



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale
de la région Auvergne Rhône-Alpes
sur le projet de révision du SCoT du Pays de la Jeune Loire
(Haute-Loire)**

Avis n° 2016-ARA-AUPP-00057

Avis délibéré le 4 octobre 2016

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 4 octobre 2016, à Clermont-Ferrand. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de révision du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Pays de la Jeune Loire.

Étaient présents et ont délibéré : Jean-Pierre Nicol ; Catherine Argile ; Jean-Paul Martin ; Pascale Humbert

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.

Était excusé : Patrick Bergeret.

La Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par le PETR Pays de la Jeune Loire, le dossier ayant été reçu complet le 13 juillet 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L.104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R.104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courrier en date du 26 juillet 2016.

Pour l'élaboration de ses avis, la MRAe bénéficie de l'appui technique d'agents de la DREAL.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (article R.104-25 du code de l'urbanisme).

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Synthèse de l'avis

Le présent avis concerne le projet de révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de la Jeune-Loire. Celui-ci est constitué de 6 communautés de communes regroupant un total de 44 communes. Le territoire, situé à équidistance du Puy-en-Velay et de Saint-Étienne, est constitué d'un réseau de petites villes (Yssingeaux, Monistrol-sur-Loire, Sainte-Sigolène, Aurec-sur-Loire, etc.) et d'une majorité de communes rurales.

Le territoire est divisé entre une partie nord attractive car économiquement dynamique (concentration des activités le long de la Loire et de la RN88) et bien desservie (accès aisé au Puy-en-Velay et à Saint-Étienne via la RN88), et une partie sud plus enclavée et rurale.

La population du Pays s'élevait à 83 180 habitants en 2011.

L'analyse du dossier fourni permet d'émettre les observations suivantes :

En ce qui concerne la **qualité du rapport de présentation**, il convient de noter une forte hétérogénéité entre les documents :

- un tome 1, consacré à l'état des lieux du territoire, détaillé et correctement illustré ;
- un tome 2, consacré en particulier à la justification des choix retenus et à l'analyse des impacts, dont la lecture et la compréhension sont difficiles. Ce tome 2 comprend de fortes incohérences.

Les constats qui sont exposés dans le **diagnostic** et dans **l'analyse de l'état initial de l'environnement** permettent de dégager les principaux enjeux environnementaux du territoire :

- la limitation de la consommation d'espace agricole et naturel, passant par la maîtrise de l'étalement urbain, nécessitant en particulier des actions de reconquête des centres anciens ;
- l'arrêt du phénomène de banalisation des paysages causé principalement par le développement résidentiel sous forme pavillonnaire, en particulier en entrée de ville;
- le maintien des continuités écologiques, en particulier en conservant, et le cas échéant, restaurant les coupures d'urbanisation entre les bourgs proches ;

Il est toutefois à signaler que les données mobilisées sont parfois anciennes et mériteraient une actualisation.

Le scénario sur lequel le projet de SCOT est fondé est présenté comme une prolongation du SCoT actuel, approuvé en 2008, mais **le bilan de ce SCOT n'est pas réalisé. Ce bilan, dont la MRAe recommande la réalisation**, devrait rappeler les objectifs initialement poursuivis, et montrer si les orientations et mesures du SCOT, appliquées depuis 2008, ont permis d'agir positivement sur les dynamiques à l'oeuvre sur le territoire. Cette analyse permettrait de mettre en évidence si des ajustements sont nécessaires, et dans quel sens.

L'objectif de croissance démographique retenu par le projet de révision du SCoT mériterait en outre d'être éclairé par une analyse des dynamiques démographiques et territoriales des territoires voisins, sous l'influence des agglomérations de St Etienne et du Puy-en-Velay.

L'analyse de l'impact de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement reste quant à elle très générale, peu localisée et ne comporte pas d'illustrations ni d'exemples concrets.

Les objectifs de maîtrise quantitative et qualitative de l'urbanisation affichés dans le PADD et le DOO vont dans le sens d'une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux. Pour autant, les prescriptions et recommandations figurant dans le DOO (rédigées, pour un certain nombre d'entre elles, de manière peu opérationnelle) restant assez générales, l'évaluation de leur impact sur l'environnement l'est tout autant. La responsabilité de leur bonne mise en œuvre, garantissant un impact maîtrisé du schéma, est ainsi largement reportée sur les futurs documents d'urbanisme communaux.

La MRAe relève en particulier trois éléments qui lui paraissent constituer des faiblesses du projet de SCOT dans son état actuel, au regard de la prise en compte des enjeux environnementaux identifiés :

- la représentation cartographique des enjeux territoriaux – par exemple corridors écologiques – est faite à

une échelle de type 1/300 000ème à 1/500 000ème, qui fait obstacle à leur déclinaison ultérieure dans les documents d'urbanisme locaux.

- les extensions d'urbanisation sont évaluées en enveloppes globales par type de commune (bourg-centres ; bourgs-relais ; villages). En l'absence de règles permettant de définir la répartition des enveloppes d'extension d'urbanisation entre des communes, au sein d'un même type, et de phaser ces extensions, l'on peut craindre une ouverture des surfaces à urbaniser simultanée et non maîtrisée sur l'ensemble du territoire.

