



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PRÉFET DU PUY-DE-DÔME

AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE PROJET DE PLAN LOCAL D'URBANISME DE CLERMONT-FERRAND

Le projet de plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Clermont-Ferrand a été arrêté par délibération du conseil municipal en date du 26 février 2016. Il est soumis à évaluation environnementale en application de l'article R104-9 du code de l'urbanisme. L'article R.104-21 du même code dispose que l'autorité administrative compétente en matière d'environnement pour les PLU est le préfet de département. Celui-ci doit donner son avis sur le dossier complet au plus tard dans les trois mois suivant la date de saisine, datée du 8 mars 2016.

L'avis de l'autorité environnementale porte sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU. Il a été préparé par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes, qui a consulté l'agence régionale de santé.

Le présent avis, transmis à la commune de Clermont-Ferrand, doit être joint au dossier soumis à enquête publique et sera publié sur le site internet de la DREAL Auvergne Rhône-Alpes.

1. Présentation de la commune

La ville de Clermont-Ferrand est la préfecture du département du Puy-de-Dôme. Elle comptait près de 141 500 habitants en 2012, pour un territoire d'une superficie de 42,7 km². Elle appartient à la Communauté d'Agglomération Clermont Communauté, créée en 1999. Elle est également comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Clermont, approuvé le 29 novembre 2011, dont les orientations portent sur un horizon à 2030.

Le projet de PLU, objet du présent avis, vise à remplacer l'actuel POS adopté le 17 novembre 2000 et à mettre en œuvre les orientations du SCoT et du Plan local de l'habitat (PLH) à l'échelle de son territoire à l'horizon 2030 également.

2. Analyse du dossier et du projet de PLU

La présente analyse porte sur la qualité du dossier fourni, comprenant en particulier les 5 tomes du rapport de présentation¹ (ou RP), le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), le règlement (écrit et graphique), ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet de PLU.

Sur la forme, le document est organisé de manière logique et compréhensible. Il est agrémenté de nombreuses illustrations (photographies, graphiques, schémas), souvent de qualité, ce qui facilite sa lecture, même si l'origine des données et des documents auraient pu être mentionnée de manière systématique (ex : pas de référence pour les cartes p.86 et 89 concernant les espaces agricoles). Certaines données datées auraient pu être actualisées (réf. 2010-2011 pour les transports, les déchets, la carte de la trame verte et bleue du conservatoire des espaces naturels d'Auvergne, etc.)

Le dossier rappelle que la ville de Clermont-Ferrand joue un rôle stratégique à l'échelle de l'agglomération : elle est le centre du cœur métropolitain identifié dans le SCoT du Grand Clermont comme l'espace ayant vocation à permettre l'accueil de 70 % des 50 000 habitants que ce territoire s'est donné comme objectif d'attirer à l'horizon 2030. La commune de Clermont-Ferrand, avec ses 42,7 km² de superficie est la plus vaste et la plus dense de cet espace. Elle dispose d'un fort potentiel de densification et de renouvellement urbain, mis en évidence par le rapport de présentation du projet de PLU. L'enjeu majeur est de permettre l'accueil de la population pour éviter l'étalement urbain sur les communes périurbaines.

Les observations du présent avis se concentrent les enjeux principaux, à savoir la maîtrise de la consommation d'espace et de densification du tissu urbain existant, la préservation des paysages, la

¹ Le rapport de présentation contient 5 tomes auxquels fera référence le présent avis (Tome A - Diagnostic- Enjeux ; Tome B - État initial de l'environnement ; Tome C - Explication des choix et articulation avec les autres documents d'urbanisme et de planification ; Tome D - Évaluation environnementale et indicateurs de suivi ; Tome E - Résumé non technique)

protection du patrimoine naturel (notamment les continuités écologiques), la prise en compte des besoins de déplacements, ainsi que la gestion de l'eau et la prévention des risques.

Le dossier désigne également, à juste titre, la préservation de la qualité de l'air, la lutte contre le changement climatique, le développement des énergies renouvelables et la limitation de l'exposition de la population aux nuisances (bruits) comme des enjeux forts et la gestion des déchets comme modérée. Le projet de PLU apporte des réponses adaptées pour limiter les impacts du projet de PLU sur ces enjeux. Certaines mesures sont directement en lien avec les thématiques précédentes (exemples évoqués p. 235 tome B : la lutte contre le changement climatique et la préservation de la qualité de l'air vont de pair avec notamment les mesures d'optimisation des déplacements ; les mesures favorables à l'introduction du végétal en ville permettent de lutter contre les îlots de chaleur). D'autres enjeux nécessitent le respect de documents réglementaires (exemple : le Plan d'exposition aux bruits).

Enfin, le projet de PLU introduit certaines mesures complémentaires utiles à la prise en compte de certains enjeux (exemple : favoriser les tons clairs dans les revêtements de sols pour lutter contre les îlots de chaleur ou autoriser les dispositifs de production d'énergie renouvelable sous condition d'intégration dans le cadre bâti environnant, règlement, p.68). Le présent avis ne détaillera donc pas ces thématiques.

