



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à la révision du Schéma de cohérence territoriale (SCoT)
du Pays d'Issoire Val d'Allier Sud (63)
arrêté le 15 décembre 2016**

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00223

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 2 mai 2017 à Clermont-Ferrand. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du SCoT du Pays d'Issoire Val d'Allier Sud.

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

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 et excusés : Jean-Paul Martin, Jean-Pierre Nicol.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par la communauté d'agglomération du Pays d'Issoire, le dossier ayant été reçu complet le 6 février 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 et a transmis un avis le 3 avril 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 projet de Schéma de cohérence territoriale (SCoT) révisé du Pays d'Issoire Val d'Allier sud couvre un territoire rural composé de 90 communes pour environ 55 000 habitants.

Ce territoire est contrasté, entre une partie centrale (vallée de l'Allier et plaine), comprenant le pôle urbain d'Issoire, qui concentre 80 % de la population ainsi que la plupart des activités économiques, et les parties Est et Ouest, peu densément peuplées, mais au patrimoine naturel riche, incluses respectivement dans le Parc Naturel Régional du Livradois-Forez et dans celui des Volcans d'Auvergne. L'influence importante de Clermont-Ferrand entraînant le développement de la périurbanisation, en particulier sur les territoires situés au nord du Pays, est également à noter.

Le projet s'appuie sur un objectif de croissance démographique relativement modéré, prolongeant la tendance des dernières années, et sur la recherche d'un développement équilibré et qualitatif du territoire.

Le rapport de présentation pourrait être grandement amélioré par la suppression de nombreuses redondances, mais les informations fournies et les analyses présentées constituent dans l'ensemble un dossier de qualité. L'Autorité environnementale recommande toutefois de procéder, lorsqu'elles sont disponibles, à une actualisation des données.

Le diagnostic et l'état initial gagneraient à faire davantage apparaître les principaux enjeux et les situations différenciées selon les secteurs. Les cartographies très détaillées établies de la trame verte et bleue, des espaces agricoles et de la tache urbaine et son extension récente constituent toutefois une valeur ajoutée importante du dossier.

Le SCoT repose sur la consolidation de l'armature urbaine du territoire et la volonté de maîtrise du phénomène de périurbanisation. Toutefois, dans la répartition des objectifs de croissance, la consolidation du pôle urbain d'Issoire apparaît assez modeste, ainsi que celle des bourgs définis comme pôles structurants par rapport aux pôles locaux, ce qui ne permet pas d'assurer une gestion optimale de l'espace. L'Autorité environnementale recommande d'apporter dans le rapport des éléments de justification sur ce choix. Elle recommande par ailleurs que l'analyse de l'articulation avec le SCoT du Grand Clermont soit réalisée et intégrée dans les réflexions du SCoT.

Les principales incidences du projet de SCoT sur l'environnement sont clairement présentées au niveau de ses grandes orientations, mais l'analyse plus détaillée mériterait d'être synthétisée pour en mettre en relief les éléments majeurs.

Le résumé non technique, très long, ne facilite pas l'appropriation par le public du projet de SCoT et de la démarche d'évaluation environnementale suivie : l'AE recommande de le reprendre de façon plus synthétique, illustrée et pédagogique.

Le projet de SCoT assure globalement une bonne prise en compte des enjeux environnementaux, notamment des objectifs de réduction de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain ainsi que de préservation des milieux naturels et des espaces agricoles, inscrits dans le PADD et traduits par un ensemble de mesures du DOO, dont une part non négligeable est prescriptive. Il s'attache en outre à articuler les choix d'urbanisme et la question de la mobilité, et propose un ensemble d'actions permettant de faciliter les déplacements à l'intérieur du territoire et de limiter la part de la voiture individuelle dans ces déplacements.

Des éléments plus précis et l'ensemble des observations et recommandations de l'Autorité environnementale sont présentés dans l'avis détaillé qui suit.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de SCoT révisé et 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.....	7
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	7
2.1. Caractère complet du rapport d'évaluation environnementale.....	7
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives.....	8
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.....	11
2.4. Cohérence externe.....	13
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.....	13
2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour le suivi des effets.....	14
2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale.....	14
2.8. Résumé non technique.....	14
3. La prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT.....	15
3.1. La maîtrise de l'étalement urbain et la diminution de la consommation d'espace.....	15
3.2. La protection des espaces agricoles.....	16
3.3. La préservation des paysages et de la biodiversité.....	16
3.4. La gestion de la mobilité.....	17

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

1.1. Présentation du territoire du SCoT

Le projet de SCoT révisé concerne le bassin de vie du Pays d'Issoire Val d'Allier Sud, soit 90 communes réparties sur 8 communautés de communes (voir carte ci-dessous, extraite du rapport de présentation).

