



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 SCoT « Usse-et-Rhône »
dans les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie**

Avis n° 2017-ARA-AUPP-359

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 28 novembre 2017, à Clermont-Ferrand. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) « Usse-et-Rhône ».

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

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

Étaient absents ou excusés : Jean-Paul Martin, Jean-Pierre Nicol, Michel Rostagnat.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par M. le président de la communauté de communes « Usse-et-Rhône », le dossier ayant été reçu complet le 31 août 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 en date du 08/09/2017 et a transmis un avis le 16 octobre 2017.

Ont en outre été consultés :

- la direction départementale des territoires de Haute Savoie ;
- le chef de service de l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine, qui a produit une contribution le 10/10/2017.

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.

Synthèse de l'Avis

Le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) « Usse et Rhône » porte sur 26 communes concernant les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, regroupées au sein d'une communauté de communes créée en janvier 2017 et comptant environ 20 000 habitants. Ce territoire se structure autour de deux pôles-centres principaux (Seysssel et Frangy). Il est traversé par l'autoroute A40 en partie Nord, et se trouve à proximité des aires d'influence des agglomérations d'Annecy, de Chambéry, de Bellegarde et de Genève.

De façon générale le rapport de présentation du projet de SCoT est clair et fournit des informations de bonne qualité. Le diagnostic territorial et la présentation de l'état initial de l'environnement abordent les différentes thématiques environnementales et permettent de dégager les enjeux majeurs du territoire. Les nombreuses cartographies permettent notamment une localisation des milieux naturels, des enjeux paysagers et des connexions écologiques à préserver.

Le rapport expose les choix retenus par le SCoT mais à l'exception des scénarios démographiques, il ne présente toutefois pas les autres hypothèses qui auraient été envisagées. Les éléments présentés en matière d'objectifs de modération de consommation de l'espace montrent une diminution globale du rythme d'artificialisation, par rapport à celui très élevé des années antérieures. La justification détaillée de la consommation d'espace prévue au regard des besoins est cependant insuffisamment présentée et les différents documents du SCoT présentent une hétérogénéité de chiffres à corriger.

La présentation de l'articulation du projet de SCoT avec les plans et programmes de rang supérieur ne fait pas apparaître de problème particulier. L'Autorité environnementale recommande toutefois que l'analyse des incidences du schéma sur les zones Natura 2000 soit ajustée pour tenir compte des orientations effectives du Document d'orientation et d'objectifs (DOO).

Les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et les prescriptions et les recommandations du DOO sont globalement cohérentes avec les enjeux identifiés dans le rapport de présentation. Les objectifs du SCoT sont notamment de proposer une offre de logements suffisante pour la croissance du territoire, de préserver les espaces naturels du territoire, de développer les 12 sites de zones d'activités du territoire et d'accompagner un tourisme raisonnable.

Pour l'habitat, l'Autorité environnementale relève que les objectifs de production de logement privilégient la croissance des pôles de proximité au détriment des bourgs-centre et des pôles intermédiaires, favorisant ainsi le développement de la périurbanisation. Elle recommande que soit engagée une réflexion visant à définir un meilleur équilibre entre centres et périphéries et une plus forte maîtrise des formes urbaines.

Concernant la préservation des espaces naturels à forts enjeux de conservation, l'Autorité environnementale recommande de renforcer les mesures prescriptives du DOO. Elle préconise également, s'agissant de la ressource en eau, de rechercher à l'échelle du SCoT un phasage des développements urbains sur les secteurs en déficit, en lien avec la ressource disponible.

D'une manière générale, les orientations du DOO sont souvent peu spatialisées, connaissant des règles d'exception et se limitant à des recommandations ou principes à traduire au sein des PLUi. Cette faiblesse prescriptive et ce report vers les PLUi de la définition des projets à l'échelle du territoire affaiblit le rôle intégrateur et ensemble du SCoT et augmente le risque d'effets sur l'environnement.

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

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de SCoT et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Démarche et contexte.....	5
1.2. Présentation du projet de SCoT.....	5
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 de l'évaluation environnementale.....	7
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	7
2.2.1. Remarques thématiques.....	8
2.2.2. Caractéristiques des zones susceptibles d'être impactées par la mise en œuvre du schéma. .	9
2.3. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	9
2.4. Cohérence externe.....	10
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.....	10
2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	11
2.7. Résumé non technique.....	11
2.8. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale.....	12
3. La prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT.....	12
3.1. Armature et fonctionnement territorial.....	12
3.2. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain.....	13
3.2.1. La consommation d'espace générale.....	13
3.2.2. La consommation d'espace à vocation d'habitat.....	13
3.2.3. La consommation d'espace à vocation économique.....	14
3.3. Préserver les espaces naturels, la biodiversité et les continuités écologiques.....	15
3.4. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain.....	16
3.5. Préserver la ressource en eau.....	16
3.6. Mobilité durable.....	16

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

1.1. Démarche et contexte

Le territoire inter-départemental « Usse et Rhône » est partagé entre les départements de l'Ain et de Haute-Savoie. Ce territoire de 26 communes se trouve facilement accessible depuis les agglomérations annécienne et genevoise. Il comptait un peu moins de 20 000 habitants en 2014. Les villes de Seyssel et de Frangy forment les deux polarités de ce territoire. Elles font partie des 5 communes urbaines¹ du SCoT, avec Euloise faisant elle-même partie de l'unité urbaine de Bellegarde (à l'extérieur du périmètre de SCoT). Ce territoire est occupé par trois grands espaces :

- L'espace du plateau et des collines centrales, situé de part et d'autre de la rivière des Usse ;
- La plaine du Rhône, au Sud du territoire, au niveau des communes de Seyssel, Corbonod et Anglefort ;
- Les coteaux et versants boisés composés des versants ouest du mont Vuache, Sud-Est du Grand Colombier et de l'épaulement Nord de la montagne des Princes.

