



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de révision du schéma de cohérence territoriale
du Roannais (Loire)**

Avis n° 2016-ARA-AUPP-00129

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 10 janvier 2017, à Lyon. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du SCOT du Roannais.

Étaient présents et ont délibéré : Patrick Bergeret, Pascale Humbert, Jean-Paul Martin, Jean-Pierre Nicol.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Catherine Argile.

Entre le 11 et le 19 janvier, des échanges complémentaires par voie électronique entre les membres présents le 10 janvier ont permis la mise au point finale de l'avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par le syndicat d'études et de programmation pour l'aménagement du Roannais (SYEPAR), le dossier ayant été reçu complet le 21 octobre 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, la directrice générale de l'agence régionale de santé a été consultée par courriel et a transmis un avis le 2 décembre 2016.

A en outre été consultée la direction départementale des territoires du département de Loire qui a produit une contribution le 21 décembre 2016.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis.

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

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R104-25 du code de l'urbanisme).

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

Le SCoT approuvé devra comprendre une note sur la manière dont il a été tenu compte du présent avis.

Synthèse de l'Avis

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Roannais porte sur un territoire composé de 51 communes pour 106 000 habitants. La population, en lent déclin sur la période 1977-2007, connaît un léger regain depuis les 10 dernières années, qui se traduit par une importante péri-urbanisation de la première couronne roannaise.

Le SCoT actuellement en vigueur a été approuvé en avril 2012. Le projet de révision est principalement motivé par la nécessité de mettre en conformité le SCoT avec les évolutions législatives récentes. La réflexion conduite à l'occasion de cette révision a conduit à réaffirmer l'ambition démographique et l'armature territoriales du SCoT initial ; le défi majeur du projet de SCoT est celui du renouvellement démographique.

Les objectifs structurants du SCoT à l'horizon 2030 sont notamment traduits de manière opérationnelle de la façon suivante :

- organisation du territoire autour de 4 types de communes :
 - la polarité d'agglomération (Roanne, Riorges, Mably, Le Coteau), où le projet consiste à contrecarrer la baisse démographique ;
 - 3 polarités de proximité (La Pacaudière, Saint-Just-en-Chevalet et Renaison), mini-bassins de vie dont le caractère de polarité doit être renforcé ;
 - une large couronne péri-urbaine de 25 communes où il s'agit de maîtriser l'urbanisation ;
 - 19 communes rurales excentrées où le renouvellement de la population doit permettre de préserver l'identité villageoise ;
- création de 13 000 logements, dont 3 000 pour l'accueil de 6 000 habitants supplémentaires et 10 000 pour prendre en compte le desserrement des ménages et l'obsolescence des logements, impliquant l'urbanisation d'un foncier vierge estimé à 314 ha ;
- définition d'une enveloppe foncière de 95,5 ha pour les activités économiques ;
- prévision d'une enveloppe foncière de 50 ha pour les infrastructures (RN7, golf, centre aqualudique).

Les principaux enjeux environnementaux du territoire du SCoT identifiés par la MRAe sont la limitation de la consommation d'espace agricole et naturel, la préservation du patrimoine naturel et des continuités écologiques, ainsi que la préservation de la ressource en eau.

Le rapport de présentation est globalement rédigé de manière claire et argumentée. Il constitue un dossier de bonne qualité qui permet de comprendre le contexte territorial, le projet d'aménagement retenu et les règles fixées.

L'état initial, même s'il peut être amélioré sur certains points, est très complet. Il aborde l'ensemble des thèmes attendus et sa présentation claire et précise permet de le rendre très lisible.

Le dossier présente de façon argumentée la justification des choix stratégiques du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ainsi que leur traduction opérationnelle dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO). Il manque toutefois la présentation des solutions de substitution raisonnables. Le dossier gagnerait également à présenter plus clairement les choix opérés entre prescription et recommandation et à expliquer les arbitrages intervenus entre ces deux modes d'intervention.

L'Autorité environnementale recommande de compléter la justification des choix effectués lors de

l'élaboration du projet, notamment en mettant l'accent sur les exigences du SCoT pour atteindre les objectifs fixés par le PADD.

L'analyse des incidences notables probables du SCoT sur l'environnement est conduite de manière pédagogique et approfondie sur la majorité des thèmes, à l'exception des incidences sur les déplacements, la santé et les espaces agricoles où elle est peu documentée. La logique des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives est par contre insuffisamment détaillée. Le dossier ne présente pas de manière explicite les mesures adaptées à la prise en compte des incidences identifiées, ou les exprime de façon incertaine. De plus, il n'effectue pas de zoom sur les 5 secteurs destinés à accueillir les espaces économiques de niveau métropolitain. L'Autorité environnementale recommande de compléter l'analyse sur ces points.

Le dispositif de suivi des effets du SCoT apparaît sérieux et opérationnel. L'Autorité environnementale formule quelques recommandations d'amélioration, notamment sur le suivi des zones d'activité.

Le résumé non technique est très succinct. Il mériterait d'être complété et illustré pour pouvoir remplir son rôle d'information et d'appropriation du projet de SCoT par le public.

Les dispositions du projet de SCoT s'inscrivent en faveur d'une gestion économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, en particulier en renforçant le rôle des polarités d'agglomération ; elles devraient contribuer à une gestion plus économe de l'espace par rapport à la période antérieure, même si plusieurs éléments viennent sérieusement modérer l'effet escompté. L'Autorité environnementale recommande de renforcer les dispositions relatives à la modération de la consommation d'espace, afin d'assurer son effectivité et son adéquation au développement observé, notamment sur la couronne périurbaine.

En matière de préservation des espaces naturels et de la biodiversité, le projet assure une bonne protection des continuités écologiques mais est moins protecteur pour les réservoirs de biodiversité. L'Autorité environnementale recommande en particulier que la rédaction du DOO soit précisée pour le rendre plus prescriptif en matière de protection des zones humides et des espaces à forte densité bocagère.

