

Conclusion générale

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT du Grand Clermont fixe des objectifs ambitieux, notamment celui « *de tendre vers la taille critique des métropoles européennes, à savoir 500.000 habitants. A cette fin, le Grand Clermont se fixe l'objectif d'accueillir au moins 50.000 habitants d'ici 2030* », ambition jugée par le PADD comme « *sensiblement plus élevé que le scénario le plus favorable de l'INSEE, [...], sans être utopique au regard des résultats du dernier recensement de la population* » (PADD p.6).

Le PADD met en exergue la nécessité de « *changements de comportements et de pratiques* ». Il illustre ce point notamment par la nécessité d' « *atteindre un développement plus durable, économe en espace, en ressource et en énergie* » (PADD p. 9).

Le PADD prévoit « *une organisation en archipel du territoire, support d'un développement urbain durable* », qui « *permet de protéger efficacement les espaces naturels, agricoles et paysagers* ». Il met en exergue le fait que « *Les territoires périurbains constituent des territoires à fort intérêt écologique, paysager et à grande valeur économique (agriculture, forêt, tourisme, économie résidentielle)* » (PADD p. 15 et 16).

Ce PADD fixe des objectifs, souvent ambitieux, tels que :

- « *Mener une politique d'habitat ambitieuse* », « *les orientations du SCoT... devront s'accompagner d'une politique volontariste d'offre foncière maîtrisée et d'aménagement urbain* » (PADD p. 19)
- « *Favoriser une meilleure répartition des emplois entre les territoires du Grand Clermont* », le SCoT ayant « *pour ambition d'optimiser le foncier inexploité* » (PADD p. 20)
- « *miser sur les transports collectifs dans une logique d'intermodalité* » (PADD p. 21)
- « *lutter contre l'étalement urbain* », considéré comme faisant partie des « *erreurs du passé* ». « *Le SCoT entend promouvoir un urbanisme qui réduit la consommation d'espace* » (PADD p. 23)
- « *Rendre compatible le développement urbain avec la préservation de l'environnement* », comportant notamment des propositions relatives à l'articulation « *des transports collectifs et de l'urbanisation* » (PADD p. 25)
- « *Développer l'agriculture* ». Le SCoT précise qu' « *il se doit ainsi de préserver, dans des conditions viables et pérennes, les terres nécessaires* :
 - *Aux productions agricoles, sources de valeur ajoutée, permettant de valoriser au mieux le potentiel agronomique de haute qualité des terres de Limagne* ;
 - *Le SCoT veillera en particulier, à donner la priorité aux extensions urbaines se situant en continuité de l'urbanisation existante et impactant, en priorité, des terres aux moindres potentialités agricoles.* » (PADD p. 27)
- « *Renforcer les filières d'excellence* » et « *Réserver des espaces pour les implantations économiques d'exception* ». Le SCoT fait le constat que « *les parcs d'activités sont trop consommateurs de fonciers [...], qu'ils sont mal desservis en transports collectifs [...]* » (PADD p. 30 et 33).

Ces objectifs du PADD sont partagés par l'État.

Le code de l'urbanisme (article L. 122-1) prévoit que « Pour mettre en œuvre le PADD retenu, [les SCoT] fixent [...] les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. Ils apprécient les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement. ».

Ces dispositions sont formalisées dans le document d'orientations générales (DOG) et dans la partie 3 du rapport de présentation intitulée « rapport environnemental ».

Le présent avis souligne les nombreuses incompatibilités du projet de SCoT avec les dispositions du code de l'urbanisme, rappelées ci-après :

- l'ampleur des surfaces destinées aux zones d'activités qui est en contradiction avec les dispositions des articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme ainsi qu'avec les objectifs de l'article 7 de la loi Grenelle 1 ;
- le non respect des dispositions de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme du fait de :
 - la référence à des projets d'UTN sans en avoir défini les principes d'implantation ni la nature ;
 - l'absence de justification des besoins en matière de développement économique ;
 - l'absence d'évaluation environnementale des projets de parcs de développement stratégique et de pôles commerciaux ;
 - l'absence d'évaluation environnementale d'une partie des surfaces destinées à l'habitat ;
 - l'absence de justification des grands projets routiers par rapport à la mise en œuvre des objectifs du SCoT ;
 - l'insuffisance de protection des espaces agricoles ;
 - l'insertion d'une dérogation à la nécessaire compatibilité des programmes locaux de l'habitat avec le SCoT ;
- le non respect de l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme dû à l'absence d'évaluation environnementale du contournement sud-est dans son franchissement de l'Allier (classement en zone Natura 2000).

Il identifie également de façon récurrente des incohérences voire des contradictions entre le rapport de présentation et le DOG (l'évaluation de l'impact sur l'environnement de certaines orientations générales étant omise ou partielle), ainsi qu'entre le PADD et le DOG, voire internes au DOG :

- Incohérences entre le PADD et le DOG :
 - sur la maîtrise de l'artificialisation ;
 - sur la prise en compte des territoires limitrophes du Grand Clermont ;
 - liée à un potentiel d'urbanisation élevé dans les POS/PLU notamment dans les territoires périurbains ;
 - du fait du caractère non opérationnel du principe d'organisation en archipel (70 % / 15 % / 15 %), inapplicable en l'absence de prescriptions adaptées ;
 - liée à une dérogation non justifiée pour l'urbanisation des territoires périurbains ;
 - du fait de l'absence de phasage dans les ouvertures à l'urbanisation pour tenir compte de l'évolution réelle de la population ;
 - du fait de l'insuffisance voire de l'absence de lien entre la desserte par les transports collectifs et le développement des zones d'activités ou commerciales d'une part, de l'urbanisation d'autre part ;
 - entre les ambitions du SCoT en matière de création d'offre de transports collectifs et de planification de projets routiers ;
 - sur l'objectif d'optimiser la croix ferroviaire ;

- incohérences entre le rapport de présentation et le DOG, notamment la partie relative à l'évaluation environnementale :
 - incohérence entre le diagnostic et le DOG quant à l'enjeu pour l'économie locale de la préservation de l'agriculture (et notamment ses filières spécifiques) ;
 - sur la maîtrise de l'artificialisation du fait d'une évaluation ne portant que sur une faible partie des surfaces potentiellement urbanisées ;
 - entre l'évaluation environnementale du contournement sud-est, celle du déplacement du péage de Gerzat et les préconisations du DOG en matière de lutte contre l'étalement urbain.

Par ailleurs, de nombreuses orientations du DOG se limitent à un simple engagement à respecter la réglementation, ou sont soumises à interprétation du fait de leur formulation peu précise (« *le SCoT privilégie, encourage, favorise, préconise, donne préférence à, donne priorité à dans la mesure du possible.* »). Ces formulations insuffisamment prescriptives limitent l'opposabilité du SCoT aux documents d'urbanisme communaux et en réduisent sa portée.

En raison des incompatibilités avec les dispositions du code de l'urbanisme et des incohérences internes au document, ainsi que des conséquences du caractère insuffisamment prescriptif de certaines dispositions, l'Etat émet un avis défavorable au projet de SCoT du Grand Clermont arrêté le 31 mars 2010.

L'ampleur des adaptations qu'il est nécessaire d'apporter au projet de SCoT justifierait de procéder à un nouvel arrêt du projet selon les modalités de l'article L. 122-8 du code de l'urbanisme avant sa mise à l'enquête publique.

Le Préfet



Patrick STEFANINI