Le projet de SCoT est porté par la communauté de communes « Usse et Rhône » créée en janvier 2017 par la fusion des trois communautés de communes initiales ayant prescrit l'élaboration du document de planification. En cours d'élaboration du SCoT, les trois EPCI avaient chacun prescrit l'élaboration d'un PLU intercommunal tenant lieu de Programme Local de l'Habitat (PLUi-H). Aujourd'hui, la structure porteuse du SCoT disposera directement des moyens de transcription du projet de SCoT au sein des documents d'urbanisme intercommunaux, et constitue un outil de gouvernance du territoire important.

1.2. Présentation du projet de SCoT

Le SCoT exprime le projet du territoire « Usse et Rhône » à l'horizon 2031, soit une quinzaine d'années. De nombreux enjeux environnementaux sont relevés dans le diagnostic du rapport de présentation. Il identifie 33 enjeux concernant 9 domaines, dont la biodiversité, le paysage, la ressource en eau, ou la consommation d'espace².

Pour répondre à ces enjeux, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) se structure selon trois grands axes :

- axe1 : pour un territoire (de vie et de travail) organisé, structuré et qui s'affirme ;
- axe2 : pour un développement économique et social pérenne ;
- axe 3 : pour un cadre de vie préservé et valorisé.

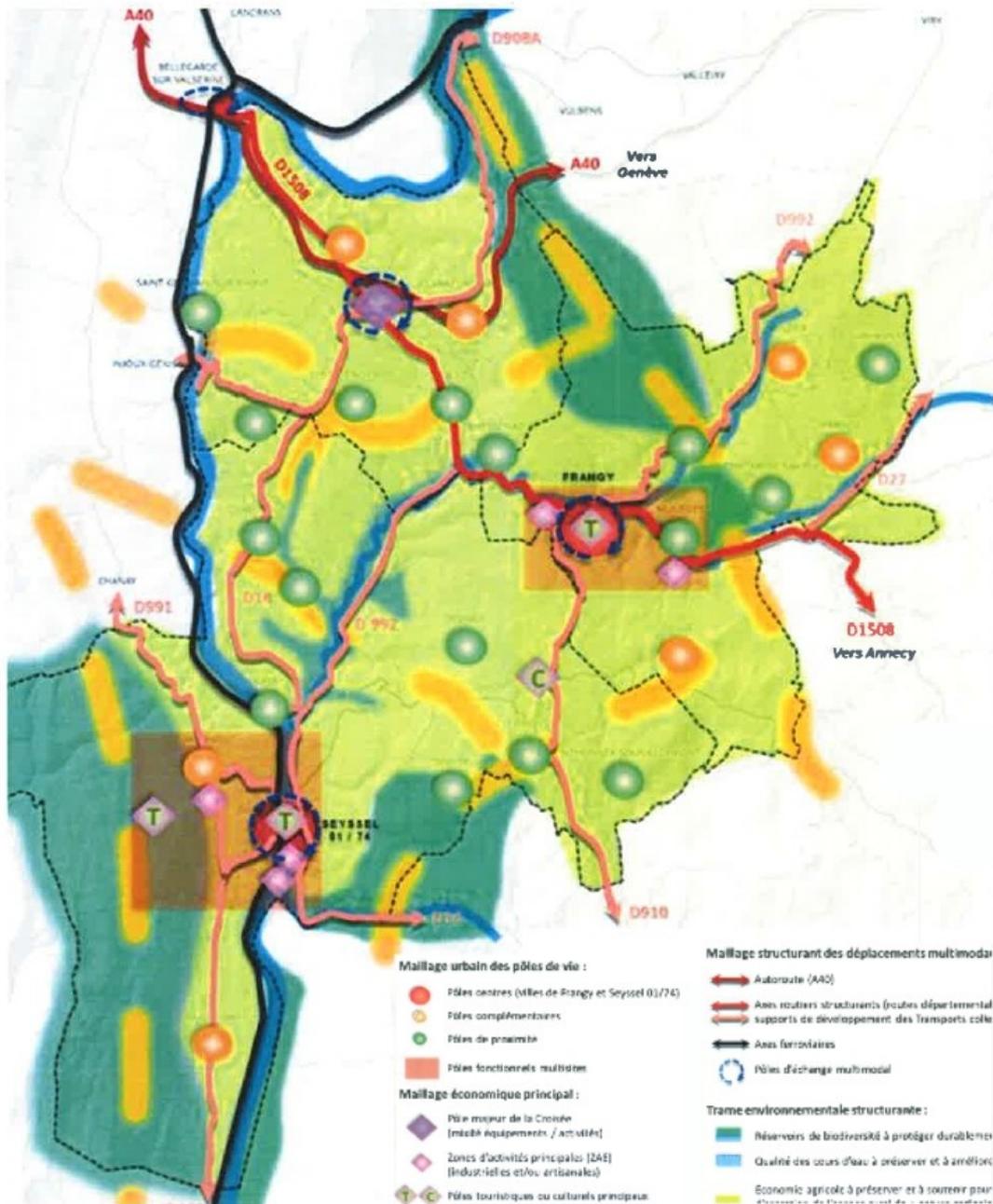
1 Définition INSEE, commune urbaine : commune appartenant à une unité urbaine rassemblant les communes dont la population agglomérée est supérieure à 2000 habitants. L'unité urbaine de Seyssel est composée de trois communes : Corbonod et les deux Sseysel (74 et 01)

2 La hiérarchisation des enjeux environnementaux se retrouve en pages 254 à 256 du rapport de présentation. Les domaines cités sont ceux recensant des niveaux d'enjeux qualifiés de forts par le projet de SCoT.

