



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à l'élaboration du schéma de cohérence territoriale
du Pays du Velay (43)**

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00314

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 3 octobre 2017, à Clermont-Ferrand. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays du Velay.

Étaient présents et ont délibéré : Catherine Argile, Patrick Bergeret, Pascale Humbert, 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 : Jean-Paul Martin, Michel Rostagnat.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par le syndicat mixte du Pays du Velay, le dossier ayant été reçu complet le 3 juillet 2017.

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, l'agence régionale de santé a été consultée par courrier et a fourni un avis en date du 31 juillet 2017.

Le syndicat mixte du Parc naturel régional Livradois-Forez a également été consulté et a produit une contribution en date du 4 août 2017.

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 document d'urbanisme approuvé devra comprendre une note sur la manière dont il a été tenu compte du présent avis.

Synthèse de l'Avis

Le territoire du SCoT du Pays du Velay, dont la ville-centre est Le Puy en Velay et qui est sous l'influence de l'agglomération de Saint-Étienne, rassemble 112 communes organisées en 3 communautés de communes ou d'agglomération. Sa population s'élève à près de 98 000 habitants et connaît une croissance faible. Son environnement naturel présente une forte valeur écologique et paysagère ; la partie nord du territoire fait partie du parc naturel régional Livradois-Forez et sa frange sud-est de celui des Monts d'Ardèche.

Le projet de SCoT se fonde sur un objectif démographique de + 15 000 habitants en 2035 et un objectif de création de 10 000 emplois.

De manière générale, le rapport de présentation aborde l'ensemble des thèmes nécessaires à la prise en compte des enjeux environnementaux. Le diagnostic et l'état initial de l'environnement mettent en évidence des éléments importants : péri-urbanisation aux dépens du cœur urbain et ses impacts sur l'environnement, enjeux de préservation des espaces agricoles, qualité des paysages et des milieux naturels, etc ...

Il présente cependant un certain nombre d'insuffisances, en particulier :

- les différentes dynamiques territoriales sont peu analysées et le rapport manque d'éléments cartographiques identifiant les zones à enjeux les plus forts ;
- les choix ambitieux du SCoT, en rupture avec les tendances observées jusqu'alors, tant en ce qui concerne la croissance démographique que la création d'emplois, ne sont pas étayés par la présentation d'éléments de contexte qui rendent ces ruptures vraisemblables. Par ailleurs, la cohérence du projet avec ceux des territoires voisins, dont celui du SCoT Jeune-Loire, n'est pas analysée.
- les incidences du projet de SCoT en matière de consommation d'espace, au plan quantitatif et qualitatif, et notamment sur les espaces agricoles, ne sont pas analysées.

En matière de consommation d'espace, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT prévoit plusieurs dispositions visant une maîtrise de la consommation foncière. Ces dispositions sont cependant peu prescriptives et ne garantissent pas, de façon opérationnelle, une réelle modération de cette consommation d'espace. La même faiblesse opérationnelle apparaît pour encadrer la péri-urbanisation et l'étalement urbain, notamment celui potentiellement induit par le projet de contournement du Puy, et atteindre l'objectif, affirmé par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), de « créer un cœur urbain puissant ». L'Autorité environnementale formule des recommandations à ce sujet.

Le projet de SCoT prévoit, dans le DOO, plusieurs orientations relatives à la préservation des terres agricoles et aux objectifs de préservation des milieux naturels et de la biodiversité. Ces orientations énoncent des principes généraux, mais manquent de traduction cartographique pour identifier, à l'échelle du territoire du SCoT, les secteurs d'enjeu majeur, auxquels des dispositions plus précises pourraient s'appliquer.

Le SCoT assure globalement une bonne prise en compte des paysages, qui vise un niveau d'ambition homogène sur le territoire pour faire face aux menaces de banalisation.

L'avis détaillé qui suit présente l'ensemble des observations et recommandations de l'Autorité environnementale.

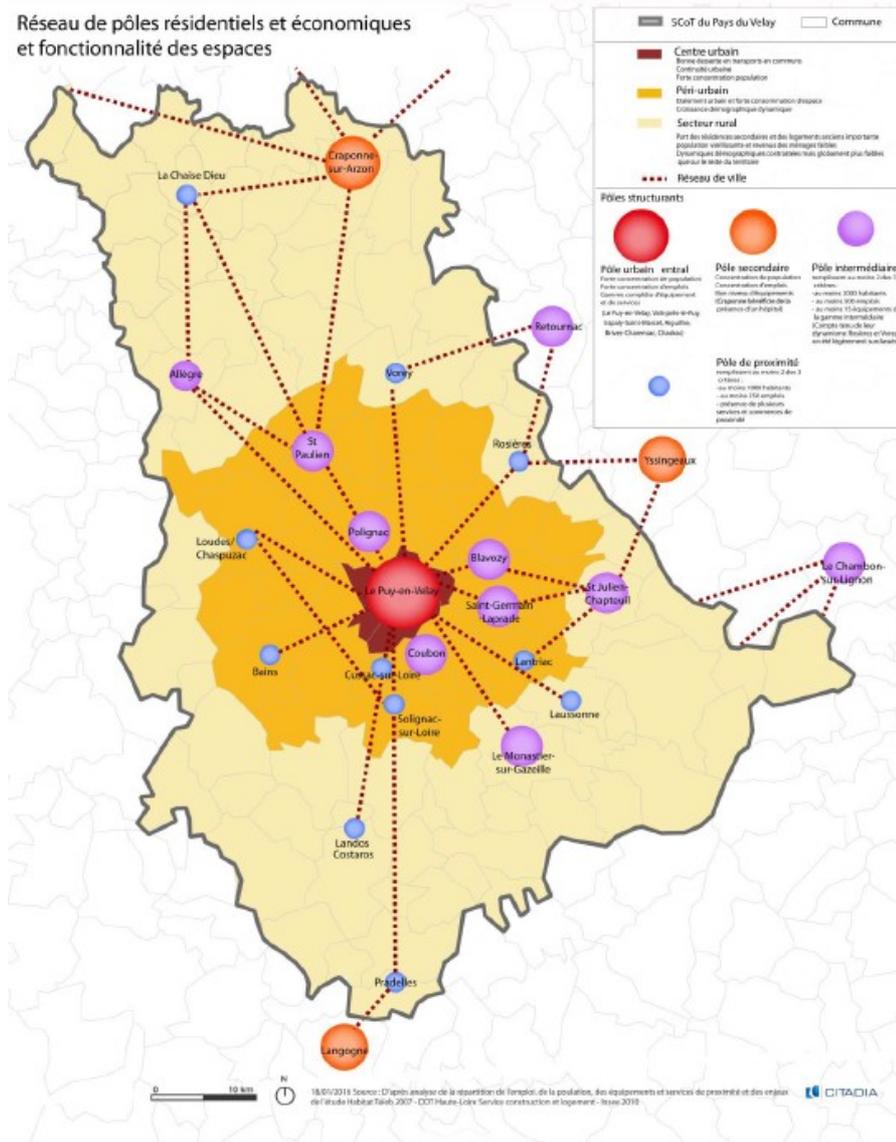
Avis détaillé

1. Contexte du SCoT et de ses enjeux environnementaux.....	5
1.1. Présentation du territoire du SCoT.....	5
1.2. Présentation du projet de SCoT.....	6
1.3. Les principaux enjeux environnementaux 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. Contenu du rapport de présentation.....	8
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	8
2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	10
2.4. Cohérence avec les autres documents de planification.....	13
2.4.1. Articulation du SCoT avec les autres plans et programmes ou documents de rang supérieur	13
2.4.2. Cohérence avec les SCoT des territoires limitrophes.....	14
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.....	14
2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour le suivi des effets.....	16
2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale.....	16
2.8. Résumé non technique.....	17
3. La prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT.....	17
3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain.....	17
3.1.1. Orientations relatives à la consommation foncière pour l'habitat permanent.....	17
3.1.2. Orientations relatives à la consommation foncière pour les espaces à vocation économique et commerciale.....	20
3.2. Préserver les espaces agricoles.....	21
3.3. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques.....	22
3.4. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain.....	22
3.5. Assurer une mobilité durable sur le territoire.....	23

1. Contexte du SCoT et de ses enjeux environnementaux

1.1. Présentation du territoire du SCoT

Le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays du Velay est situé en Auvergne-Rhône-Alpes, et occupe la partie centrale du département de la Haute-Loire. Il rassemble 112 communes réparties en 3 communautés de communes ou d'agglomération (ou EPCI)¹ et compte près de 98 000 habitants (données INSEE 2013). Sa superficie est de 2 253,9 km².



