



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de schéma de cohérence territoriale
du Livradois-Forez (63)**

Avis n° 2019-ARA-AU-650

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 14 mai 2019 à Clermont-Ferrand. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Livradois-Forez.

Étaient présents et ont délibéré : Catherine Argile, François Duval, Jean-Paul Martin, Jean-Pierre Nicol.

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

Entre les 14 et 19 mai 2019, des échanges complémentaires par voie électronique entre les membres présents le 14 mai ont permis la mise au point finale de l'avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par le parc naturel régional du Livradois-Forez, le dossier ayant été reçu complet le 19 février 2019.

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée et a transmis un avis le 8 avril 2019.

Ont en outre été consultés :

- l'architecte des bâtiments de France de l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine du Puy-de-Dôme, qui a produit une contribution le 03 avril 2019 ;
- le directeur départemental des territoires du Puy-de-Dôme, qui a produit une contribution le 13 mai 2019.

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.

Pour chaque plan ou document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. 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).

Synthèse de l'Avis

Le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Livradois-Forez, qui occupe la partie Est du département du Puy-de-Dôme, regroupe 84 000 habitants (2015) dans 102 communes réparties en 3 intercommunalités. 84 de ces communes font partie du parc naturel régional (PNR) Livradois-Forez. Ce territoire a connu une forte baisse démographique entre 1968 et 1999 (-9%) ; depuis 2000, sa population s'est stabilisée au global mais la situation est très différente selon les secteurs, du fait notamment de l'influence des agglomérations voisines (Clermont-Ferrand, Vichy, Saint-Étienne). Situé en grande partie en zone de montagne, il dispose d'une grande richesse paysagère et environnementale.

Le projet de SCoT, dont la mise en œuvre est prévue sur la période 2020-2038, prévoit d'atteindre 91 000 habitants, soit un taux de croissance annuel moyen de +0,35 %/an, très ambitieux au regard des tendances passées. Pour ce faire, il prévoit la production d'environ 7 000 nouvelles résidences principales (réhabilitation ou constructions nouvelles), prioritairement en remobilisant des logements vacants et en densification à l'intérieur de l'enveloppe urbaine, ainsi qu'en extension. Le besoin de foncier à mobiliser est évalué à 289 hectares pour l'habitat, dont au maximum 156 ha en extension, et à 166,8 ha pour les zones d'activités, dont 69,3 ha en densification des zones déjà existantes et 97,5 ha en extension.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux de ce projet de SCoT sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace,
- la préservation des fonctionnalités des milieux naturels et de la biodiversité remarquable ou ordinaire qu'ils abritent ;
- la préservation des paysages remarquables, caractéristiques de l'identité du territoire.

Le rapport de présentation est de bonne qualité générale, détaillé de façon proportionnée aux enjeux et bien illustré. Il présente cependant quelques insuffisances sérieuses pour lesquelles l'Autorité environnementale formule des recommandations, en particulier en ce qui concerne :

- l'évaluation des surfaces urbanisées et de la consommation d'espace au cours de la décennie passée,
- la justification des choix au regard des différentes options possibles et de leurs conséquences sur l'environnement,
- l'articulation avec la charte du PNR.

Le projet de SCoT prend globalement bien en compte, à son échelle, les enjeux liés à la biodiversité et aux milieux naturels, aux continuités écologiques, au paysage et au patrimoine bâti.

Il affirme l'ambition de limiter la consommation d'espace, qui est le facteur majeur d'impacts négatifs sur l'environnement. Il conforte en valeur relative les pôles les plus importants mais cette priorité reste très modérée, ce qui ne contribue pas à la modération de la consommation d'espace. Ses prescriptions privilégient clairement la reconquête des logements vacants, qui pourtant continueront à augmenter, ainsi que la densification à l'intérieur de l'enveloppe bâtie. Cependant, pour l'habitat, la façon dont en pratique on pourra vérifier que ces différentes prescriptions sont bien mises en œuvre par les documents d'urbanisme locaux n'apparaît pas totalement aboutie. L'Autorité environnementale recommande de préciser ces prescriptions de façon à garantir que leur déclinaison à l'échelle locale permettra le respect de leurs objectifs à l'échelle du SCoT.

