

AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE
PROJET DE SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE (SCoT)
DE VICHY VAL D'ALLIER
ARRÊTÉ LE 24 JANVIER 2013

Le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Vichy Val d'Allier a été arrêté par délibération du Conseil communautaire de Vichy Val d'Allier en date du 24 janvier 2013.

La directive européenne n°2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a été adoptée le 27 juin 2001. Elle a pour objet « d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de contribuer à l'intégration des considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable ». Transposée dans le droit français par l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 et les décrets du 27 mai 2005, elle rend obligatoire l'évaluation environnementale de certains plans et programmes, dont les SCoT.

Le SCoT de Vichy Val d'Allier est donc soumis à l'évaluation de ses incidences sur l'environnement en application de l'article R.121-14 du code de l'urbanisme (I. 5°).

L'article R.121-15 du même code dispose que l'autorité administrative compétente en matière d'environnement pour les SCoT est le préfet de département et que celui-ci doit donner son avis sur le dossier complet au plus tard dans les trois mois suivant sa réception, datée du 15 février 2013.

L'avis porte sur « l'évaluation environnementale et le projet de document » (R.121-15 IV. du même code). Il porte un jugement sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT. Il a été préparé par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne.

Le présent avis, transmis à la Communauté d'agglomération Vichy Val d'Allier (personne publique responsable du SCoT) doit être joint au dossier d'enquête publique. Il est également mis en ligne sur le site Internet de la DREAL Auvergne.

1. Qualité du dossier

L'article 20 de la loi n°2011-12 du 5 janvier 2011 (I. 1°, 2^{ème} alinéa) prévoit que « les schémas de cohérence territoriale en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1^{er} juillet 2013 dont le projet de schéma a été arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale avant le 1^{er} juillet 2012 peuvent opter pour l'application des dispositions antérieures ».

Or, ce projet de SCoT a été arrêté le 24 janvier 2013 : il est donc soumis aux nouvelles dispositions relatives aux SCoT de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Cependant, le contenu du rapport de présentation annoncé dans le dossier (p.232 et 233) est celui fixé par l'article R.122-2 du code de l'urbanisme dans sa version en vigueur jusqu'au 3 mars 2012, et donc non applicable à ce dossier.

Le tableau suivant présente le contenu attendu du rapport de présentation, défini par l'article R.122-2 en vigueur du 3 mars 2012 au 1 février 2013, et indique dans quelle(s) partie(s) du rapport de présentation chaque point est abordé.

1° Exposé du **diagnostic** prévu à l'article L.122-1-2, **analyse de la consommation** → **livre 1 d'espaces naturels, agricoles et forestiers** au cours des dix dernières années → **livre 3** (p.218) précédant l'approbation du schéma et **justification des objectifs chiffrés de**

limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs

2° Description de l'**articulation du schéma avec les documents** mentionnés aux articles L.111-1-1, L.122-1-12 et L.122-1-13 [du code de l'urbanisme] **et les plans ou programmes** mentionnés à l'article L.122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte → **livre 4** → **livre 6** (p.238)

3° Analyse de l'**état initial de l'environnement** et des perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma → **livre 2**

4° Analyse des **incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement** et exposé des problèmes posés par l'adoption du schéma sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R.414-3 à R.414-7 du code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret n°2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 → **livre 6** (p.247)

5° Explication des **choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs**. Le cas échéant, seront expliquées les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées → **livre 3** (p.212) → **livre 6** (p.235)

6° Présentation des **mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser** s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement ; seront précisés les **indicateurs** qui devront être élaborés pour l'évaluation des résultats de l'application du schéma prévue à l'article L.122-14 [du code de l'urbanisme], notamment en ce qui concerne l'environnement → **livre 6** (p.247) → **livre 5**

7° **Résumé non technique** des éléments précédents et description de la manière dont l'évaluation a été effectuée → **livre 6** (p.290)

8° Précision, le cas échéant, des principales **phases de réalisation** envisagées → non évoqué

Formellement, le rapport de présentation contient donc tous les éléments attendus.