Armature territoriale issue du diagnostic (source : p.174 RP1)

1 Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont au nombre de 3 depuis le 1^{er} janvier 2017. Le dossier fait également référence à l'organisation territoriale antérieure au regroupement effectif à cette date. La communauté d'agglomération du Puy en Velay élargie regroupe 5 ex-EPCI (Communauté d'Agglomération du Puy en Velay, Communauté de communes ou CC des Portes d'Auvergne, CC de l'Emblavez, CC du Pays de Craponne et CC du plateau et de la Chaise Dieu) ; la CC du Mézenc Loire Meygal regroupe 2 ex-EPCI (CC du Mézenc et CC du Mézenc Loire Meygal) ; la CC du Pays de Cayres et de Pradelles n'a pas fusionné.

Il est partiellement inclus dans deux parcs naturels régionaux (PNR), le PNR Livradois-Forez, au nord, et le PNR des Monts d'Ardèche, au sud-est.

Sous l'influence de l'agglomération de Saint-Étienne, le territoire se structure autour du pôle urbain du Puy en Velay. Son économie est diversifiée. D'importants établissements industriels et commerciaux sont situés autour de l'agglomération et le long des principaux axes routiers (RN88, vers Saint-Étienne et RN102 vers Clermont-Ferrand). L'activité artisanale est répartie sur l'ensemble du territoire et l'agriculture, dominée par l'élevage bovin, assure le dynamisme des secteurs ruraux. Au total, l'INSEE recense 38 681 emplois sur le territoire. La dynamique démographique est soumise à deux tendances : un vieillissement fort compensé par un solde migratoire positif. La croissance totale est globalement faible : le territoire dispose d'un potentiel d'attraction, mais a également des fragilités liées à la dispersion et au vieillissement des zones rurales. Par ailleurs, la dynamique des 10 dernières années a montré un renforcement de la couronne périurbaine, au détriment des 7 communes du pôle urbain central. Pour la seule ville du Puy-en-Velay, le dossier évoque une véritable « hémorragie » entre 1968 et 2013 vers les communes périurbaines de première couronne.

Les milieux naturels sont caractérisés par leur forte valeur écologique et paysagère : le territoire compte 14 sites Natura 2000 et il est couvert à 73 % par des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 ou 2. Les vallées de l'Allier et de la Loire, et leurs affluents, contribuent à sa richesse naturelle et sa biodiversité. Ces milieux sont majoritairement dans un très bon état de préservation. Les paysages du territoire sont marqués par le volcanisme et caractérisés par une alternance entre des plateaux et des massifs d'une altitude moyenne de 800 à 1200 mètres : ils disposent d'un potentiel exceptionnel. Cette qualité est distinguée notamment par la présence de nombreux sites inscrits ou classés², notamment sur la ville du Puy-en-Velay.

1.2. Présentation du projet de SCoT

Le projet de SCoT exprime le projet du territoire du pays du Velay pour les 20 prochaines années. Son projet d'aménagement et de développement durables (PADD) rappelle les principaux enjeux du territoire³ : il affirme une « *politique volontariste permettant de retenir ses habitants et d'en attirer de nouveaux* » ce qui implique un développement économique suffisant et une production de logements adaptée aux besoins. Le maintien des complémentarités du territoire constitue le second objectif et se traduit par la volonté d'adopter une armature territoriale cohérente et de conforter le rôle du cœur urbain en tant que moteur de cette attractivité.

Pour répondre à ces enjeux, le PADD affiche quatre « ambitions » (déclinées en 17 objectifs) :

- « *un développement économique qui valorise les richesses locales, ouvert sur l'extérieur et les filières d'avenir ;*
- *un territoire attractif de la région Auvergne-Rhône-Alpes, accessible et moderne, entre Lyon et Clermont-Ferrand ;*
- *valoriser le(s) identité(s) du Pays du Velay : ruralité, authenticité, savoir-faire, qualité de vie et paysages ;*
- *un cadre de vie préservé, exprimé à travers la vitalité des bourgs et un cœur urbain puissant ».*

Ce projet s'inscrit dans la perspective d'atteindre 115 000 habitants (+ 15 000 habitants) à l'horizon 2035, soit un taux de croissance annuel de la population d'environ +0,7 % et un besoin de logements estimé à environ 570 par an pour l'ensemble du territoire.

2 D'après le dossier : 9 sites classés, 6 en cours de classement ; 35 sites inscrits

3 p.4 PADD

Le PADD énonce p.22-23 des principes généraux relatifs à la lutte contre l'étalement urbain, et à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers, sans fixer à ce stade d'objectifs chiffrés.

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) est structuré en 10 grandes parties (gestion économe de l'espace ; protection des espaces agricoles, naturels et urbains ; habitat ; transport et déplacement ; équipement commercial et artisanal ; qualité urbaine, architecturale et paysagère ; équipements et services ; infrastructures et réseaux de communications électroniques ; performances environnementales et énergétiques ; zones de montagne), qui sont déclinées en 41 orientations.

Les orientations générales de structuration de l'espace se traduisent par l'organisation territoriale suivante :



source : DOO p.6

Pour permettre l'accueil de 15 000 habitants supplémentaires et la satisfaction des besoins des habitants présents (desserrement des ménages, ...), le DOO fixe l'objectif de construire 11 340 logements, qui ne doivent pas consommer plus de 712 ha à 895 ha, répartis par EPCI et par types de commune⁴.

Le projet économique porté par le SCoT vise la création d'environ 10 000 emplois sur le territoire en respectant une consommation de foncier maximale, définie par le DOO, de 376 ha.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux du projet de SCoT du Pays du Velay sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace par les projets d'urbanisation en matière d'habitat ou de développement économique ;
- la préservation des espaces agricoles en raison de leur contribution à la richesse et à l'image du territoire (ex : Lentille AOP, fin gras du Mézenc AOP, veau des monts du Velay Label Rouge) ;
- la préservation des fonctionnalités des milieux naturels et de la biodiversité remarquable ou ordinaire qu'ils abritent ;
- la préservation des paysages remarquables, caractéristiques de l'identité du territoire.

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

2.1. Contenu du rapport de présentation

Le rapport de présentation du projet de SCoT du Pays de Velay comprend⁵ :

- un tome 1 qui présente le diagnostic du territoire;
- un tome 2 qui présente l'état initial de l'environnement ;
- un tome 3 qui rassemble la justification des choix et les autres éléments présentés au titre de l'évaluation environnementale (dont l'articulation avec les autres documents de planification, le résumé non technique, les indicateurs de suivi et la méthodologie d'évaluation environnementale).

La majorité des éléments relatifs à l'état initial sont présentés sur la base de l'ancien découpage territorial (8 anciens EPCI), alors que la justification des choix s'appuie sur l'organisation territoriale réformée au 1^{er} janvier 2017 (3 EPCI). Cette approche crée une difficulté d'appréhension du dossier pour le lecteur et ne permet pas de mettre en évidence la pertinence du projet mis en œuvre par le SCoT pour infléchir ou conforter les tendances passées du territoire.

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

Le rapport de présentation comporte des éléments de connaissance utiles pour disposer d'une représentation du territoire intéressante sur chacun des thèmes listés dans le code de l'urbanisme pour l'élaboration d'un projet à l'échelle d'un SCoT (démographie et activités économiques, paysages, risques, gestion de l'eau, milieux naturels et biodiversité, notamment). En particulier, le dossier met bien en évidence le caractère exceptionnel des paysages et du patrimoine naturel et architectural du territoire, ainsi que l'impact de l'urbanisation sur leur possible dégradation⁶, impact actuellement circonscrit à quelques secteurs (entrées d'agglomération du Puy, notamment).

En matière de démographie, la dynamique est présentée de façon assez fine à l'échelle des 8 anciennes communautés de communes. L'hémorragie démographique subie par la ville du Puy-en-Velay est soulignée⁷, de même que l'inadéquation entre structure de population et structure de l'offre de logements⁸.

5 Dans la suite de l'avis, ces 3 tomes sont respectivement référencés en tant que RP1, RP2 et RP3

6 Les cartes d'enjeu présentées par territoire sont pertinentes pour identifier les secteurs sensibles (p.65ss RP2)

Le diagnostic expose l'organisation et le fonctionnement de l'espace⁹ et conduit à une carte de l'armature urbaine du territoire. Cette carte distingue notamment les enjeux de la couronne périurbaine du Puy-en-Velay et ceux des secteurs ruraux¹⁰. De même, le dossier recense utilement les zones d'activités et leurs nombreuses disponibilités¹¹ qui illustrent une divergence entre offre et demande. Le bilan relatif aux activités commerciales¹² permet également de constater que le territoire n'est pas sous-équipé en commerces, mais que leur répartition n'est pas adaptée aux besoins de l'ensemble des populations (offre de centre-bourg en déclin). Ainsi, par ces différents constats, le diagnostic territorial démontre que la répartition structurée des logements, des activités et des commerces constitue un enjeu fort du territoire.