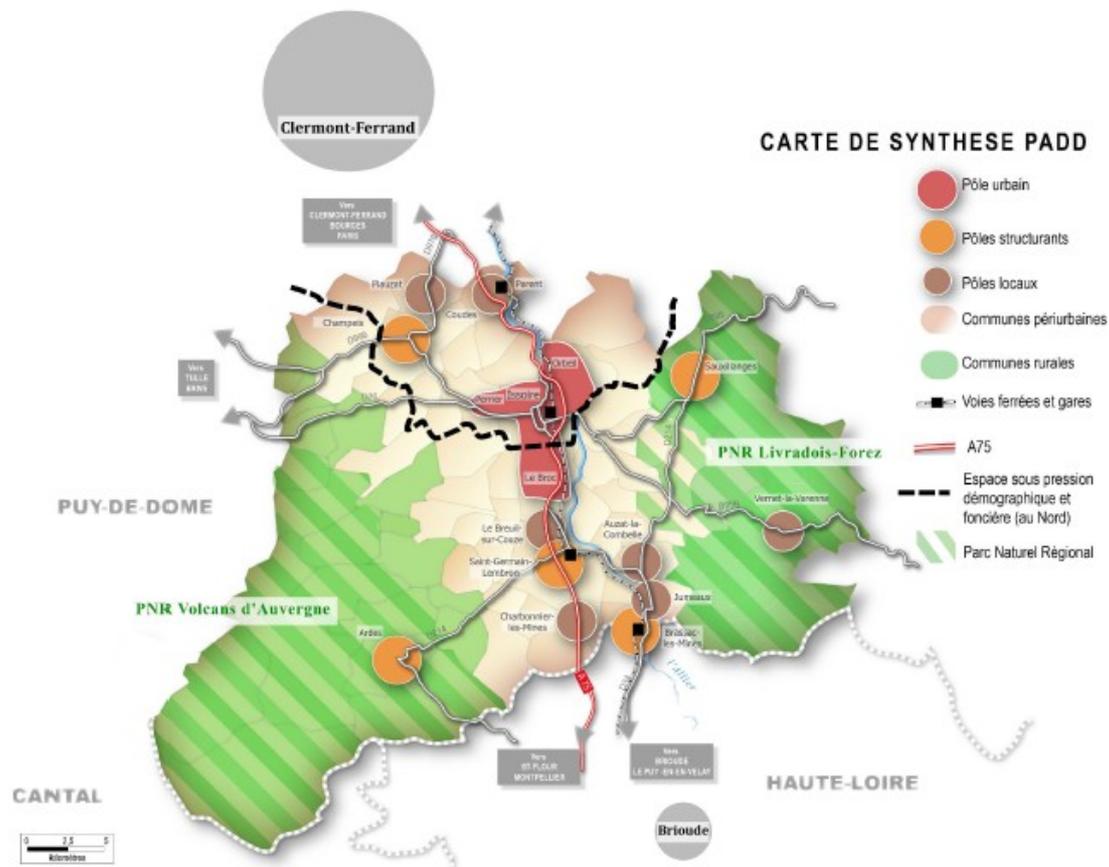


Le pôle urbain d'Issoire-Perrier joue un rôle central pour ce territoire, notamment en termes d'équipements, de services, de commerces et d'emplois.

L'influence importante de Clermont-Ferrand du fait d'un phénomène de desserrement de la population de la métropole entraînant le développement de la périurbanisation, en particulier sur les territoires situés au nord du Pays (secteur de Coudes, Neschers, Champeix), est également à noter.

Le contraste est fort entre le centre du territoire qui concentre 80 % de la population du territoire du SCoT ainsi que la plupart du développement économique (vallée de l'Allier et plaine urbaine : « couloir d'urbanisation [...] de part et d'autre de l'A 75 »), et ses franges Est et Ouest, territoires peu denses et moins dynamiques du fait de contraintes d'accessibilité et de topographie, mais au patrimoine naturel riche, inclus respectivement dans le Parc Naturel Régional du Livradois-Forez et dans celui des Volcans d'Auvergne.

Ces constats sont illustrés sur la cartographie de synthèse suivante extraite du PADD.



1.2. Présentation du projet de SCoT

Le SCoT initial du Pays d'Issoire Val d'Allier Sud a été élaboré entre 2008 et 2012, et a été approuvé le 21 juin 2013.

Sa révision a été engagée le 30 octobre 2014. Elle a pour objectif de répondre aux nouvelles exigences législatives (lois Grenelle et ALUR notamment) et ainsi de compléter le SCoT initial sur certaines thématiques, comme celle de la maîtrise de la consommation foncière, du commerce¹ et des déplacements.

Le projet de SCoT a été arrêté par délibération du Syndicat mixte du Pays d'Issoire Val d'Allier Sud le 15 décembre 2016.

Conformément au code de l'urbanisme, le dossier comporte les documents suivants :

- un rapport de présentation (divisé en 3 tomes) ;
- un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;
- un document d'orientation et d'objectifs (DOO) ainsi que ses annexes .

1 Intégration d'un document d'aménagement artisanal et commercial -DAAC

Le projet de SCoT se structure selon les quatre axes suivants développés dans le PADD :

- **Renforcer l’armature territoriale et privilégier la qualité d’accueil** : favoriser le développement des pôles du territoire présentant des équipements suffisants ;
- **Se développer sur un socle naturel, agricole et paysager et dans une perspective de changement climatique** : maîtriser la consommation foncière, identifier et protéger à travers un zonage adapté dans les documents d’urbanisme locaux les zones présentant des enjeux en termes de milieux naturels, agricoles ou de paysage ;
- **Articuler déplacements et urbanisme** : créer les conditions permettant le développement des modes de transport alternatifs à la voiture individuelle ;
- **Développer une attractivité économique maîtrisée et équilibrée** : encadrer le développement du commerce et des activités dans les différents pôles.

