours d'expérience d'autres villes, et de modélisation

19 Menée en particulier dans le cadre d'un comité de partenaires (15 février 2017) et d'un séminaire avec la population (20 mars 2017 ; 300 personnes présentes).

20 A noter qu'au vu du dossier, le contenu de l'action concernant ces deux lignes, très peu décrit au niveau du scénario, est difficile à appréhender.

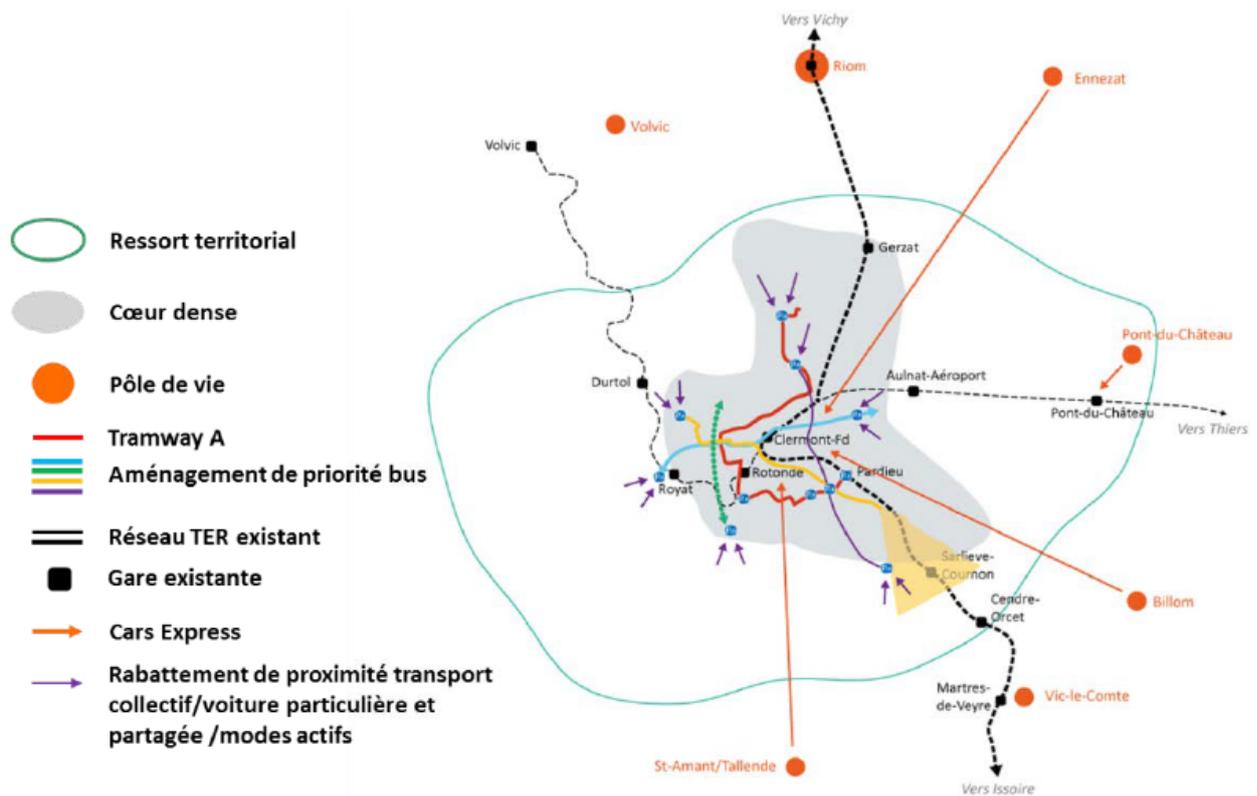


Illustration 70. Organisation multimodale du scénario 2

Au final, il apparaît que le scénario retenu est le plus performant au plan environnemental²¹.

Le rapport environnemental souligne qu'il permet :

- une moindre consommation d'espace du fait que les infrastructures demeurent quasi-constantes par rapport à l'ancien PDU ;
- une réduction des distances parcourues en voitures particulières ;
- la réduction concomitante des émissions de polluants et de GES ;
- de favoriser les modes de déplacement doux.