Certains thèmes méritent d'être complétés afin de mieux décrire les tendances du territoire et de clarifier le rôle du SCoT pour les infléchir ou les accompagner notamment en termes de consommation d'espace :

- Logements : des données relatives aux dynamiques de construction et de consommation d'espace par secteur, permettant de dissocier les évolutions entre secteur urbain, périurbain et espaces plus ruraux, manquent au diagnostic. Par ailleurs, le rapport de présentation n'identifie pas les espaces où le potentiel de mutation et de densification doit être réalisé dans les PLU¹³. En outre, le bilan quantitatif de réalisation des logements du Plan local de l'habitat de l'agglomération du Velay, ainsi que la répartition spatiale des constructions, mériteraient d'être présentés.
- Activités économiques et commerciales : le dossier manque d'indications sur les dynamiques d'aménagement ayant conduit à créer des zones d'activités où les disponibilités sont aujourd'hui très importantes¹⁴. La cohérence entre la répartition territoriale des zones d'activités et la structuration du territoire n'est pas abordée. De même, les friches existantes et le potentiel de densification de ces zones ne sont pas traités.

Les **enjeux de mobilité**, notamment à l'échelle du cœur d'agglomération, mériteraient d'être éclairés par un bilan des orientations du Plan de Déplacements Urbains et Communautaires (P.D.UC.).

Enfin, l'état initial mérite d'être approfondi pour localiser précisément les secteurs agricoles, naturels ou forestiers à protéger en raison de leur sensibilité ou de leur qualité :

- Biodiversité et milieux naturels : l'étude « biodiversité » conduite en 2012 a permis de mettre en évidence certaines sensibilités des habitats naturels de manière très ciblée (notamment la préservation des fonctionnalités écologiques autour des villages, la sensibilité des secteurs péri-urbains autour du Puy ainsi que l'enjeu de nature en Ville), ainsi que des enjeux spécifiques concernant la préservation de certaines espèces (notamment les chauve-souris et les oiseaux). La

7 p.24 RP1

8 p.34 RP1

9 p.113-174 RP1

10 p.174 RP1 (également point 1.1 du présent avis). La légende de cette carte n'est pas à une résolution suffisamment fine pour pouvoir être lue aisément. Elle distingue notamment le secteur péri-urbain (« *étalement urbain et forte consommation d'espace, croissance démographique dynamique* ») et le secteur rural (« *part des résidences secondaires et des logements anciens importante ; population vieillissante et revenus des ménages faibles, dynamiques démographique contrastées mais globalement plus faible que sur le reste du territoire* »)

11 p.144-147 RP1

12 p.124-141 RP1

13 Obligation du L141-3 CU

14 Le dossier mérite une clarification sur ce point : ces disponibilités sont estimées à 112 ha (p. 31 RP3) ou bien à 175 ha si on cumule les valeurs présentées par EPCI dans l'analyse du foncier disponible (p.146-147 RP1).

synthèse de ce travail est présentée par secteur¹⁵. En revanche, la méthode ayant conduit à l'élaboration de la trame verte et bleue (TVB) du SCoT n'est pas présentée. La carte de la TVB est difficilement lisible¹⁶ ; les corridors diffus et leur état de conservation, ainsi que les secteurs de fragmentation, qui découlent du Schéma Régional de Cohérence Écologique Auvergne¹⁷, ne sont pas identifiés.

- **Agriculture** : le diagnostic initial est réalisé de manière approfondie et identifie des enjeux importants de préservation des espaces agricoles¹⁸. Cependant, il manque une cartographie permettant d'identifier les zones à protéger en priorité (en fonction de la valeur agronomique des terres ou des espaces liés à une production labellisée ou qualitative, AOP secteur d'agriculture biologique, par ex) et les secteurs où des conflits agriculture – urbanisation sont identifiés, tels que ceux à proximité du cœur urbain.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial sur ces différents points, et de mettre en lumière et cartographier les dynamiques d'urbanisation observées sur le territoire, au regard des enjeux de consommation d'espace, de préservation des espaces sensibles (milieux naturels, agriculture) et d'organisation des territoires (accès aux emplois et aux services, besoins en déplacement...).

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

Le rapport de présentation doit expliquer « *les choix retenus pour établir le PADD et le DOO* » (cf. art. L 141-3 du code de l'urbanisme) et, « *au titre de l'évaluation environnementale, ... les raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables ... au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement* » (cf. art. R141-2, 3°). Ces justifications¹⁹ sont d'autant plus importantes que les scénarios choisis pour élaborer le projet de SCoT opèrent deux ruptures de tendance :

– une rupture en matière de croissance démographique : en adoptant le scénario le plus haut (croissance annuelle de 0,7 %/an, soit 15 000 nouveaux habitants d'ici 2035²⁰), le projet de SCoT s'inscrit dans une dynamique de croissance supérieure à la tendance des 10 dernières années, et que le territoire n'a jamais observée depuis les années 60.

– une rupture en matière de création d'emplois : le scénario d'augmentation rapide du taux d'emploi avec une création de 500 emplois par an, pour atteindre 10 000 emplois d'ici 2035, implique une création deux fois supérieure au rythme de création d'emploi observé sur la période précédente.

Le rapport de présentation affirme la cohérence entre ces deux scénarios (l'afflux démographique attendu

15 p.100 à 109 RP2 : les cartes présentées ne sont malheureusement pas lisibles en raison d'une résolution trop basse et d'une échelle inadaptée

16 p.99 RP2 : la résolution de cette carte est inadaptée pour être déclinée à une échelle locale

17 Le Schéma Régional de Cohérence Écologique Auvergne a été adopté le 15 juillet 2015

18 p. 63 RP1 « *La protection et la mise en valeur du foncier sont donc nécessaires pour mettre en valeur les identités des territoires, mais également pour préserver le potentiel économique agricole et en conséquence maintenir la diversité des productions du territoire* »

19 Ces justifications sont présentées dans le tome 3 p.20-26.

20 p.24 RP3

nécessitant des conditions économiques permettant de faire vivre les nouveaux habitants²¹). Toutefois, **il est indispensable d'étayer ces choix par la présentation des éléments de contexte qui rendent ces ruptures de tendance vraisemblables, en indiquant par exemple les nouveaux facteurs d'attractivité**. Le dossier ne présente pas ces facteurs de manière argumentée : il affirme les intentions portées par le projet de SCoT (p.33 RP3), sans les remettre dans leur contexte général (complémentarité à examiner avec les projets des territoires voisins, notamment le SCoT de Jeune Loire ; perspectives démographiques et économiques régionales ou locales²²).

Par ailleurs, l'Autorité environnementale rappelle que la présentation de scénarios alternatifs et de leurs impacts environnementaux vise à permettre d'expliquer les choix retenus au regard des enjeux environnementaux, notamment en matière de consommation d'espace. Cet exercice aurait été utile afin de démontrer que les dispositions du SCoT sont efficaces pour répondre aux enjeux de répartition équilibrée des activités et des logements sur le territoire et de maîtrise de la consommation d'espace, **notamment si les objectifs de croissance ambitieux ne se réalisent pas**.

De manière plus détaillée, la justification des choix qui ont un impact sur la consommation d'espace mérite d'être approfondie :

- **Armature territoriale :** Le dossier présente de manière étayée la méthode suivie pour sélectionner les différents pôles urbains qui structurent le territoire, en fonction de leur population initiale, de leur niveau d'équipements, de services et d'emplois²³. En revanche, le dossier ne justifie pas pourquoi, alors que le diagnostic met en évidence une armature fondée sur quatre niveaux de pôles, seuls trois niveaux ont finalement été retenus (« cœur urbain » ; « pôle rural de Craonne » ; « communes structurantes » qui regroupent les pôles intermédiaires et les pôles de proximité). **Or, cette structuration constitue un enjeu environnemental fort, puisqu'elle doit permettre de fixer à chaque secteur et type de commune des objectifs adaptés en matière de maîtrise de la consommation d'espace. Ce point mérite d'être approfondi.**
- **Estimation du besoin total de logements :** Le dossier présente de façon pédagogique le besoin total en construction de logements (11 340 logements sur la période 2016-2035) comme le résultat de l'addition du « point mort »²⁴ (3 680 logements) et du nombre de logements nécessaires pour l'augmentation de population (7 657 logements). Certaines précisions méritent d'être apportées afin de justifier que les hypothèses prises sont réalistes et ne génèrent pas une enveloppe de consommation d'espace supérieure aux besoins réels. Ainsi, les modalités de calcul permettant d'estimer le nombre de logements nécessaires pour l'augmentation de population ne sont pas présentées. Les estimations du desserrement des ménages méritent également d'être étayées²⁵.