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

Avis détaillé

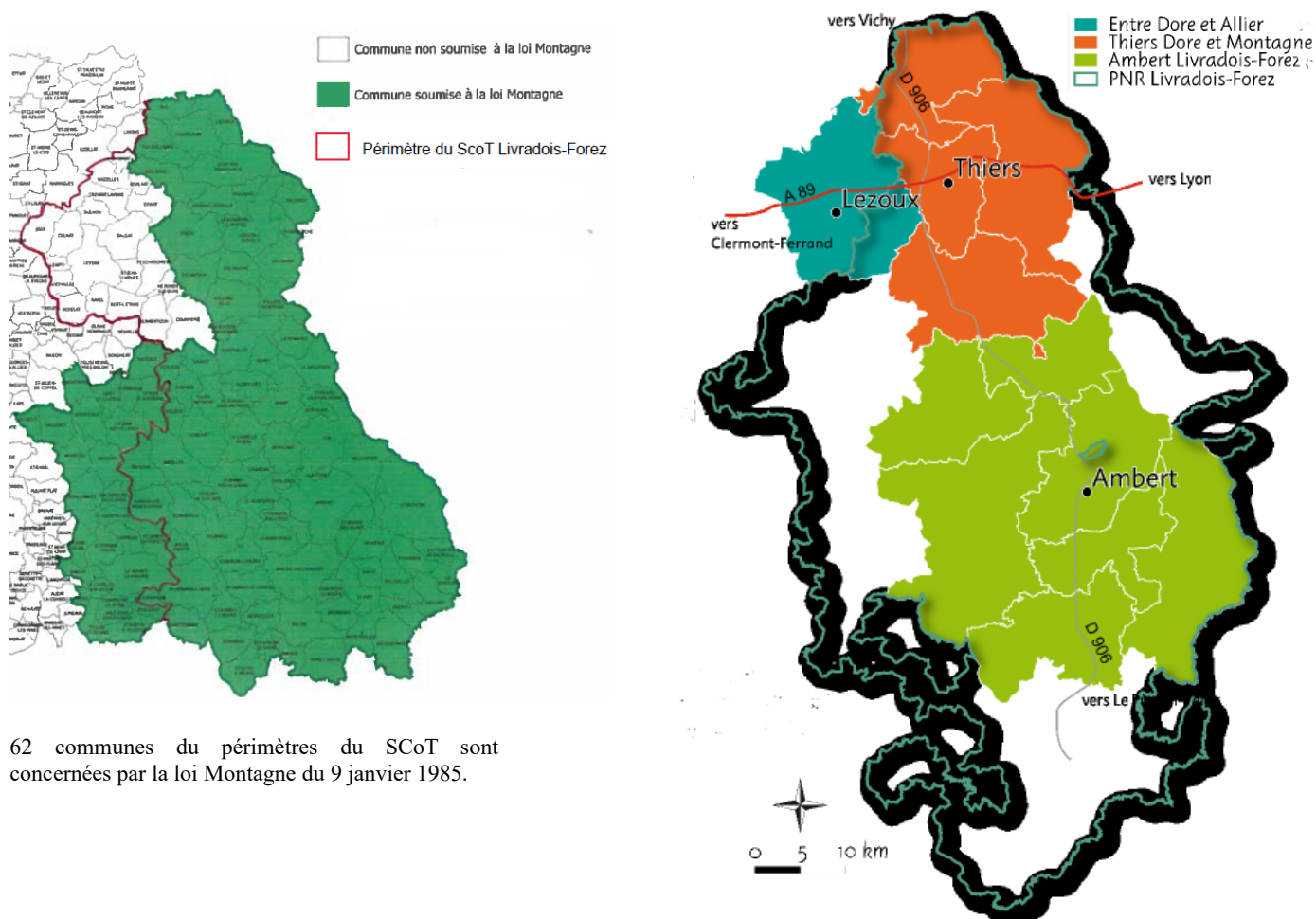
1. Contexte, présentation du projet de SCoT et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2. Présentation du projet de SCoT.....	6
1.3. Principaux enjeux environnementaux.....	7
2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	7
2.1. Présentation générale du rapport.....	7
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	8
2.2.1. Identité paysagère.....	8
2.2.2. Milieux naturels et biodiversité.....	8
2.2.3. Espaces agricoles.....	9
2.2.4. Démographie.....	9
2.2.5. Consommation d'espace et potentiel de densification.....	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.....	11
2.4. Articulation du projet avec les autres plans et programmes.....	14
2.4.1. Articulation avec les documents de rang supérieur.....	14
2.4.2. Articulation avec les territoires limitrophes.....	15
2.5. Incidences notables probables du SCoT sur l'environnement, et mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	15
2.6. Critères, indicateurs et mobilités retenues pour le suivi des effets.....	16
2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale.....	16
2.8. Résumé non technique.....	16
3. Qualité de la prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT.....	17
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	17
3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques.....	18
3.3. Préservation et valorisation du paysage et du patrimoine bâti.....	18