2.3. Articulation avec d'autres plans ou programmes

La compatibilité du PDU avec les divers documents ne fait pas l'objet d'un chapitre spécifique ; elle est abordée de façon éparse dans le dossier :

- pour le SCoT approuvé en 2011, au chapitre 2 de la partie 2 ;
- pour le Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) approuvé en 2014 au chapitre 3 de la partie 3 ;

21 Il est cependant inexact d'indiquer, p.145, EE qu'il « est retenu car il permet de meilleurs résultats sur l'environnement » : d'autres critères, notamment financiers, ont également contribué au choix.

- pour le Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE) dans le résumé non-technique et le rapport de définition d'une stratégie d'atteinte des objectifs ;
- pour le plan de prévention bruit de l'agglomération (PPB), au chapitre 3 de la partie 3 ;
- pour le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne, au chapitre 5 de la partie 3 ;
- pour les plans de préventions des risques naturels (PPRN) au chapitre 5 de la partie 3.

L'organisation de la restitution de l'analyse des rapports entre le PDU et les différents plans concernés est ainsi rendue difficile et ne permet pas d'apprécier la cohérence entre les orientations du PDU et celles des différents documents précités.

Cependant, la compatibilité du PDU avec le SCoT, le PPA et le SRCAE (respect du cadre réglementaire) est la première des six briques posées pour la construction des scénarios.

L'Autorité environnementale recommande que cette compatibilité soit vérifiée au regard du contenu final du PDU.

Le constat a été posé que le périmètre de compétence du SMTC ne permet pas d'appréhender les grands enjeux de déplacements à l'échelle du territoire du Grand Clermont, tout comme à celle de la « plaque urbaine » clermontoise. Pourtant, c'est bien cet ensemble qui « fait système » au regard des mobilités, domicile-travail en particulier.

Aussi, au-delà du seul rapport de compatibilité, l'analyse de l'articulation des actions du PDU avec les réflexions et préconisations du SCoT du Grand Clermont mériterait tout particulièrement d'être développée.

2.4. Analyse des effets probables du PDU

Le rapport environnemental présente les effets notables prévisibles du PDU²² sur l'environnement, hiérarchisés selon l'importance des enjeux.

L'analyse est réalisée par thématique et par niveau d'enjeux au moyen de questions évaluatives pertinentes²³.

Elle s'attache en premier lieu aux thématiques les plus en lien avec les transports urbains et le contenu du PDU (consommation d'énergie et polluants ; qualité de l'air, bruit, et effets sur la santé ; consommation d'espace ; sécurité et risques) ; les autres thématiques sont également abordées.

Le rapport souffre de longs développements et le lien avec les questions évaluatives posées n'est pas fait clairement ou explicitement. Pour autant, il présente beaucoup d'analyses, le plus souvent de très bonne facture, y compris sur les différentes incidences de la stratégie et des actions du PDU sur l'évolution de la consommation d'espace et la péri-urbanisation, ainsi que quelques repères chiffrés importants²⁴. Les effets positifs, mais aussi les effets négatifs sont également envisagés.

Des tableaux de synthèse permettent d'identifier des points de vigilance au regard des effets négatifs possibles et les types de mesures à prévoir. Leur lisibilité et leur caractère opérationnel mériteraient d'être améliorés.

²² Pages 146 à 175 et sous forme de tableaux pages 187 et suivantes.

²³ Réduction des déplacements motorisés, report modal, qualité de l'air, nuisances sonores, consommation d'espace, etc.

²⁴ Par ex tableau 17, p. 158 : émissions GES

De manière générale, le rapport peine toutefois à quantifier précisément les effets probables du PDU au regard des enjeux mis en évidence dans l'état initial et à les hiérarchiser. Les réponses apportées aux questions évaluatives traduisent surtout des intentions et des objectifs à atteindre.

2.5. Suivi du PDU et de ses effets

Des indicateurs de suivi, au nombre d'une cinquantaine, apparaissent sous forme de tableau pages 69 et 70 du rapport de mission 3 « plan d'action ».

Le rapport environnemental (page 192) mentionne en complément les indicateurs environnementaux macroscopiques retenus :

- les émissions totales de polluants²⁵ ;
- la population exposée au dépassement de valeur limite pour le NO₂.

Il est indiqué qu'ils seront complétés par des indicateurs plus précis sur certaines actions.

Toutefois, le document ne précise ni les modalités de recueil, ni la périodicité des mesures.

En l'état, les éléments présentés sont très insuffisants pour garantir un suivi pertinent du PDU et de ses effets, mesurer son efficacité au regard des objectifs visés, et le cas échéant apporter les correctifs nécessaires.