2.1. Qualité du diagnostic, de l'analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives d'évolution

De manière plus détaillée, les principaux constats concernant l'état initial et les perspectives d'évolution effectués par l'autorité environnementale portent sur les sujets suivants :

- Consommation d'espaces

Avec des données chiffrées pertinentes, le dossier (tome B p.68) souligne la décorrélation entre augmentation de la population (+1,7 % entre 1990 et 2009) et consommation d'espace agricole et naturel (+7 % entre 1995 et 2011, soit 220 ha). Il indique que, sur une période récente, la consommation d'espace a été majoritairement destinée à la construction d'habitat, et dans une moindre mesure, à la création de zones d'activités et d'infrastructures (tome B p.67 et 70). Il précise que l'étalement urbain s'effectue principalement sur la plaine agricole, mais également sur les coteaux (tome B p.70). Ces résultats auraient pu être complétés par un document cartographiant les zones à enjeux identifiées dans le diagnostic agricole.

Cette analyse est cohérente avec celle du SCoT pour lequel la maîtrise de l'étalement urbain est un enjeu fondamental, qui implique une rupture avec l'urbanisation peu vertueuse constatée sur la période 1995-2005 (Chapitre 5, p.55, rapport de présentation du SCoT du Grand Clermont).

- Paysage

Le dossier aborde l'analyse de la trame paysagère de Clermont-Ferrand comme un thème transversal.

En particulier, le dossier examine les reliefs de la ville et de ses environs, dont il souligne et illustre la richesse, malgré la banalisation consécutive à certains modes ou types d'urbanisation passés, notamment en entrée de ville. Il mentionne les différents secteurs des cités Michelin comme un type d'urbanisation pavillonnaire harmonieux et caractéristique de l'histoire de la ville.

Il analyse également la relation entre la ville et l'agriculture et souligne la particularité des franges urbaines, où les conflits d'usage sont les plus prégnants. La pérennité des exploitations agricoles y est par exemple fragilisée par l'accès difficile des engins agricoles aux parcelles (p.88 tome A). Les atouts dont dispose la ville, notamment à travers la présence d'une agriculture maraîchère de proximité (p.92 tome A) mais également de friches ou de délaissés (p.96 tome A) sont également bien développés et illustrés.

Une analyse des surfaces imperméabilisées donne lieu à un diagnostic mitigé : le dossier conclut à juste titre à la fois sur la faible végétalisation des espaces publics et la domination de l'automobile, mais aussi sur le potentiel de reconversion que pourraient constituer les larges chaussées, les parkings ainsi que les autres surfaces bitumées (p.97 à 99 tome A, incluant une cartographie). La cartographie des espaces ouverts au public permet d'appuyer la conclusion selon laquelle « *la ville de Clermont-Ferrand n'est pas assez pourvue en espaces verts et ne peut donc pas répondre aux besoins des habitants en la matière* » (p.100, tome A et conforté par la carte « *déficit de nature en ville* »², p.108-109 tome A), malgré une végétalisation des espaces privés conséquentes (jardins privés, talus ferroviaires et routiers, notamment).

En conclusion, le dossier identifie de manière satisfaisante les enjeux forts pour la préservation de la trame paysagère.

² Les modalités de réalisation de cette carte de synthèse aurait mérité d'être expliquée. Elle donne des résultats étonnants, notamment sur la frange est de la ville (Gravanche, Brezet, Pardieu et Saint-Jean), où se situent notamment les zones d'activités et de grands commerces. La végétalisation des espaces privés y est faible d'après la carte page 107, mais elles sont classées parmi les « *zones pourvues en végétation non desservie par un espace ouvert au public* ». La légende de cette carte, illisible, devra par ailleurs être corrigée.

- Milieux naturels, biodiversité et trame verte et bleue

En la matière, le dossier qualifie les enjeux de forts (préservation des milieux naturels et restauration des continuités) à modérés (faune et flore), et identifie 6 secteurs stratégiques (p.154-155). L'état initial est relativement approfondi. Il consiste en une présentation de la biodiversité en ville, des fonctionnalités écologiques ainsi que des supports de la trame verte et bleue en ville.

Plus spécifiquement concernant les fonctionnalités écologiques, ce diagnostic est globalement étoffé, notamment pour la présentation des deux sites Natura 2000 présents sur la commune (Puy de Crouel et Puy du Var), ainsi que celle des zonages d'inventaire (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique) sauf certains éléments du Schéma régional de Cohérence écologique (voir ci-dessous). Le dossier exploite les données et connaissances disponibles pour présenter les habitats naturels sur les pourtours et dans la ville, ainsi que la flore et la faune identifiées localement, notamment grâce au Plan biodiversité de Clermont Communauté. Ces différents éléments permettent utilement de mettre en évidence la fragilité de certains milieux abritant des espèces végétales protégées, notamment les puys (surfréquentation, pression d'urbanisation, présence d'espèces invasives, piètre état de conservation des espèces recensées, notamment). De manière cohérente avec le diagnostic paysager, il note également la faiblesse de la végétalisation en ville, ainsi qu'absence de continuités écologiques entretenues.