- le choix de la définition de règles par type de commune, de façon homogène sur le territoire, ne contribue pas à une adaptation des dispositions d'urbanisme et d'aménagement à la diversité des formes urbaines et des paysages existants sur le territoire du SCoT. De même, elle ne tient pas compte de l'existence de dynamiques de pression urbaine différenciées selon les secteurs.

Ces observations sont détaillées dans le corps du présent avis et sont complétées par d'autres remarques.

Le dossier mis à la disposition du public devra comprendre une note sur la manière dont il a été tenu compte du présent avis.

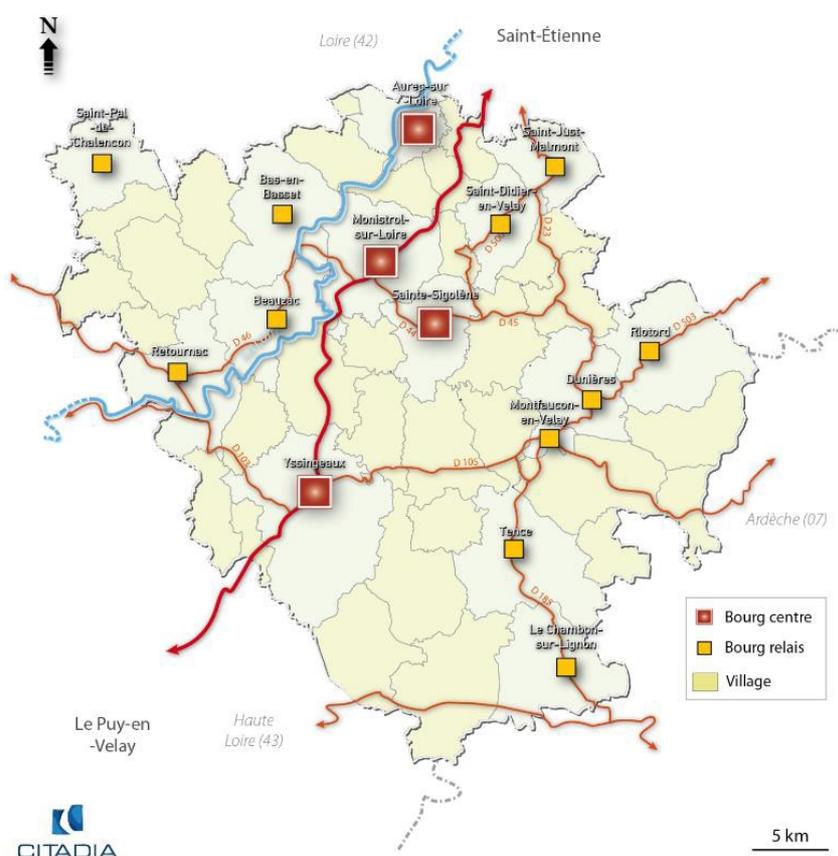
Avis détaillé

1. Contexte, présentation du territoire et du projet de SCoT et enjeux environnementaux

Le projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) Jeune-Loire a été arrêté par délibération du conseil syndical du PETR¹ Pays de la Jeune Loire en date du 30 juin 2016. Il est soumis à évaluation environnementale en application de l'article R.104-7 du code de l'urbanisme.

Le projet présenté constitue une révision du SCoT existant, approuvé en 2008, rendue nécessaire par l'intervention des lois Grenelle et ALUR.

Le Pays de la Jeune-Loire est constitué de 6 communautés de communes regroupant un total de 44 communes. Le territoire, situé à équidistance du Puy-en-Velay et de Saint-Étienne, est constitué d'un réseau de petites villes (Yssingeaux, Monistrol-sur-Loire, Sainte-Sigolène, Aurec-sur-Loire, etc.) et d'une majorité de communes rurales.



Structuration du territoire du SCoT (source : DOO, p.5)

Le territoire est divisé entre une partie nord attractive car économiquement dynamique (concentration des activités le long de la Loire et de la RN88) et bien desservie (accès aisés au Puy-en-Velay et à Saint-Étienne via la RN88), et une partie sud plus enclavée et rurale.

La population du Pays était de 83 180 habitants en 2011.

Les 44 communes sont réparties en 3 typologies différentes : 4 bourgs centres (principales communes

1 Pôle d'équilibre territorial et rural

concentrant les équipements, commerces et services rayonnant sur l'ensemble du territoire du SCoT), 11 bourgs relais (communes intermédiaires comportant des équipements de portée locale) et 29 villages (de type plus rural, comportant un minimum de services de proximité).

Le projet de SCOT affiche les objectifs suivants :

- Une organisation multipolaire qui renforce la proximité, présente un modèle de développement économe en espaces naturels et agricoles avec un développement urbain porteur de qualité et de lisibilité des espaces identitaires du Pays de Jeune Loire
- Une trame verte et bleue préservée, socle d'une identité naturelle forte
- Une urbanisation adaptée aux espaces sensibles du territoire
- Un développement urbain structuré et cohérent
- Un cadre de vie de qualité pour une attractivité renforcée

Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe sont :

- La limitation de la consommation d'espace agricole et naturel, passant par la maîtrise de l'étalement urbain, nécessitant en particulier des actions de reconquête des centres anciens
- L'arrêt du phénomène de banalisation des paysages, causé principalement par le développement résidentiel sous forme pavillonnaire, en particulier en entrée de ville ou village.
- Le maintien des continuités écologiques, en particulier en conservant, et le cas échéant, restaurant les coupures d'urbanisation entre les bourgs proches.