Bien que le rapport de présentation identifie la ressource en eau comme un des enjeux structurants du SCoT, le projet ne l'a pas pris en compte pour définir ses choix d'aménagement, renvoyant sa prise en compte aux documents d'urbanisme locaux. La contribution du SCoT sur cet enjeu est donc limitée.

D'autres recommandations sont formulées dans l'avis détaillé qui suit, notamment sur la promotion des déplacements par des modes alternatifs aux véhicules individuels.

Avis détaillé

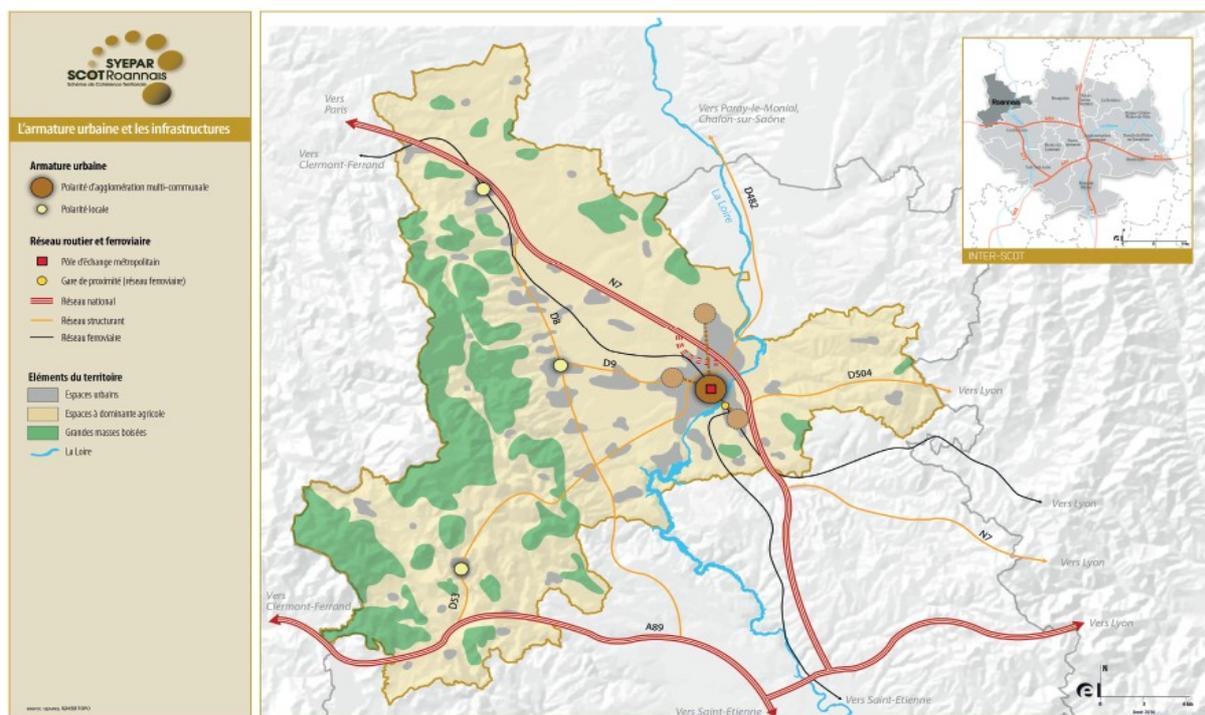
1. Contexte : présentation du projet de SCoT et enjeux environnementaux.....	6
1.1. Démarche et contexte.....	6
1.2. Présentation du projet de SCoT.....	7
1.3. Les principaux enjeux relevés par la MRAe.....	8
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	8
2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale.....	8
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	9
2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	10
2.4. Cohérence du projet de SCoT avec les autres documents de planification.....	11
2.5. Analyse des incidences notables probables du SCoT sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	11
2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	12
2.7. Résumé non technique.....	12
3. La prise en compte de l'environnement par le projet de SCOT.....	13
3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain.....	13
3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques.....	14
3.3. Protéger les ressources en eau.....	15
3.4. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain.....	15
3.5. Renforcer le lien entre planification urbaine et mobilités.....	16

1. Contexte : présentation du projet de SCoT et enjeux environnementaux

1.1. Démarche et contexte

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Roannais est porté par le syndicat d'études et de programmation pour l'aménagement du Roannais (SYEPAR), composé de deux membres, Roannais Agglomération et la communauté de communes du Pays d'Urfé, qui regroupent au total 51 communes pour une population de 106 000 habitants.

Les pôles principaux du territoire sont situés le long de la RN7 avec en particulier la ville de Roanne et la première couronne de son agglomération. Un réseau de communes localisées le long de la D8 (axe nord-sud, au centre-ouest du territoire) constitue également un pôle d'attractivité. Le pourtour du territoire est composé quant à lui de communes rurales.



Armature urbaine et infrastructure - DOO p.53

Les éléments naturels structurants du territoire sont l'axe de la Loire (partie est) et les monts de la Madeleine, situés à l'ouest. L'agriculture y est bien présente, sur la plaine centrale mais également sur les coteaux ou les parties plus élevées de l'ouest.

La population, en lent déclin sur la période 1977-2007, connaît un léger regain depuis les 10 dernières années qui s'est traduit notamment par une forte progression de la première couronne roannaise (péri-urbanisation) et une stabilisation démographique de la ville centre, alors que les communes rurales, excentrées, poursuivaient leur déclin.

Pour son développement économique, le territoire est en concurrence avec les métropoles qui l'entourent (Lyon, Saint-Étienne et Clermont-Ferrand, notamment) et affiche une baisse globale d'emplois depuis 1990 (légère reprise depuis 2007). Les activités économiques, qui se concentrent sur les axes de développement nord-sud, se sont péri-urbanisées, depuis les années 1990, dans la couronne roannaise.

1.2. Présentation du projet de SCoT

Le présent projet de SCoT est une révision du précédent document, approuvé le 4 avril 2012¹. Cette révision est motivée² par la nécessité de mettre en conformité le SCoT avec les nouvelles législations, principalement la loi Grenelle 2³, mais également les lois ALUR⁴ et LAAF⁵.