Cependant, ce diagnostic aurait mérité d'être approfondi ou actualisé sur plusieurs points :

- Actualisation du projet de classement en espace naturel sensible des côtes de Clermont. Ce projet est mentionné, mais les enjeux de protection des milieux naturels qui y sont associés ne sont pas présentés. La localisation de ce projet n'est pas précisée sur une carte.
- Les zones humides : Un inventaire des zones humides aurait dû être réalisé conformément à la disposition 7.4.1 du SAGE Allier Aval, notamment là où ce dernier indique une enveloppe de forte probabilité de présence de zone humide.
- La contribution des nombreuses friches urbaines et des délaissés à la biodiversité en ville mise en évidence dans le diagnostic paysager (p.97 tome A) : un zoom sur les espèces végétales et animales qui peuvent être abritées dans ces secteurs aurait été utile. Il aurait permis de compléter en particulier la partie sur les mammifères. Le dossier se contente de lister les 50 espèces inventoriées en Auvergne sans identifier celles pour lesquels les milieux urbanisés en général et les friches en particulier constituent un enjeu important (chauve-souris, par exemple).

Pour l'établissement de la carte de la trame verte, le dossier présente également des éléments de cadrage à une échelle du bassin de Clermont-Ferrand. Ces éléments méritent d'être complétés :

- Correction de la carte issue du SCoT du Grand Clermont : la carte p 117 Tome B omet la flèche constitutive d'« *un principe de corridor écologique entre cœurs de nature à préserver ou à restaurer* » reliant le nord-est de la ville au nord-ouest en passant par le sud³. Pour être en conformité avec le SCoT, le projet de PLU aurait dû, en outre, expliquer comment ce principe de corridor écologique a été effectivement mis en œuvre, en complétant l'analyse des fragmentations et des continuités présentée p. 126 à 129.
- Actualisation de la carte du Schéma régional de Cohérence écologique (SRCE) : La carte figurant p.120 (Tome B) est illisible et ne reprend que les documents d'étude préalable au SRCE en date d'octobre 2011, alors que le SRCE Auvergne a été approuvé en juillet 2015. Le dossier aurait dû présenter une carte permettant de situer Clermont-Ferrand à l'échelle du 1/100000e en indiquant les enjeux identifiés dans ce schéma. Cette analyse aurait mis en évidence l'enjeu spécifique que constituent les milieux thermophiles sur certains coteaux (Trémonteix, Les Ormeaux et Petit Beaulieu) et aurait dû conduire à effectuer des inventaires complémentaires pour localiser précisément ces milieux.

De manière plus opérationnelle, la carte intitulée « *approche cartographique des corridors écologiques* » (p.125 tome 5) réalisée par le CEN (conservatoire des espaces naturels d'Auvergne) en 2011 permet utilement d'identifier plusieurs éléments constitutifs d'une trame verte en milieu urbain⁴. L'identification fine des supports de biodiversité dans l'espace urbain (parcs et jardins, abords de voiries et voies ferrées, jardins vivriers, espaces sportifs) complète utilement cette analyse locale.

Enfin, la carte de synthèse p.150-151 (tome B) reprend les éléments précédents en leur donnant un statut correspondant à des notions de réservoir de biodiversité, de continuités écologiques ou de fragmentation, indispensables pour l'élaboration d'une carte de la trame verte. Toutefois, elle affiche deux continuités qui auraient dû être explicitées. En effet, les supports des continuités écologiques nord-sud situées à l'est et à l'ouest de Montferrand ne s'appuient pas sur des supports de biodiversité identifiés dans le dossier.

³ La carte du SCoT figure p.47 du DOG du SCoT. Elle est bien reprise dans la cartographie du SCoT « la biodiversité et les trames écologiques » page 14, tome A, du projet de PLU.

⁴ Le document identifie les éléments suivants : « cœurs de nature », « axes de pénétration de la faune et de la flore terrestre », « zones vertes relais » « existantes » « potentielles » ou « à restaurer en priorité », « zones urbaines à enjeu prioritaire » (aussi appelées « zones à problèmes » dans le dossier p.127 tome B), ainsi que « coupures de corridors »

En matière de trame bleue, le dossier est cohérent avec l'analyse paysagère qui note la faible présence de l'eau en ville. Il s'appuie sur la description du réseau hydrographique de la ville qui illustre le fait qu'une grande partie des rivières traversant Clermont-Ferrand sont canalisées, enterrées ou cachées (p.40-41 tome B). Le dossier constate que les cours d'eau traversant la ville sont très dégradés et que leur biodiversité est très faible – p.152 tome B. Cette reconquête constitue un enjeu fort à l'échelle du projet de PLU (« la problématique de ces cours d'eau doit se concevoir en termes de restauration et non de protection : reconquérir ces milieux aquatiques en recréant leurs cours en surface », p.125 tome B). Ces conclusions sont suffisamment argumentées et la retranscription cartographique des enjeux pour la trame bleue (p.150-151 - tome B) est cohérente.

- Eau potable et assainissement

Le diagnostic relatif à l'eau potable et à l'assainissement expose succinctement les problématiques rencontrées à l'échelle de Clermont Communauté qui détient la compétence « eau ».

En matière d'eaux usées, il met en évidence les difficultés liées à la présence de 57 % de collecteurs unitaires sur Clermont-Ferrand et précise que « les secteurs de constructions plus récentes sont équipés de réseaux séparatifs », sans lister tous les secteurs concernés (p.197 tome B). Par ailleurs, le dossier comporte plusieurs confusions entre les bassins d'orage (dont la finalité est de lutter contre le risque inondation) et les bassins de stockage-restitution des eaux usées (qui visent à améliorer la qualité de traitement des eaux usées) (p.101 et p.105-106, tome C). Même si l'enjeu est faible à l'échelle du PLU car la ville dispose d'une capacité de traitement des eaux résiduelles suffisante, une analyse complémentaire aurait permis de localiser les secteurs où les capacités du réseau d'assainissement pouvaient être dimensionnantes.