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

Conformément à ce que définit le code de l'urbanisme, le projet de SCoT comporte les documents suivants :

- un rapport de présentation (RP) divisé en 2 tomes ;
- un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;
- un document d'orientation et d'objectifs (DOO).

Le rapport de présentation comporte l'ensemble des éléments indiqués à l'article R.141-2 du code de l'urbanisme.

Le tome 1 comporte :

- un diagnostic territorial
- une analyse de l'état initial de l'environnement

Les constats qui y sont exposés sont correctement présentés et illustrés.

Le tome 2 comporte :

- un résumé non technique (partie 0)
- une « justification des choix retenus pour établir le PADD et le DOO » (partie 1)
- une « explication des choix retenus lors de l'élaboration du PADD et du DOO et de l'articulation entre les différentes pièces du SCoT » (partie 2)
- une analyse de l'articulation du SCoT avec les autres documents, plans et programmes (partie 4)
- une évaluation des effets prévisibles de la mise en œuvre du SCoT (partie 5)
- une présentation du dispositif de suivi retenu (partie 6)

Ce deuxième tome est d'une lecture et compréhension difficile, comprend très peu d'illustrations, et présente un problème de numérotation (passage de la partie 2 à la partie 4).

2.1. Articulation avec les autres plans et programmes et cohérence avec les démarches des territoires limitrophes

La justification de l'articulation du SCoT avec les documents stratégiques qu'il doit prendre en compte ou avec lesquels il doit être compatible est étudiée dans la partie 4 du tome 2, aux pages 75 et suivantes.

Concernant les documents de portée supérieure avec lesquels le projet de SCoT doit être compatible

(SDAGE Loire-Bretagne, SRCE Auvergne, SRCAE Auvergne, SAGE..), l'analyse menée apparaît complète mais demeure peu lisible, du fait de la présentation choisie et de la quasi-absence d'illustrations. Une incohérence est à relever : lors de l'analyse de la compatibilité du schéma avec le SRADDT² de la région Auvergne, l'accueil de 10 000 habitants supplémentaires sur le territoire du SCOT à l'horizon 2035 est évoqué, alors que c'est un scénario de 15 000 habitants supplémentaires qui est en fait retenu dans le projet de révision du SCOT (cf ci-dessous 2.2).

L'articulation du projet de SCoT avec les SCOT voisins (notamment Sud-Loire, comprenant la ville de Saint-Étienne avec laquelle le territoire a de nombreux échanges, mais aussi celui du Velay) n'est pas étudiée.

La MRAe recommande l'analyse de la cohérence avec ces deux territoires, en particulier en termes de choix démographiques et de positionnement des zones d'activités.

2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives d'évolution

2.2.1. Analyse de l'état initial de l'environnement

Cette analyse est menée dans les première et deuxième parties du tome 1 du rapport de présentation (« diagnostic territorial » et « analyse de l'état initial de l'environnement »). Les références de page indiquées ici s'y rapportent. Elles sont repérées respectivement par « diag » et « EIE ».

Consommation d'espace

Le dossier constate sur la période 2000-2013 (diag, p.93) :

- une augmentation de l'enveloppe urbaine d'environ 30 %, soit une consommation annuelle de 98 ha d'espaces naturels et agricoles ;
- une répartition de cette consommation entre production de logements (70%) et développement des zones d'activités (30%) ;
- une importante capacité de densification au sein des enveloppes urbaines des bourgs (35 % des parcelles privées situées au sein des bourgs ne sont pas construites, ce qui représentait un potentiel de 1200 ha en 2013) ;
- une consommation d'espace plus importante dans les communautés de communes traversées par la RN88 (plus forte attractivité résidentielle et économique).
- seulement 10 % du bâti construit entre 2000 et 2013 l'a été au sein de l'enveloppe urbaine des bourgs, existante en 2000.

Ces éléments mettent en évidence une forte consommation d'espace sur la période 2000-2013 avec en parallèle une capacité de densification du tissu bâti existant très importante.

Le dossier effectue une description précise du **parc de logements** du territoire du SCoT et de ses évolutions sur la période 1999 à 2011 mais n'apporte pas d'information sur les évolutions 2011-2015, ce qui nuit à l'appréhension des dynamiques récentes.

Le nombre de logements vacants a subi une forte augmentation sur la période considérée, traduisant en particulier *« un délaissement et une dégradation progressive des centre-bourgs [...] au profit d'une artificialisation croissante des terres agricoles et naturelles à destination résidentielle »* (diag, p.57).

L'analyse menée (diag, p.62) présente de manière synthétique les principales dynamiques à l'œuvre de 1999 à 2011:

- une augmentation du renouvellement du parc de logements : « consommation » pour démolition, abandon ou changement de destination ;
- une augmentation du nombre de logements à produire nécessaires pour prendre en compte le phénomène de desserrement des ménages ;
- une forte augmentation du nombre de logements vacants ;
- une diminution du nombre de résidences secondaires

2 Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire

– un maintien de la dynamique de construction neuve.

Ainsi, l'accueil de nouvelles populations issues des soldes naturel et migratoire repose de plus en plus sur la construction neuve, ce qui, d'après le dossier, « *interroge sur le modèle de développement résidentiel qu'il conviendra de définir dans le respect [...] de la limitation de l'étalement urbain et de la dynamique de renouvellement à engager [...]* » (diag, p.63).