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) est quant à lui structuré en trois grandes orientations :

- Orientation A : Assurer un développement soutenable de la vie locale, dans ses conditions économiques et sociales ;
- Orientation B : Concevoir une organisation cohérente de l'espace et des mobilités, au service des populations et de l'environnement ;
- Orientation C : Préserver et valoriser le cadre de vie, pour les générations actuelles et futures.

Le DOO comporte un Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC)³ qui détermine les conditions d'implantation des futurs équipements.



3 Orientation B2, PG3 page 44

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Le territoire « Usse et Rhône » est un territoire peu urbanisé où la nature occupe une place importante. Ce territoire est toutefois confronté aux influences des agglomérations voisines d'Annecy, Chambéry, Bellegarde ou encore de Genève. Les enjeux environnementaux relevés par la MRAe sont :

- La préservation des milieux naturels et de la biodiversité : le territoire comporte de nombreux zonages correspondant à des enjeux de conservation : Natura 2000, ZNIEFF de type 1 ou encore périmètres d'arrêté de protection de biotope. Ils témoignent de la richesse des milieux ;
- La modération de la consommation d'espace : ce territoire sous influence urbaine connaît un phénomène d'étalement urbain (voire de mitage) enregistré au cours des dernières années ;
- La cohérence entre la ressource en eau et l'urbanisation : une partie du territoire est confrontée à des difficultés en termes de bilan. Cette situation est à intégrer au projet de développement porté par le SCoT ;
- La prise en compte des paysages : sur le territoire, ils sont encore préservés par l'urbanisation. Les paysages ordinaires comme les grandes entités naturelles structurantes sont à intégrer dans le cadre d'un aménagement durable du territoire.

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

En remarque liminaire il est relevé que les documents du SCoT tels que transmis à l'Autorité environnementale et tels que mis à disposition électronique du public sont de mauvaise qualité d'édition. Les cartographies, tableaux ou schémas sont souvent peu lisibles et deviennent parfois inutilisables (cartes des pages 149, 150, 165). Plus dommageable, certains cadrages cartographiques effectués sur des documents du DOO (carte p67, 71) aboutissent à masquer certaines parties de communes du SCoT (se retrouvant ainsi non réglementées) ou ne permettent pas de fournir de légende. Ces éléments, relevant de l'édition technique et donc facilement corrigibles, nuisent à la compréhension par le public.

L'autorité environnementale recommande de rectifier ces défauts d'édition.

2.1. Caractère complet de l'évaluation environnementale

Le rapport de présentation comprend l'évaluation environnementale du SCoT. Les Tomes 1-2 à 1-5⁴ exposent les parties attendues par la réglementation au titre de l'évaluation environnementale. Les remarques concernant le caractère approprié du contenu de chacune de ses parties sont détaillées dans les chapitres suivants.

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

L'état initial traite de l'ensemble des thématiques spécifiques à l'environnement⁵. Dans l'ensemble, les présentations sont de qualité. Elles comportent de nombreuses illustrations, schémas et graphiques

4 Pages 145 à 392 du rapport de présentation

5 Pages 145 à 254 du rapport de présentation.

décrivant l'évolution du territoire et/ou sa structuration. Cette présentation de l'état initial de l'environnement est complétée de certaines parties traitées au sein du diagnostic socio-économique, vers lequel des renvois sont indiqués (exemple : la ressource en eau). Les thématiques de l'habitat, des zones d'activité, de l'agriculture, des déplacements, de la ressource en eau et de l'assainissement, sont traitées au sein d'une autre partie du rapport de présentation. Chacune des thématiques de l'état initial de l'environnement se termine par une analyse des atouts et des faiblesses du territoire concernant cette thématique et par une formulation d'enjeux et d'orientations. La synthèse des enjeux environnementaux est présentée en pages 254 à 258.

2.2.1. Remarques thématiques

Bilan de la consommation d'espace

La thématique de la consommation d'espace ne présente pas la structuration évoquée ci-dessus. L'exposé des atouts et faiblesses du territoire n'est pas effectué et les enjeux thématiques n'y sont pas exprimés. Ce n'est qu'à la reprise des enjeux environnementaux qu'est formulé un enjeu qualifié de fort par le SCoT de « *moins consommation d'espaces dédiés à l'habitat* » (page 256). Le travail de cartographie par photo-interprétation mené sur le territoire n'est guère lisible. Il superpose occupation des sols et dynamique d'urbanisation sur une période de 10 ans.

L'enveloppe bâtie du territoire représente une surface totale de 1281 hectares (dont 108 hectares correspondant à des parcelles bâties isolées). L'enveloppe urbaine actuelle correspond à une superficie totale de 1173 ha et comprend 57 hectares estimés de dents creuses et d'espace interstitiel (page 250). Plusieurs méthodes ont été utilisées afin d'appréhender la dynamique d'urbanisation et la consommation d'espace au cours des 10 dernières années. Au final, le rapport de présentation retient un chiffre de 227 ha consommés sur une période moyenne de 12 ans (19 ha/an). Le maintien de ce rythme induirait une consommation d'espace de 285 ha à échéance 2031.