Le plan d'action, se référant aux carences constatées dans le suivi du PDU précédent, comprend toutefois une action dédiée à la mise en place d'un comité de suivi et d'évaluation et au suivi régulier de la mise en œuvre des actions.

L'ensemble du dispositif associé est encore totalement à construire : l'Autorité environnementale recommande de le définir et de le rendre opérationnel au plus tôt, afin de ne pas renouveler la situation constatée pour le PDU précédent. L'existence de l'observatoire des mobilités constitue à cet égard un atout pour la mise en œuvre de l'évaluation des dispositions du PDU dans la durée.

2.6. Résumé non technique

Le résumé non technique de 11 pages est présenté en début du rapport environnemental. Il ne porte pour l'essentiel que sur le rapport environnemental. La partie relative à la présentation du projet de PDU est trop succincte et n'en présente notamment pas les principales actions. Ainsi, il ne permet pas une bonne information du public.

L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel du rapport environnemental, car il a vocation à apporter au public les principaux éléments de compréhension du dossier. Il doit pour cela constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité, la démarche d'évaluation environnementale menée et ses principaux enseignements. Elle recommande de le compléter de façon à ce qu'il puisse assurer cette fonction.

25 Alors que les autres documents du projet de ne font mention que de PM10, on retrouve ici les PM2,5, ce qui est pertinent. Par ailleurs, le texte ne mentionne pas les autres polluants (cf. note 13 page 10), même si on les retrouve partiellement dans le tableau associé.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de plan de déplacements urbains

3.1. Stratégie territoriale et gouvernance des acteurs

Le document « *Rapport de mission 2 : Définition d'une stratégie d'atteinte des objectifs* » présente la démarche, la stratégie et les objectifs retenus, qui impliquent de multiples acteurs. On retrouve les 6 orientations déclinées en 24 actions constituant le programme du PDU, présenté dans le document « *Rapport de mission 3 : Plan d'action* ».

Le libellé des six orientations²⁶ est fort peu explicite pour le lecteur. Pour autant, la stratégie retenue à l'issue de la méthode de construction des scénarios et de la concertation est marquée par un grand souci de cohérence, la question des interactions entre les différents leviers d'action ayant été un fil directeur important de la réflexion ; l'objectif fixé quant à la diminution de la part modale de la voiture²⁷, qui vise à la ramener à 50 % sur le territoire de compétence du SMTC, est volontariste, ce qui mérite d'être souligné.

Le plan d'action du PDU est décliné selon une double échéance, d'abord à moyen terme (2022 à 2025) et à long terme (2030), pour un coût estimé à près de 400 M€ sur 11 ans soit 34 M€/an. Un tableau de synthèse permet de visualiser la programmation dans le temps des différentes actions.

Les fiches-actions sont synthétiques et fonctionnelles ; elles comportent une description des actions, un dispositif de suivi et un budget dédié. Par ailleurs, certaines s'articulent avec des actions portées par d'autres maîtres d'ouvrage²⁸, ce qui traduit une volonté de cohérence entre les plans et donc entre les politiques publiques poursuivies.

Les actions les plus importantes, en montant d'investissement, concernent :

- la mise en œuvre des lignes B et C en site propre ;
 - l'intégration urbaine et le renforcement du caractère multimodal des pénétrantes ;
 - la transition du parc T2C ;
 - le schéma cyclable, porté à 365 km.
- Les actions affichées comme actions « phare » portent surtout, en cohérence avec le choix d'un scénario axé sur le développement des services de mobilité et l'incitation à l'utilisation de ces nouveaux services par différents leviers, sur la révision du schéma de voirie et l'élaboration d'une nouvelle stratégie de stationnement, la mise en œuvre de « zones à faible émission » (de polluants atmosphériques) avec des restrictions progressives de circulation, la mise en œuvre de recommandations en matière de partage et d'aménagement des espaces publics.

L'Autorité environnementale relève que la plupart renvoient à des études, schémas directeurs, indispensables pour maîtriser la cohérence de l'ensemble ; le faible contenu opérationnel des actions prévues conduit toutefois à des interrogations sur l'atteinte des objectifs définis à l'horizon 2030. Les résultats attendus de chaque action, en regard de ces objectifs, ne sont d'ailleurs pas définis. En particulier

26 Voir partie 1.2 du présent avis

27 De -5 % à -9 % d'ici 2030 à l'échelle du ressort territorial du SMTC (selon les documents)

28 Communes, SMTC, Département, ADEME, DREAL, ENEDIS, GRDF, Michelin, agence d'urbanisme, etc.

les pôles d'échanges, à l'interface entre le réseau routier principal et les lignes structurantes du réseau de transport collectif urbain, auraient eu vocation à être précisément définis (en termes de localisation, de capacité, d'accessibilité) dans le PDU.