La réflexion conduite à l'occasion de cette révision a conduit à réaffirmer l'ambition démographique et l'armature territoriale initiales, dont la traduction est en cours dans les documents d'urbanisme locaux, tout en mettant en conformité le SCoT avec les objectifs des nouvelles lois. Selon le dossier, la révision vise notamment à limiter la consommation d'espace par les zones d'activités économiques, à améliorer les dispositions relatives à la préservation des ressources en eau, du foncier agricole et des milieux naturels, et à l'adaptation au changement climatique.

On note avec intérêt que la démarche de révision s'est appuyée sur les éléments issus du dispositif de suivi des effets mis en place en 2012 par le SYEPAR, ce qui crédibilise le caractère effectif et opérationnel de la démarche de suivi.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) expose les choix stratégiques du territoire. Il affirme que le défi majeur du projet de SCoT est celui du renouvellement démographique qui exige notamment de créer les conditions de l'attractivité (attirer et générer de l'emploi), dans une démarche de développement durable (cf. pp. 6-7 du PADD). L'organisation ciblée du territoire consiste à s'appuyer sur le cœur d'agglomération, formé par Roanne, Riorges, Mably et Le Coteau.

Ce projet s'inscrit également dans la démarche inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise, regroupant 13 SCoT portant une « vision partagée de l'évolution du territoire », caractérisée par une organisation multipolaire visant à concentrer la croissance dans les pôles (habitat, services, équipements), à connecter les transports collectifs de manière efficace, à afficher de la complémentarité dans le développement économique et à assurer la valorisation des espaces naturels et agricoles (p.4 PADD interSCoT).

Ainsi, les objectifs structurants du SCoT à l'horizon 2030 sont traduits de manière opérationnelle dans le DOO notamment de la façon suivante :

- organisation du territoire autour de 4 types de communes⁶ :
 - x la polarité d'agglomération multicomcommunale de rang 1 (Roanne, Riorges, Mably, Le Coteau), constituant la polarité d'agglomération du territoire où il faut enrayer la baisse démographique ;
 - x les polarités de proximité de rang 3⁷ (La Pacaudière, Saint-Just-en-Chevalet et Renaison), mini-bassins de vie dont le caractère de polarité doit être renforcé ;
 - x les territoires péri-urbains (large couronne péri-urbaine de 25 communes) où il s'agit de maîtriser l'urbanisation ;
 - x les communes rurales (19 communes excentrées) où le renouvellement de la population doit permettre de préserver les identités villageoises ;

1 Ce SCoT a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 12 août 2011.

2 cf. chapitre 1 du rapport de présentation, p. 10

3 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 »

4 Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

5 Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

6 cf. DOO, p 52

7 La typologie utilisée est celle définie dans le cadre de la démarche inter-SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise. Le territoire du SCoT du Roannais ne comprend pas de polarité de rang 2. La définition des niveaux de polarité de l'armature urbaine est présentée dans le document inter-SCoT « Cahier de recommandations pour une harmonisation de la sémiologie et du vocabulaire employés dans les SCoT ».

- accueil de 6 000 habitants supplémentaires qui, en intégrant le desserrement des ménages et l'obsolescence de certains logements, conduit à l'objectif de la création de 13 000 logements et correspond à l'urbanisation d'un foncier vierge maximum de 314 ha (logements et équipements connexes, tels qu'écoles ou équipements sportifs);
- définition d'une enveloppe foncière de 95,5 ha pour les activités économiques, répartie en 3 niveaux d'espaces économiques (niveau métropolitain : 15,9 ha ; niveau SCoT : 61,6 ha et niveau local : 18 ha) et de 8 ha pour les activités commerciales ;
- prévision d'une enveloppe foncière de 50 ha pour les infrastructures routières et des équipements structurants (doublement de la RN7, un golf et un centre aqualudique).

1.3. Les principaux enjeux relevés par la MRAe

Pour la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe), les principaux enjeux environnementaux du SCoT sont les suivants :

- la limitation de la consommation d'espace agricole et naturel, nécessitant notamment des actions contre la péri-urbanisation et en faveur de la reconquête des pôles urbains ou villageois ;
- la préservation du patrimoine naturel, le maintien des continuités écologiques, en particulier en conservant les coupures d'urbanisation ;
- la protection des ressources en eau, qui doit se traduire par un projet d'urbanisation en adéquation avec les capacités réceptrices du territoire ;

Sont également identifiés comme des enjeux importants la mise en œuvre d'une urbanisation de qualité par des principes paysagers adaptés ainsi que le renforcement du lien entre planification urbaine et mobilité dans une logique de limitation des gaz à effet de serre et de la pollution de l'air.

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

2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale

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

- un rapport de présentation (RP). Celui-ci est constitué de 4 chapitres :
 - chapitre 1 : « Diagnostic – Le territoire roannais : dynamiques et ressources »,
 - chapitre 2 : « Diagnostic – État initial de l'environnement »,
 - chapitre 3 : « Évaluation environnementale – Suivi du Scot »,
 - chapitre 4 : « Justification des choix » ;
- un projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Il est complété par le document « Chapitre commun interScot de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise » ;
- un document d'orientation et d'objectifs (DOO).

Le rapport de présentation est globalement rédigé de manière claire et argumentée. Il constitue un dossier de bonne qualité qui permet de comprendre le contexte territorial, le projet d'aménagement retenu et les règles fixées. Pour faciliter la lecture par le public, il serait cependant nécessaire de corriger quelques défauts mineurs de mise au point de certains documents⁸.

⁸ Dans les documents transmis à la MRAe, des titres de niveau 1 et 2 sont manquants et des numéros de pages sont erronés dans les sommaires du chapitre 1 du RP et du DOO, rendant la compréhension de leur structure et leur lecture difficiles en l'état.