L'Autorité environnementale préconise d'améliorer les cartographies issues des analyses de photo-interprétation. L'estimation globale de 57 hectares d'espace disponible au sein des enveloppes urbaines, mériterait d'être plus détaillée par niveau d'armature, par catégorie d'espace (dents creuses ou espaces interstitiels) et par secteur de territoire.

Volet paysager

Le volet paysager du diagnostic présente un travail d'analyse approfondi aboutissant à une cartographie de synthèse précisant les enjeux des différentes thématiques paysagères. Une part importante de ce travail d'analyse est consacrée au traitement du paysage urbain. Ces analyses aboutissent à une série d'enjeux spatialisés comme ceux du traitement des franges urbaines des enveloppes existantes, des entrées de ville, de la préservation des grands paysages du territoire, etc⁶.

Volet Biodiversité

Le volet « biodiversité » fait la présentation de l'ensemble des dispositifs réglementaires et d'inventaires visant à la protection des espaces naturels, ainsi que de leurs objectifs de protection. La partie « dynamique écologique »⁷, outre le fait de reprendre le contenu du Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE), présente un travail détaillé et spatialisé des espaces réservoirs de biodiversité et du fonctionnement des différents types de corridors écologiques présents sur le territoire du SCoT.

6 Page 199 du rapport de présentation

7 Page 160

Alimentation en eau potable

Le volet « alimentation en eau potable » est exposé au sein du diagnostic du rapport de présentation. La formulation de cette partie relève d'un document technique et n'est pas adaptée à la compréhension par le public. L'Autorité environnementale suggère de la revoir pour en rendre la compréhension plus aisée.

Le diagnostic expose une situation actuelle de saturation de certaines unités de production et des prévisions de saturation de la ressource à 10 ans pour certains bassins versants⁸. Le SCoT retient un enjeu de limitation des prélèvements sur le bassin des Ussets .

Ces éléments d'enjeux constituent une information importante pour la communauté de communes, pour l'évaluation de son projet et la spatialisation de ses objectifs de croissance en lien avec la disponibilité de la ressource en eau.

2.2.2. Caractéristiques des zones susceptibles d'être impactées par la mise en œuvre du schéma

L'état initial de l'environnement réalise une présentation générale des caractéristiques du territoire. Le projet de SCoT comporte peu de projets spatialisés et formule plutôt des orientations de principe par domaine d'intervention. Il existe pourtant un certain nombre de sites annoncés pour lesquels le SCoT comporte des projets. C'est le cas des 12 zones d'activité économiques, dont la ZAE de la Semine prévoyant une extension de 15 hectares et que le SCoT propose d'augmenter à 30 hectares. C'est aussi le cas des espaces d'implantation commerciale réglementés par le Document d'Aménagement Artisanal et Commercial du SCoT (et notamment de l'entrée de ville Nord de Seyssel). C'est enfin le cas des sites de carrières dont le projet de création de la carrière d'Anglefort.

L'Autorité environnementale rappelle que le SCoT doit présenter au sein de l'état initial de l'environnement les caractéristiques des sites susceptibles d'être impactés par la mise en œuvre du schéma.

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

La partie « choix retenus pour établir le PADD et le DOO » effectue une présentation des objectifs du PADD et des orientations du DOO. L'exposé des raisons ayant conduit à retenir ces choix, en particulier vis-à-vis de critères environnementaux, n'est que très partiellement effectué. À l'exception de l'évocation des scénarios démographiques issus d'une étude extérieure, la présentation des alternatives au regard des objectifs de protection de l'environnement n'est pas effectuée.

Dans la partie « choix retenus pour établir le PADD et le DOO », un tableau⁹ présente la dynamique démographique 1999-2014, qui se situe à un niveau de croissance de 2,4 % par an. La partie 2.1 du tome 1.1 du rapport de présentation présente l'analyse des chiffres de population des périodes passées. L'analyse de la démographie et des scénarios d'évolution n'est pas exposée au sein du rapport de présentation. Les éléments de présentation exposés en partie 3.3, concernant l'existence de scénarios, ne se retrouvent nulle part ailleurs au sein du rapport de présentation, et sont annoncés comme issus d'études de diagnostics préalables aux PLH des futurs PLUi. Le taux de croissance démographique global retenu par le SCoT n'est pas affiché. Cependant, les taux de croissance pour chaque niveau de polarité du SCoT sont exposés :

8 Page 120 du rapport de présentation

9 Page 290

1,4 %/an pour les bourgs-centre ; 1,6 %/an pour les pôles complémentaires et 1,8 %/an pour les pôles de proximité. Ceci représente un scénario de croissance élevé, mais modéré par rapport à la croissance soutenue des dernières décennies.

Le tableau des scénarios proposés pour la période 2015-2031 retient un besoin de 3 571 logements. Le travail réalisé pour identifier les potentiels de renouvellement urbain ou de sortie de vacance ramène le chiffre de la construction neuve à 3 372 logements. Les hypothèses permettant de corréliser le scénario démographique retenu et les besoins en logement ne sont pas explicités dans le dossier.

Le lien entre scénario démographique, besoin en logement et besoin de foncier n'est pas exposé : le chiffre d'un besoin de 70 hectares à vocation habitat est construit par diminution de moitié de la consommation d'espace constatée jusqu'à présent, dont sont déduits les besoins en foncier d'activité (35 ha).