Les évolutions des grandes orientations du SCoT par rapport au document initial, en ce qui concerne en particulier les choix d’urbanisme, sont présentées de façon claire dans le rapport de présentation (tome 3, p. 182 et suivantes). Par contre, le détail du contenu apparaît parfois imprécis à cet égard et ne permet pas d’identifier facilement les évolutions apportées par rapport au dossier initial.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte par ce projet de SCoT révisé consistent pour la MRAe en :

- la maîtrise de l’étalement urbain et la diminution de la consommation d’espace pour le résidentiel, les activités et le commerce ;
- la protection des espaces agricoles ;
- la préservation des paysages et de la biodiversité ;
- la gestion de la mobilité.

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

Le rapport de présentation comporte les éléments indiqués à l’article R.141-2 du code de l’urbanisme.

Le tome 1 (noté « T1 » pour les références de pages) constitue un diagnostic territorial.

Le tome 2 (« T2 ») constitue une analyse de l’état initial de l’environnement.

Le tome 3 (« T3 ») comprend :

- une analyse du cadre réglementaire (p.10) ;
- une analyse de l’articulation du SCoT avec les autres documents, plans et programmes (p.21) ;
- une justification des choix retenus (p.112) ;
- une analyse de la consommation d’espaces agricoles, naturels et forestiers (p.147) ;
- une partie intitulée « évaluation environnementale » (p.162), qui présente en particulier la méthode utilisée et l’analyse des effets prévisibles de la mise en œuvre du SCoT ;

- une présentation des indicateurs de suivi retenus (p.270) ;
- un résumé non technique (p.286).

L'ensemble pourrait être grandement amélioré par la suppression d'un certain nombre de redites. Les informations fournies et les analyses présentées constituent cependant un dossier de qualité.

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

Les éléments fournis dans les tomes 1 et 2 permettent de prendre connaissance de manière globale des enjeux environnementaux présents sur le territoire du SCoT.

Beaucoup d'éléments sont repris du rapport de présentation du SCoT approuvé en 2013, notamment en termes de projections démographiques (T 1, p. 43). Il ne semble pas y avoir eu d'actualisation des données : les plus récentes d'entre elles datent en effet de 2011 ou 2012.

L'Autorité environnementale recommande de procéder, lorsqu'elles sont disponibles, à une actualisation des données.

De manière thématique, les remarques suivantes peuvent être effectuées :

Démographie

Le dynamisme démographique du territoire depuis les années 1990 est souligné, en particulier concernant les communes situées dans l'aire d'influence de Clermont-Ferrand, ainsi que plus au sud le long de l'A 75. Cette augmentation de population concerne principalement les communes rurales et périurbaines.

Le diagnostic territorial met en évidence des hétérogénéités fortes selon les secteurs du territoire : des taux de croissance supérieurs à 2 % sont ainsi constatés sur la période 1999-2012 pour les communes rurales situées au nord-ouest autour de Champeix (carte T1, p. 35). À l'inverse, les communes situées au sud-ouest (plateau du Cézallier) présentent un taux de croissance annuel inférieur à -1 % sur cette même période. Cette baisse de population s'atténue toutefois par rapport à la décennie précédente. Un phénomène de reprise démographique sur les communes du plateau du Bas Livradois au contact avec la plaine du fait du desserrement de l'agglomération d'Issoire est observé .

Les perspectives de développement démographique sont présentées sommairement (p. 43). L'influence de l'agglomération clermontoise mériterait d'être étudiée de manière plus détaillée. En particulier, l'influence potentielle de la mise à deux fois trois voies de l'autoroute A 75 au niveau de la sortie sud de Clermont-Ferrand (effet d'amplification) prévue pour 2018 n'est pas évoquée.

Consommation d'espace

Le rapport de présentation fait une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'urbanisation sur la période récente (2007-2014). Celle-ci, matérialisée par l'extension de la tache urbaine (T 3, p. 149 et suivantes), fait apparaître un développement des activités aux abords de l'A 75, une extension des zones pavillonnaires au niveau des franges urbaines le long des axes de circulation et une progression du mitage de l'espace agricole, mais également un phénomène de comblement des interstices vacants. Cette consommation d'espace se fait essentiellement au détriment d'espaces agricoles (T 3, p. 152).

Le dossier présente une cartographie au 1/25 000ème de la tache urbaine et de son extension récente², qui constitue un état initial très utile pour l'encadrement des documents d'urbanismes locaux par le SCoT.

Les constats effectués sont les suivants : des phénomènes importants d'étalement urbain sous forme d'habitat individuel pavillonnaire, une hausse de la vacance dans les bourgs du fait de l'inadaptation du parc de logements³ (T 1, p. 44), un taux de vacance sur l'ensemble du territoire important (13,5 % en 2012).