L'analyse met en évidence un enjeu fort de maîtrise de la consommation d'espace, lié notamment à un marché du foncier et du logement dont les prix sont très attractifs sur le Pays Jeune Loire par rapport à ceux des territoires limitrophes, notamment l'agglomération stéphanoise et dans une moindre mesure celle du Puy-en-Velay. L'analyse souligne également un enjeu fort de reconquête des centres anciens.

Le territoire du SCoT compte **75 zones d'activités** (pour 532 ha, dont seulement près de 38ha seraient disponibles), dont beaucoup, et notamment les plus importantes, sont situées à proximité de la RN88 (diag, carte p.44). Un tableau listant celles-ci et indiquant la surface libre disponible pour chacune est fourni (diag, p.45).

Le dossier souligne la saturation des zones dont la situation est la plus stratégique (proches de la RN88) et la difficulté d'acquérir de nouveaux terrains pour y implanter des activités.

Le diagnostic met en avant la nécessité de développer les capacités d'accueil et de dynamiser l'activité économique locale en s'appuyant sur les filières déjà présentes.

En parallèle, les éléments produits permettent de mettre en évidence un enjeu fort en matière de consommation d'espace à vocation d'accueil d'activités, notamment le long de l'axe de la RN88.

Le fait que cet axe s'inscrit dans la vallée de la Loire, à fort enjeux en termes de biodiversité et de paysages, mériterait d'être souligné.

Le dossier mériterait d'être complété par une analyse des friches à l'intérieur des zones d'activités afin de mettre en évidence le potentiel de renouvellement existant au sein du tissu existant à vocation économique.

Paysage et patrimoine

Les différentes entités paysagères relevées sur le territoire sont localisées et décrites de manière détaillée (EIE, p.12 et suivantes).

La banalisation des paysages provoquée par la pression de l'urbanisation, notamment sous forme d'habitat pavillonnaire et de zones d'activité peu qualitatives, est soulignée à plusieurs reprises. En particulier, le dossier note que « *la périurbanisation et la croissance démographique ont [...] un impact fort sur les paysages du fait notamment de la dynamique de construction en extension de logements pavillonnaires et de zones d'activités dans lesquels l'intégration paysagère n'a pas toujours été réfléchi* » (EIE, p.12).

Une carte des infrastructures et reliefs porteurs de perspectives identifie les espaces sensibles d'un point de vue paysager, notamment les axes routiers-vitrines, les silhouettes de bourg et les panoramas touristiques à prendre en compte. L'échelle de la carte rend cependant ces informations très imprécises.

La thématique des entrées de ville est abordée (EIE, p.37-38).

Les sites et monuments bénéficiant d'une protection sont décrits et cartographiés (EIE, p.19 et suivantes). Quelques éléments sont également apportés concernant le patrimoine bâti remarquable mais non protégé.

Le dossier met en évidence et qualifie de forts les enjeux de préservation des motifs identitaires du paysage du Pays de Jeune Loire et de conciliation des enjeux de préservation du paysage avec la nécessité de maîtriser l'urbanisation.

Milieu naturel

Le dossier aborde ce sujet par le biais des continuités écologiques existant sur le territoire. À ce sujet, la carte issue du SRCE³ de la région Auvergne (EIE, p.47) est peu lisible : identification et distinction entre les différents types de réservoirs peu apparente, légende manquante pour la majorité des espaces cartographiés, etc...

Les éléments « fragmentants », en particulier les surfaces urbanisées et les infrastructures linéaires de

3 Schéma régional de cohérence écologique

transport, font également l'objet d'une carte (EIE, p.58).

Celle-ci reste toutefois à une échelle très large : des zooms sur les secteurs où la fonctionnalité écologique est la plus altérée mériteraient d'être effectués. La seule évocation de 4 secteurs à enjeux (EIE, p.60 et suivantes), au droit desquels des coupures vertes entre les zones urbanisées sont à « affirmer et recréer » afin de maintenir la fonctionnalité des corridors écologiques existants, semble un peu limitative, notamment au vu de la carte de synthèse (EIE, p.64) qui montre que des éléments fragmentants (le réseau routier, en particulier) intersectent en quelques points les principaux corridors écologiques.

Le rapport qualifie d'enjeu fort la promotion d'un développement urbain organisé et structuré pour préserver ce cœur de nature et les espaces ouverts qui contribuent à la qualité paysagère du territoire (ouvertures sur le grand paysage). Il identifie en enjeu fort la préservation voire la création de coupures vertes dans les 4 secteurs identifiés : Sainte-Sigolène/Saint-Pal-de-Mons, Monsitrol-sur-Loire/Bas-en-Basset, Saint-Ferreol-d'Auroure et Saint-Didier-en-Velay/Séauve-sur-Semène. Il qualifie d'enjeu modéré, sans toutefois le justifier, la nécessité d'améliorer la connaissance sur les zones humides du territoire.

Eau

La position du territoire en tête du bassin versant de la Loire est rappelée (EIE, p.67). La qualité des eaux souterraines et superficielles sur le territoire est décrite de manière satisfaisante (EIE, p.70 et suivantes). Les informations relatives au SDAGE⁴ Loire-Bretagne mériteraient d'être actualisées (« [le projet de SDAGE 2016-2021] sera soumis à la consultation du public et des assemblées du 19 décembre 2014 au 18 juin 2015 » : EIE, p.68).