Le rapport aurait cependant dû mentionner l'obligation pour le schéma de faire l'objet d'un bilan dans les conditions énoncées par l'article L.122-13 du code de l'urbanisme : « six ans au plus après la délibération portant approbation du schéma de cohérence territoriale, [...] l'établissement public prévu aux articles L.122-4 et L.122-4-1 procède à une analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et d'implantations commerciales et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète. Cette analyse est communiquée au public et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, mentionnée à l'article L. 121-12. À défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc ».

La lecture du rapport de présentation est rendue très fastidieuse par la présence de nombreuses redites. À titre d'exemple, la majeure partie de l'analyse de l'état initial de l'environnement du livre 6 (p.130 à 210) est constituée de « copier-coller » d'éléments du diagnostic (livre 1).

De plus, certaines analyses sont menées de manières différentes à plusieurs endroits du rapport. Cela concerne en particulier :

- l'analyse de l'articulation du SCoT avec les autres documents, plans et programmes, abordée dans le livre 4 mais aussi 6 de façon succincte (voir partie 1.5 du présent avis) ;

- l'explication des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et le document d'orientation et d'objectifs (DOO), figurant dans le livre 3 mais aussi 6. Il convient en outre de noter que cette analyse reste très générale dans le livre 3 et n'est constituée que de reprises d'éléments du PADD et de l'état initial de l'environnement dans le livre 6.

Beaucoup d'illustrations sont peu lisibles car à une échelle trop réduite (p.10, p.87, p.139, p.192, etc.) Des zooms sur les secteurs étudiés auraient souvent utilement pu être réalisés.

1.1. Résumé non technique

Ce résumé est extrêmement succinct (5 pages), incomplet, non illustré et constitué uniquement de passages copier-coller du rapport de présentation.

De plus, ses conclusions sont souvent contradictoires avec l'analyse des incidences du SCoT effectuée dans le rapport de présentation. Des impacts négatifs importants ne faisant pas l'objet de mesures sont en effet mentionnés pour chacun des thèmes : par exemple « les différents projets d'infrastructures prévus auront également un impact négatif sur les ressources naturelles : risque de pollution des eaux superficielles et des nappes, nuisances sonores au niveau des hameaux présents à proximité, augmentation de la pollution de l'air, etc. » (p.293).

1.2. État initial de l'environnement et perspectives de son évolution

Les éléments permettant de caractériser l'état initial de l'environnement sur le territoire du SCoT et de déterminer les perspectives de son évolution figurent dans les livres 1 (diagnostic) et 2 (état initial de l'environnement). Il est indiqué page 132 que « l'EIE [évaluation des incidences sur l'environnement] a été mené en parallèle avec le diagnostic du SCoT [...] » : il est dommage que la présentation de ces deux parties n'ait pas été articulée de façon plus cohérente de façon à éviter les redites.

Pour chaque thème, les constats menés sont globalement pertinents mais l'analyse menée reste succincte. Les enjeux identifiés ne sont ni territorialisés ni hiérarchisés. Les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement si le SCoT n'était pas mis en œuvre (« menaces » identifiées) ne sont que sommairement décrites.

En particulier, sur les thèmes suivants :

- Milieu naturel et biodiversité

Le rapport souligne l'enjeu prioritaire sur le territoire du SCoT que constitue le Val d'Allier (p.137 à 140). Les constats effectués restent cependant généraux et non territorialisés. Des zooms sur les secteurs à enjeux figurant sur les cartes p.138 et 139, peu lisibles, auraient pu être réalisés.

Les autres types de milieux naturels présentant un intérêt écologique avéré (secteurs humides, hêtraies-sapinières, chênaies de plaine, prairies calcicoles sèches, etc.) sont décrits très succinctement (p.141 à 144) et ne sont pas localisés, même à une large échelle. La biodiversité associée à ces différents types de milieux n'est qu'évoquée. Certaines espèces pourtant emblématiques (loutre, cistude d'Europe, etc.) présentes sur le territoire du SCoT auraient dû faire l'objet de développements spécifiques.