- Mobilité

Le diagnostic relatif à la mobilité est réalisé de manière succincte. Il souligne la prépondérance de la place de l'automobile et des espaces qui lui sont dédiés (« la ville de la voiture », p.114 à 119 tome A). Il s'appuie en partie sur les données et projets du Plan de déplacement urbain du Grand Clermont, adopté en juillet 2011. La carte des « aménagements favorables aux modes doux » (p.127 tome A) est particulièrement utile pour illustrer les points de coupures ainsi que les secteurs où les réseaux doux sont absents. En revanche, la carte « des parkings et inventaire des capacités des parcs de stationnement ouverts au public » (p.119 tome A) aurait mérité d'être analysée, en complément du constat réalisé dans la partie consacrée aux paysages qui affirme le potentiel de ces espaces. Une analyse détaillée de la trame viaire et des parkings aurait en effet permis d'identifier des secteurs stratégiques où la reconquête est effectivement possible, voire souhaitable.

Même s'il aurait pu être plus détaillé, ce diagnostic permet de globalement caractériser les enjeux identifiés (p.129 tome A) et notamment celui de reconquête des espaces dédiés à la circulation automobile et aux parkings, ainsi que de la nécessité de développer l'intermodalité pour favoriser des modes de déplacement alternatif à la voiture.

- Risques

Le dossier expose les enjeux propres à chaque type de risques présents sur la commune de Clermont-Ferrand, de manière pertinente avec la description de chacun (encadrement réglementaire et existence de document de cadrage de rang supérieur, carte de localisation, occurrences constatées). Les risques inondations et technologiques constituent les enjeux les plus forts. La carte des aléas inondation (p.164-165 tome B) illustre les forts impacts potentiels de cet enjeu sur une partie conséquente de la ville. Un risque de glissement de terrain est également identifié. Il est qualifié, de manière pertinente, de « modéré » et « localisé » sur les coteaux.

2.2. Justification des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), le plan de zonage et le règlement

Les choix retenus sont exposés et expliqués dans le PADD et le tome C du rapport de présentation. Dans la présente partie, l'analyse porte essentiellement sur les choix dimensionnants pour le projet de PLU, à savoir ceux relatifs aux hypothèses démographiques et à la construction de logements.

Le scénario de développement démographique présenté par le PADD (p.18) s'inscrit bien dans les perspectives dressées par le SCoT et le Plan Local de l'Habitat 2014-2019. Le projet de PLU prévoit l'accueil de 15 000 habitants à l'horizon 2030 nécessitant la production de 1000 logements supplémentaires par an (soit 900 nouveaux logements et 100 logements sortis de la vacance) ce qui équivaut à 15 000 logements supplémentaires à l'horizon 2030.

Ce scénario démographique est ambitieux par rapport à la tendance des dernières années : il correspondrait en effet à environ un peu moins du doublement de la croissance annuelle de population sur la période 2007-2012, estimée à +0,3 % par l'INSEE. Il permet cependant de bien répondre au rôle de cœur métropolitain attribué, dans le SCoT, à la ville de Clermont-Ferrand. Le dossier explique bien le rôle particulier du PLU de Clermont-Ferrand qui consiste à « *contrebalancer les phénomènes de périurbanisation et d'étalement urbain à l'œuvre sur le grand territoire* » (p.19 Tome C).

2.3. Analyse des impacts potentiels de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement et des mesures envisagées pour y remédier

L'analyse des impacts du projet de PLU porte sur les principaux enjeux suivants :

- Consommation d'espace et renouvellement urbain

Le projet de PLU ne prévoit pas de nouvelles zones à urbaniser, ni pour l'habitat, ni pour les activités. La capacité d'accueil de la ville repose donc entièrement sur le renouvellement urbain, la capacité de densification et le comblement de dents creuses (« *reconversion et intensification* », p.16 tome C). Du point de vue de la préservation de l'environnement, l'absence d'étalement urbain et de consommation supplémentaire de terres agricoles et naturelles constitue un point positif du projet de PLU.

Toutefois, si le dossier exprime bien que le projet de PLU de Clermont-Ferrand doit contribuer à éviter le report de l'urbanisation dans les communes de son aire d'influence, il reste imprécis sur les conditions effectivement mises en œuvre pour renforcer la densification et l'attractivité de certains quartiers centraux et favoriser un projet de renouvellement urbain. Cela correspond à un choix affirmé par le PADD, qui précise qu'« *il n'est pas question ici d'instaurer des priorités ou une hiérarchie dans la mise en œuvre des projets mais d'établir un cadre et d'engager une dynamique* » (p.14 - PADD).

Or, la pertinence du projet d'intensification et de renouvellement urbain s'appuie, selon le dossier, sur l'identification de 250 ha potentiellement mutables au sein de l'enveloppe urbanisée (p. 18 PADD), proches des 220 ha de consommation d'espace constatée sur la période 1995-2011. Toutefois, le dossier précise bien que, parmi ce potentiel, une grande partie est déjà définie voire lancée (espaces de valorisation et de requalification prioritaires prescrits dans le SCoT, deux projets Ecocité ou programme de rénovation urbaine en cours, notamment).