Un état des lieux de la gestion de l'eau (approvisionnement en eau potable et assainissement des eaux usées) est réalisé (EIE, p.73 à 81).

Le dossier met en évidence des enjeux forts de sécurisation de l'alimentation en eau du territoire et de mise à niveau des équipements en matière d'assainissement. 3 stations présentent des dysfonctionnements : Saint-Bonnet-le-Froid, Saint-Romain-Lachalm et Saint-Pal-de-Mons.

Activités agricoles

Le contexte agricole à l'échelle du SCoT est présenté de manière détaillée (diag, p.35 et suivantes). Depuis 1988, il est constaté une forte diminution du nombre d'exploitations, s'accompagnant d'une augmentation de la taille moyenne de celles-ci, ainsi qu'une diminution de la part de la SAU sur la quasi-totalité des communautés de communes. Cette diminution concerne en premier lieu les surfaces enherbées.

Toutefois, le dossier ne qualifie pas l'enjeu de préservation des espaces agricoles et ne présente pas une analyse spatiale de la localisation des espaces à fort potentiel agronomique soumis à une forte pression périurbaine, qui mériteraient d'être protégés.

Le dossier mériterait d'être complété sur ce point.

Énergie et qualité de l'air

L'analyse des **consommations énergétiques** sur le territoire du SCoT se base sur des chiffres assez anciens (2011, voire 2005) : ceux-ci mériteraient d'être actualisés. Les constats effectués (EIE, p.115 et suivantes) restent assez généraux : forte consommation du secteur résidentiel due à la typologie du parc de logements (grande majorité de logements individuels) et à son ancienneté ; consommation importante également liée au transport (fort taux de motorisation des ménages et peu d'offre alternative à la voiture) ; nécessité de développer les énergies renouvelables.

Un état des lieux actualisé des parcs photovoltaïques au sol et des parcs éoliens en cours d'étude, autorisés ou construits mériterait d'être réalisé, car les constats effectués sont obsolètes (« *on peut supposer que la croissance des projets devrait connaître un ralentissement dès 2011 [...]* » : EIE, p.121).

4 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

La grande majorité des **déplacements** s'effectue en véhicule personnel (87 % pour les trajets domicile-travail et 76 % pour les trajets domicile-université : diag, p.85). Le rapport de présentation constate à ce sujet que de plus en plus d'actifs travaillent en dehors de leur commune de résidence, et en particulier en dehors de l'ex-région Auvergne, notamment du fait de la proximité de la RN88 (Le Puy-en-Velay – Saint-Étienne). Le « caractère périurbain de plus en plus marqué » du territoire est ainsi constaté (diag, p.19). Les déplacements effectués depuis et vers le territoire du SCoT sont schématisés (diag, schéma p.85). et mettent en évidence des flux domicile-travail entrant et sortant du territoire très importants, nécessitant une adaptation des offres de services (sur lesquelles le SCoT n'est pas opérant) mais également la nécessité d'accompagner les nouvelles formes de mobilité (covoiturage notamment) par la réalisation d'équipement en aires de stationnement et parking relais.

Le réseau de transports en commun (lignes de bus et réseau ferré) est décrit (diag, p.87-88). Celui-ci est peu développé et présente des fréquences faibles. Le rapport souligne qu'« à *moyen et long terme*, la *problématique d'accès aux gares représente un enjeu pour le SCoT, notamment au regard de la dynamique démographique récente* » (diag, p.88).

2.2. Perspectives d'évolution

La présentation des perspectives d'évolution en l'absence de SCoT (« scénario fil de l'eau ») est effectuée dans la partie 1 du tome 2 (p.39 à 45). Celle-ci se limite à mettre en évidence les principales évolutions négatives pour l'environnement observées actuellement (consommation d'espace importante, banalisation des espaces, etc.) et à prolonger ces tendances.

Cette analyse devrait être complétée par un bilan de la mise en œuvre des orientations du SCoT actuel. Il est à noter à ce sujet que l'article R.141-4 du code de l'urbanisme impose que le rapport de présentation d'un SCoT révisé comporte un exposé des motifs des changements apportés par rapport au SCoT précédent.

Dans ce bilan, il conviendrait de rappeler les objectifs initialement poursuivis et de montrer si les orientations et mesures du SCoT, appliquées depuis 2008, ont permis d'agir positivement sur les dynamiques à l'œuvre sur ce territoire (limitation de la consommation d'espace notamment, préservation des paysages et des espaces support de biodiversité, préservation des espaces agricoles, limitation des flux de déplacement...). Cette analyse permettrait de mettre en évidence si des ajustements sont nécessaires et dans quel sens.

La MRAe recommande la réalisation d'un bilan de la mise en œuvre des orientations du SCoT actuel depuis 2008 et la présentation d'un exposé des motivations de la mise en révision du SCoT, au regard de ce bilan.

2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

Cette analyse est menée dans les parties 1 et 2 du tome 2 du rapport de présentation. Sauf indication contraire, les références de pages indiquées dans cette partie de l'avis s'y rapportent. La partie 2 présente

La partie 1 présente principalement des éléments chiffrés relatifs aux choix effectués en matière d'accueil de population et d'emplois et, par suite, à la consommation d'espace associée. Elle a pour but de définir et de justifier le projet de développement de ce territoire. La partie 2 reprend des éléments d'état initial, détaille les principes retenus dans le PADD et le DOO et présente de façon très générale leurs effets potentiels sur l'environnement. Son contenu est peu exploitable.