Par ailleurs, l'Autorité environnementale relève les limites du périmètre d'intervention du SMTC, autorité organisatrice des mobilités de l'agglomération clermontoise, par rapport aux différentes échelles de pertinence auxquelles renvoie la mobilité sur le territoire, en particulier sur les grands enjeux de déplacement domicile-travail. Elle salue l'existence d'actions qui, au-delà de ce périmètre, mobilisent d'autres partenaires, comme celles concernant les dessertes ferroviaires régionales ou l'offre de transports en commun interurbaine routière. Celles-ci mériteraient d'être mieux précisées, en particulier, les choix d'articulation et de cohérence entre les transports collectifs à partir des différents pôles de vie du grand territoire et les services de mobilité du SMTC.

Enfin, le plan d'actions du PDU comprend « *la poursuite des études des maillages routiers complémentaires inscrits au SCoT²⁹ en vérifiant leur impact positif sur la séparation des flux de transit et la réduction des émissions dans les centres-villes de la métropole* » et l'étude de l'opportunité d'autres projets. En parallèle du caractère actuellement peu opérationnel des actions majeures visant à réduire la part modale de la voiture, l'Autorité environnementale souligne le risque, pour certains de ces projets, d'aboutir au renforcement des déplacements automobiles : l'impact global sur les mobilités, et leurs conséquences environnementales, devra impérativement être pris en compte dans ces études.

L'association des acteurs du territoire à l'élaboration du projet de PDU a fait l'objet d'une importante concertation avec, outre les réunions du comité des partenaires, des séminaires grand public et des forums participatifs³⁰. Ceci ressort dans le scénario de PDU finalement retenu à l'issue de la concertation. Il est prévu de poursuivre le travail collaboratif par l'association des habitants et au travers d'actions de communication³¹.

Une action du plan³² a pour objet de « *prolonger l'association des partenaires et des citoyens pendant la mise en œuvre du PDU* », ce qui est un point important. Pour cette action, comme pour celle concernant le suivi et l'évaluation du PDU, l'association plus large des acteurs du Grand Clermont serait souhaitable.

3.2. Effets de la mise en œuvre des actions

Le dossier ne permet pas de quantifier les effets sur l'environnement de la mise en œuvre du plan d'action. Cependant, un certain nombre d'observations peuvent être formulées :

3.2.1. Qualité de l'air et enjeux relatifs à la santé

Le PDU rappelle les objectifs du plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération clermontoise :

- « ramener les concentrations en dioxyde d'azote (NO₂) à des niveaux inférieurs à la valeur limite (portant sur la concentration moyenne annuelle) sur la zone PPA³³ ;

29 Au sein de l'action 1-1 : pont sur l'Allier à Cournon, liaison urbaine sud-ouest (LUSO) et contournement de Gerzat.

30 Rencontres citoyennes de la mobilité (15 débats, 5 ateliers, plus de 5000 participants).

31 Journée sans voiture, charte d'aménagement de la voirie avec retour d'expérience annuel, plan de mobilité (PDM) des entreprises, actions de sensibilisation des scolaires, etc.

32 6-2

33 Le périmètre du PPA comporte 22 communes et correspond au périmètre des transports urbains de l'agglomération clermontoise au 17 juillet 2012 (soit les communes de Clermont-Communauté plus Sayat, c'est-à-dire peu ou prou le périmètre du PDU actuel ; cf. note 3 page 5).

- réduire globalement l'impact sanitaire de la pollution atmosphérique sur la zone PPA en diminuant les concentrations de polluants (NO₂ mais aussi particules, ozone et autres polluants) avec pour objectif le respect à terme des valeurs guides de la qualité de l'air de l'OMS ;
- réduire globalement sur la zone PPA les émissions d'oxydes d'azote (NOx) afin de participer au respect de la directive plafond ;
- fournir des éléments d'information et d'analyse permettant d'évaluer puis de suivre dans le temps l'impact des grands projets de l'agglomération sur la qualité de l'air.»