Les zonages de protection réglementaire et d'inventaire sont listés mais non décrits (p.145). La carte fournie à la même page est peu lisible et mélange, sans explications, ces différents types de zonages aux sites remarquables identifiés par le programme Loire Nature ou par le Conservatoire des sites de l'Allier. Le niveau de détail dans la description de certains sites à la page 146 (site des Bourses entre Saint-Germain-des-Fossés et Creuzier-le-Vieux, coteaux entre Creuzier-le-Vieux et Creuzier-le-Neuf), par ailleurs non localisés, est au contraire très élevé sans que la plus-value d'un tel niveau de précision ne soit évidente. La description des sites Natura 2000 existant sur le territoire du SCoT effectuée p.273 ainsi que la carte p.274 (à une échelle peu adaptée) auraient dû figurer dans l'analyse de l'état initial.

Les continuités écologiques ne sont pas présentées dans l'état initial. Il est uniquement indiqué que « la sauvegarde, voire la restauration de coulées vertes est importante pour préserver les continuités écologiques » (p.147). La trame verte figurant sur la carte p.277 aurait utilement pu être présentée et détaillée dans l'analyse de l'état initial (secteurs à enjeux, espèces concernées, etc.)

- Paysage

Les trois entités paysagères constituant le territoire du SCoT : le Val d'Allier vichyssois, les coteaux du Val d'Allier et les Monts de la Madeleine, sont cartographiées et rapidement décrites (p.152 à 155). Les constats dressés auraient mérité d'être approfondis et illustrés par des cartes ou des photographies.

En revanche, une description très détaillée de l'insertion paysagère du projet de contournement sud-ouest de Vichy figure étonnamment dans cette partie (p.155) : pourquoi ce niveau de détail ? pourquoi ce projet en particulier ?

- Eau

Le rapport rappelle, p.159, les grands objectifs de la directive cadre sur l'eau (DCE), des schémas d'aménagement et de gestion (SDAGE Loire-Bretagne et SAGE Allier aval) et des plans et programmes d'action (nitrates, Ecophyto, etc.)

Concernant les eaux souterraines, le rapport mentionne un état quantitatif « qualifié de bon en 2009 d'après les données de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne » et un état chimique « considéré comme médiocre pour l'aquifère de socle [Monts de la Madeleine] et la nappe alluviale de l'Allier » (p.160). La vulnérabilité de la nappe alluviale de l'Allier, particulièrement « dans la partie centrale de la Limagne, en rive gauche de l'Allier, entre Clermont-Ferrand et la Confluence avec la Sioule » est soulignée (p.161). Aucune carte de synthèse n'illustre ces constats.

Le dossier énumère sans véritable hiérarchie les états écologique, biologique et physico-chimique des cours d'eau sur le territoire du SCoT (p.161 et 162). Par ailleurs, l'état écologique est qualifié de « relativement bon en 2009 » alors que la carte fournie p.163 indique, pour la plupart des cours d'eau, un « état moyen ».

Les enjeux pour chacun des cours d'eau sont décrits p.162 et 164. Ce sont :

- les facteurs de risque de non respect des objectifs environnementaux fixés par la DCE (p.162) ;
- les altérations de la qualité des milieux aquatiques déterminées par le Conseil supérieur de la pêche (p.164)

Il est regrettable qu'aucune synthèse et hiérarchisation de ces enjeux ne soit faite afin de préparer l'analyse des impacts du SCoT sur ceux-ci.

Les pages 165 à 167 présentent sans aucun enchaînement entre eux des constats généraux concernant : le saumon, le risque d'étiage, les objectifs fixés par le SAGE Allier aval et une description des actions à mener sur le bassin versant du Sichon. Les 3 cartes peu lisibles figurant p.166 n'illustrent aucun point en particulier.

Les prélèvements (eau potable, usage industriel et irrigation) concernent principalement l'Allier et sa nappe alluviale. La plupart ont lieu en période d'étiage. 7 stations d'épuration (STEP) sont actuellement en limite de capacité (p.171).

- Air

L'état initial de la qualité de l'air sur le territoire du SCoT s'appuie sur :

- des mesures réalisées en 2008 par Atmo Auvergne dans le cadre des études concernant la future extension de l'A719 entre Gannat et Vichy (p.175) ;
- les résultats d'une station de mesure d'Atmo Auvergne à Busset, « site rural » pour lequel seul l'ozone est suivi (p.176 et 177).