La surface des zones d'activités dédiées aux entreprises est estimée à 420 ha, dont 85 ha disponibles. Il serait souhaitable d'approfondir l'analyse sur ces zones d'activité : localisation et présentation des différentes zones⁴, données plus actuelles que 2009, tendance de la consommation d'espace pour les activités sur la période récente, indication de la répartition des zones existantes entre les deux types de zones définies p. 112⁵. Le diagnostic souligne cependant la nécessité « d'optimiser l'utilisation du foncier d'activité, de limiter le développement des friches et d'encourager leur réinvestissement (et donc de réduire la consommation foncière) » (T 1, p. 109).

Paysage

La thématique du paysage est abordée dans ses différentes composantes de façon très synthétique : quatre grandes entités paysagères sont identifiées et sommairement décrites (T 2, p. 6 et suivantes) : Val d'Allier et plaines en partie centrale, Cézallier et Bas Livradois sur les franges du territoire, et pays des Couzes comme espace de transition. La description du patrimoine architectural (historique, rural, industriel), ainsi que la question de la qualité des entrées de ville sont également présentées de façon succincte.

Toutefois, cette approche synthétique est complétée par un renvoi explicite aux éléments préexistants, et en particulier aux outils de connaissance, et aux orientations et dispositions figurant dans les chartes des deux PNR, Parc naturel régional des volcans d'Auvergne et Parc naturel régional du Livradois-Forez.

Elle est également complétée, de façon très pragmatique, par une carte au 1/80 000ème des principaux enjeux patrimoniaux et paysagers, et par une carte schématique présentant les principaux objectifs de qualité paysagère, globalement et par grande unité paysagère⁶.

Agriculture

L'activité agricole sur le territoire du SCoT et ses évolutions sur la période récente sont décrites de manière satisfaisante. Les constats suivants sont notamment effectués : forte pression sur les secteurs agricoles dans les zones de plaines due à l'extension de l'habitat ; phénomène de déprise agricole dans les territoires de montagne du fait des difficultés de l'élevage traditionnel.

Une carte détaillée, à l'échelle du 1/25 000ème, de délimitation et de classification des espaces agricoles, localisant également les principaux enjeux ponctuels en lien avec l'agriculture a été élaborée (annexe 1 du DOO). Cette cartographie réalisée au 1/25 000ème constitue un apport appréciable du SCoT. Elle gagnerait cependant à qualifier plus finement les enjeux agricoles⁷.

2 Intégrée dans les annexes du DOO : atlas agricole ; trame verte et bleue

3 logements trop grands du fait de la réduction de la taille des ménages, inconfortables, voire vétustes

4 la seule carte (T 1, p. 111) est peu lisible

5 zones économiques stratégiques : industrie uniquement ; zones mixtes : artisanat, industrie et commerce

6 Ces cartes ne figurent pas dans le rapport de présentation, mais sont intégrées au DOO, pages 71 à 75.

7 La classification actuelle distingue simplement : les espaces support de la dynamique de production ; ceux qui sont particulièrement sensibles du point de vue environnemental ; ceux qui sont les plus menacés d'abandon ; et enfin, les territoires d'AOC viticole.

Milieux naturels

Les différents zonages réglementaires d'inventaire et de protection (ZNIEFF⁸, ENS⁹, zones Natura 2000) sur le territoire du SCoT sont décrits succinctement et localisés globalement (pas de distinction entre les différents sites de même type sur les cartes : T 2, p. 53-54). Les différents milieux aquatiques (cours d'eau et zones humides) sont également globalement localisés.

Une cartographie très détaillée, au 1/25 000ème, des trames verte et bleue au niveau local, intégrant en particulier ces différents zonages, a été réalisée¹⁰ : celle-ci est le fruit d'un travail approfondi, dont la méthodologie est bien expliquée dans le dossier, et constitue une importante valeur ajoutée.

Transports et déplacements

Les déplacements domicile-travail s'allongent du fait que la part des actifs travaillant hors de leur commune de résidence a sensiblement augmenté ces dernières années, en particulier pour les communes proches de l'A 75 (T 1, p. 101 et suivantes). La part des actifs travaillant dans l'agglomération clermontoise est ainsi importante, même au sud du territoire malgré les temps de trajet .

Le rapport de présentation souligne que la grande majorité des déplacements s'effectue en voiture et que le taux de motorisation des ménages sur le territoire du SCoT est de plus en plus élevé.

L'offre de transports en commun, notamment pour les déplacements domicile-travail vers Issoire ou Clermont-Ferrand, est bien présentée (T 1, p. 156 et suivantes). Le dossier indique que la mise en place de liaisons entre les pôles structurants ne disposant pas de gare d'une part, Issoire et Clermont-Ferrand d'autre part, évoquée dans le DOO du SCoT initial, n'a pas été effectuée.

Dans l'ensemble, l'état initial du territoire est très descriptif (éléments réglementaires, contexte national et régional, puis situation locale) et ne met pas clairement en évidence les enjeux principaux ; le diagnostic manque également souvent d'analyse critique ou de synthèse. Il gagnerait à être plus différencié selon les parties du territoire, qui ne présentent pas les mêmes enjeux.

Des cartographies de synthèse sur chacun des thèmes du diagnostic et de l'état initial de l'environnement, faisant apparaître les enjeux des différents secteurs, seraient utiles pour illustrer les parties conclusives sur chacun des thèmes.