Ces objectifs se traduisent en particulier par les actions 1.3 à 1.6, qui portent sur la mise en place de zones à faible émission (1.3), la transition énergétique des parcs de véhicules (1.4), le développement du réseau de bornes de recharge électrique (1.5) et la mise en place d'un schéma de logistique urbaine durable (1.6) et l'action 2.2 qui vise à articuler l'urbanisation autour des axes structurants (engagement d'études par axe). Selon le dossier, la mise en œuvre du PDU devrait ainsi contribuer à une amélioration de la qualité de l'air mais ne sera pas encore suffisante pour atteindre les seuils fixés par l'organisation mondiale pour la santé (OMS), en ce qui concerne les particules, l'ozone et les autres polluants³⁴. Cette appréciation paraît réaliste et devrait conduire à amplifier la réflexion sur les mesures à prendre pour atteindre les seuils de l'OMS. |

L'évaluation des nuisances sonores met en évidence que 13 % de la population se trouve à moins de 800 m³⁵ des autoroutes³⁶.

L'enjeu est donc la réduction des nuisances acoustiques dans les secteurs les plus denses, où de nombreuses personnes sont exposées, en réduisant le trafic sur certains axes et les vitesses de circulation, en incitant au report modal (diminution de l'usage de transports individuels), au covoiturage, etc...

Le rapport indique que les améliorations s'effectueraient là où la population est la plus dense. En conséquence, le PDU paraît bénéfique mais les gains escomptés sont affichés à long terme (2030).

Cependant, il conviendrait que l'impact de la redistribution du trafic sur l'ensemble des populations riveraines soit évalué, ce que le rapport ne fait pas.

Enfin, le projet de PDU fait la promotion de l'activité physique en lien avec le développement des modes de déplacements dits «actifs», ce qui apparaît comme un élément positif pour la santé des habitants de l'agglomération.

3.2.2. Lutte contre le changement climatique et les gaz à effet de serre

Les émissions de gaz à effets de serre (GES) sur lesquelles le PDU peut agir sont essentiellement liées à l'utilisation des véhicules particuliers. Un des enjeux majeurs du PDU est donc la réduction de la part modale de la voiture.

Cet objectif se traduit par les actions 1-1 à 1-6³⁷ ; une diminution des émissions de GES de près de 30 % est visée. Le document ne traite toutefois que du CO₂³⁸.

Ces actions contribuent positivement à cet objectif ; cependant, comme évoqué précédemment, le dossier ne permet pas de quantifier leurs effets probables.

34 Page 50 du rapport environnemental.

35 Page 128 du rapport environnemental.

36 A 71, A 711, A 75 et A 89.

37 Qui portent sur la modération des vitesses (1.1), le renforcement du rôle multimodal des pénétrantes (1.2) et cf. chapitre 3.2.1 pour les suivantes.

38 Excluant ainsi le CH₄, l'ozone ainsi que les gaz fluorés.

3.2.3. Gestion économe de l'espace

Le plan d'action du PDU comporte une fiche action (2-2) sur ce sujet, pilotée par l'Agence d'urbanisme, qui a pour objectif, en particulier, d'élaborer une charte définissant les conditions d'articulation entre politique d'urbanisme et de mobilité, afin de promouvoir une densification du tissu urbain le long des dessertes en transport public.

Cette action devrait avoir un impact positif sur la limitation de la consommation d'espace et des impacts environnementaux des déplacements. Son horizon opérationnel n'est toutefois pas immédiat.

Le plan de déplacements urbains s'imposant aux plans locaux d'urbanisme, un approfondissement des réflexions sur d'autres dispositions et mesures prescriptives du PDU susceptibles de favoriser un urbanisme plus favorable aux mobilités actives et aux transports en commun mériterait d'être réalisé.

4. Conclusion

Dans une agglomération connaissant des problèmes significatifs de qualité de l'air, le projet de PDU s'appuie sur un diagnostic qui, s'il mérite d'être affiné, pose bien la question de la place très prépondérante de la voiture individuelle dans les déplacements.

Il fait ainsi de la réduction de la part modale de l'automobile un objectif majeur et définit pour cela, à partir des différents leviers d'action envisageables, une stratégie d'action cohérente.

La part importante réservée, sur toute la durée du plan d'action, à la réalisation d'études et de schémas directeurs interroge cependant quant aux possibilités d'atteindre les objectifs fixés.

La mise en place d'un dispositif opérationnel de suivi du PDU et de ses effets devra permettre d'avoir une vision claire de la situation et, le cas échéant, de réinterroger le plan d'action pour le renforcer de façon opérationnelle.