Si ces différents projets contribueront effectivement, à court ou moyen terme, à la création de logements, la logique d'intensification et de renouvellement reposera sur d'autres éléments complémentaires (p.19 PADD) :

- les nouveaux quartiers désignés par le PLU, c'est-à-dire principalement la mutation de l'entre-deux villes et le projet de l'Hôtel-Dieu ;
- les secteurs de mutation urbaine à plus long terme identifiés par le projet de PLU (diversification de la zone du Brezet, reconversion du site militaire des Gravanches, requalification de l'axe dessiné par le RD 2009 et reconquête des boulevards).

Le dossier aurait pu donner une estimation chiffrée de la création réelle de logements attendue à travers ces dispositifs déjà engagés ou à mettre en œuvre. Il aurait également dû préciser les délais estimés de libération effective du foncier, afin d'assurer que Clermont-Ferrand dispose, à échéance du PLU, du potentiel nécessaire pour jouer, au sein de la communauté d'Agglomération et du territoire du SCoT, son rôle de cœur métropolitain attractif. En effet, si le projet de PLU inclut bien, notamment à travers les OAP, certaines orientations favorables à la réalisation du projet d'intensification urbaine, son effet réel ou estimé sur l'habitat n'est pas quantifié. De plus, le projet de PLU ne fixe pas d'objectifs chiffrés en termes de densité : de tels objectifs auraient pu être introduits par secteur ou par type de projet.

Par exemple, l'OAP stratégique dédiée aux quartiers métropolitains (incluant le site de Cataroux, l'entre-deux villes et le Brezet), correspond au secteur qui porte une grande partie du projet de renouvellement urbain du PLU. Elle propose plusieurs formes urbaines, allant de l'habitat individuel à l'habitat collectif, de manière incitative et non localisée (OAP p.45 et carte p.48-49). Elle ne désigne pas de secteurs où une densification est réellement souhaitée. Seule la réglementation relative aux hauteurs, qui autorise 28 mètres / R+8 sur la partie centrale de la zone, correspond bien à un projet de ville dense. En revanche, aucune hauteur minimale n'est imposée, comme le permet la réglementation. Ainsi, il est difficile de percevoir dans quelle mesure la mutation de ce secteur contribuera effectivement à une production dense et optimisée de logements.

De même, la définition de certains projets est libellée de manière hypothétique et leurs conditions de réalisation ne sont guère précisées dans le projet de PLU. Par exemple, si le PADD affirme que « *la ville souhaite amorcer un processus de transformation urbaine à long terme sur le Brezet [en] optimis[ant] le foncier d'activité afin de libérer du sol pour de nouveaux usages (logements, équipements) [...]* », seules des conditions relatives à la taille d'opération minimale sont émises au règlement sur cette zone. Sur ce secteur l'OAP « *quartiers métropolitains* » prévoit l'organisation du maillage (la structuration des voies), mais la

création d'équipements publics, condition indispensable pour rendre attractif ces potentiels nouveaux quartiers, n'est pas une condition obligatoire. Le règlement, non contraignant sur la nature des activités à implanter est en effet libellé ainsi dans la partie relative à la « *mixité renforcée des activités* » : « *les opérations supérieures à 30 logements devront accueillir un ou des locaux destinés à des activités de bureaux, de commerces, de services, d'artisanat ou à des équipements d'intérêt collectif et services publics, en rez-de-chaussée côté espace public* » (règlement p.38).

Dans le même objectif de limiter la consommation d'espace agricole, le projet de PLU aurait également pu mieux encadrer la constructibilité de la zone A (agricole). En l'état, le projet autorise toutes « *constructions et installations, classées ou non, nécessaires à l'exploitation agricole* » (p.78 règlement), ce qui ne protège pas suffisamment les terres à haute valeur agronomique de la Limagne. Elles font d'ailleurs l'objet d'une protection forte dans le SCoT (orientation suivante en plaine de Limagne : « *protéger les terres agricoles de la pression foncière en limitant l'urbanisation exclusivement en continuité du tissu déjà urbanisé et en évitant la déstructuration des exploitations agricoles* » - p.31 DOG SCoT).

Concernant les espaces dédiés aux activités, le projet de PLU s'appuie également sur l'existant. Le PADD (p.22 à 25) prévoit plusieurs orientations visant en particulier à optimiser le foncier existant, à requalifier les zones d'activités et leurs liaisons, ou à préserver les lieux pouvant présenter des risques de conflits d'usages. De manière pertinente, une disposition du règlement de la zone UG consacrée à la mixité des fonctions permet d'introduire une obligation de mixité fonctionnelle dans les programmes neufs. Cette disposition reste toutefois non contraignante dans son libellé (voir ci-dessus). Ainsi, comme pour l'habitat, l'absence de chiffrage du potentiel disponible pour l'implantation de nouvelles activités rend difficile l'appréciation de son impact réel à l'horizon de 15 ans.

Ainsi, sur l'ensemble de cette thématique, la logique consistant à « *maximiser les chances* » du renouvellement de la ville sur elle-même », défendue dans le dossier (p.17-18 tome C), aurait mérité d'être mieux argumentée, illustrée concrètement et traduite réglementairement.