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

L'état initial est très complet. Il aborde l'ensemble des thèmes attendus et sa présentation claire et précise permet de le rendre très lisible. Il s'appuie sur des données chiffrées nombreuses, variées, à partir de sources fiables et selon des méthodologies expliquées. Des illustrations graphiques, cartographiques et photographiques, nombreuses et de qualité, contribuent utilement à la compréhension du dossier. Dans la majorité des parties, une synthèse permet de dégager les principaux enjeux du territoire.

Il donne en particulier les clefs de connaissance et de compréhension de la situation du territoire sur les thèmes suivants :

- les dynamiques économiques et démographiques sont présentées de manière détaillée et en lien avec celles des territoires voisins ou comparables. Cette remise en contexte des données chiffrées du territoire constitue un éclairage pertinent. Les phénomènes constatés⁹ sont bien argumentés :
- l'agriculture est abordée sous l'angle socio-économique, paysager et environnemental et en lien avec la thématique de l'eau. Ce découplage des thématiques est bien adapté pour mettre en avant le caractère structurant et identitaire de l'agriculture (bocage traditionnel majoritaire et préservé), la qualité et la fragilité du secteur (notamment pour la viande et le vin), ainsi que les pressions qui s'exercent (urbanisation des coteaux ou de la plaine). La présentation d'enjeux par secteur (cf. pp. 136 et suivantes du chapitre 1 du RP) est pertinente ;
- l'examen des milieux naturels est présenté de manière détaillée, à différentes échelles, adaptées et en lien avec les territoires extérieurs. Au-delà des espaces qui bénéficient d'un statut de protection, le dossier identifie également les éléments constitutifs de la nature ordinaire qui contribuent à la trame verte (prairies, haies, bosquets), qui sont également sous pression de l'urbanisation. Une carte de synthèse des enjeux environnementaux du territoire trouverait utilement sa place dans le rapport de présentation pour compléter cette analyse ;
- les différentes pressions qui s'exercent sur la ressource en eau sont synthétisées dans une carte (cf. p. 73 du chapitre 2 du RP) qui met en évidence de manière sectorisée les enjeux que constitue la disponibilité de la ressource pour la définition du projet d'urbanisation (vulnérabilité pour l'accès à l'eau potable). Des éléments plus précis, s'appuyant sur des données chiffrées et spatiales, amélioreraient la partie relative à l'assainissement (collectif et individuel) ;
- le dossier est bien documenté sur la partie « air-énergie-climat », qui comprend notamment une analyse sectorisée des émissions de gaz à effet de serre (transport, habitat, industrie, agriculture), en cohérence avec l'analyse des mobilités du territoire (externes et internes). Sur ce dernier point, le dossier confirme la domination du recours à la voiture individuelle sur une large partie du territoire, y compris dans la ville-centre, malgré une offre de transport en commun bien développée. Il conclut de manière argumentée à la nécessité de renforcer le lien entre planification urbaine et transports.

Les perspectives d'évolution sont décrites dans le chapitre 3 du RP, qui présente également une synthèse du profil environnemental du territoire. Bien que succinct, l'exposé des évolutions probables du territoire contient certaines données importantes pour qualifier et quantifier l'urbanisation en cours : consommation d'espace de l'ordre de 52 ha/an¹⁰ ; mode d'urbanisation extensif et éloigné des polarités qui aggrave la

9 Notamment, pour la partie habitat : déprise démographique qui se ralentit, affaiblissement historique de la ville centre, développement dominé par la maison individuelle ; pour la partie économique : une tradition industrielle fragilisée, une tertiarisation de l'économie en cours, des filières économiques bien identifiées. Cf. « Les enjeux de développement du territoire », pp. 19-22 du chapitre 4 du RP.

10 NB : les données chiffrées présentées semblent précises sur la période 2010-2015, mais beaucoup moins sur 2005-2010. La somme des surfaces artificialisées indiquées au chapitre 2 du RP (p. 75) totalise 565 ha sur la période 2005-2015, soit 56,5 ha/an.

dépendance à la voiture individuelle ; pressions identifiées le long des axes routiers (Val de Loire, RN 7 et RD8) qui constituent des secteurs à traiter en priorité ; accentuation des déséquilibres et des pressions sur la ressource en eau potable, point de vulnérabilité du territoire.

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

L'exposé des raisons qui justifient les choix opérés par le projet de SCoT est précédé d'une présentation des « enjeux structurants pour le SCoT » (cf. pp. 29-30 du chapitre 4 du RP), claire et cohérente avec l'état initial et les perspectives d'évolution.

La justification des choix est ensuite énoncée, dans le chapitre 4 du RP, de manière détaillée, sur deux des trois grands axes du PADD¹¹, ce qui permet de balayer l'ensemble des thématiques environnementales pour lesquelles le projet de SCoT constitue un enjeu. Les arguments présentés sont cohérents, l'interdépendance entre les thèmes étant systématiquement relevée (ex : consommation d'espace et protection des milieux agricoles ou naturels ; paysages, agriculture et milieux naturels ; transport et mode d'urbanisation).

Le dossier présente la justification des choix stratégiques du PADD ainsi que leurs traductions opérationnelles dans le DOO. Ces justifications sont généralement correctement argumentées, par exemple en matière de détermination des hypothèses nécessaires au calibrage des besoins de foncier pour les activités économiques (cf. p. 57-60 du chapitre 4 du RP). Il manque toutefois la présentation des solutions de substitution raisonnables¹² ou de choix alternatifs qui permettraient notamment d'illustrer le niveau d'ambition recherché, sur chacun des thèmes, par le projet de SCoT.

Le dossier gagnerait également à présenter plus clairement la hiérarchisation entre les différents niveaux d'exigence du DOO, notamment les choix opérés entre prescription et recommandation en expliquant les arbitrages retenus entre ces deux modes d'intervention. De même, parmi les différentes prescriptions ou recommandations à l'attention des documents d'urbanisme locaux, le dossier pourrait utilement distinguer celles qui constituent une exigence spécifique et traduisent une orientation forte du projet de SCoT¹³ de celles qui s'inscrivent dans le cadre réglementaire existant en le réitérant, en accompagnant sa mise en œuvre ou en la précisant¹⁴.