Au final, au-delà des remarques exprimées ci-dessus, le diagnostic et l'état initial de l'environnement sont cependant dans l'ensemble de qualité et apportent dans certains domaines une réelle valeur ajoutée par rapport aux données préexistantes. Cette valeur ajoutée est illustrée en particulier par les cartographies au 1/25 000ème de la tache urbaine et de son extension récente, des espaces agricoles et de la trame verte et bleue.

8 Zones naturelles d'intérêt écologique floristique et faunistique

9 Espaces naturels sensibles

10 Cette cartographie figure en annexe du DOO

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

Le rapport présente de façon synthétique et claire (T3, partie « évaluation environnementale » pages 182 à 187) les grandes orientations du SCoT par rapport au document actuel, et les objectifs, environnementaux en particulier, auxquels elles répondent.

Plus dans le détail, les choix retenus, au niveau des différents objectifs du SCoT, sont présentés et expliqués dans le rapport de présentation, tome 3, partie « justification des choix, pages 113 à 141.

Scénario démographique et objectifs de production de logement :

Le scénario de croissance retenu (+1 % / an) sur la période 2016-2036, identique au SCoT actuel, est justifié par la poursuite de la tendance observée sur la période 1999-2012 (+0,92 %) et par la volonté du territoire de « maintenir son attractivité afin de conforter sa place, notamment par rapport à l'agglomération clermontoise [...] » (p. 118).

A partir de ce scénario démographique, la manière dont ont été quantifiées les estimations de besoins de logements à produire¹¹, soit 471 logements par an, dont 421 logements neufs et 50 en résorption de la vacance, n'est pas précisée. Cette justification est d'autant plus importante que l'objectif a augmenté par rapport à celui fixé par le SCoT initial. Un « point mort constructif » (dessalement des ménages, taux de vacance, renouvellement du parc) plus élevé est simplement évoqué¹², mais sans qu'il soit présenté.

L'Autorité environnementale recommande de présenter dans le dossier la justification des objectifs quantitatifs de construction de logements.

Par ailleurs, la répartition des nouveaux logements dans les différentes catégories de communes (tableau, T 3, p. 160) devrait être mise en relation avec les objectifs de répartition de la croissance de population (tableau, T 3, p. 117).

Armature urbaine :

Le SCoT fait du renforcement de l'armature urbaine un objectif central. Il distingue, pour cette armature urbaine, cinq catégories de communes : pôle urbain, pôles structurants, pôles locaux, communes périurbaines, et communes rurales. Pour les communes qui ne sont pas identifiées comme pôles de l'armature urbaine, le rapport met en évidence le fait que la distinction entre communes rurales et communes urbaines, qui n'existait pas dans le SCoT actuel, répond à l'objectif d'enrayer le phénomène de périurbanisation. Les objectifs de répartition de la croissance sur les différentes catégories de communes¹³ (T 3, p. 117) visent ainsi à renforcer les pôles structurants et locaux plutôt que les communes rurales et, surtout, que les communes périurbaines qui ont connu la croissance la plus forte au cours des dernières années. Ce choix est justifié par une meilleure offre d'équipement et de services sur ces territoires et par des objectifs environnementaux (au regard des flux de déplacements et de leurs conséquences en particulier).

¹¹ Tableau, T 3, p. 120

¹² T3, page 182

¹³ Pour les deux catégories communes rurales et/ou périurbaines (catégorie unique dans le SCoT initial) : il aurait été utile que le tableau multicritères utilisé pour répartir les communes concernées dans l'une ou l'autre de ces catégories (p.116) soit commenté, et que la carte fournie (T3, p.115) soit légendée.

La distinction nouvelle faite, pour les communes périurbaines, entre le Nord du territoire et le Sud, est justifiée par l'objectif de limiter les effets de l'attractivité clermontoise qui pourrait avoir pour conséquence de concentrer l'accueil de population sur le Nord, aux dépens du Sud et aux dépens de la vision plus équilibrée du développement portée par le SCoT sur son territoire : dans le cas d'un PLH, les objectifs de production de logements ne pourront pas être mutualisés entre les communes périurbaines des deux zones.

Deux questions méritent des compléments :

- le rôle respectif des pôles structurants et des pôles locaux, qui est peu explicité, ce qui ne permet pas d'éclairer les fondements mêmes de l'armature urbaine ;
- l'objectif démographique concernant le pôle urbain d'Issoire, fixé au niveau moyen du territoire, soit + 1 % par an, stabilise à 30 % le poids démographique du pôle urbain, qui était, dans les tendances récentes, en forte perte d'importance. Cependant, cet objectif de croissance reste très inférieur à celui des pôles structurants et locaux (respectivement +1,4 et +1,28 % par an) et le dossier ne présente pas d'élément de justification sur ce point.

L'Autorité environnementale recommande d'apporter dans le rapport des éléments de justification sur ces deux questions.

Consommation d'espace :

Une analyse précise de la consommation d'espace au cours des récentes dernières années est réalisée (T3, Pages 155 et suivantes) : elle permet de situer les objectifs de réduction de la consommation foncière par rapport à ce constat et explique par exemple le fait que les pôles locaux et structurants et les communes périurbaines se voient assigner un objectif de réduction fort.