- Paysage

Dans le PADD (orientation 4, notamment), la valorisation du patrimoine et de la trame paysagère est considérée comme une contribution importante à la qualité de vie, et donc à l'attractivité de la ville de Clermont-Ferrand. Au regard des enjeux paysagers forts identifiés dans le diagnostic, le dossier appelle logiquement une traduction opérationnelle dans le projet de PLU en matière de règles d'implantation du bâti, de limites « *durables et qualitatives à la ville* » et de ré-affirmation de la place du végétal en ville pour sa « *fonction urbaine, paysagère, écologique, sociale* », comme l'évoque le dossier (p.111, tome A).

Ces enjeux trouvent effectivement une traduction concrète, à travers notamment l'ensemble des OAP de secteurs stratégiques, et en particulier les suivantes qui pourront contribuer à améliorer la qualité de vie selon les orientations affichées dans le PADD, même si elles auraient pu être rédigées de manière plus opérationnelle :

- OAP « *franges urbaines* » qui portent des exigences plus fortes que sur le reste de la ville en matière d'implantation du bâti et des aménagements (clôtures, formes et implantation du bâti, etc.) ;
- OAP « *infrastructures et entrée de ville* » qui désigne une nouvelle hiérarchisation des axes de circulation de la ville, ainsi que des orientations générales visant à la requalification de la RD 2009 traversant la ville du nord au sud ;
- OAP « *nature en ville et biodiversité* » qui affiche de grands principes favorables à la réintroduction de la végétation en ville (voir ci-dessous).

De plus, dans les zones UG, le règlement présente des dispositions contraignantes pertinentes concernant l'implantation du bâti, les limites séparatives et les hauteurs. Les obligations auxquelles les projets de construction devront se soumettre sont, de plus, adaptées selon les secteurs stratégiques concernés. En particulier, la disposition relative aux hauteurs inclut un dispositif dérogatoire (« *canopée urbaine* ») pour les projets prévoyant une toiture ou une terrasse végétalisées, ce qui pourra contribuer partiellement à favoriser l'introduction du végétal en milieu urbain, même si une surface minimale de végétalisation aurait pu être imposée. Le patrimoine urbain qualitatif constitué par les nombreuses cités ouvrières (appelées « *cités jardins* » et repérées spécifiquement au plan de zone « *zone Ucj* ») est, de plus, particulièrement protégé par le règlement.

En revanche, concernant l'enjeu identifié de déficit de nature en ville, les conditions nécessaires (emprises disponibles entre les voies ferrées et les parcelles privées, par exemple) à la création du nouvel espace vert « *parc linéaire* » prévu dans l'OAP « *parc linéaire et sentiers urbains* » ne sont pas suffisamment exposées pour savoir dans quelle mesure ce futur « *parc* » répondra effectivement aux besoins des habitants.

De plus, le règlement est peu prescriptif concernant l'architecture et la protection paysagère des projets situés en zone UV (urbaine verte), A (agricole) ou N (naturelle). Si cette absence de prescription apparaît logique en zone A ou N, où les possibilités d'extension sont très encadrées (20m²), le règlement aurait pu être plus exigeant dans la zone UV, qui inclut les espaces verts de la commune et les infrastructures sportives qui sont des équipements collectifs potentiellement impactants, notamment par leurs dimensions.

- Milieu naturel, biodiversité et trame verte et bleue

Le PADD porte une ambition forte concernant la préservation des milieux naturels et la ré-introduction du végétal en ville dans son orientation 3 intitulée « *un sol fertile pour la biodiversité et de nouveaux usages* ». Il définit plusieurs principes : lutte contre l'imperméabilisation, développement et préservation du potentiel végétal, structuration de différents espaces de nature autour de la trame verte et bleue et pour de nouveaux usages tels que l'agriculture urbaine ou les cheminements doux.

À cette fin, le projet de PLU mobilise plusieurs outils pour la prise en compte des enjeux identifiés en matière de milieu naturel et de biodiversité, notamment :

- Une OAP est consacrée à la « *nature en ville et biodiversité* ». Elle inclut une carte de la trame verte et bleue (p.12-13 OAP), issue de la carte de synthèse des enjeux environnementaux (p.150-151-tome B). Une quarantaine d'orientations sont déclinées dans l'OAP correspondante. Leur traduction concrète à l'échelle du permis de construire ou de permis d'aménager est toutefois difficile à apprécier. Même si elles sont localisées par secteur, et parfois par rue ou place, un nombre important d'orientations est libellé de manière imprécise (exemple : « *renforcer les continuités de nature au travers du quartier de la Gauthière* » p.16, « *développer la nature sur les places Delille et d'Espagne : lutter contre les îlots de chaleur et créer des points d'information sur les accès à la nature dans le centre urbain* » p.18, « *assurer les porosités (fenêtre visuelle et continuité de nature) sur les parcelles privées entourant le parc de Montjuzet* » p.20, « *de nouveaux îlots de biodiversité pourraient être aménagés dans ce secteur Sud du centre de Clermont, notamment au droit de la place des Salins* » p.20, « *renforcer la place de l'eau dans les aménagements* » p.23). De plus, la mise en œuvre de certaines orientations nécessitera l'intervention de différents acteurs, et le dossier n'indique pas s'ils ont été consultés préalablement (ex : contribution des talus ferroviaire pour la biodiversité). Ainsi, si les intentions générales du projet sont compréhensibles et cohérentes avec les orientations du PADD, leurs conditions de réalisations auraient pu être exprimées de manière plus opérationnelle en s'appuyant sur des outils réglementaires. Concernant la trame bleue, la mesure consistant à « *renaturer le lit majeur de la Tiretaine* » (p.23 OAP) sur une partie de son cours constitue un premier pas en faveur de l'enjeu de reconquête identifié par le diagnostic. Par ailleurs, cette OAP inclut également une « *charte de la biodiversité* ». Elle consiste en une liste importante de recommandations⁵ qui constituent des conseils utiles et dont la qualité pédagogique est soignée grâce à des illustrations de qualité. Toutefois, une recommandation n'a pas un caractère réglementaire suffisant pour être exigée à l'échelle des actions d'urbanisme.
- Le règlement comporte une disposition favorable à une introduction progressive de la végétation en ville : l'obligation faite à tout projet de construction ou tout projet de mutation en zone d'activités de respecter à la fois un coefficient de biotope par surface (CSB) et une surface de pleine terre (PLT) constitue une mesure innovante et cohérente avec le diagnostic et les orientations du PADD. Cette mesure, différenciée de façon pertinente selon les secteurs, est conçue de manière robuste pour autoriser l'émergence de projets variés. Le règlement du PLU (p.53-59) et le rapport de présentation (p.75-79 tome C) l'expliquent de manière concrète et illustrée.