L'Autorité environnementale recommande de compléter la présentation des choix effectués lors de l'élaboration du projet, notamment en mettant l'accent sur les exigences du SCoT pour atteindre les objectifs fixés par le PADD.

11 Les trois grands axes du PADD sont (cf. p. 10 du PADD) : affirmer un territoire cohérent, connecté et ouvert ; inscrire le territoire dans une démarche de qualité et de développement durable ; construire un territoire structuré et solidaire. La justification des choix est structurée sur les deux derniers axes.

12 cf. art. R141-2, 3° du code de l'urbanisme : « *Explique les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables ...* »

13 ex : les objectifs chiffrés, par type de pôles ou de communes, en matière de consommation d'espace ou de densité.

14 ex : « extension de l'urbanisation en adéquation avec la capacité des milieux récepteurs et à la capacité des systèmes d'épuration à traiter les effluents » (p. 41) ; « [une] approche énergétique [doit être] réalisée en amont de toute opération d'aménagement importante » (p.43) ; « veiller à une bonne information des habitants en matière des risques et nuisances » (p.45) ; les « secteurs soumis à nuisances sonores ne sont pas des secteurs préférentiels de l'habitat » (p.48).

2.4. Cohérence du projet de SCoT avec les autres documents de planification

Le chapitre 4 du RP présente une analyse de la compatibilité du projet de SCoT avec les autres documents de planification de rang supérieur dans le domaine de l'eau¹⁵, des inondations¹⁶ et du bruit¹⁷, ainsi qu'avec les dispositions de la loi Montagne pour la vingtaine de communes concernées. D'un point de vue méthodologique, cette analyse gagnerait à être réalisée de manière plus rigoureuse en mettant en regard les dispositions contraignantes des documents de planification concernés et leur traduction opérationnelle dans le projet de SCoT.

Par ailleurs, la cohérence du projet de SCoT avec d'autres documents de planification est également vérifiée : le dossier indique les différents documents de planification pris en compte (dans le domaine des carrières, des déchets, du climat ou de la qualité de l'air, par exemple) dans les orientations qu'il met en œuvre, même si sa marge de manœuvre sur ces enjeux est limitée.

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

Le chapitre 3 du RP inclut une analyse des incidences du projet sur les différentes thématiques environnementales. Cet exercice est conduit de manière pédagogique et approfondie sur la majorité des thèmes, à l'exception de la logique « éviter > réduire > compenser » qui est insuffisamment détaillée. Par ailleurs, il s'appuie parfois sur certaines données chiffrées ou informations qui mériteraient d'être précisées. Certaines incohérences nécessitent également d'être levées.

En matière de consommation d'espace, les estimations globales (p. 16, chapitre 3 du RP) montrent une amélioration dans le rythme de consommation d'espace par rapport à la période précédente (de 52 ha/an en 2005-2015 à 28 ha/an avec le SCoT révisé), qui constitue un élément fort mis en avant dans le rapport de présentation. Cependant, l'analyse manque globalement de points de comparaison plus fins avec les tendances passées. Par exemple, le nombre de logements à construire par type de polarité pourrait utilement être comparé avec des données identiques sur les périodes passées afin de démontrer l'effet de levier que constitue le projet de SCoT en faveur de l'agglomération et des pôles de proximité. L'argument « *la répartition des logements sur les communes périurbaines a été calculée au prorata du poids de la population des communes* » (p. 13 chapitre 3 du RP) suggère plutôt que la production de logements dans la couronne périurbaine s'inscrit dans la continuité des tendances actuelles. De plus, le dossier indique que le foncier économique a été « *revu[...] à la baisse par rapport au SCoT [de] 2012* » ; il pourrait utilement étayer cet argument à l'aide de données chiffrées¹⁸.

Les analyses portant sur les milieux, les paysages et les ressources en eau sont correctement argumentées. Elles mettent en avant des incidences positives, notamment celles qui découlent d'une meilleure maîtrise de l'urbanisation. Elles mettent aussi en avant des incidences négatives probables, par exemple sur certaines zones humides, sur certains espaces naturels d'enjeu régional (Natura 2000 ou espaces naturels sensibles du département) ou sur les espaces de nature ordinaire en périphérie de l'agglomération.

15 schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne et schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Loire en Rhône-Alpes

16 plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne

17 plan d'exposition au bruit (PEB) de l'aéroport de Roanne

18 Le SCoT de 2012 prévoyait 250 ha de foncier à urbaniser pour le développement économique, mais le dossier ne mentionne pas cette donnée.

Les conclusions relatives à la gestion de l'assainissement sur le territoire gagneraient à être mises en cohérence (« *au regard des projections d'accueil, certaines stations risquent de présenter des charges supérieures à leur capacité* » et « *globalement les capacités d'épuration sont suffisantes pour répondre aux besoins engendrés par l'arrivée de cette nouvelle population* », p.23 chapitre 3 du RP).