La répartition des objectifs de réduction de la consommation d'espace qui conduit à des maximas de progression de l'enveloppe urbanisée, par catégorie de commune, puis au sein de chaque catégorie, est bien justifiée¹⁴.

Développement des activités

La justification quantitative des hectares dédiés au développement des activités, au regard du nombre d'emplois attendus, n'est pas abordée ; la surface prévue semble toutefois globalement cohérente avec ce nombre d'emplois¹⁵.

La justification des choix concernant le nombre et la répartition des zones d'activité est peu présente : **L'Autorité environnementale recommande de mieux expliquer sur quoi reposent les choix effectués.**

14 L'articulation entre les résultats de la méthode utilisée pour définir la tache urbaine et la progression maximale possible de cette tache, à partir des progressions récentes constatées, exprimés en m² par logement (DOO p.35) et les objectifs de densité exprimés en logements par hectares est toutefois difficile à appréhender.

15 + 3800 emplois pour 86 ha prévus, soit 44,5 emplois/ha ; ce qui, en intégrant qu'il est prévu à peu près 50 % d'emplois en zone stratégique « industrielle » et 50 % en zone mixte (artisanat/industriel, est cohérent avec les ratios admis.

2.4. Cohérence externe

Le rapport souligne qu'il est nécessaire que l'articulation du SCoT avec les documents de rang supérieur (notamment le SDAGE¹⁶ Loire-Bretagne, les SAGE¹⁷, les chartes des PNR et le SRCE¹⁸ de la région Auvergne) soit étudiée de manière détaillée étant donné son rôle intégrateur : « courroie de transmission » entre ces documents et les plans locaux d'urbanisme.

L'analyse menée dans le tome 3 à cet égard est complète et de qualité. Elle fait apparaître de façon argumentée la compatibilité du projet avec le SDAGE et les SAGE, ainsi qu'avec les chartes des 2 PNR.

La prise en compte du SRCE par le SCoT, via la cartographie de la trame verte et bleue établie au 1/25 000ème et les mesures du DOO, est clairement démontrée.

Par contre, l'articulation du projet de SCoT avec le SCoT du Grand Clermont n'est pas étudiée, malgré l'influence importante de celui-ci sur une grande partie du territoire, notamment sa frange nord. Le rapport de présentation souligne d'ailleurs à ce sujet (T1, p.29) la nécessité de « *[mettre] en place une stratégie à l'échelle du Pays en complémentarité au Grand Clermont et non en concurrence* ».

Cette articulation est d'autant plus nécessaire que l'aménagement à 3 voies de la A 75 entre Clermont-Ferrand et la sortie de Saint Amand Tallende aura des répercussions nouvelles importantes.

L'Autorité environnementale recommande que l'analyse de l'articulation avec le SCoT du Grand Clermont soit réalisée et intégrée dans les réflexions du SCoT.

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 rapport comprend (T3, p. 182 à 187) une présentation synthétique des principales incidences du projet de SCoT sur l'environnement, correspondant à un niveau d'évaluation stratégique des orientations du SCoT.

Il reprend ensuite (T 3, p. 187 et suivantes) de façon détaillée¹⁹, pour chaque thématique environnementale, les enjeux et les tendances (sans toutefois les localiser) et résume les objectifs du SCoT. Il liste enfin les incidences du projet de SCoT, positives et négatives, ainsi que des mesures associées.

Cette analyse très détaillée, à l'échelle globale du territoire du SCoT, mériterait d'être synthétisée pour mettre en relief les éléments principaux.

Elle est complétée par des zooms sur les zones susceptibles d'être touchées de manière notable (zones d'activités ; zones artisanales et commerciales ; aire de grand passage pour l'accueil des gens du voyage). Ces zooms se placent à l'échelle du niveau de planification stratégique qui est celui d'un SCoT.

Les zones d'activité prévues à l'échelle du SCoT (zones stratégiques et zones mixtes) ont également fait l'objet d'une évaluation zone par zone (impacts potentiels, conséquences en termes de mesures) dont le résultat est annexé au DOO, afin d'être pris en compte au niveau des documents d'urbanisme locaux.

16 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

17 Schémas d'aménagement et de gestion des eaux

18 Schéma régional de cohérence écologique

Incidences sur le réseau Natura 2000

L'évaluation de l'incidence du SCoT sur les sites Natura 2000 fait l'objet d'une analyse spécifique (T 3, p. 234 et suivantes). Ceux-ci sont cartographiés (T 3, p. 236) et décrits (T 3, p. 239 à 247t. Le rapport remarque à juste titre que les sites de la directive européenne Habitats (ZSC²⁰) étant inclus dans les périmètres composant les réservoirs de biodiversité identifiés dans l'atlas de la trame verte et bleue (TVB) joint en annexe au DOO, les milieux les composant seront protégés par leur prise en compte dans les documents d'urbanisme locaux. De la même façon, des « zones d'intérêt local » liées à la ZPS²¹ du pays des Couzes ont été identifiées sur l'atlas des TVB annexé au DOO.