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'exposé des choix du projet de SCoT en matière de démographie, d'habitat et de foncier, et d'articulation entre ces trois thématiques, et d'expliquer les choix faits par le SCoT, y compris en termes d'armature territoriale ou de localisation des projets, au regard des enjeux environnementaux.

2.4. Cohérence externe

L'évaluation environnementale expose l'articulation du SCoT avec les documents supérieurs. Sont abordés :

- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée ;
- le plan de gestion des risques inondation Rhône-Méditerranée ;
- Le schéma régional de cohérence écologique Rhône-Alpes ;
- le schéma départemental des carrières et le cadre régional « matériaux et carrières ».

Chacun des objectifs de ces documents entrant dans le champ d'intervention du SCoT est énoncé et fait l'objet d'une présentation de la manière dont le SCoT les prend en compte. De manière plus brève, cette partie est complétée par un inventaire de documents complémentaires de référence que le SCoT a pris en compte afin d'établir son projet¹⁰.

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 de présentation effectue une analyse de la manière dont la mise en œuvre du SCoT pourrait avoir des effets sur l'environnement en chapitre 2 du Tome 1.4. Cette analyse peut être jugée suffisamment critique pour bien évoquer les principales incidences du SCoT sur l'environnement. Les mesures pour diminuer les impacts négatifs sont mentionnées à chaque incidence défavorable, mais la nature de ces mesures (mesure d'évitement, de réduction, ou de compensation des incidences) n'est pas précisée. L'énoncé de chacune des mesures est peu précis, évoquant souvent un ensemble de dispositions du DOO sans les détailler. Ce manque de précision rend difficile le suivi de ces mesures dans le temps et ne permet pas d'évaluer la maîtrise des conséquences négatives sur l'environnement de la mise en œuvre du SCoT.

L'Autorité environnementale recommande de renforcer le lien logique entre les enjeux environnementaux et les incidences notables présentées et de préciser les réponses apportées, en termes de mesures correctrices, aux incidences négatives relevées par l'évaluation environnementale.

¹⁰ « Documents auxquels le SCoT s'est référé » du chapitre 2 du tome 1.3 en page 285 et suivantes du rapport de présentation.

Un chapitre spécifique concerne les incidences du SCoT sur les zones Natura 2000. Cette partie inventorie les projets du territoire pouvant avoir des incidences du fait de leur proximité avec des zonages existants. Quatre projets sont évoqués :

- le projet touristique, espace Nature « Sur Lyand », qui ne comporte pas d'aménagement prévu ;
- les carrières « du Vuache », et « du Planaz » qui sont aujourd'hui autorisées ;
- le projet de nouvelle carrière « d'Anglefort »¹¹.

L'analyse conclut à l'absence d'incidence du SCoT sur la conservation des espèces et des habitats ayant justifié la désignation des sites, mais indique aussi¹² que « *la mise en œuvre du SCoT, en ce qui concerne le développement attendu des sites de carrières inscrits au DOO, est susceptible d'avoir des incidences sur les sites Natura 2000* ».

L'Autorité environnementale recommande de clarifier ce point.

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

Le SCoT propose des modalités de suivi pertinentes sur 13 domaines dont 5 sont présentés comme rattachés à l'environnement. Certaines méthodes de suivi peuvent être jugées comme adaptées et innovantes comme l'analyse de la fragmentation de la trame écologique, le suivi des consommations d'espace et des enveloppes urbaines, le reportage photographique d'évolution des paysages, ou le suivi de la qualité des eaux.

Toutefois le lien de ces indicateurs avec les effets du SCoT qu'ils se proposent de suivre n'est pas établi. Ainsi les incidences prévisibles du SCoT évoquées en chapitre 2 du tome 1.4 ne sont pas mises en relation avec les indicateurs.

2.7. Résumé non technique

Le résumé non technique de l'évaluation environnementale du SCoT se retrouve en fin de document. Cette partie est d'une taille adaptée pour exposer convenablement le contenu du document. Son écriture permet la compréhension par le public des éléments techniques du projet de SCoT. Il est enrichi de tableaux de synthèse permettant de disposer d'une vision d'ensemble du projet.

Il aurait toutefois gagné à comporter un certain nombre de cartographies essentielles permettant de spatialiser l'organisation et les actions du SCoT sur son territoire (armature urbaine, carte du PADD ou du DOO). Le résumé non technique ne comporte pas non plus l'exposé de l'analyse des incidences Natura 2000 et ne rappelle pas les indicateurs de suivi. Plus dommageable, la partie du résumé concernant la justification du projet ne présente pas les objectifs de population, de logements et de consommation d'espace qu'il se fixe.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le résumé non technique concernant le projet porté par le document d'urbanisme, de l'illustrer davantage et de résumer les parties manquantes.

11 Pour les carrières et projet de carrière, le rapport renvoie à l'évaluation des incidences et aux mesures prises dans le cadre des procédures d'autorisation de ces projets.

2.8. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

La présentation de la manière dont l'évaluation a été effectuée ne fait pas l'objet d'une partie spécifique. La page 387 intitulée « éviter les effets défavorables sur l'environnement / proposer des orientations qui auront des effets favorables » expose l'approche globale de l'évaluation environnementale. Les méthodologies plus techniques de l'état initial de l'environnement sont évoquées au sein des parties les concernant (consommation d'espace,...) mais sont parfois absentes comme c'est le cas pour la définition des corridors écologiques ou des enjeux paysagers. La méthodologie de définition des choix et des alternatives de démographie/logement n'est pas présentée.