- Ressources minérales

Le rapport se contente de lister les carrières présentes sur le territoire (en activité / dont l'exploitation est terminée). Celles-ci ne sont pas localisées. La problématique du transport de matériaux, pourtant générateur de nuisances, n'est pas abordée. Aucune analyse des perspectives d'évolution n'est menée : besoins en matériaux pour des chantiers futurs (d'infrastructures routières, notamment) ?

Par ailleurs, il est fait référence au schéma des carrières de l'Allier de 1998 révisé en 2004 (p.180) alors que le nouveau schéma a été signé le 29 juin 2012.

- Risques

Les différents risques, naturels (inondation, retrait-gonflement des argiles et sismique) et technologiques (installations classées pour la protection de l'environnement et transport de matières dangereuses) sont décrits et cartographiés (p.191 à 193).

Des zooms auraient utilement pu être effectués sur les principales zones présentant des enjeux importants vis-à-vis du risque inondation (p.192) : Saint-Yorre, Abrest, Hauterive, etc.

- Énergie

Le rapport étudie la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre associées sur le territoire du SCoT en se basant sur des données de 2005.

La production d'énergie à partir de ressources renouvelables est rapidement évoquée.

1.3. Choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et le document d'orientations et d'objectifs (DOO)

Ce point est traité dans les livres 3 et 6.

Il n'est défini ni scénario de référence (en l'absence de mise en œuvre du schéma), bien que ce soit le titre 2.1 du livre 6, ni variante du projet de SCoT à comparer sous l'angle des impacts sur l'environnement avec le scénario choisi.

Les enjeux mis en avant pour expliquer les orientations du PADD et du DOO (p.212 et 213) restent très généraux et non appliqués spécifiquement au territoire du SCoT de Vichy Val d'Allier. Il en va de même pour le tableau des pages 214 à 217.

La justification de la consommation d'espace se base sur l'accroissement de la population sur le territoire du SCoT ainsi que sur l'accueil d'activités économiques.

- Accueil de population et construction de logements

L'ambition est d'accueillir 6200 habitants supplémentaires à l'horizon 2030 (PADD p.10), soit une augmentation de 8 %. En tenant compte du desserrement des ménages et du vieillissement du parc de logements, le DOO précise (p.61) que ce développement nécessitera la création de 8400 nouveaux logements. Parmi ceux-ci, 2800 doivent être réalisés par renouvellement urbain et 5600 doivent être créés par extension (PADD p.61-62 et RP p.236).

L'objectif fixé par le PADD (p.66) est que ces 5600 logements nouvellement créés se répartissent de la façon suivante : 3600 dans le cœur urbain (CU), 500 dans les pôles d'équilibre (PI) et 1500 dans les pôles de proximité (PP). Or, le tableau figurant p.75 fait apparaître un nombre de « logements par extension maximum » supérieur à cet objectif (4800 pour le CU et 700 pour les PI) : ce point méritera d'être expliqué.

Le calcul de la « surface AU maximum » pour accueillir ces nouveaux logements est réalisé en divisant ces chiffres (supérieurs, donc, à l'objectif fixé) par les densités minimales définies pour chacun de ces secteurs (p.75). Sur le territoire du SCoT, la consommation foncière pour l'habitat est ainsi estimée à environ 523 ha (436 ha + 20 % correspondant aux infrastructures et aménagements connexes).

Cette surface maximale destinée à l'habitat à l'échéance 2030 correspond ainsi, pour les 5600 nouveaux logements prévus, à une surface moyenne d'environ 930 m² par logement (soit une densité de 11 logements par hectare). Étant donné qu'une partie de ces logements sera réalisée en logement intermédiaire ou en collectif (dans le cœur urbain, notamment), la surface moyenne par logement individuel est encore supérieure. Même si la surface prévue pour la construction de nouveaux logements est inférieure à celle découlant du scénario tendanciel basé sur l'analyse de ces 10 dernières années (720 ha), ce constat pose toutefois question sur l'ambition du SCoT en termes de maîtrise de la consommation d'espace.