Pour chaque type d'enjeu concernant les sites Natura 2000, les mesures de gestion favorables sont récapitulées, le marge de manœuvre du SCoT est identifiée (faible, moyenne, ou forte) et les mesures d'évitement ou de réduction des impacts potentiels prises dans le DOO sont rappelées.

L'analyse conclut, de façon argumentée, sur le fait qu'à cette échelle de la planification urbaine, le SCoT a pris l'ensemble des mesures nécessaires à la préservation des sites N 2000.

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

Parmi les indicateurs liés à la consommation foncière et à l'environnement, si les premiers (indicateurs 1 à 4) sont bien définis (source des données, présentation, analyse à mener, etc.), les suivants sont beaucoup plus succinctement décrits (ex : « nombre d'entrées de ville requalifiées », « part d'imperméabilisation de la tache urbaine constituée et son évolution »). En outre, la valeur actuelle (« à l'état 0 ») de chacun des indicateurs ainsi que leur évolution sur la période récente auraient pu être indiquées ici..

Néanmoins, ces indicateurs semblent globalement à même de permettre de suivre les principaux effets du document sur l'environnement, en particulier l'évolution de la consommation d'espace liée à la production de logements et de surfaces d'activités.

L'Autorité environnementale rappelle que les indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement doivent permettre d'identifier, notamment à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'envisager, si nécessaire, les mesures appropriées.

2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

La méthodologie employée pour réaliser l'évaluation environnementale du projet de document est présentée de manière satisfaisante. Elle fait notamment apparaître le caractère intégré et itératif de la démarche.

La présentation de ce caractère itératif gagnerait à être rendue plus concrète par la mention de certaines dates : la chronologie de la démarche présentée²² n'en comporte aucune.

2.8. Résumé non technique

Le résumé technique est très long²³, et reprend des parties entières du rapport de présentation, de façon peu illustrée.

20 Zones spéciales de conservation

21 Zone de protection spéciale

22 T3, page 169

23 120 pages...

La raison d'être de ce résumé étant de faciliter l'appropriation par le public de l'évaluation environnementale du projet de SCoT, l'Autorité environnementale recommande de le reprendre de façon plus synthétique, illustrée et pédagogique.

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

Le projet de SCoT porte l'ambition d'un développement territorial modéré et équilibré. Il prend en compte les enjeux environnementaux dans les quatre axes du PADD. Deux d'entre eux, l'axe 1 « renforcer l'armature urbaine et privilégier la qualité d'accueil » et l'axe 4 « développer une attractivité économique maîtrisée et équilibrée » procèdent d'une logique d'intégration des questions environnementales. Les deux autres, l'axe 2 « se développer sur un socle naturel, agricole et paysager », et l'axe 3 « articuler déplacements et urbanisme » sont orientés sur la qualité de l'environnement.

3.1. La maîtrise de l'étalement urbain et la diminution de la consommation d'espace

Armature urbaine :

L'objectif central affiché est celui d'une armature urbaine renforcée, afin d'éviter la dispersion de la population, au regard de ses coûts économiques et environnementaux. Les choix effectués dans le SCoT visent tout particulièrement à lutter contre la péri-urbanisation, en prévoyant un rythme de développement des communes périurbaines beaucoup plus faible qu'au cours des dernières années, au profit en premier lieu des pôles structurants et des pôles locaux.

Cependant, ce renforcement de l'armature urbaine apparaît assez peu volontariste : les choix du SCoT se fondent sur une croissance du pôle urbain d'Issoire qui reste nettement en retrait de celle des pôles structurants et des pôles locaux. Avec le même niveau de croissance cible, les pôles locaux apparaissent en concurrence avec les pôles dits « structurants », tout particulièrement en Limagne, où ils sont dans une forte proximité avec les pôles structurants. Ceci ne contribue pas à la meilleure optimisation de l'espace et des services.

Une mesure intéressante est à souligner, en lien avec l'objectif de favoriser une mobilité plus économe en énergie et moins productrice de gaz à effet de serre : celle d'une augmentation de la part de logements à construire dans les communes disposant d'une gare, ou situées à moins de 5 km d'une gare (DOO, p. 35). Le différentiel en faveur de telles communes reste cependant assez modéré.

Consommation d'espace pour le logement :

L'objectif de réduction d'un tiers de la consommation globale d'espace, au regard de la période précédente 2007-2014, est traduit dans le DOO par une enveloppe maximale de progression de l'enveloppe urbaine, par hectare et par an, par catégorie de commune. Il est rendu possible par des mesures du DOO imposant au niveau des documents d'urbanisme locaux le recensement des possibilités d'accueil de nouveaux logements (dents creuses et friches urbaines), et en fixant, par catégorie de commune, des minimas de densité de logement à l'hectare supérieurs à ceux du SCoT actuel (à l'exception du pôle urbain où un léger desserrement est prévu). A l'échelle du territoire du SCoT, la densité moyenne visée pour les nouveaux logements est de 28 logements par hectare (DOO, p.30), ce qui constitue un objectif relativement satisfaisant au regard de la limitation de la consommation d'espace.

Au sein de chaque catégorie, la progression de l'enveloppe urbaine est répartie entre les communes au prorata de leur population²⁴. Pour plus d'opérationnalité, cette règle mériterait d'être traduite concrètement en surface par commune.