21 La stratégie économique est présentée p.33 RP3. Le dossier présente la bonne résistance du tissu industriel du territoire et affirme la volonté de s'appuyer d'une part sur « une politique de développement le long des principaux axes routiers structurants du territoire » et d'autre part sur de « nouvelles filières en lien avec les caractéristiques du territoire » soit : les industries déjà présentes (caoutchouc, plastique, cuir) et des nouvelles filières autour du bois – bois énergie, bois construction ; la méthanisation en liens avec les élevages, valorisation des déchets de l'agriculture.

22 Par exemple, les 3 scénarios démographiques (p.24 RP3) sont présentés mais leur lien avec les projections démographiques effectuées par l'INSEE ne sont pas explicites.

23 p.114-123 RP1. La carte p.174 RP1 présente une structuration cohérente du territoire avec 4 niveaux de pôles (pôle urbain ; pôle secondaire ; pôle intermédiaire et pôle de proximité, ainsi que des enjeux différenciés de consommation d'espace dans le centre urbain, dans le secteur péri-urbain et en secteur rural).

24 Le « point mort » est le nombre de nouveaux logements nécessaires pour satisfaire les besoins de la population en place. La méthode d'estimation théorique des besoins en logements est conforme à la méthode dite de Taieb. Ces besoins résultent de 4 phénomènes caractérisant les dynamiques du territoire en matière d'évolution du parc de logement : renouvellement urbain, desserrement des ménages, logements vacants et transformation de résidences secondaires en logements, chaque phénomène étant défini dans le dossier p.20-21 RP3.

25 7 657 logements pour 15 000 habitants représentent une taille de ménage moyenne de 1,96. Les éléments

- Répartition des objectifs de logements par type de commune : le DOO prévoit la répartition suivante pour la période 2016-2035, en matière de construction de logements par ECPI et type de communes :

EPCI	Typologies de communes	Part dans la construction sur la période 1999-2015	Part dans la construction sur la période 2016-2035
CA du Puy en Velay	Le cœur d'agglomération	31%	31%
	<i>Dont la ville centre</i>	14%	15%
	Pôle secondaire de Craponne	1%	3%
	Communes structurantes	26%	25%
	Autres communes	23%	20%
CC des Pays de Cayres et de Pradelles	Communes structurantes	2%	3%
	Autres communes	3%	2,5%
CC du Mézenc, Loire Meygal	Communes structurantes	9%	10%
	Autres communes	5%	3,5%

Tableau Rapport de présentation, tome 3, page 25

La justification de cette répartition présentée dans le dossier est insuffisante²⁶ : le dossier ne démontre pas que le « ré-équilibre » effectué constitue un choix adapté à la situation initiale du territoire et de ses différentes composantes et qu'il permettra d'infléchir les tendances observées en maîtrisant efficacement la consommation d'espace. En particulier, comment l'étalement urbain au sein de la couronne péri-urbaine, constaté dans l'état initial, peut-il être maîtrisé alors qu'aucun objectif de construction de logement n'est spécifiquement attribué à ce secteur ?

- Consommation d'espace pour les activités : L'hypothèse de création de 10 000 emplois pour une augmentation de 15 000 habitants à l'horizon paraît ambitieuse, notamment au regard des analyses de l'INSEE²⁷. De plus, la corrélation entre la création d'emploi et le besoin de foncier pour les zones d'activités s'appuie sur un postulat²⁸, sans argumentation.

Lorsque le projet de SCoT déduit un besoin de foncier à hauteur de 376 ha (dont 112 ha déjà disponibles à la vente dans les différentes zones d'activités du territoire et 264 ha en création-extension de nouvelles zones), la justification de l'importance de cette enveloppe globale nécessite de s'appuyer sur une analyse précise des dynamiques du territoire. Or, cette dernière est lacunaire (voir partie 2.2 du présent avis).

L'importance de l'enveloppe disponible au sein des zones d'activités existantes laisse supposer que

justifiant ce taux ne sont pas présentés. Ils méritent d'être examinés en lien avec la dynamique du desserrement des ménages. Ce dernier est actuellement de 2,03, d'après le dossier (données 2016) alors que l'INSEE l'estime à 2,14 en 2016

- 26 p.25 RP3. Il indique uniquement que « *La répartition du nombre de logements s'est appuyée sur la répartition de la construction sur la période 1999-2015. Puis un rééquilibre a été réalisé à l'appui des objectifs poursuivis par le SCoT. En effet la ville du Pays du Velay a une part de la construction qui augmente d'1 %, les communes structurantes ont également été privilégiées par rapport aux autres communes* ».
- 27 INSEE Auvergne, lettre n°94, septembre 2013 – synthèse d'étude « La Haut-Loire à grands traits ». Cette étude indique notamment que, bien que la population continue à augmenter, le nombre d'actifs devrait légèrement baisser.
- 28 p.31 RP3 « 25 % des emplois créés sont des emplois présentiels répartis au sein de l'enveloppe urbaine ; La densité au sein des zones d'activité est estimée à 20 emplois par ha en moyenne. Il s'agit d'une densité réaliste à maintenir »

certaines zones sont situées dans des espaces qui répondent plus ou moins au besoin des acteurs économiques. Une analyse de la répartition de ces zones en fonction de l'armature urbaine (voir carte p.174 RP1) et de leurs taux et rythme de remplissage permettrait de justifier des priorités dans les orientations du SCoT.

Compte-tenu de tout ce qui précède, l'Autorité environnementale recommande de renforcer l'explication des choix opérés par le SCoT au regard de l'objectif national de modération de la consommation d'espace.

2.4. Cohérence avec les autres documents de planification

2.4.1. Articulation du SCoT avec les autres plans et programmes ou documents de rang supérieur

Le tome 3 du rapport de présentation (p.75-113) présente l'articulation du SCoT avec les documents avec lesquels il doit être compatible²⁹ ou qu'il doit prendre en compte³⁰. Il appelle les remarques suivantes :

– **Prise en compte du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Auvergne** : dans sa conclusion, le dossier indique que « *le SCoT, grâce aux différents documents qui le composent, décline ainsi l'ensemble des objectifs relevés par le SRCE* »³¹. Cependant, le diagnostic « biodiversité – milieu naturel » ainsi que la trame verte et bleue du territoire ont été réalisés courant 2012, soit avant adoption du SRCE Auvergne. En ce sens, la prise en compte de l'ensemble des enjeux identifiés dans le SRCE et la pertinence de la déclinaison de ces enjeux à l'échelle du SCoT n'est pas démontrée, d'autant plus que le rapport ne présente pas de document cartographique détaillé sur ce thème (voir point 2.1).

– **Compatibilité avec le SDAGE ou les SAGE** : la majorité des orientations portées par le SDAGE³² ou les SAGE³³ sont bien reprises dans le SCoT, notamment en matière de gestion des eaux usées (ouverture à l'urbanisation conditionnée au bon fonctionnement des stations d'épuration ou priorité donnée à l'urbanisation en zone d'assainissement collectif, par ex) et des eaux pluviales (gestion des infiltrations à l'échelle des projets, par ex). En matière d'eau potable, le DOO prend en compte l'enjeu de sécurisation des approvisionnements à travers la disposition relative à la « *pérennisa[ti]on et [à la] poursui[te de] la mise en œuvre de DUP sur les puits de captages* ». Cette disposition ne va pas au-delà du simple respect de la loi et ne permet de répondre que partiellement à l'enjeu soulevé par les SAGE Haut-Allier et Loire-Amont qui identifient des risques de manque d'eau potable dans certains secteurs³⁴ : les perspectives de croissance de population constituant des conditions d'aggravation de ces risques, la démonstration de l'adéquation entre le projet de développement et l'accès à l'eau est nécessaire pour garantir la compatibilité entre les SAGE et le SCoT.

– dans l'optique de la protection des espaces naturels, agricoles et urbains, les **dispositions des chartes des**

29 La compatibilité du SCoT est examinée au regard du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) de la région Auvergne, de la loi Montagne, du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne et de 4 schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) relatifs respectivement au Lignon du Velay, à la Loire Amont, au Haut Allier et à la Dore, et à 2 chartes de parcs naturels régionaux (Livradois-Forez et Monts d'Ardèche), chacun pour le périmètre qui le concerne.