Les analyses des incidences du SCoT sur les déplacements et sur la santé sont peu documentées (p.15) ainsi que celles portant sur les espaces agricoles. **L'Autorité environnementale recommande de compléter l'analyse sur ces points.**

De manière générale, tous les éléments ci-dessus mériteraient de faire l'objet d'une déclinaison stricte de la logique éviter > réduire > compenser. En effet, le dossier ne présente pas de manière explicite les mesures adaptées à la prise en compte des incidences identifiées, ou les exprime de manière incertaine¹⁹. De plus, il n'effectue pas de zooms sur chacun des 5 secteurs destinés à accueillir les espaces économiques de niveau SCoT ou métropolitain, ce qui ne permet pas d'identifier d'éventuels enjeux sur les milieux agricoles et naturels ou la qualité de vie sur ces secteurs et de mettre en œuvre, à l'échelle du SCoT, des mesures d'évitement ou de réduction de l'impact différenciées selon les secteurs d'implantation des projets. **L'Autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des incidences sur ces points.**

2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets

Les modalités de suivi des effets du SCoT sont présentées dans le chapitre 3 du RP (p. 41 et ss) de manière détaillée, le SYEPAR étant en charge de leur mise en œuvre. Environ 40 indicateurs sont prévus, en cohérence avec les grands objectifs du SCoT (accueil de population et répartition selon les niveaux de polarité, en particulier). **L'Autorité environnementale recommande de compléter cette liste par des indicateurs permettant le suivi des zones d'activités (création, extension, localisation, taux de remplissage et densité d'activités).**

Si beaucoup d'indicateurs ont une fréquence de recueil annuelle, ceux relatifs à la consommation d'espace ne sont actualisés pour l'essentiel que tous les 5 ans. Une telle fréquence ne permet pas d'identifier rapidement des effets négatifs imprévus. **L'Autorité environnementale rappelle que le suivi mis en place doit permettre d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'envisager, si nécessaire, les mesures appropriées pour y remédier, notamment en matière de consommation d'espace.**

L'autorité environnementale constate par ailleurs avec intérêt que la démarche de révision s'est appuyée sur les éléments issus du dispositif de suivi des effets mis en place en 2012 par le SYEPAR, ce qui crédibilise le caractère effectif et opérationnel de la démarche de suivi mise en place.

2.7. Résumé non technique

Le résumé non technique (p.50 chapitre 3) est succinct. Il présente uniquement les grandes orientations d'aménagement, les données clés sur la consommation d'espace induite par le projet et trois prescriptions qui « vont dans le sens d'un développement durable ». **Il mériterait d'être complété et illustré pour remplir son rôle d'information et de transparence et pour contribuer à l'appropriation du projet de SCoT et de la démarche d'évaluation environnementale par le public.**

19 exemple : « l'élaboration d'une étude d'incidence environnementale permet la réalisation d'aménagements [...] au sein des espaces [naturels à enjeu régional] sous couvert de mesure compensatoire », p.18 ; « aucune mesure particulière n'est mentionnée concernant l'intégration paysagère des nouvelles infrastructures routières » p.20 ; « les structures compétentes en matière d'assainissement devront mettre en œuvre des travaux d'extension ou de création de nouvelles stations afin d'assurer le traitement des nouvelles charges » p.23.

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

3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain

En ce qui concerne le développement de l'habitat, le projet de révision affirme l'ambition d'une gestion plus économe de l'espace. Des dispositions opérationnelles du DOO traduisent concrètement cette ambition de la manière suivante :

Type de communes	Nombre de logements à produire	Densités moyennes
Polarité d'agglomération (rang 1)	9 350 logements, soit 72 % du total des logements	Entre 40 et 30 logements/ha, selon les secteurs 60 logements/ha autour des 2 gares principales
Polarité de proximité (rang 3)	500 logements, soit 4 % du total	Entre 15 et 20 logements/ha selon les secteurs
Couronne périurbaine	2 630 logements, soit 20 % du total	15 logements/ha
Communes rurales	520 logements, soit 4 % du total	10 logements/ha

Données extraites du DOO, p.57 et 65

D'autres dispositions complémentaires sont relatives à l'organisation du développement urbain (favoriser les formes alternatives à la maison individuelle), ou au renouvellement du tissu urbain. Le DOO (p.59-60) indique, de manière générale, que les documents d'urbanisme locaux doivent limiter les extensions urbaines²⁰ et donner la priorité aux opérations de renouvellement urbain, de comblement de dents creuses, de remise sur le marché de logements vacants, ou de changement de destination, et fixe à cette fin des objectifs chiffrés pour les polarités de rang 1 (50% de l'enveloppe de logement) et de proximité (15%).

Ces dispositions s'inscrivent positivement en faveur d'une gestion économe de l'espace et de la lutte contre l'étalement urbain, en particulier en renforçant considérablement le rôle des polarités d'agglomération, et devraient effectivement contribuer à une gestion plus économe de l'espace par rapport à la période précédente.

Plusieurs choix modèrent toutefois sérieusement l'effet escompté :

- le choix d'un scénario démographique (+ 6 000 habitants) plus ambitieux que celui observé sur les 10 dernières années. Même si les toutes dernières années s'inscrivent dans une tendance légèrement plus dynamique, le projet de SCoT pourrait utilement examiner un scénario alternatif découlant directement de la tendance des 10 dernières années et compléter le dispositif avec des mécanismes de phasage qui conditionneraient l'ouverture de l'urbanisation à l'arrivée effective de population pour l'adapter aux dynamiques réelles ;
- un besoin de production estimée à 13 000 logements, justifié pour moins d'un quart (3 000 logements) par la croissance démographique et pour plus des trois quarts (10 000 logements) par le desserrement des ménages et « l'obsolescence mécanique d'une partie du parc immobilier » (p.56 DOO). La justification du niveau de cette deuxième part, la plus importante, n'est pas détaillée dans le RP. En outre, la prise en compte de ce phénomène devrait se traduire par des objectifs chiffrés de lutte contre la vacance dans un territoire où elle n'est pas à un seuil incompressible (10 %, selon le chapitre 1 du RP, p.173). En ne fixant qu'un objectif très général de réhabilitation de logements vacants ou anciens, le projet de SCoT présente le risque de le voir peu mis en œuvre et d'aggraver la consommation d'espace ;

20 Sur ce thème, le DOO semble contenir une contradiction lorsqu'il indique que « prescriptions : [...] les documents d'urbanisme doivent concentrer les extensions urbaines sur un nombre limité de secteurs, généralement 1 à 2 par communes, dont prioritairement le centre urbain » (DOO p.59). Comment les extensions urbaines peuvent-elles être réalisées sur les centres urbains ? Il est probable qu'il s'agit d'une maladresse rédactionnelle. Ce point nécessite d'être clarifié.