Pour sa mise en œuvre, il aurait pu inclure une liste prescriptive des essences végétales locales et non allergisantes à favoriser, plus précise que la simple mention figurant à l'article UG6 du règlement (« *de façon générale, les espèces exotiques, invasives ou exogènes sont à éviter ainsi que les essences allergènes* »).

Par ailleurs, si le projet de PLU identifie bien les « *espaces boisés classés* » ainsi que les « *alignements d'arbres et continuités végétales à conserver ou à créer* », il aurait pu mettre en œuvre une protection renforcée sur certains secteurs sensibles et notamment sur les zones humides et les milieux thermophiles, dont l'identification n'a pas été réalisée dans le diagnostic. De plus, les projets visant à améliorer l'accessibilité et la fréquentation des puys de Crouel et de Chanturge devront veiller à être compatibles avec la nécessité de protéger ces milieux fragiles voire déjà dégradés. Des mesures de protection auraient également pu être envisagées sur les zones les plus fragiles pour y interdire les constructions publiques, que le règlement autorise sur l'ensemble du secteur N.

- Eau potable et assainissement

En matière de gestion de l'eau potable et de l'assainissement, les orientations portées par le projet de PLU s'inscrivent globalement dans les objectifs du SDAGE Loire-Bretagne et du SAGE Allier-Aval. Même si le dossier ne donne pas d'indication chiffrée, le dimensionnement des installations de production d'eau potable et de traitement des eaux usées à l'échelle de l'agglomération est suffisant pour permettre le développement

⁵ Ces recommandations sont détaillées p.24-29 OAP. Elles consistent à 1. développer la biodiversité dans les espaces publics et privés, 2. favoriser les équipements de signalétique et de communication relatifs aux sites de « *nature en ville* », 3. créer des équipements spécifiques de lutte contre les ruptures de corridors, 4. planter des équipements didactiques favorisant la biodiversité et 5. restaurer et créer des habitats et des corridors

démographique prévu.

Pour prendre en compte les enjeux localisés identifiés sur les réseaux d'eaux usées, le projet de PLU aurait pu déduire les secteurs où des prescriptions étaient indispensables pour une bonne insertion dans le réseau existant (zone où les efforts en faveur du réseau séparatif doivent être poursuivis, notamment sur les secteurs de projets de renouvellement urbain).

- Mobilité

Le PADD (orientation 6, notamment) apprécie la question de la mobilité comme un thème transversal, dont la dimension environnementale est bien soulignée. Les orientations du futur plan de déplacement urbain aurait dû être rappelées.

Le projet de PLU introduit plusieurs mesures, qui visent principalement à redéfinir le statut des axes de mobilité dans une logique de hiérarchisation et de fluidification. En particulier, l'OAP « infrastructures et entrées de ville » indique les grandes lignes de redéfinition des axes de circulation automobile tout en améliorant leur intégration paysagère. Les OAP sectorielles et « cœur métropolitain » incluent systématiquement une re-définition des mobilités, de manière approfondie à l'aide de schémas de principe clairs. L'OAP « parc linéaire et sentiers urbains » dessine, de manière détaillée, la carte des sentiers urbains permettant d'accéder aux différents espaces naturels localisés sur les franges urbaines. Elle aurait pu être complétée par une carte des pistes cyclables à réaliser en milieu urbain, pour répondre pleinement à l'enjeu d'apporter de la continuité au réseau identifié dans le diagnostic pour favoriser ce mode alternatif à la voiture.

Par ailleurs, le PADD affirme bien sa volonté de mettre en œuvre « une politique de stationnement cohérente avec l'armature des transports collectifs et des quartiers apaisés » (p.38 PADD). Elle se traduira notamment par la redéfinition des parkings relais mais aussi, dans le règlement (article UG5), par des obligations de création de parking différenciés dans l'aire d'influence des transports en commun, conformément à la réglementation et au PDU. Pour les projets de construction de logements, il aurait également pu limiter la création de places de stationnement, en introduisant, en plus du minimum, un seuil maximal, comme pour les commerces. Le projet de PLU aurait pu, de plus, exploiter la carte des inventaires des stationnements pour déterminer leur potentiel de reconversion. Seules les dispositions « *impos[ant] la réalisation de stationnement en ouvrage (souterrain, en silo, dans le volume de la construction) à partir de 20 places pour au moins 70 % des places* » et favorisant le « foisonnement⁶ » (p.63 et 64 règlement) contribueront à libérer, dans une certaine mesure, de l'espace pour d'autres usages.