30 Cette analyse concerne 7 documents de planification, dont le schéma régional de cohérence écologique Auvergne.

31 p.103 RP3

32 Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Loire-Bretagne

33 Schéma d'aménagement et de gestion des eaux relatifs respectivement au Lignon du Velay, à la Loire Amont, au Haut Allier et à la Dore

34 p.133-134 RP2

parcs naturels régionaux Livradois Forez et Monts d'Ardèche doivent faire l'objet d'une transposition dans le SCoT avec une délimitation cartographique, à une échelle appropriée, permettant leur déclinaison opérationnelle dans les documents d'urbanisme locaux³⁵. De fait, le rapport de présentation évoque de façon peu précise, et sans support cartographique, la manière dont le SCoT intègre les dispositions des chartes³⁶. **La cartographie rappelée ci-dessus n'est pas présente dans le dossier³⁷. Ainsi, le rapport de présentation ne permet pas d'apprécier la façon dont le projet de SCoT assure son rôle de transposition des chartes et de cadrage des documents d'urbanisme locaux.**

2.4.2. Cohérence avec les SCoT des territoires limitrophes

La dépendance du territoire du SCoT par rapport aux territoires voisins est mentionnée, notamment en matière économique³⁸ et commerciale³⁹. Le dossier n'analyse cependant pas la cohérence entre le projet du pays du Velay et celui des territoires limitrophes, notamment celui du SCoT Jeune Loire⁴⁰ avec lequel l'interdépendance est la plus forte, les deux territoires étant sous l'influence du pôle Stéphanois mais avec des degrés d'intensité des phénomènes moindres en fonction de l'éloignement⁴¹. Cette analyse rendrait compte des dynamiques des territoires à une échelle pertinente et de la nécessité d'une mise en cohérence des politiques publiques sur ces deux territoires, potentiellement en concurrence, pour tirer parti ou maîtriser les conséquences de la dynamique péri-urbaine stéphanoise.

L'Autorité environnementale recommande d'analyser en particulier la cohérence du projet de SCoT avec le SCoT Jeune Loire.

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 tome 3 (p.45 à 73) présente l'évaluation des incidences du projet de SCoT sur l'environnement et les paysages. Il affiche les résultats de cette analyse par thème, puis par secteurs (4 sites présentant une importance particulière pour l'environnement et incidences sur les 14 sites Natura 2000 du territoire). Les orientations prises pour remédier aux impacts négatifs constatés sont également exposées.

- Analyse thématique

Pour chaque thème, le dossier présente de manière générale les incidences négatives pressenties, ainsi que les incidences positives et les mesures d'évitement et de réduction intégrées dans le projet. **Le niveau d'analyse ne permet pas d'opérer une déclinaison pertinente de la séquence Eviter / Réduire / Compenser⁴² à l'échelle du SCoT et présente le risque de minimiser les incidences négatives.** En premier lieu, le rapport de présentation ne s'appuie pas sur des données chiffrées permettant d'objectiver les

35 Cf. article L141-10 du code de l'urbanisme

36 Certaines références générales aux PNR et à leur charte sont elles-même imprécises, voire inexactes : ainsi, le rapport indique – RP2, page 27- que « *Le PNR concerne 10 communes du SCoT* ». En fait, ce sont 20 communes qui sont concernées par ce Parc. La charte de ce même PNR a été signée pour la période 2011-2023, et non 2010-2020 comme c'est indiqué.

37 Que ce soit dans le rapport de présentation ou dans le PADD et le D00

38 p.54 et suivantes RP1

39 p.128 RP1

40 Approuvé le 2 février 2017

41 Cf. INSEE Auvergne, lettre n°94, Synthèse de l'étude « la Haute-Loire à grands traits », sept 2013 ; et INSEE Analyses Auvergne-Rhône-Alpes n°38, « Schémas de cohérence territoriaux », mars 2017.

résultats annoncés et/ou de les comparer avec la situation antérieure ou avec des territoires similaires. Par exemple, le dossier n'indique pas les méthodes ayant permis de calculer les données concernant « l'air, le climat et l'énergie »⁴³ et les estimations qui en résultent restent donc purement théoriques.

En particulier, le dossier ne présente pas d'analyse des incidences du projet de SCoT en matière de consommation d'espace, tant sur les aspects quantitatifs que qualitatifs⁴⁴. L'absence d'évaluation des incidences du projet de SCoT sur les espaces agricoles fait particulièrement défaut. En outre, le dossier manque de documents cartographiques identifiant à une échelle adaptée les secteurs particulièrement sensibles au titre des paysages, des espaces agricoles ou des milieux naturels, et nécessaires à la qualification des impacts. **L'Autorité environnementale recommande en conséquence de compléter l'analyse des incidences.**

- Analyse par secteur :

– concernant les deux secteurs privilégiés pour l'urbanisation (agglomération du Puy et ville de Craponne) : le dossier liste rapidement les sensibilités de ces territoires. Il affiche les principes généraux du DOO que les documents d'urbanisme devront respecter en faveur d'une urbanisation moins consommatrice d'espace et évitant les espaces sensibles en matière de biodiversité et/ou de risques. **Sur ce thème central de l'urbanisation en périphérie urbaine, une analyse plus détaillée des impacts et des mesures adaptées pour les éviter apparaît indispensable. En particulier, les incidences sur l'agriculture, les milieux naturels et les paysages méritent d'être présentées et des mesures ciblées sur ces secteurs méritent d'être détaillées pour rendre compte de la pertinence des choix faits pour éviter les impacts ou les réduire.**

– concernant les deux projets routiers inscrits dans le SCoT (contournement Sud du Puy en Velay, finalisation de la mise en 2x2 voies de la RN88) : le dossier présente quelques incidences liées directement à l'emprise de ces projets routiers et les mesures générales du DOO pour les limiter (préservation des réservoirs de biodiversité et des continuités écologiques, intégration paysagère des projets, prise en compte des nuisances sonores et des écoulements pluviaux). **Cependant, le dossier n'évoque pas les conséquences prévisibles d'un projet d'infrastructure de transport sur le développement éventuel de l'urbanisation et ne désigne pas le périmètre sur lequel la pression foncière pourrait être augmentée. En conséquence, il ne présente pas de mesure envisageable à l'échelle du SCoT pour limiter ces impacts ;**

- concernant les UTN, le dossier ne présente pas d'analyse de l'impact des 7 projets d'UTN de « rang départemental » validés par le SCoT, qui ne sont que brièvement décrits dans le DOO. Les informations du dossier ne permettent ni de les localiser (absence de carte adaptée) ni de savoir si leur localisation présente des menaces sur le plan des sensibilités environnementales. **L'Autorité environnementale recommande de réaliser l'analyse des impacts potentiels de ces projets et des mesures d'évitement, de réduction ou de**

42 Démarche qui consiste en premier lieu à éviter les impacts négatifs sur l'environnement, puis à les réduire, et enfin, le cas échéant, à compenser les impacts résiduels.

43 Selon les données indiquées notamment p.53 RP3 « les incidences du projet de SCoT concernent l'augmentation de la consommation énergétique supplémentaire (env. 60 000 Mwh/an) et l'augmentation du trafic automobile (1 000 000 tonnes équivalents CO2) ».

44 Ainsi, lorsque le rapport de présentation évalue la consommation d'espace nouvelle à hauteur de 500 ha qui seront « soustraits au réseau écologique », il énonce des mesures générales favorables à la protection des espaces sensibles et à la structuration du tissu urbain et à la densification, qui pourront effectivement contribuer à la limitation de cet impact. Cependant, les mesures permettant en premier lieu d'éviter ces impacts ne semblent pas avoir été examinées : densification des espaces bâtis, priorisation à la rénovation et restructuration urbaine, urbanisation périurbaine sur la tache urbanisée et proportionnée à l'arrivée effective des populations,...

compensation adaptées à l'échelle du SCoT. Une attention particulière devra être accordée aux projets touristiques situés dans des sites sensibles⁴⁵.

– concernant les sites Natura 2000 : les sites sont décrits et leurs principales vulnérabilités sont rappelées. Il est indiqué que le DOO prescrit que toute évolution de l'occupation du sol et tout projet de nouvelle urbanisation doivent être conformes aux orientations définies dans le Document d'Objectifs des sites concernés. A cette fin, ils devront également associer les gestionnaires des sites « le plus en amont possible » pour garantir le respect des documents d'objectifs dans la réalisation des projets, ce qui constitue un utile rappel méthodologique (orientation 7, DOO). Par ailleurs, le PADD prévoit des objectifs spécifiques relatifs à l'encadrement des « *projets urbains sur les secteurs à fort enjeu faunistique et/ou floristique, dont ceux favorables à la présence de chauve-souris ou d'oiseaux [protégés au titre de Natura 2000]* » et à « *l'organisation de la fréquentation au sein des sites [Natura 2000] remarquables [menacés de sur-fréquentation, notamment ceux qui sont à proximité immédiate de projet tels que Gorges de la Loire, la Carrière de Solignac et la Grotte de la Denise]* »⁴⁶.

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

Les indicateurs de suivi sont présentés dans le tome 3 du rapport de présentation (p.115-127). Ces indicateurs sont précis (source de données, état zéro indiqué si disponible, libellés majoritairement clairs) et se rapportent à chacun des objectifs portés par le DOO. La gouvernance de ce suivi n'est pas présentée, mais la périodicité indicative de suivi est celle du bilan du SCoT (soit 6 ans).