- un effort modéré de lutte contre l'étalement urbain dans les polarités de rang 1 qui est fixé à hauteur de 50 % des logements produits et permet donc la construction sur des zones en extension urbaine d'un nombre important de logements (plus de 4 000 logements) dans un secteur où l'enjeu de préservation des espaces agricoles est reconnu comme fort ;
- l'absence d'objectif chiffré pour garantir une limitation efficace de l'étalement urbain de la couronne périurbaine : sur ces 25 communes, la densité moyenne est faible et le SCoT ne fixe pas d'objectif chiffré en faveur du renouvellement du tissu urbain. Cette absence de disposition est contradictoire avec les objectifs du PADD (ex : « limiter l'utilisation du foncier urbain existant en privilégiant le renouvellement urbain »). En ce sens, le projet de SCoT ne prend pas pleinement en compte l'impact potentiel de l'urbanisation pavillonnaire de la couronne péri-urbaine pourtant bien identifié dans le dossier qui affirme d'une part que sur ces secteurs « 90 % des logements seront à produire en "consommation d'espace non bâtis" (cf. p. 71, chapitre 4 du RP) et d'autre part que la plaine roannaise et le pays de Perreux, « présentent les enjeux [les plus forts] de sécurisation de la vocation agricole des terres » (cf. pp. 125-12 du DOO).
- dans une moindre mesure, certains assouplissements accordés aux communes rurales : ces communes sont certes soumises aux orientations générales qui induisent notamment une réflexion relative à la limitation des extensions urbaines, mais sans objectif chiffré. Seul un objectif de densité moyenne toutes constructions confondues (10 logements / ha) s'y applique. De plus, le DOO ouvre la possibilité, pour la vingtaine de communes situées en zone de montagne, de diminuer cette densité de 20 %, ce qui est contradictoire avec les objectifs de la loi Montagne.

Concernant l'activité économique et les commerces, le travail effectué à l'occasion du projet de révision du SCoT a pris en compte les enjeux de consommation d'espace en priorisant les projets, pour définir une enveloppe foncière d'environ 100 ha à échéance 2030, au lieu des 250 ha prévus en 2012. En complément, un phasage de l'ouverture à l'urbanisation de ces zones en fonction des taux de remplissage observés serait très souhaitable pour assurer une consommation d'espace adaptée aux besoins futurs réels et mieux maîtrisée, les hypothèses d'accueil d'emplois ayant été volontairement fixées dans une fourchette supérieure au ratio actuel.

En complément de ces mesures, le DOO met en œuvre les objectifs du PADD pour préserver les espaces agricoles. Il s'appuie pour cela sur le document graphique du DOO identifiant les « espaces agricoles de valeur à protéger », classés en trois catégories (dynamisme économique, multifonctionnalité ou inondable). Cette carte est cependant à une échelle qui n'est pas aisément déclinable par les documents d'urbanisme locaux. Les prescriptions du SCoT sur ce thème ne sont donc pas suffisamment opérationnelles pour constituer en elles-mêmes une protection efficace et homogène sur l'ensemble du territoire.

En conclusion, **l'autorité environnementale recommande de renforcer les dispositions relatives à la consommation d'espace, afin d'assurer son effectivité et son adéquation au développement observé, notamment sur le vaste espace constitutif de la couronne péri-urbaine qui est en interaction directe avec des secteurs agricoles sous pression.**

3.2. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques

Pour « assurer la préservation du capital naturel », le DOO prévoit plusieurs outils qui concernent soit les réservoirs de biodiversité, soit les corridors écologiques.

La définition de 22 corridors écologiques, cartographiés dans le DOO (échelle 1/5 000^{ème}) et protégés de l'urbanisation en raison des contraintes fortes qu'engendrerait l'urbanisation dans les secteurs concernés constitue la mesure la plus opérationnelle. Les quelques exceptions à l'inconstructibilité devront, de plus, justifier l'impossibilité de réaliser ces projets sur un autre secteur et compenser les impacts, ce qui correspond à une déclinaison de la logique « éviter>réduire>compenser ». Le SCoT prescrit une obligation complémentaire pour les communes : lors de l'élaboration de leur document d'urbanisme, elles ont l'obligation de réaliser un travail

d'identification des corridors locaux et de les préserver, voire de les restaurer.

En revanche, le SCoT introduit des mesures moins strictes pour la préservation des réservoirs de biodiversité, notamment ceux qui ne bénéficient pas d'une identification spécifique ou d'un statut de protection (ZNIEFF de type 1 et 2 ou espaces naturels sensibles du département, espaces à forte densité bocagère identifiés dans l'état initial de l'environnement, voire les sites Natura 2000). Si l'évaluation des incidences estime que les impacts sur ces secteurs seront limités compte tenu des limites quantitatives à l'urbanisation, le SCoT gagnerait à compléter les prescriptions en rappelant l'obligation de décliner la même logique « éviter>réduire>compenser » sur l'ensemble des réservoirs de biodiversité, en privilégiant l'évitement de ces milieux par l'urbanisation. La même remarque s'applique à la préservation des zones humides : en complément de l'obligation d'un inventaire local par les communes, un rappel de l'obligation d'éviter ces milieux sensibles améliorerait les prescriptions du SCoT qui se réfère uniquement, de manière peu explicite, à « l'application stricte de la police de l'eau » (cf. p. 14 du DOO).

Concernant les sites Natura 2000, l'évaluation d'incidences pointe utilement les différents type d'impacts notables potentiellement induits par le projet de contournement sud-ouest et du franchissement de la Loire qu'il implique (ex : emprise sur des espaces agro-naturels, sur des milieux humides et aquatiques, altération du corridor et de la qualité de l'eau de la Loire)²¹.

L'Autorité environnementale recommande que la rédaction du DOO soit précisée pour le rendre plus prescriptif vis-à-vis des documents d'urbanisme locaux en matière de protection des zones humides et des espaces à forte densité bocagère en tant que réservoirs de biodiversité.