- Risques

Le dossier précise de manière pertinente les implications concrètes sur l'urbanisme des risques identifiés dans le diagnostic. Concernant les risques technologiques, il propose de ne pas construire dans les zones à risques. Concernant les inondations, il présente des actions qui consistent à lutter contre l'imperméabilisation des sols, à limiter l'urbanisation, et à maîtriser l'écoulement des eaux à l'échelle des projets. Il est à noter que le Plan de Prévention des Risques (PPR) « inondation » est en cours de révision. Lorsqu'il deviendra opposable, le PLU devra être mis à jour afin d'annexer les servitudes d'utilité publique qui y sont liées.

Par ailleurs, l'enjeu modéré et localisé sur certains coteaux (le Puy de Chanturge, les côtes de Clermont, le parc de Montjuzet) relatif au risque « glissement de terrain » aurait pu faire l'objet de prescriptions localisées, notamment en lien avec le projet de reconquête des côtes de Clermont par la plantation de vignes ou de vergers. Une réflexion sur un mode de plantation adapté pour limiter le risque de coulée de boue aurait pu être présentée.

2.4. Suivi des conséquences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement

Le dossier définit près de 60 indicateurs de suivi correspondant aux différents thèmes à enjeu du projet de PLU (p.50 et suivantes – Tome D), ce qui constitue un nombre important et implique certaines redondances.

Le rapport de présentation aurait pu indiquer la ou les sources qui permettront d'alimenter le tableau de suivi et remplir le premier indicateur (T0) pour l'année d'approbation du PLU.

Il aurait été utile de prévoir un indicateur permettant de contrôler l'efficacité de l'attractivité et du renouvellement urbain par rapport aux communes périphériques, en cohérence avec les objectifs du SCoT, puisqu'il s'agit de l'enjeu principal du projet de PLU.

De plus, un mécanisme de suivi des nombreuses actions présentées dans les OAP stratégiques aurait pu être introduit. Une réflexion sur la qualité et la pérennité des espaces végétalisés (toitures terrasses et surfaces éco-aménagées) aurait également pu être menée afin de s'assurer que le dispositif prévu implique bien un changement de logique et de pratique, comme annoncé dans le PADD.

⁶ Le foisonnement est la pratique consistant à partager un parking entre des usagers de bureaux et des résidents de logements.

2.5. Résumé non technique

Ce document synthétique permet de prendre connaissance du projet de PLU de manière succincte. Pour être complet, il aurait dû intégrer un résumé du tome A du rapport de présentation et aurait pu être illustré à l'aide de cartes pour une meilleure compréhension du projet par le public.

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

D'un point de vue environnemental, le dossier dresse un bilan utile et argumenté des atouts et des points faibles de la ville de Clermont : il présente de manière illustrée, claire et accessible au public, les grandes caractéristiques de son développement urbain passé et de ses potentialités futures. Quelques points de son diagnostic restent à préciser, notamment en matière de renouvellement urbain et de définition de la trame verte et bleue.

En matière de préservation des espaces agricoles et naturels, le principe d'exclure toute nouvelle extension urbaine et d'accorder la priorité au renouvellement urbain constitue un point fort à souligner.

Toutefois, le dossier aurait pu quantifier de manière plus précise la disponibilité des espaces au sein du tissu existant afin de s'assurer du potentiel effectif de densification de la ville à échéance du PLU. Des objectifs chiffrés auraient également permis de maximiser les chances d'optimiser l'utilisation rationnelle de ce foncier en matière de densité urbaine, comme le préconise le SCoT pour les communes du cœur métropolitain.

Le projet de PLU mobilise plusieurs outils diversifiés et complémentaires pour renforcer l'attractivité de la ville, condition indispensable pour améliorer le cadre de vie et accueillir de nouvelles populations. Il s'agit en particulier des dispositions relatives à la ré-introduction progressive et diffuse du végétal et de l'eau en milieu urbain, ainsi qu'à la hiérarchisation et la reconquête paysagère des axes de mobilité. Dans une moindre mesure, les règles relatives à la mixité des fonctions dans chaque secteur y contribueront également, même si elles auraient pu être plus détaillées sur la nature des fonctions nécessaires à l'émergence d'une vie de quartier.

Certaines de ses dispositions auraient pu être présentées de manière plus opérationnelle pour apporter plus de garanties dans l'atteinte des objectifs chiffrés prévus par le SCoT et le PLH de l'agglomération pour densifier le tissu urbain à l'horizon 2030. Le suivi proposé, qui devra être précisé sur certains points, permettra d'apprécier les effets du PLU sur l'environnement tout au long de sa mise en œuvre.

Le rapport de présentation du PLU qui sera approuvé doit comprendre une description de la manière dont il a été tenu compte du présent avis de l'autorité environnementale.

Clermont-Ferrand, le 07 JUIN 2016

La préfète,



Danièle POLVÉ-MONTMASSON