L'Autorité environnementale rappelle que ce dispositif doit être conçu pour suivre les effets du document sur l'environnement et identifier, notamment à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus puis envisager, si nécessaire, les mesures appropriées⁴⁷. Ainsi, la fréquence du recueil des informations nécessite d'être adaptée afin de permettre une telle anticipation indépendamment du bilan du SCoT. Les modalités de suivi devront également être précisées (périodicité, modalités d'exploitation, désignation des acteurs concernés).

2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

La méthode employée pour réaliser l'évaluation environnementale est présentée dans le tome 3 (p.129-130). La démarche itérative menée à chaque étape de l'élaboration du document (état initial, formulation du PADD et du DOO) est présentée comme positive. Elle a, selon le rapport, donné lieu à des propositions visant à l'amélioration environnementale du projet, notamment en matière de préservation des paysages et de la trame verte et bleue. **Pour étayer cette affirmation, des évolutions concrètes apportées lors des concertations et des analyses mentionnées mériteraient d'être citées. En particulier, une synthèse des**

45 En particulier : sites de Chamalières et de Vorey (campings et village-vacances en bordure de Loire, en site Natura 2000 « Gorges de la Loire »), du village vacances d'Alleyras (en bordure d'Allier, dans le site Natura 2000 « Gorges de l'Allier et affluents ») ou de l'écopôle de l'Emblavez (aménagement de sites d'observation de la Loire et de l'ancien terrain de camping également en site Natura 2000 « Gorges de la Loire »)

46 p.73 RP3

47 L'article R141-2 du code de l'urbanisme précise qu'au titre de l'évaluation environnementale le rapport de présentation doit définir les « critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats » après 6 ans et que, en outre, ceux-ci « doivent permettre notamment de suivre les effets du schéma sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ».

principales réflexions et des échanges ayant conduit à la définition des objectifs du projet en matière de consommation foncière pour l'habitat et les activités mérite d'être présentée : ce thème étant central dans le cadre de l'élaboration d'un projet de SCoT, cette présentation constituerait une information importante pour rendre compte de l'efficacité de la méthode d'évaluation environnementale pour améliorer le contenu du SCoT.

2.8. Résumé non technique

Le résumé non technique est présenté dans le tome 3 (p.5-14). Il résume les enjeux identifiés dans le rapport de présentation et reprend, de manière littérale, les principaux objectifs et dispositions du projet de SCoT (PADD et DOO). Il synthétise également la partie du rapport consacrée à la présentation des incidences du projet sur l'environnement et aux mesures d'évitement et de réduction prévues par le PADD et le DOO.

Le but de ce résumé étant de faciliter l'appropriation de l'évaluation environnementale par le public, l'Autorité environnementale recommande de le compléter par des cartographies illustrant les enjeux environnementaux du territoire, ainsi que par des documents graphiques clés du DOO (tableaux prescriptifs en matière de consommation d'espace et d'organisation territoriale cible).

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

Les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et les prescriptions et recommandations du document d'orientations et d'objectifs (DOO) sont globalement cohérentes entre elles. Leur cohérence avec les enjeux du territoire identifiés dans le rapport de présentation est plus difficile à établir compte tenu des lacunes de ce dernier (voir 2.1).

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

3.1.1. Orientations relatives à la consommation foncière pour l'habitat permanent

Dans son analyse quantitative de la consommation d'espace, le rapport de présentation indique que l'habitat représente plus de 80 % de l'enveloppe agglomérée (en 2014) et que cette consommation d'espace a progressé à un rythme de 48 ha/an en moyenne⁴⁸. Il identifie plusieurs enjeux généraux en la matière⁴⁹ et notamment la nécessité de limiter la consommation foncière, d'ajuster les densités et les capacités d'accueil, et de diversifier l'offre de logements pour faire face à la domination de l'habitat individuel et à l'inadéquation entre le profil des ménages et l'offre⁵⁰. Cependant, aucun des grands objectifs du PADD ne se positionne clairement en faveur de la maîtrise et de la modération de la consommation d'espace. Celui-ci énonce surtout des principes généraux⁵¹ de structuration de l'espace dans le cadre de son objectif de promotion du développement. En conséquence, le DOO présente les mesures suivantes :

48 p.93 RP1

49 p.176 RP1

50 Constats effectués et illustrés par le graphique p.34 RP1

51 p.22-23 PADD. Le PADD énonce des principes généraux relatifs à la limitation de la consommation d'espace agricole et naturels, à la reconquête des centres-villes / centre-bourgs, à la maîtriser des typologies d'habitat, et à la limitation de l'éparpillement

– orientations 1 à 3 : une armature territoriale⁵², un « stock foncier⁵³ » maximum de 895 ha, dont une part minimale à mobiliser au sein de l’enveloppe urbaine (comprise entre 30 et 40 %), et des densités « minimales » et « optimisées » par typologie de commune.

– orientations 13 à 15 : des objectifs de construction de logements par EPCI et par type de communes et des objectifs généraux visant à l’adaptation du parc aux besoins des ménages (incluant le maintien d’un taux de vacance autour de 11 % à l’horizon 2035).

Régulation de la consommation d’espace selon l’armature urbaine :

L’organisation territoriale retenue pour répartir les superficies maximales urbanisables pour l’habitat présente le risque de ne pas réguler la croissance péri-urbaine, du fait qu’elle ne propose pas de cadrage spécifique à la zone péri-urbaine.

Objectif relatif au renforcement des pôles :

La « territorialisation des objectifs de construction » constitue, d’après les éléments du dossier⁵⁴, un léger infléchissement des tendances passées en visant un ré-équilibre en faveur des communes structurantes et du pôle secondaire de Craponne au détriment des « autres communes ». **L’efficacité de ce dispositif sur la maîtrise effective de la consommation d’espace et de l’étalement urbain, dans les secteurs où les enjeux sont les plus forts (couronne péri-urbaine du Puy), est fragilisée par l’absence de hiérarchisation entre les communes structurantes⁵⁵ et l’absence de mise en cohérence avec l’armature présentée dans le RP1 p.174.** L’Autorité environnementale s’interroge également sur les infléchissements de tendances prévus, qui sont de l’ordre de 0,5 % à 3 % par rapport au rythme de construction des 15 dernières années : ils ne peuvent contribuer que de manière modeste au ré-équilibre en faveur des pôles, dont la ville-centre⁵⁶.

L’efficacité de la répartition ciblée dépend des conditions de mise en œuvre opérationnelle des dispositions du DOO. Le DOO prévoit une répartition par EPCI et, au sein de chaque EPCI, par catégorie de commune (« communes du cœur urbain », « pôle secondaire », « communes structurantes » et « autres communes »⁵⁷) des consommations foncières maximales permises pour l’habitat. Mais il ne contient pas de disposition pour garantir une répartition équilibrée de cette consommation maximale entre les communes d’une même catégorie .

52 Selon le PADD (p.24 et carte p.26), cette structure est constituée ainsi : le cœur urbain puissant, constitué de 8 communes du centre de l’agglomération du Puy-en-Velay, le pôle rural de Craponne à conforter, et les communes structurantes

53 Le dossier emploie ce terme de « stock foncier » pour désigner la superficie maximale que le SCoT permet de consommer.

54 Voir point 2.3 concernant l’armature territoriale et les approfondissements nécessaires pour justifier le projet de SCoT (p.25 RP3)

55 Selon qu’elles soient « pôle intermédiaire » ou « pôle de proximité »

56 Cf tableau fin de §2.3 ci-avant

57 Au sein du cœur urbain, par exemple, les 8 communes ont un objectif collectif et aucun mécanisme de coordination ou de répartition harmonisée n’est prévu par le SCoT. Le même raisonnement s’applique pour chacune des deux autres catégories (« communes structurantes » ou « autres communes » par EPCI). Seul le pôle secondaire de Craponne se voit fixer des objectifs individualisés.

Le dispositif de suivi prévu ne répond pas non plus à cet objectif. Ainsi, lors de l'élaboration de leur document d'urbanisme, les communes du SCoT ne disposeront d'aucun repère pour apprécier le niveau de leur propre contribution à la lutte contre l'étalement urbain au sein de leur EPCI et à l'échelle du SCoT. Le dispositif proposé mérite d'être complété pour mettre en œuvre une maîtrise opérationnelle de l'étalement urbain par les documents d'urbanisme locaux, mesurable et contrôlable dans la durée ⁵⁸.

Objectif relatif à l'optimisation de l'enveloppe bâtie : le DOO prévoit des obligations de réserver une part minimum des logements à construire au sein des enveloppes bâties (à hauteur de 40 % du stock foncier dans le cœur urbain et dans les autres communes et de 30 % dans les communes structurantes et à Craponne). En l'absence d'éléments sur ce thème dans l'état initial, il n'est pas possible de savoir si les ratios ciblés sont réalistes et positifs pour l'environnement. De plus, une méthodologie d'analyse du potentiel constructible au sein de l'enveloppe urbaine pourrait utilement être développée dans le DOO afin de garantir sa mise en œuvre harmonisée sur le territoire. Enfin, le DOO pourrait inciter à un phasage des opérations d'urbanisation, en désignant l'urbanisation en dent creuse prioritaire par rapport à celle en extension.