- Accueil d'activités économiques

Le rapport de présentation indique qu'environ 80 ha sont disponibles en zones économiques (p.218). Cette consommation d'espace ne fait pas l'objet d'une justification spécifique. Le devenir des 400 ha dont 125 ha

pour des activités économiques du site de Montpertuis doit être précisé.

1.4. Analyse des incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, celles-ci

Pour chacun des thèmes, un rappel des enjeux est effectué. Il s'agit le plus souvent de passages de l'état initial recopiés tels quels. Les « perspectives actuelles d'évolution » sont elles aussi intégralement issues du livre 2 (contenu des tableaux de synthèse thématiques). Celles-ci sont générales et non territorialisées. A titre d'exemple : « des zonages de PLU qui protègent les paysages » (p.247), « Pollution des cours d'eau » (p.251) ou encore « une croissance du territoire qui va générer une augmentation de la quantité de déchets produits » (p.264).

Sur l'ensemble des thèmes environnementaux (paysages et patrimoine bâti, biodiversité, consommation d'espace, ressource en eau, qualité de l'air, etc.), l'impact positif du SCoT repose sur l'application de quelques-unes des orientations du DOO :

- la réalisation d'OAP, orientations d'aménagement et de programmation, pour les grands aménagements stratégiques communautaires ainsi que, plus généralement, tout projet nécessitant une urbanisation de plus de 1 ha ;
- la limitation de la consommation foncière (notamment en étalement urbain) ;
- la préservation de l'activité agricole (« la fermeture du paysage constatée suite à une déprise agricole devrait être limitée par le projet de SCoT qui soutient l'agriculture sur son territoire ») ;
- la préservation de la trame verte et bleue (notamment l'axe Allier).

L'analyse reste ainsi très générale et non territorialisée.

Les impacts négatifs évoqués sont quasi-systématiquement imputés :

- à la construction de nouveaux logements et au développement des zones d'activités (p.248, 252, 256, etc) ;
- aux grands projets d'infrastructures (A719, contournement sud-ouest et nord-ouest et desserte nord) : elles auront pour conséquence « la création de barrières au sein du paysage et d'écosystèmes préservés et fonctionnels » (p.249, 252, 256, 260, etc.) ;
- à certains projets stratégiques, comme « le développement du site de Montpertuis et le domaine de la Cour [qui] concernent des espaces boisés » (p.249, 252) ou encore « la ZACOM de Saint-Yorre [qui a] un impact négatif sur la consommation foncière, avec une surface trop élevée par rapport aux besoins du territoire, [...] engendre un risque d'étalement urbain futur [...] et également un impact négatif sur le paysage, car elle va accentuer le mitage en étant située en discontinuité totale de l'urbanisation existante » (p.256) ;
- à l'augmentation de population ayant comme conséquences inévitables « l'augmentation de l'utilisation des transports et notamment la voiture » (p.262 et 265) ou encore « l'augmentation des consommations énergétiques totales sur le territoire notamment au niveau des transports » (p.267), et ce malgré qu'il soit affirmé que « l'ensemble des orientations du SCoT vont vers une réduction de la prépondérance de la voiture » (p.262).

Les mesures visant à éviter, réduire ou compenser ces impacts (la distinction entre ces 3 étapes étant par ailleurs peu claire) restent elles aussi très peu précises. Il s'agit :

- soit des mêmes mesures que celles justifiant des impacts positifs du document : par exemple « l'ensemble des prescriptions décrites dans le paragraphe précédent [...] permettront de réduire les incidences de ce développement sur le paysage » (p.249) ;
- soit d'une (ou plusieurs) orientation(s) du DOO non citée(s) : par exemple « une orientation du SCoT interdit ce type de développement [...] » (p.249) ou encore « l'ensemble des orientations du SCoT visant à prendre en compte cette thématique [...] devrait contribuer à limiter l'empreinte écologique des nouvelles constructions » (p.267) ;
- soit de rappels de la réglementation par ailleurs applicable : par exemple « nous recommandons ici que tout projet [de parc photovoltaïque au sol] concernant des milieux naturels et agricoles fasse l'objet d'une étude d'impact détaillée afin de vérifier entre autres l'intérêt technico-économique et environnemental du projet » (p.257) ou encore « le SCoT prévoit un encadrement de cette activité [de développement de carrières] afin d'en contrôler les impacts environnementaux et paysagers » (p.249).