La partie 1 présente une incohérence majeure.

En effet, plusieurs scénarios sont présentés concernant les choix en matière de perspectives démographiques à horizon 2034 :

- Scénario 1 : (+19 442 habitants) correspondant au scénario « fil de l'eau » évoqué au paragraphe 2.2 du présent avis, il prolonge les tendances observées sur les 15 dernières années et conserve la

même répartition de la croissance sur le schéma multipolaire ;

- Scénario 1bis : (+ 19 442 habitants) « développement équilibré et maîtrisé », il poursuit la même ambition démographique que le précédent mais recentre le développement sur les pôles structurants

Ces deux scénarios aux gains démographiques importants ont été écartés car jugés irréalistes.

- Scénario 3 (+ 10 442 habitants) « croissance maîtrisée » et scénario 4 (+ 6 442 habitants) « croissance ralentie » ;

Ces deux scénarios ont été écartés, car ils prévoient de restreindre la capacité de développement.

- Scénario 2 (+ 15 442habitants) « scénario ScoT actuel » ;

Ce scénario a été retenu car il permet de voir croître la population des 3 types de communes avec une croissance des bourgs-centres identique à ce qu'elle était avant la crise de 2008.

Or, le scénario retenu dans l'analyse de la comparaison des impacts de ces scénarios sur les thématiques environnementales (p.46 à 51) est celui d'une « croissance maîtrisée » (+ 10 442 habitants)(« *le scénario retenu [celui d'une croissance maîtrisée] s'avère donc moins impactant que le fil de l'eau et que la poursuite des objectifs du SCoT actuel* »). Cette analyse conduirait logiquement à écarter le scénario « SCoT actuel ».

La MRAe recommande de mettre en cohérence le choix du scénario retenu et la présentation faite dans la partie « comparaison des impacts » évoquée ci-dessus, de façon à permettre d'apprécier de manière objective et transparente les incidences du scénario retenu par rapport à d'autres scénarios envisagés.

A partir des objectifs de croissance démographique envisagés, le dossier décline les besoins en logement et envisage plusieurs hypothèses en termes d'emploi. Le scénario retenu est celui d'une poursuite modérée de la baisse du taux d'emploi observée lors de la période précédente 2000-2013 sous l'effet de l'arrivée massive dans les villages de ménages venus des agglomérations voisines.

Au regard de la répartition spatiale, les différents scénarios envisagés (sauf le « fil de l'eau ») fixent l'objectif d'un rééquilibrage démographique relatif au profit des bourgs-centre et des bourgs-relais pour renforcer l'armature territoriale, tout en maintenant une croissance dans les villages.

Ces différents scénarios n'exposent pas comment ce territoire situé entre les agglomérations de Saint-Étienne au nord et du Puy-en-Velay au sud subit leurs influences. Il convient d'observer que la dynamique positive du territoire de SCoT sur la dernière décennie s'accompagne d'une évolution négative sur le cœur de ces agglomérations. Ainsi, il aurait été pertinent d'étudier ces dynamiques d'une manière plus large afin d'apprécier si les tendances passées sont de nature à se poursuivre et sur quel rythme, et de mettre en évidence les effets différenciés selon les parties du territoire. Ceci renvoie à la question évoquée précédemment de l'articulation du projet de SCoT révisé avec les ScoT voisins.

La MRAe suggère que la dynamique démographique présentée soit resituée dans un contexte géographique plus vaste qui permette d'apprécier le fonctionnement de ce territoire sous influences urbaines multiples, et d'en tenir compte dans les scénarios, et dans leur justification au regard des objectifs de protection de l'environnement.

2.4. Incidences notables probables sur l'environnement, mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Cette analyse, menée dans la partie 5 du tome 2, est présentée de manière thématique et distingue les effets négatifs et positifs du projet. Elle reste très générale, peu localisée (à l'exception de zooms concernant quatre zones d'activités : voir ci-dessous) et ne comporte pas d'illustrations ni d'exemples concrets.

En outre, certaines incidences quantitatives présentées se réfèrent au scénario de croissance maîtrisée, finalement non retenu (p121) : « *La mise en œuvre des objectifs démographiques visée dans le scénario retenu « croissance maîtrisée » sera vecteur de consommation énergétique supplémentaire, à hauteur de 39 818 Mwh/an pour les nouveaux logements.* » ; « *Le territoire connaîtra une hausse de 9596 tonnes équivalent carbone d'émissions à l'horizon du ScoT.* »

Les prescriptions et recommandations figurant dans le DOO restant très générales, l'évaluation de leur impact sur l'environnement l'est tout autant. (La mention générique suivante figure ainsi dans chacun des chapitres thématiques : « *le SCoT intègre au sein du PADD et du DOO les mesures permettant d'éviter ou de réduire les incidences négatives pressenties* ».) La responsabilité de leur bonne mise en œuvre garantissant un impact maîtrisé du schéma est ainsi largement reportée sur les futurs documents d'urbanisme communaux.