3.3. Protéger les ressources en eau

Bien que le rapport de présentation identifie la ressource en eau comme un des enjeux structurants du SCoT²², le projet de SCoT n'a pas pris en compte les enjeux relatifs aux ressources en eau pour définir ses choix d'aménagement. Ainsi, les éventuelles restrictions à l'urbanisation pour des raisons liées à la faible disponibilité en eau potable ou à des capacités limitées de traitement des effluents sont reportées à une analyse à réaliser par les documents d'urbanisme locaux. En matière de protection des ressources en eau, la contribution du SCoT est donc limitée.

3.4. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain

Les dispositions du SCoT relatives à la préservation des paysages concernent autant les milieux naturels que les zones urbaines. Sur l'ensemble des espaces, l'effet positif global des dispositions en matière de limitation de la consommation d'espace et de maîtrise de l'étalement est correctement démontré.

Pour les milieux naturels, les prescriptions de mise en valeur ou de protection sont fortement imbriquées, de manière pertinente, avec celles relatives à la biodiversité et aux continuités écologiques (maintien des respirations paysagères constituées par la trame verte, par exemple). Dans cette optique, la recommandation relative à l'intégration d'une réflexion sur la préservation du bocage (p. 18 du DOO), qui est formulée en termes prescriptifs, mériterait pour plus de clarté d'être positionnée dans la rubrique « prescriptions ».

21 Ce projet étant prévu pour une échéance ultérieure à celle de réalisation du SCoT, l'analyse des incidences n'est toutefois que peu développée

22 Cf. notamment p. 9 du chapitre 2 du RP : « La non prise en considération de la disponibilité de la ressource en eau dans l'organisation et le développement du territoire risquerait d'entraîner des déséquilibres supplémentaires sur le territoire, qui présente déjà une vulnérabilité de la ressource en eau potable sur certains secteurs. » et p. 30 du chapitre 4 du RP, dans la partie « 3 – Les enjeux structurants pour le SCOT » : « enfin la sécurisation de l'alimentation en eau, pour les habitants, pour les entreprises et pour l'agriculture, représente un enjeu fondamental pour les années à venir. »

Les zones urbaines font l'objet dans le DOO de prescriptions spécifiques (« renforcer la qualité urbaine », DOO p. 30 et ss) et de prescriptions en lien avec le développement économique, commercial ou touristique. Ces prescriptions correspondent à des grands principes, qui illustrent la volonté d'améliorer la situation existante, sans toutefois la traduire de manière directement opérationnelle. Les documents d'urbanisme locaux, chargés de leur mise en œuvre concrète, disposeront donc d'une marge d'appréciation très importante. De plus, en l'absence de zoom sur les 5 sites majeurs d'extension des zones d'activités, le dossier n'apprécie pas les impacts, notamment paysagers, de ces projets et aucune mesure dédiée ne permet d'assurer leur prise en compte. La prise en compte de cet enjeu gagnerait à faire l'objet de dispositions plus directives, notamment en ce qui concerne la qualité de l'urbanisation des pôles commerciaux et les espaces économiques, par exemple en transformant certaines recommandations en prescriptions²³ ou le cas échéant en introduisant des prescriptions²⁴.

Même si aucun projet touristique n'a été identifié pour l'instant en tant que future unité touristique nouvelle (au sens du code de l'urbanisme), des prescriptions concrètes pourraient utilement encadrer les opérations de renforcement et de mise en valeur de l'offre touristique, afin de prendre en compte les impacts des projets énumérés (cheminements, plan d'eau, golf, pistes cyclables, centre aquatique, cf. p. 105 du DOO). L'impact de tels développements éventuels n'est pas évalué.

3.5. Renforcer le lien entre planification urbaine et mobilités

Les mesures relatives à l'organisation des mobilités consistent principalement à urbaniser majoritairement des pôles desservis en transports collectifs (pôles de rang 1), à densifier fortement les quartiers situés autour des 2 gares du territoire (minimum de 60 logements/ha sur un périmètre de 800 m), et à conditionner les projets de zone d'activités dans les polarités de rang 1 et les projets de développement commercial en périphérie à la mise en place de transports collectifs adaptés. Ces mesures apparaissent à la fois cohérentes avec l'enjeu identifié et avec la marge de manœuvre dont dispose le SCoT dans ce domaine.

Toutefois, l'évaluation environnementale souligne que les dispositions du SCoT, en ce qu'elles permettent d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux secteurs non desservis par les transports collectifs, vont engendrer des impacts notables sur l'environnement (augmentation des déplacements avec des effets induits en termes de CO², de pollution, de bruit, etc., cf.p. 15 du chapitre 3 du RP). **En conséquence, l'autorité environnementale recommande que le SCoT propose des mesures pour favoriser les déplacements par des modes alternatifs à l'usage des véhicules individuels.**

Concernant le développement des infrastructures de transport, le SCoT soutient notamment la réalisation de projets importants, qui aboutiront au-delà de l'échéance du SCoT (en particulier le contournement sud-ouest de l'agglomération roannaise). Le SCoT ne prévoit pas d'encadrement de ces projets, en dehors de l'adaptation des documents d'urbanisme concernés ; une évaluation de l'impact potentiel de ces projets sur le territoire gagnerait à être introduite dans le projet du SCoT pour envisager des mesures d'accompagnement notamment dans les priorités d'urbanisation. Le projet de doublement de la RN7, au nord de Roanne, fait, quant à lui, l'objet d'une évaluation et ses impacts sont intégrés dans l'organisation territoriale projetée (encadrement des possibilités d'urbanisation dans les communes situées sur cet axe, notamment la Pacaudière, en tant que commune de rang 3).

23 ex : élaboration d'une charte d'aménagement sur les secteurs commerciaux de périphéries, DOO p.89 ; mise en place d'une démarche type « approche environnementale de l'urbanisme dans les espaces économiques et commerciaux », DOO p.104.

24 notamment pour l'amélioration qualitative des pôles commerciaux, cf. p. 90 du DOO.