L'Autorité environnementale recommande, pour apporter une réponse mieux adaptée aux exigences du code de l'urbanisme en matière d'évaluation environnementale (alinéa 6 de l'article R141-2), de regrouper en un chapitre spécifique les différents éléments concernant la manière dont l'évaluation environnementale a été effectuée, et d'éclairer plus systématiquement les lecteurs sur les méthodes utilisées au sein des différents chapitres du document.

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

3.1. Armature et fonctionnement territorial

L'armature urbaine du SCoT et les objectifs de développement projetés à chaque niveau de pôle, ne sont pas présentés en lien avec les territoires environnants. Les proximités d'Annecy, de Genève et de l'agglomération de Bellegarde constituent des polarités supérieures jouant un rôle dans le fonctionnement quotidien du territoire « Usse et Rhône ». Le rapport à Bellegarde est évoqué ponctuellement sur la question de l'urbanisme commercial ou du paysage, à juste titre.

Le maillage territorial retenu par le PADD se structure sur 2 pôles-centres, 7 pôles complémentaires, 16 pôles de proximité. Toutes les communes du SCoT se trouvent classées au sein d'un de ces trois niveaux « d'armature ». Les 16 communes constituant les « pôles de proximité » apparaissent comme constituant un niveau d'armature par défaut.

En 2014, les pôles-centres représentent 28 % de la population du territoire soit 5501 habitants et les pôles de proximité 34 % de la population du territoire, soit 6881 habitants). Or, le projet de SCoT fixe des objectifs de 24 % de l'offre de logement aux 2 « bourg-centres » (niveau 1), 34 % de l'offre de logement pour les « pôles complémentaires » (niveau 2) et **42 % aux « pôles de proximité »** (niveau 3). Par rapport à la situation actuelle, il apparaît ainsi que les objectifs du SCoT privilégient la croissance des pôles de proximité. Ceci va dans le sens d'un développement de la périurbanisation au sein du territoire.

Au global, on note une tendance du projet de SCoT à définir des développements n'intégrant pas suffisamment les influences extérieures et susceptibles d'organiser une diffusion générale de la périurbanisation au sein du territoire.

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

3.2.1. La consommation d'espace générale

Le SCoT vise un objectif de diminution de 50 %¹³ du niveau de consommation d'espace annuel, par rapport à la période antérieure. La consommation maximale d'espace possible affichée par le SCoT est de 105 hectares, dont 70ha pour l'habitat et 35 ha pour les activités, ce chiffre n'intégrant pas l'optimisation de l'enveloppe urbaine, dont les « espaces de réception »¹⁴ (57 hectares) et le projet d'extension en cours de la ZAE de la Semine « ZAC III » (15 hectares).

L'identification de ce besoin foncier de 105 ha maximum n'apparaît pas claire : sur la base de l'objectif annoncé de diminution de 50 % du rythme consommation, qui a été de 19ha/an sur 15 ans, on aboutit en effet à 142 ha. L'évaluation environnementale annonce quant à elle un taux annuel de 7 hectares par an correspondant à 60 % du rythme constaté¹⁵. Enfin, la délibération d'arrêt du SCoT fait mention d'autres chiffres encore : 135 hectares mobilisés pour le projet de SCoT, dont 40 ha prélevés en dents creuses, 15 ha en zone d'espace interstitiel et 80 ha en urbanisation par extension.

L'Autorité environnementale recommande d'homogénéiser les chiffres concernant la consommation d'espace au sein des différents documents du SCoT et de mieux exposer et justifier la construction du chiffre objectif annoncé.

Le besoin foncier global en matière d'habitat correspond à la réalisation de 3372 logements neufs (arrondi à 3400 par le DOO). Cette croissance reste significative pour un territoire peu urbain, bien que bénéficiant des influences des agglomérations environnantes et d'accessibilité autoroutière. Ce développement important pose la question de sa régulation par territoire et de son phasage.

Le SCoT fournit une méthodologie assez aboutie de délimitation de la tache urbaine existante permettant aux communes de disposer du même référentiel méthodologique, ce qui sera très utile pour la traduction des dispositions du SCoT dans les PLUi.

L'Autorité environnementale relève une faible spatialisation des projets de développement urbain. L'importante production en logements répartie sur le territoire semble faire peu l'objet de conditions de coordination territoriale et de phasage en lien avec les enjeux environnementaux et paysagers de croissance des enveloppes urbaines, le DOO se limitant à émettre les principes d'urbanisation qui devront être développés par les PLUi.

3.2.2. La consommation d'espace à vocation d'habitat

Le calcul effectué à partir des perspectives possibles de forme urbaine la moins dense permise par le DOO¹⁶ et selon les objectifs de production de logements par typologie conférés aux différents niveaux d'armature urbaine, aboutit à une emprise maximale de 127 hectares. Le DOO fixe des règles de consommation maximum pour l'habitat de 70 hectares en extension et recense une capacité de 57 hectares en espace de

13 p.61 du DOO « la diminution de la consommation moyenne annuelle par rapport à la période antérieure, correspond à au moins 50 % » soit 105 hectares

14 Les espaces de réception (ER) sont composés des dents creuses (DC) et des espaces interstitiels (EI). Les dents creuses sont des tènements de moins de 2 000m². Les espaces interstitiels sont des tènements de plus de 2000m² et de moins de 5000m² (définition en page 63 du DOO)

15 Rapport de présentation p.307

16 p.61 du DOO

réception, soit un total de 127 hectares. Ce chiffre, qui n'intègre pas les opérations de renouvellement urbain, correspond au foncier nécessaire à la mise en œuvre du projet de SCoT selon le scénario le moins dense permis par les règles du DOO.