L'analyse de l'impact du SCoT sur les « zones revêtant une importance particulière pour l'environnement » se limite à l'étude de quatre secteurs sur lesquels la création ou l'extension de zones d'activités est prévue. L'explication de ce choix reste très succincte (« *ils présentent un impact environnemental potentiel et une taille suffisante pour engendrer de réels impacts* ») et, là aussi, les mesures proposées, identiques dans les quatre cas, restent très générales : OAP à prévoir, densification de l'existant, aménagements paysagers, etc. Une description plus précise des secteurs et des projets considérés s'avère nécessaire pour justifier leur choix et développer les mesures prévues.

Enfin, l'étude d'incidence sur les sites du réseau Natura 2000 demeure très succincte. Leur prise en compte est largement renvoyée aux documents d'urbanisme, voire aux projets d'aménagements (« *les orientations et préconisations des DOCOB de ces sites devront être prises en compte dans les dynamiques urbaines, notamment lors des études d'incidences qui s'imposeront aux projets qui s'implanteront au sein du périmètre Natura 2000* » : p.147). Une étude plus globale des effets du projet de SCoT sur ces sites devrait être réalisée.

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

Le nombre d'indicateurs prévus est très important (environ 90 : tome 2, partie 6, tableaux p.151 à 174).

Certains ne sont pas décrits de manière suffisamment précise. À titre d'exemple :

- « assurer la mise en place ou le maintien des terres agricoles » (p.152) : s'agit-il de la SAU ? Des terrains classés en zone agricole (A) dans les PLU ?
- « maintenir une évolution positive de la densité de boisement sur le territoire » (p.152) : quelle est-elle actuellement ? Tous les secteurs sont-ils concernés de la même manière ?
- « délimitation de zones agricoles à protéger au sein des documents d'urbanisme » (p.161) : que s'agit-il de mesurer ?

D'autres concernent des éléments sur lesquels la mise en œuvre du SCoT n'est pas susceptible d'avoir une influence, tels que le nombre de sites Natura 2000, de ZNIEFF⁵, de sites classés ou inscrits ou encore de sentiers de grande randonnée.

Enfin, l'« état zéro » fait référence, pour certains, à des données très anciennes : 2011, 2008, voire 2006 ou 2005 pour les données relatives à l'énergie (p.158).

En conclusion, il conviendrait que :

- les indicateurs de suivi soient mieux définis, tous renseignés à l'origine (2016), et que la façon de les mettre à jour soit clairement explicitée ;
- les modalités d'exploitation de ce suivi par les futurs documents locaux d'urbanisme soient détaillées.

2.6. Résumé non technique

Ce résumé ne constitue pas un document permettant au grand public de prendre connaissance de manière satisfaisante du projet de SCoT et de ses incidences potentielles sur l'environnement. Il ne fait pas l'objet d'un document séparé facilement consultable, ne comporte aucune illustration, manque de clarté, et ne concerne que certaines parties du rapport de présentation.

5 Zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique

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

Cette partie de l'avis porte sur la prise en compte des enjeux environnementaux par les orientations et mesures opérationnelles du PADD et du DOO et la manière dont le SCOT révisé prépare la traduction de cette prise en compte dans les documents d'urbanisme locaux.

3.1 La consommation d'espace

Le projet prévoit l'accueil de 15 000 habitants, la réalisation de 9800 logements générant un besoin foncier estimé entre 500 et 550 ha en extension du tissu bâti et la création de 5 200 emplois dans des zones d'activités, générant un besoin estimé à 145,5 ha en extension des zones déjà existantes, soit une consommation foncière totale à horizon 2034 de 650ha à 700ha⁶ (Tome 2 justification des choix p. 60). Ce total ne tient pas compte de l'identification d'une enveloppe de réserve foncière de 43 ha à vocation d'activités (DOO p 75) qui pourrait porter la consommation totale à près de 750 ha à échéance 2034.

Cette prévision correspond à un ralentissement très sensible du rythme de consommation d'espace par rapport à la décennie précédente, où l'accueil d'un peu plus de 11 000 habitants avait conduit à la consommation de 1371 ha.

En matière d'habitat

En matière d'habitat, le DOO (p 67 à 73) affecte des volumes de surface par type de commune (bourg-centre, bourg-relais et village). Il prévoit deux phases de 10 ans avec une répartition de volumes de logements à réaliser avec des seuils de densité de 10 logt/ha dans les villages, 14 logt/ha dans les bourgs relais et 18 logt/ha dans les bourgs-centres. Ces densités restent faibles au regard d'objectifs de gestion économe de l'espace.

Le projet affiche (p 68) la volonté de favoriser le renouvellement urbain (dents creuses, parcelles déjà bâties, parcelles agricoles ceinturées de bâti...) en déterminant un taux de renouvellement et un taux de disponibilité foncière moyenne par types de communes et un taux moyen à l'échelle du ScoT (8%).

En parallèle, le projet détermine un taux d'extension d'enveloppe bâtie nécessaire maximale pour la réalisation des logements en extension du tissu bâti et il détermine un taux d'extension intégrant une rétention foncière qui par déduction du premier taux détermine un volume d'urbanisation future à classer en zone AU stricte des PLU. Enfin, des dispositions distinguent des centralités principales, des hameaux principaux et secondaires et de l'habitat diffus qui devront être identifiés à l'échelle des documents d'urbanisme locaux.