Objectif relatif aux densités : le DOO prescrit des « densités minimales » et des « densités optimisées » lors de la mise en œuvre des futurs documents d'urbanisme sur les différents types de communes de l'armature territoriale.

	<i>Densités minimales</i>	<i>Densités optimisées</i>
Cœur urbain du Puy	18 logements/ha	25 logements/ha
Pôle secondaire de Craponne	12 logements/ha	15 logements/ha
Communes structurantes	12 logements/ha	15 logements/ha
Autres communes	10 logements/ha	12 logements/ha

Densités prescrites par le DOO, p.9

Globalement, le rythme de consommation d'espace annuel projeté à l'horizon 2035 par le SCoT est légèrement inférieur à celui des 10 dernières années pour une création de logements légèrement supérieure⁵⁹. Cette diminution résulterait notamment des choix de densité effectués : même si le dossier ne le démontre pas (voir 2.3), les densités moyennes proposées doivent être légèrement supérieures à celles observées actuellement. L'effet réel de ces choix de densité sur l'environnement soulève toutefois plusieurs interrogations :

- les densités moyennes cibles pour la majorité des communes (pôle secondaire de Craponne, les communes structurantes et les autres communes) sont comprises entre 10 et 15 logements par hectare. Elles privilégient un modèle pavillonnaire peu dense et constituent un faible levier pour diversifier les logements au profit d'habitats moins consommateurs d'espace, plus adaptés aux besoins de l'évolution de la structure de la population (effet du desserrement). De même, « l'évolution des typologies d'habitat » souhaitée par le DOO (orientation 15) gagnerait à être accompagnée d'exemple concrets (habitat groupé, maison mitoyenne, petit collectif) en lien avec des densités cibles adaptées au territoire afin de faciliter sa traduction dans les documents d'urbanisme locaux ;

58 A titre d'exemple, le SCoT pourrait prescrire que les PLH seront chargés de la répartition au sein des communes de même rang de l'EPCI.

59 Le dossier conclut, avec des données et une méthodologie de calcul qui méritent d'être précisées, à une densité moyenne sur la période précédente de l'ordre de 8,12 logements/ha, et à une densité moyenne cible comprise entre 11,8 et 14,8 logements/ha (p.25 RP3)

- les secteurs à densifier (secteurs situés à proximité de desserte de transport en commun, de zones d'emplois, d'équipements ou de services) n'ont pas été identifiés, ce qui prive le DOO de la possibilité d'imposer des densités plus importantes dans ces zones stratégiques et de limiter d'autant l'étalement urbain sur d'autres secteurs.
- les dispositions du SCoT relatives aux « densités minimales » ou aux « densités optimisées » sont libellées de manière imprécise, la différence entre les deux types de densités n'est pas expliquée, la notion de « densité optimisée » n'étant en outre pas clairement définie. En l'absence d'un cadre précis, les communes pourront poursuivre, dans une certaine mesure, le mode d'urbanisation actuel, ce qui serait contradictoire avec les objectifs de réduction de consommation d'espace.

Enfin, ce rythme de consommation d'espace s'appuie sur le scénario démographique retenu, qui prévoit une rupture avec les tendances des 10 dernières années. Or, le DOO ne contient pas d'obligation de phaser l'ouverture des zones à urbaniser dans les documents d'urbanisme locaux. Des prescriptions relatives à des modalités de phasage gagneraient à être introduites afin de garantir une consommation d'espace réellement proportionnée à l'arrivée effective de population et d'éviter ainsi le risque de dé-densification du tissu bâti, qui serait contraire à l'enjeu fort de maîtrise de l'étalement urbain.

Le projet de SCoT planifie une consommation de 44ha/an, soit 895 hectares maximum, pour l'habitat permanent, dans le cadre d'un scénario de croissance démographique ambitieux, dont la réalisation effective dépend de nombreux facteurs. En matière de quantité totale de surface à urbaniser et de modalités de répartition de l'urbanisation, il prévoit un léger infléchissement des tendances passées. Son efficacité en matière de maîtrise de la consommation d'espace pour l'habitat n'est pas assurée. L'Autorité environnementale s'interroge en particulier sur la contradiction entre l'ambition affichée par le PADD de créer un « cœur urbain puissant », dont l'attractivité renouvelée serait bénéfique pour lutter contre les phénomènes d'urbanisation périphérique et sa traduction dans le DOO, qui ne vise que la stabilisation du cœur urbain dans l'armature.

Afin d'assurer une prise en compte efficace de l'enjeu de limitation de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain, l'Autorité environnementale recommande, compte-tenu des différentes observations qui précèdent, de renforcer le dispositif opérationnel du SCoT.

3.1.2. Orientations relatives à la consommation foncière pour les espaces à vocation économique et commerciale

Le diagnostic territorial met en évidence d'importantes disponibilités foncières au sein des espaces à vocation économique et commerciale existants. Le PADD formule plusieurs objectifs concernant l'activité économique et commerciale du territoire⁶⁰, qui, même s'ils restent généraux, incitent les documents d'urbanisme locaux à une priorisation et une rationalisation du foncier économique. Cependant, la traduction de ces objectifs par le DOO⁶¹ est exprimée de manière insuffisamment précise pour garantir une gestion réellement vertueuse du foncier économique dans les documents d'urbanisme locaux, pour plusieurs raisons :

60 p.23 PADD. Le PADD liste les objectifs suivants : « maintenir une économie diversifiée ; développer l'économie de proximité (y compris économie présentielle / santé) et la densification de l'offre commerciale ; structurer l'offre foncière économique (complémentarité de l'offre) dans une logique de parc (hors entreprises artisanales) ; densifier les zones d'activités économiques (optimisation du foncier économique disponible, encourager la reconversion de friche, ouvrir de nouvelles zones après analyse du potentiel de densification) »

61 p.13-15 DOO

Évaluation du besoin global : le SCoT prévoit un rythme d'urbanisation sur les 20 prochaines années pour un volume de foncier prévu de 376 ha qu'il qualifie d'inférieur à celui des 10 dernières années (217 ha en 10 ans). Or, le rapport apprécie l'enveloppe de foncier attribuée au développement économique de la manière suivante : « *Au cours de la période 2005-2014, la consommation d'espaces à vocation de zones d'activité est de 217,25 ha soit 21,72 ha par an soit presque deux fois plus que celle projeté par le SCoT* »⁶². Cette affirmation doit être relativisée puisque la période antérieure a donné lieu à des espaces disponibles compris entre 112 ha et 175 ha (selon les différentes données du dossier), soit entre 50 % et 80 % des espaces potentiellement constructibles à vocation d'activité sur cette période. Les besoins ont donc globalement été manifestement sur-évalués entre 2005 et 2014.

Dispositions relatives à l'utilisation rationnelle de l'espace à destination économique : le DOO prévoit plusieurs dispositions favorables à une maîtrise de la consommation foncière telles que la nécessité de recenser les disponibilités existantes avant tout projet d'urbanisation nouvelle, de justifier le projet à l'échelle intercommunale, ou de recenser les friches économiques et les modalités de leur requalification. Cependant, des outils méthodologiques auraient utilement pu être introduits pour garantir une mise en œuvre homogène de ces dispositions sur le territoire. Des mécanismes de priorisation obligatoires pourraient compléter le dispositif pour assurer la mobilisation du potentiel existant avant l'ouverture de zones en extension. De plus, l'obligation faite aux communes de « *mettre en œuvre une stratégie foncière adaptée [...]* » pourrait utilement être réalisée au niveau du SCoT, en désignant les secteurs où les extensions de zones d'activités d'envergure sont souhaitables et possibles, et en précisant dans quelle mesure les zones d'activités d'intérêt communautaire peuvent mailler le territoire de manière cohérente avec l'armature territoriale. Cette stratégie pourrait utilement englober la question du développement des surfaces commerciales les plus importantes. En particulier, en matière d'implantation commerciale, la prescription selon laquelle « *les nouvelles implantations doivent être calibrées sur des superficies répondant réellement aux besoins du projet* » mérite d'être précisée et les modalités de calibrage des besoins définis au stade du SCoT.

Afin de maîtriser la consommation d'espace à vocation économique sur le territoire, l'Autorité environnementale recommande de renforcer le dispositif opérationnel du SCoT.

Les observations ci-dessus fournissent à cet égard quelques illustrations de pistes de renforcement envisageables.