La ventilation de l'offre de logement retenue selon l'armature urbaine, établie en fonction des rythmes de croissance de population, ne semble pas donner vocation de centralité aux têtes de réseaux de l'armature territoriale. Elle oriente le SCoT vers un développement périurbain synonyme de forme urbaine peu dense et de forte dépendance aux déplacements motorisés pour les ménages du territoire.

Ces éléments de déséquilibre de l'armature s'accompagnent aussi d'une faible exigence vis-à-vis des formes urbaines développées. Le SCoT vise à orienter les tendances vers plus de densité de logements et notamment en promouvant l'habitat intermédiaire. Cette promotion pédagogique et incitative¹⁷ se traduit au sein de l'orientation A1-PG3 du DOO. Un minimum de 60 % de logements collectifs et un maximum de 10 % de logements individuels sont ainsi fixés dans les deux bourgs-centres. Les effets en termes de gestion économe de l'espace sont cependant atténués par la part minoritaire de ces bourgs dans le volume total de production de logements neufs prévus : ce sont les villages (pôles de proximité), où il n'y a pas de minima de logements collectifs fixé, mais un maximum de 50 % de logements individuels, qui accueilleront le plus de logements.

L'Autorité environnementale recommande que soit engagée une réflexion visant à définir, au-delà des recommandations et des éléments pédagogiques utilement présents dans le rapport de présentation, une plus forte maîtrise des formes urbaines développées et un meilleur équilibre entre centres et périphéries. En effet, ces éléments du projet de SCoT ne concourent pas, dans leur version actuelle, à limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles.

3.2.3. La consommation d'espace à vocation économique

Le SCoT prévoit le confortement et/ou le développement des 12 zones d'activité économiques (ZAE) recensées sur le territoire. Le besoin foncier économique est identifié à hauteur de 35 hectares, ne comprenant pas l'extension actuelle de la ZAE de la Semine (15ha). Un projet d'extension supplémentaire de cette ZAE portée par le SCoT, porterait à 30 ha la somme de ces deux extensions.

Bien que cela ne soit pas mentionné au DOO, le SCoT permet le développement de « micro-sites » à vocation d'activité¹⁸ correspondant à des emprises de moins de 5000 m². La localisation et le nombre de ces sites ne sont pas identifiés, mais relèvent bien de l'enveloppe du foncier économique. À ces chiffres se rajoutent les emprises commerciales encadrées par le DAAC au sein du schéma.

L'Autorité environnementale constate la présence dans le SCoT d'un projet d'extension non mentionné au sein de l'étude d'impact de l'extension de la ZAE de la Semine¹⁹ qui évoquait des incidences notables du projet sur l'environnement. Par ailleurs, le développement de micro-sites non planifiés et non quantifiés, tout comme le développement commercial, interrogent sur leur pertinence au regard du besoin effectif en d'espaces à vocation économique.

Le Document d'orientation et d'objectifs comporte une partie ayant valeur de Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC)²⁰ qui détermine les conditions d'implantation des équipements. Ces

17 Éléments de langage et illustrations au sein du rapport de présentation p.295.

18 Page 301 du rapport de présentation

19 l'extension de la ZAE de la Semine a fait l'objet d'un avis de l'AE le 14/08/2017

20 Orientation B2, PG3 page 44

conditions doivent privilégier²¹ la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties, l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement. Elles portent également sur la desserte de ces équipements par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes ainsi que sur leur qualité environnementale, architecturale et paysagère, notamment au regard de la performance énergétique et de la gestion des eaux. Le DAAC du SCot Usse et Rhône se limite à la définition des trois niveaux de pôles commerciaux (pôles de proximité²², pôles principaux, pôles périphériques), la délimitation de périmètre d'espace préférentiel pour deux des niveaux de pôles et une localisation autorisée des commerces selon leur taille. Cette localisation ne permet pas l'implantation de commerces de plus de 300 m² dans les pôles de proximité et ne permet pas celle des commerces de moins de 300 m² dans les pôles périphériques.

L'Autorité environnementale constate un effet limité, au regard d'objectifs de bonne prise en compte de l'environnement, des orientations prises par le DAAC en matière de réglementation des implantations commerciales, et suggère que le DAAC pourrait pertinemment décliner les thématiques propres à l'urbanisme commercial issues de la carte des enjeux de traitement du paysage (page 71), dont notamment les secteurs de traitement d'entrée de ville, la structuration des franges de l'enveloppe urbaine et/ou l'amélioration de la lisibilité et la qualité des séquences paysagères de bords de voie.

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

Deux cartographies peuvent être utilisées concernant la protection des espaces naturels et des continuités écologiques : la carte de l'état initial de l'environnement et la carte 6 de l'orientation C1 du DOO²³. Avec les difficultés de lecture des documents (cf. remarques générales), il est noté une divergence de typologie et l'apparition de corridors sur le document du DOO absents de l'état initial de l'environnement.