Sur chaque thème, il est conclu à une incidence du SCoT « globalement positive », car « des impacts négatifs [du projet] existent mais de nombreuses orientations permettront de limiter les incidences et

d'améliorer l'existant ». La seule exception concerne la consommation d'espace due à la ZACOM de Saint-Yorre (p.257).

La partie 6 : « Incidences sur l'environnement des grands projets du territoire » consiste en un résumé des différentes études (études d'impact, dossiers loi sur l'eau, etc.) dont ont fait l'objet ces projets, ou renvoient à celles qui seront réalisées. Leur impact sur l'urbanisation des secteurs traversés ou desservis n'est pas étudié. Enfin, ces projets n'étant pas localisés à une échelle plus large, il est très difficile de déterminer comment ceux-ci se situent par rapport aux grands enjeux du territoire.

Cette analyse se base sur un tableau à double entrée joint en annexe croisant les orientations du DOO avec les thématiques environnementales. Ses limites sont :

- aucune territorialisation des orientations et des enjeux n'est effectuée, ce qui laisse entendre que le territoire est totalement homogène ;
- il n'est pas indiqué si les croix portées symbolisent un impact positif ou négatif ;
- aucune gradation du risque d'impact n'est effectuée : une notation « + » à « +++ » et « - » à « --- » aurait par exemple été plus efficace ;
- la notation concerne parfois un grand nombre d'orientations susceptibles d'avoir des incidences différentes (p.319, par exemple).

Les indicateurs de suivi proposés sont nombreux, non renseignés « à l'état zéro », leurs modalités de contrôle (périodicité, structure détentrice des données, etc.) ne sont pas indiquées et beaucoup ne sont pas liés à la mise en œuvre du SCoT (par exemple : « surface d'espaces naturels protégés » ou « nombre de monuments historiques »).

1.5. Articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme et plans ou programmes

Le livre 4 du rapport de présentation (p.219 à 224) liste les documents auxquels le SCoT impose ses orientations, ceux avec lesquels il doit être compatible ainsi que ceux qu'il doit prendre en compte. Certains de ces documents sont décrits à nouveau dans le livre 6 (p.238 à 243).

L'analyse menée reste très générale. À titre d'exemple, seuls les grands thèmes et enjeux du SDAGE Loire-Bretagne, avec lesquels le SCoT doit être compatible, sont rappelés.

Il convient de rappeler que la loi Grenelle II de juillet 2010 stipule que, lorsqu'il existe un SCoT approuvé, les PLU n'ont pas à démontrer formellement leur compatibilité ou prise en compte des documents de rang supérieur aux SCoT (article L111-1-1 du code de l'urbanisme). En l'absence d'éléments sur la transcription de ces dispositions dans le SCoT, il est donc impossible d'être assuré qu'elles seront prises en compte dans les PLU.

Enfin, il est regrettable que l'articulation avec les SCoT voisins et notamment celui du Grand Clermont ne soit pas étudiée. Les liens avec le territoire de ce dernier sont en effet multiples : déplacements domicile-travail, développement économique à coordonner, etc.

2. Prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT

Le PADD et les orientations du DOO visent dans l'ensemble à assurer un développement du territoire respectueux de l'environnement même si les difficultés mentionnées ci-dessus rendent difficile l'appréciation de la prise en compte des aspects environnementaux par le projet.

Les principales orientations du DOO sont décrites ci-après.