3.2. Préserver les espaces agricoles

L'enjeu relatif à la protection et la mise en valeur du foncier agricole est reconnu⁶³ et traduit dans le PADD au sein des ambitions 1 et 3. La carte p.19 localise en particulier quelques enjeux de « mitage de l'espace à stopper », principalement autour de la couronne péri-urbaine du Puy-en-Velay. Les deux orientations⁶⁴ du DOO dédiées à la préservation des espaces agricoles présentent des principes généraux de préservation des « espaces agricoles à forte valeur agronomique, espaces agricoles fonctionnels, zones de productions agricoles labellisées ». L'absence de carte à une échelle adaptée ne permet pas la déclinaison effective de ces principes dans les documents d'urbanisme locaux.

En outre, certains secteurs agricoles sensibles situés dans les communes les plus urbaines (jardins ouvriers, espaces de maraîchage et d'agriculture de proximité...) méritent également d'être repérés et protégés par des dispositions du SCoT.

62 p.31 RP3

63 p.63 RP1

64 Orientation 9 « des espaces agricoles préservés et mis en valeur » et orientation 10 « garantir les conditions de viabilité des exploitations et de fonctionnalité des espaces agricoles »

L'autorité environnementale recommande de cartographier les secteurs agricoles les plus sensibles et d'introduire des mesures de préservation, en particulier pour ceux situés dans la couronne péri-urbaine, où la pression à l'urbanisation pour l'habitat, l'économie ou les projets d'infrastructure est la plus forte.

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

Le PADD comprend un objectif spécifiquement dédié à la « valorisation de l'héritage paysager et naturel » et se traduit par des principes de préservation des sensibilités du patrimoine naturel, ciblant ceux bénéficiant d'une protection, ceux identifiés comme « espaces naturels remarquables » dans l'étude de biodiversité réalisée à l'échelle du Pays⁶⁵ ainsi que les zones humides, les ripisylves et les pelouses sèches mais également les mosaïques de paysages agricoles et en particulier les milieux ouverts. Dans certains secteurs, des enjeux précis sont identifiés (chauve-souris). La carte intitulée « zoom sur les objectifs de construction de la trame verte et bleue »⁶⁶ apporte quelques éléments complémentaires sur les grandes continuités écologiques du territoire. La sensibilité des milieux naturels à l'urbanisation linéaire et non maîtrisée est également rappelée de manière pertinente : le dossier rappelle à juste titre que toutes les mesures de lutte contre l'étalement urbain contribuent indirectement à la préservation des milieux naturels.

Le DOO inclut deux orientations ciblées sur la préservation des milieux naturels (orientation 7 et 8) qui, en raison du caractère général de leurs dispositions, renvoyant à la responsabilité des documents d'urbanisme locaux pour l'identification et la préservation des fonctionnalités écologiques, sont en retrait par rapport aux ambitions et au niveau de précision du PADD sur ce thème.

Le DOO mériterait d'être complété par l'ajout d'un document cartographique identifiant les enjeux par secteurs géographiques, en cohérence avec ceux listés dans le PADD (espace naturel remarquable, secteurs à enjeux « chiroptère », « avifaune », « pelouse sèche »). Ces documents doivent s'appuyer sur une déclinaison, à l'échelle du SCoT, du SRCE Auvergne, ainsi que sur les plans des Parcs naturels régionaux.

Par ailleurs, le projet ne prévoit aucune disposition particulière encadrant l'impact des UTN sur l'environnement. L'absence d'information sur ces projets d'UTN ne permet pas d'en évaluer les conséquences.

3.4. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain

Le PADD reconnaît l'atout que constituent les paysages du territoire et leur préservation ; plusieurs objectifs sont affirmés, notamment en lien avec les projets d'urbanisation, et cartographiés (p.19 PADD) de manière pertinente à l'échelle d'un PADD.

Le DOO décline cet enjeu paysager en 8 orientations spécifiques (orientations 21 à 28), mais également à travers différentes orientations relatives à la qualité urbaine des projets. Cette approche globale et transversale est adaptée à une prise en compte systématique de l'enjeu par les projets d'urbanisation. De plus, ces prescriptions adoptées affirment des principes généraux de mise en œuvre harmonisée de préservation et de valorisation paysagère des projets du territoire qu'elles déclinent, à l'aide de schéma de

65 Certains résultats de cette étude sont bien repris dans le rapport de présentation (tome 2) et notamment les cartes d'enjeux par territoire. La notion d'« espace naturel remarquable » n'y est toutefois pas définie. Le PADD n'apporte pas plus de précision : la carte « zoom sur les objectifs de construction de la trame verte et bleue » comprend bien cet item dans sa légende, sans traduction cartographique (information apparemment manquante).

66 p.21 PADD

principe et de rappels ciblés sur les enjeux du territoire à prendre en compte (préservation des coupures vertes, étude et préservation des silhouettes de villages, respect des formes urbaines et architecturales, préservation des lignes de crêtes et des coteaux...). Les prescriptions relatives à la requalification des zones d'activités (orientation 6), en particulier, visent un niveau d'ambition homogène pour faire face aux menaces de banalisation identifiées dans le diagnostic.

Pour compléter ce dispositif, une exploitation par le DOO des cartes d'enjeux territorialisés du PADD mériterait d'être effectuée. Des prescriptions ciblées concernant l'intégration paysagère des projets de développement prévus par le SCoT (projets routiers, développement éolien ou photovoltaïque) permettraient la prise en compte de certains enjeux paysagers (principes d'implantation à respecter pour éviter le mitage, localisation préférentielle, cartographies des secteurs sensibles à éviter,...).

Concernant les projets d'UTN, des principes généraux de prise en compte sont affirmés dans la stratégie touristique du Pays du Velay, pour les projets futurs ; il serait très souhaitable que ces principes soient déclinés concrètement dans le DOO dans les prescriptions relatives aux 7 projets validés.

3.5. Assurer une mobilité durable sur le territoire

Dans le PADD, l'accessibilité du territoire est un enjeu fort qui passe notamment par la poursuite de l'amélioration de la desserte routière et ferroviaire. Pour les déplacements quotidiens, il promeut le développement de modes de transports alternatifs à la voiture individuelle (transport en commun ou co-voiturage). L'articulation entre urbanisme et mobilité est rappelée dans l'objectif relatif à l'accès au logement pour tous, avec la nécessité de privilégier « le développement [urbain] au plus près des équipements et des transports ».

Le DOO consacre une orientation sur le thème de la mobilité durable adaptée aux caractéristiques du territoire. Il prévoit quelques prescriptions qui portent principalement sur le développement d'une offre alternative de qualité. L'orientation 18 complète utilement cette approche en prescrivant 2 obligations relatives à l'articulation entre urbanisation et mobilité : le développement des liaisons douces à différentes échelles pertinentes du territoire ainsi que la nécessité « de structurer le cœur urbain autour du déploiement du réseau de transport en commun et des projets d'infrastructures routières ».

Cette approche appelle les remarques suivantes :

– Développement des liaisons douces : cette orientation pourra contribuer à limiter l'impact environnemental lié aux déplacements quotidiens et est cohérente avec d'autres prescriptions du DOO (modalités d'urbanisation dans le cœur urbain⁶⁷ et pour les commerces de plus de 1200 m² de surface de plancher⁶⁸). Toutefois, dans son estimation de l'impact du SCoT, le dossier constatait que le scénario retenu impliquait un besoin de déplacements motorisés supplémentaires et des émissions de CO₂ supplémentaires de l'ordre de 1 million de tonnes de CO₂/an par rapport à la situation actuelle⁶⁹, ce qui constitue un impact important du SCoT. Ce constat ne donne pas lieu à des mesures fortes d'organisation du bâti qui pourraient contribuer à une limitation des besoins quotidiens de déplacements (compacité, rapprochement des lieux d'activité et des lieux d'habitat, densification,...) ;

67 Orientation 2 : « Dans le cœur urbain du Puy, prévoir la mobilisation d'au moins environ 40 % des stocks fonciers définis par le SCoT au sein des enveloppes bâties en priorité dans les secteurs desservis par les transports collectifs »

68 Orientation 20 : « Faciliter l'accessibilité des commerces aux modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle »

69 p.27 RP3 + voir remarque du 2.5 sur l'absence de précisions méthodologiques sur ce thème

– structuration du cœur urbain autour des projets d'infrastructures routières : le projet de future déviation du Puy-en-Velay présente le risque de favoriser une nouvelle urbanisation en extension, qui serait contradictoire avec les objectifs nationaux de lutte contre l'étalement urbain ainsi qu'avec la volonté du PADD de minimiser les déplacements pour les habitants et de préserver la vitalité des centres anciens. **L'Autorité environnementale recommande d'encadrer le développement des communes directement concernées par la réalisation des futures infrastructures par des prescriptions adaptées dans le DOO prenant en compte la sensibilité des milieux agricoles et naturels concernés.**