Le DOO définit une structuration du territoire du SCoT selon trois catégories d'espaces sensibles et/ou structurants et trois catégories d'axes de circulation des espèces²⁴. L'analyse des orientations et la couverture des espaces identifiés montre une bonne identification des espaces à protéger et des orientations du SCoT visant à la protection de ces espaces. Toutefois, les règles du DOO concernant la préservation de l'armature et les fonctionnalités écologiques apparaissent peu prescriptives et renvoient à l'identification détaillée par les PLU. Les espaces de classe 1, comportant notamment les zones Natura 2000 et les ZNIEFF de type 1, ne sont pas affirmés comme strictement protégés de l'urbanisation. Ainsi il est possible d'urbaniser en extension des enveloppes urbanisées au sein de ces espaces constituant le plus haut niveau de protection du SCoT²⁵, pour permettre la réalisation des « projets structurants » du DOO (les projets structurants n'étant pas définis au sein du DOO).

Le DOO ne donne pas non plus d'orientation concernant les trois niveaux de corridors.

21 Article L.141-17 du code de l'urbanisme

22 Le terme du DAAC de « pôle de proximité » et le même que celui d'un des niveaux de l'armature urbaine du SCoT et peut entretenir la confusion. Le terme de « pôles principaux » est dénommé aussi « pôle de centralité » dans le même document : il serait utile d'homogénéiser les appellations.

23 Page 165 du rapport de présentation et carte p66 du DOO

24 Il s'agit des espaces de classe 1 à 3, des corridors écologiques, des principaux axes de déplacements de la grande faune et des principales continuités écologiques

25 Il est introduit en responsabilité des PLUi l'identification des « espaces de bon fonctionnement des cours d'eau ». Bien qu'amenant à une préservation des cours d'eaux, cette notion n'est pas introduite par le DOO (ils semblent rattachés à aucune typologie de la trame écologique du DOO, et n'est pas localisée sur la carte 6.

Au global, on relève dans le dossier une bonne identification des espaces naturels à préserver et un travail détaillé concernant l'identification des fonctionnements et circulations des espèces venant décliner de façon adaptée les orientations du SRCE Rhône-Alpes sur le territoire du SCoT. **L'Autorité environnementale recommande toutefois que le principe de non-atteinte des espaces naturels à fort enjeux de conservation soit affirmé au sein du DOO.** En effet, les règles édictées sont faiblement prescriptives et comportent de nombreuses exceptions.

En particulier, les zones Natura 2000 sont incluses dans les espaces naturels de classe 1, au sein desquels peuvent être autorisés la réalisation des « projets structurants » inscrits au DOO²⁶, l'aménagement du bâti et des infrastructures existantes, les équipements liés au traitement de l'eau, les sentiers VTT ou encore les infrastructures de production d'énergie renouvelable. Il est donc délicat d'affirmer que les règles du SCoT ne comportent pas de risque d'incidence dommageable sur le zonage Natura 2000, alors que celui-ci n'est pas affirmé par le SCoT comme devant être strictement protégé.

L'Autorité environnementale recommande d'engager une réflexion visant à compléter voire amender la rédaction de l'orientation C1 afin de garantir la protection des espaces de catégorie 1 et notamment des zones du réseau Natura 2000.

3.4. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain

L'analyse des enjeux paysagers effectuée au sein de l'état initial de l'environnement ayant identifié les enjeux d'aménagement paysager a été inscrite au sein des orientations du DOO : une carte de l'armature paysagère localise et qualifie les principaux enjeux²⁷. Sa traduction dans le DOO en matière de prescription, qui renvoie aux PLUi, est toutefois limitée.

3.5. Préserver la ressource en eau

Le territoire « Usse et Rhône » présente un bilan quantitatif relativement déficitaire en eau. Avec le développement de l'urbanisation et l'augmentation de la population attendue (hausse de 5800 habitants, 3600 logements et 2 zones d'activité économique), la situation future pourrait s'avérer tendue sur certaines communes, notamment en année peu pluvieuse ou en période d'étiage. Si l'adéquation besoins/ressources à l'échelle des grands bassins gomme les déficits, le bilan à l'échelle du territoire du SCoT reste à équilibrer avec des interconnexions. Le rapport de présentation rappelle la nécessité de geler les prélèvements sur la ressource du bassin versant des Usse et préconise un diagnostic de réseau.

L'Autorité environnementale préconise d'engager une réflexion visant à définir, à l'échelle du SCoT, un phasage des développements urbains sur les secteurs en déficit, en lien avec la ressource en eau disponible.

3.6. Mobilité durable

Le projet de SCoT se prononce en faveur du développement de la mobilité durable et des transports en commun. Mais l'absence de projet structurant y ayant trait limite les capacités d'intervention du SCoT dans le domaine. Le PADD se prononce pour un accompagnement des équipements existants : la fonction multimodale de la gare de Seyssel, l'entretien des routes existantes support de transports en commun

26 La notion de « projets structurants » n'est pas formellement définie au sein du DOO.

27 Orientation C2, carte 7

routiers, l'encouragement de pratiques vertueuses et de l'offre en transport collectifs en lien avec la polarisation, etc²⁸.

L'organisation de l'armature urbaine, ainsi que les objectifs de logements et de formes urbaines privilégiant la maison individuelle, vont cependant dans le sens d'une périurbanisation et de l'étalement urbain, constituant une augmentation des freins au développement des transports en commun et à l'objectif de réduction du « tout voiture ».

L'Autorité environnementale relève peu d'intervention du SCoT en matière d'amélioration de la mobilité durable. Elle recommande d'engager une réflexion visant à trouver les moyens de pallier l'effet induit par le développement de logements en périphéries et à créer un lien entre la desserte en transport en commun des territoires et le développement urbain dans le but de chercher à inverser les tendances observées à cet égard sur le territoire.

28 Objectif 1.1b du PADD page 8 et 9