Le DOO prévoit que l'**accueil de nouvelle population** soit préférentiellement orienté vers le cœur urbain (70 %, soit 6000 logements environ dont 3600 nouveaux), puis vers les communes rurales (20 %, soit 1500 logements dont 1500 nouveaux) et enfin vers les pôles d'équilibre (10 %, soit 900 logements dont 500 nouveaux). Le projet de SCoT propose ainsi de figer les proportions actuelles de population entre les différents secteurs de l'agglomération, centraux ou périphériques. La tendance de la période précédente était à une croissance plus forte dans les secteurs périphériques avec comme conséquence une consommation d'espace plus forte et un accroissement rapide du besoin de déplacement. Le projet de SCoT vient donc stabiliser cette répartition, sans pour autant encourager un renforcement plus marqué des parties centrales de l'agglomération qui aurait permis une plus grande densité et une réduction des besoins de déplacements.

En matière de **consommation d'espace**, le DOO impose aux communes de dresser un état des lieux de leurs réserves foncières (dents creuses en zone urbaine, patrimoine bâti vacant ou dégradé, etc.) et oblige les opérations d'aménagement d'une taille supérieure à 1 hectare à faire l'objet d'OAP dans les PLU (p.20). Plusieurs orientations visent à limiter et maîtriser concrètement l'ouverture de nouvelles surfaces à l'urbanisation :

- concernant le **logement**, sont prévues : la densification du tissu urbain (au moins égale soit à la densité environnante, soit au plancher fixé pour chacune des entités), la réhabilitation de secteurs en friche et la résorption de la vacance (p.67) ainsi que la diminution de la part de l'habitat individuel (p.73). Ce dernier objectif n'est cependant pas chiffré. La règle de phasage de l'ouverture des surfaces à urbaniser exprimée par tiers dans la durée du SCOT (secteurs AU1, AU2 et AU3 des PLU : p.76), qui vise à garantir que les espaces ouverts ne pourront pas être gaspillés dans les premières années du SCOT, mériterait d'être précisée pour garantir son opérationnalité. Le SCoT présente ainsi l'ambition de rompre avec la forte tendance à la périurbanisation constatée dans la période précédente. Néanmoins, les orientations définies vont plus dans le sens d'un ralentissement de cette tendance que dans le retour vers un développement dense. Ainsi, pour une population dont la hausse en 20 ans est estimée à 8 %, augmentation qui correspond à un scénario volontariste de développement cohérent avec les ambitions affichées par ailleurs, l'augmentation prévue des surfaces urbanisées pour le logement est de 523 ha, soit une augmentation de 11,5 % par rapport aux 4500 ha urbanisés en 2009. Cela traduit une nouvelle baisse de la densité moyenne, même si elle est plus faible que dans le passé récent. L'hypothèse de forte reconquête urbaine est à souligner : l'objectif de 2800 logements à créer par renouvellement de l'existant tend à réduire le fort taux de vacance actuel sur le territoire du SCoT (près de 13 % du parc) ;
- en matière de **développement économique**, le DOO limite la disponibilité foncière pour l'accueil d'activités économiques à environ 80 hectares (p.21). Celle-ci correspond à la surface actuellement disponible et équipée dans les zones d'activités existantes sur le territoire du SCoT. Les 6 parcs stratégiques existants sur lesquels seront implantées (« de manière préférentielle » : cette disposition reste à préciser) les filières innovantes, sont identifiés (p.16). Un phasage d'accueil des activités est évoqué (p.20) sans plus de précisions. Un renforcement de la densité d'aménagement des zones d'aménagement commercial (ZACOM) est également imposé (p.34).

Le DOO définit des localisations préférentielles pour le **développement commercial** : bourgs des communes, quartiers bien identifiés de certaines communes et zones d'aménagement commercial (ZACOM) (p.28). Il est toutefois sous-entendu que les communes pourront définir dans leurs documents d'urbanisme d'autres localisations pouvant accueillir des commerces : « en dehors des localisations préférentielles et des secteurs délimités par les documents d'urbanisme locaux, il s'agit d'éviter de nouvelles implantations commerciales » (p.29), ce qui affaiblit notablement l'orientation précédente.