Le DOO comporte une mesure pour éviter, au sein de chaque commune, l'étalement urbain dans les hameaux et le long des axes, aux dépens des centralités.

Consommation d'espace pour les activités

Il serait nécessaire qu'un objectif clair de création de surfaces d'activités (extension de zones existantes ou création de nouvelles zones) soit défini, une fois soustraites les disponibilités dans les zones existantes (lots libres ou éventuellement densification de lots occupés) ainsi que celles résultant de la reconversion de friches. Ce dernier objectif est en effet annoncé dans le DOO (p. 128), mais il n'est pas chiffré, et les friches pouvant être concernées ne sont pas identifiées.

Par ailleurs, un principe de phasage pour le développement des zones d'activités est évoqué mais aucun objectif chiffré n'est défini.

En synthèse, au-delà du flou existant concernant les zones d'activité et des remarques précédentes sur l'armature urbaine, le projet de SCoT apparaît prendre convenablement en compte l'objectif de réduction de la consommation d'espace et de lutte contre le mitage.

3.2. La protection des espaces agricoles

Le SCoT assure de façon rigoureuse la protection du foncier agricole. En particulier, il protège strictement de l'urbanisation les « territoires agricoles à enjeux ». Ceux-ci sont définis comme étant les zones agricoles intégrées dans les réserves de biodiversité de la trame verte et bleue, ainsi que les terres à fort potentiel et les espaces à fort impact paysager issus des diagnostics agricoles locaux.

A l'échelle du SCoT, un atlas des espaces agricoles au 1/25 000ème a été réalisé et est annexé au DOO, ce qui constitue un outil appréciable pour leur prise en compte dans les documents d'urbanisme.

Pour plus d'opérationnalité, l'Autorité environnementale recommande d'explicitier la correspondance entre la légende de cet atlas et les critères permettant de définir les zones agricoles à enjeux dans les diagnostics locaux.

3.3. La préservation des paysages et de la biodiversité

Les objectifs généraux du SCoT, notamment en termes de réduction de la consommation foncière, d'orientation de la construction de logements dans le cœur d'agglomération et les pôles relais, ou encore de résorption de la vacance, permettront de limiter l'impact sur les paysages (banalisation) et les milieux naturels (fragmentation des milieux entraînant des ruptures de continuité écologique).

En outre, l'atlas cartographique au 1/25 000 annexé au DOO (et donc opposable) identifie les composantes des trames verte et bleue et les enjeux localisés à reprendre et à affiner dans les documents d'urbanisme locaux (protection des réservoirs de biodiversité et des continuités écologiques). Cet atlas fournit ainsi des éléments de connaissance très importants pour les futurs documents d'urbanisme. Il est associé à des mesures prescriptives précises.

24 sauf dans le cas de PLH ou d'un PLUi, à l'intérieur desquels elle peut être mutualisée

En particulier, le SCoT interdit les aménagements en réservoir de biodiversité. Une dérogation à ce principe pourra être accordée uniquement si une justification de la nécessité de consommer ces espaces est apportée (DOO, p. 43).

Le DOO impose également que les zones humides identifiées dans cet atlas soient reprises et précisées dans les PLU (« un inventaire des zones humides sera effectué a minima sur les zones autorisant ou prévoyant une urbanisation future et sur les zones U non aménagées (dents creuses) » : p. 45).

Les enjeux de préservation de la biodiversité apparaissent ainsi bien pris en compte à l'échelle du SCoT.

Une partie importante du territoire du SCoT se trouve en parc naturel régional. Dans ces espaces, les mesures du DOO s'articulent avec celles de la charte du PNR concerné. Plus précisément, le DOO renvoie souvent aux dispositions de la charte et à son respect. La prise en compte du paysage se fait ainsi via la référence aux schémas paysagers des deux PNR.

3.4. La gestion de la mobilité

La préoccupation de limitation des émissions de gaz à effet de serre, assez présente dans le SCoT, se traduit en particulier par la place importante accordée dans le projet de SCoT à la question de la mobilité.

La mobilité est intégrée dans les choix d'armature urbaine et dans les choix d'urbanisme (renforcement des pôles structurants et locaux pour diminuer les déplacements vers Issoire et Clermont-Ferrand ; priorisation de l'urbanisation dans les secteurs à proximité des gares ; centralités privilégiées au sein des communes).

Un des quatre axes du SCoT lui est en outre consacré, avec un certain nombre de mesures spécifiques, définies à un niveau prescriptif dans le DOO, complétées par des recommandations : mesures pour développer les circulations piétonnes et cyclistes et les autres alternatives à la voiture individuelle (covoiturage, autopartage..) ; équipements d'intermodalité au niveau des gares; création d'une maison de la mobilité.

S'y ajoute l'expression renouvelée de la volonté de mise en place d'une politique de transport collectif interne au territoire²⁵, et l'expression forte des attentes du territoire en termes de desserte ferroviaire et de liaison par transport en commun avec Clermont-Ferrand²⁶.

25 L'Intercommunalité a pris à cette fin la compétence d'Autorité organisatrice de la mobilité.

26 La satisfaction de ces attentes nécessite une concertation avec les différentes autorités organisatrices.