Cette accumulation de critères est peu lisible et complexe à mettre en œuvre à l'échelle des documents d'urbanisme locaux, et ce dispositif ne démontre pas son efficacité en termes de limitation de la consommation d'espace. En effet, **aucune règle n'est définie pour répartir les enveloppes entre les communes d'un même type (bourgs-centres, bourgs relais et villages) et l'on peut craindre une ouverture des surfaces à urbaniser simultanée et non maîtrisée sur l'ensemble du territoire.**

Le cumul des dispositions réellement mises en place dans chaque commune n'est pas vérifiable et ne garantit pas la progressivité de la consommation des surfaces maximum déterminées pour un horizon 2024 puis 2034, d'autant qu'aucune communauté de communes ne dispose d'un Programme local de l'habitat (diagnostic p 67) à l'échelle du Pays.

Par ailleurs, **le choix de la définition de règles par type de commune, de façon homogène sur le territoire, ne contribue pas à une adaptation des dispositions d'urbanisme et d'aménagement à la diversité des formes urbaines et des paysages existants sur le territoire du ScoT. De même, elle ne tient pas compte de l'existence de dynamiques de pression urbaine différenciées selon les secteurs**, en lien en particulier avec la présence de St-Etienne ou du Puy-en-Velay. Il semble peu probable que les communes des franges est et ouest du territoire aient les mêmes besoins en termes de volume de logement,

6 Répartis dans le rapport de présentation par communauté de commune, au prorata de leur population et de leurs emplois actuels

d'effort de renouvellement ou d'encadrement des extensions linéaires le long des voies que celles situées sur l'axe de la RN 88.

Pour les activités économiques

En matière de régulation d'espaces à vocation d'activités économiques, le DOO (p 74 à 76) prévoit une répartition de 171 ha (dont 25,5 ha⁷ de superficie disponible au sein des zones d'activités existantes et 145,5 ha en extension) avec une répartition selon les 6 communautés de communes du territoire.

Le DOO (p75) prévoit la requalification des friches à l'échelle du territoire. Cependant, le dossier ne présente pas d'état des lieux en la matière permettant d'apprécier le volume des friches existantes.

Les modalités de répartition des enveloppes foncières en tenant compte des 75 zones d'activités existantes sur le territoire ne sont pas définies alors que le DOO prescrit (p 76) « *d'éviter la création de nouvelles zones d'activités économiques isolées* ».

Comme pour l'habitat, une ouverture de surfaces à urbaniser importante autour de chaque zone d'activités sans maîtrise d'ensemble ou de phasage dans le temps serait contraire aux objectifs affichés de limitation de la consommation d'espace .

Enfin, le DOO prévoit une enveloppe de réserve foncière de 43 ha non localisée à la disposition du PETR de la Jeune Loire. Cette réserve dont l'utilité n'est pas démontrée ne constitue pas une disposition en faveur de la limitation de la consommation d'espace.

La MRAe recommande que le projet de SCoT améliore le caractère opérationnel des dispositions inscrites dans le DOO permettant la limitation de la consommation d'espace, et développe leur territorialisation.

3.2 La préservation de la biodiversité et des espaces agricoles

Le projet de SCoT a identifié des enjeux forts sur ces thèmes (Cf paragraphe 2.2.1 relatif à l'état initial supra) et prévoit des orientations et prescriptions intéressantes pour la prise en compte des enjeux environnementaux. Toutefois, certaines dispositions du DOO manquent d'opérationnalité.

Concernant la protection des réservoirs de biodiversité et la préservation, voire la restauration, des corridors écologiques, le DOO identifie ces éléments de biodiversité issus du SRCE Auvergne dans une carte (p 7) dont l'échelle de type 1/500 000 ème fait obstacle à leur déclinaison dans les documents d'urbanisme locaux. Les réservoirs de biodiversité peuvent pour la plupart être identifiés plus précisément dans d'autres sources cartographiques, mais les corridors écologiques, mis en évidence dans le SRCE à l'échelle de la région, appellent une traduction plus fine dans le ScoT.

Les corridors écologiques faisant l'objet de zooms cartographiques (cf. DOO p.16 et 17) sont traduits dans des cartes sans légende ni échelle.

Concernant la protection des espaces agricoles, le DOO (p. 42) encourage la mise en place des Zones Agricoles Protégées (ZAP). Cette disposition intéressante vise à protéger les terres à fort potentiel agricole mais menacées par la pression urbaine. Pour faciliter la mise en œuvre opérationnelle de cette mesure de protection des espaces agricoles sensibles, il serait nécessaire de cartographier les territoires concernés à l'échelle du territoire du ScoT, notamment ceux concernés par les phénomènes de périurbanisation sous influence de ST-Etienne, du Puy-en-Velay mais également des pôles structurants du SCoT.

D'une manière générale, l'absence dans le DOO de cartographies à une échelle autre que 1/300 000ème ou 1/500 000 ème ne favorise pas la traduction opérationnelle de prescriptions territorialisées. La compatibilité ultérieure des documents d'urbanisme locaux avec le ScoT pourra se trouver délicate à analyser.

Les orientations de maîtrise quantitative et qualitative de l'urbanisation affichées dans le PADD et le DOO vont dans le sens d'une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux. Cependant, le caractère opérationnel des dispositions du DOO mérite d'être renforcé, le cas échéant par une

7 A noter que le diagnostic p.38 identifie 38 ha de disponibles en 2014, il conviendra de vérifier la cohérence des chiffres.

cartographie plus précise, afin de permettre leur concrétisation dans les futurs documents d'urbanisme.

Le dossier mis à la disposition du public devra comprendre une note sur la manière dont il a été tenu compte du présent avis.