En ce qui concerne les **déplacements**, le DOO prévoit de valoriser l'infrastructure ferroviaire (p.12) et d'améliorer la desserte du cœur urbain et des pôles commerciaux par les transports en commun et les modes doux (p.60 et 36). Concernant les zones d'activités, il est estimé que « le développement de plans de déplacements d'entreprises (PDE) [...] apporterait une meilleure réponse que le déploiement actuel de lignes TC, par nature inefficaces » (cette dernière affirmation restant par ailleurs à argumenter). Le DOO prévoit également de renforcer la mixité des fonctions urbaines (logements, services et commerces) dans les polarités (p.61).

Le projet prévoit une orientation visant à interdire l'urbanisation à proximité immédiate des principaux projets d'autoroutes et de contournement (p.13). C'est une réponse positive au risque de voir se développer de nouvelles zones d'activités ou d'habitat qui viendraient accentuer les effets de coupure et l'impact paysager de ces infrastructures. En revanche, cette disposition ne répond pas au risque de développement de l'habitat de manière diffuse dans des secteurs plus éloignés de l'agglomération.

Plusieurs orientations concernent la préservation ou la garantie de la **qualité paysagère** des centres anciens et des nouveaux quartiers (p.84) ainsi que des aménagements réalisés dans les ZACOM (bâti, voiries, espaces verts, etc.) (p.32 et 33). La requalification des entrées de ville fait l'objet d'une orientation (p.93).

La prise en compte des **problématiques énergétiques** pour les nouvelles constructions et aménagements est imposée : au niveau des documents d'urbanisme (p.86), pour les logements (p.67) et les aménagements commerciaux (p.33). Le développement des énergies renouvelables est également évoqué (p.87).

La prise en compte de l'**activité agricole** est renvoyée aux documents d'urbanisme locaux (p.51). Le DOO

indique que les communes sont « invitées » à réaliser une étude agricole détaillée lors de la révision ou l'élaboration de leur document d'urbanisme, ce qui est très peu prescriptif. Les secteurs dédiés au « jardinage, à l'horticulture, l'arboriculture, etc. » qui méritent d'être « valorisés, protégés ou innovés (?) » ne sont qu'évoqués (p.51).

Le DOO impose la prise en compte de la **trame verte et bleue** et sa précision dans les documents d'urbanisme locaux (p.79 à 82). Une distinction aurait dû être faite dès ce stade entre les continuités concernées par la préservation et celles, altérées, par la remise en état. De même, il est indiqué que les « limites et coupures d'urbanisation (ceintures vertes) » devront être identifiées (p.75). De même, la carte des projets concernant le Val d'Allier (p.140) aurait dû faire l'objet de commentaires (quels sont les projets situés dans des secteurs sensibles ? quelles mesures prévoient-ils pour garantir le maintien de la dynamique fluviale ? etc.)

La gestion qualitative et quantitative de l'**eau** fait l'objet de plusieurs orientations (p.85 et 86) ; celles-ci concernent l'alimentation en eau potable, le traitement des eaux usées ou encore le maintien de la fonctionnalité des milieux aquatiques.

De manière générale, si ces orientations sont globalement pertinentes, elles trouvent cependant plusieurs limites fortes du fait :

- de l'absence de territorialisation : les enjeux n'étant pas les mêmes, en nature et en intensité, suivant les entités considérées (Val d'Allier, coteaux, monts de la Madeleine), les orientations concernant chacune d'entre elles auraient dû être différenciées ;
- de renvois quasi-systématique aux documents d'urbanisme locaux pour préciser les règles définies ici de manière souvent très générale. Par exemple : « les documents d'urbanisme locaux devront veiller à ne pas porter atteinte aux ensembles agricoles majeurs [...] » (p.51) : ceux-ci auraient dû a minima être inventoriés ;
- du large recours à des recommandations peu prescriptives du fait du choix des termes employés : « les PLU peuvent » (p.33), « dans la mesure du possible » (p.24), etc.
- des nombreuses exceptions qu'elles admettent, par exemple celles prévues aux pages 79 et 80 concernant l'interdiction pour les documents d'urbanisme locaux d'ouvrir à l'urbanisation les espaces tels que « le continuum forestier, la trame agricole à enjeu biodiversité et les zones humides potentielles ».

Moulins, le **07 MAI 2013**

Le préfet,
Pour le préfet,
Le secrétaire général.

Serge BIDEAU