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

1.1. Contexte et présentation du territoire

Le territoire du SCoT du Livradois-Forez, d'une superficie de 2 080 km², est situé en Auvergne-Rhône-Alpes et occupe la partie Est du département du Puy-de-Dôme. Il regroupe 84 063 habitants (données INSEE, population 2015) répartis en 102 communes pour 3 intercommunalités¹.

Le périmètre classé « parc naturel régional Livradois-Forez » concerne 84 des 102 communes du territoire du SCoT dont la totalité du périmètre de la communauté de communes Ambert Livradois-Forez et 25 des 30 communes de la communauté de communes Thiers Dore et Montagne.



(Source : Rapport de présentation, livret 1, page 6)

Le territoire est marqué par l'agriculture qui est un facteur d'identification du paysage et présente un enjeu socio-économique fort lié à la transmission des exploitations. Il en est de même du secteur économique

1 Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont au nombre de 3 depuis le 1^{er} janvier 2017 : Entre Dore et Allier (14 communes), Thiers Dore et Montagne qui regroupe 4 ex-EPCI (30 communes) et Ambert Livradois Forez qui regroupe 7 ex-EPCI (58 communes)

historiquement lié à la présence et à la valorisation de ressources propres au territoire².

Marqué par des influences géographiques diverses, le développement de l'urbanisation est inégal sur un territoire qui reste dépendant des agglomérations limitrophes (Clermont-Ferrand, Vichy, Saint-Étienne).

Le territoire, concerné pour une grande partie par la loi Montagne du 9 janvier 1985, est caractérisé par une richesse paysagère et environnementale qui conforte son attrait touristique. Les milieux naturels possèdent une forte valeur écologique et paysagère ; on peut relever notamment : 350 km² de périmètres identifiés pour leur très forte valeur écologique (soit 17 % de sa surface³), 13 sites Natura 2000 et 94 ZNIEFF de type I (14 % du territoire), 9 ZNIEFF de type II (47,3 % du territoire) et 50 zones humides inventoriées par le SAGE de la Dore.

1.2. Présentation du projet de SCoT

L'élaboration du SCoT a été prescrite le 3 juillet 2015, portée par le syndicat mixte du parc naturel régional Livradois-Forez. Le SCoT exprime le projet du territoire du Livradois-Forez pour les 20 prochaines années (2020-2038).

Le projet d'aménagement et de développement durable rappelle les principaux enjeux du territoire définis dans le SCoT⁴, que l'on pourrait résumer de la façon suivante :

- Valoriser le positionnement géographique du territoire et rompre l'isolement relatif du secteur d'Ambert en développant les échanges avec l'extérieur, notamment les agglomérations d'Issoire, Clermont-Ferrand, Vichy et en renforçant les échanges avec l'agglomération du Puy-en-Velay et l'espace Montbrison/Saint-Etienne ;
- Combiner la valorisation des ressources qui représentent un fort potentiel de développement économique⁵ avec leur nécessaire préservation.

Pour répondre à ces enjeux, le PADD affiche une ambition principale et deux axes stratégiques (déclinés en 12 objectifs) :

- « Une attractivité renforcée » (ambition)
- « Renforcer les conditions d'accueil en les adaptant aux évolutions socio-démographiques et d'habitat » (axe 1)
- « Valoriser les ressources locales pour développer les activités et l'emploi » (axe 2).

Le SCoT s'inscrit dans la perspective d'atteindre 91 073 habitants à l'horizon 2038, soit l'accueil d'environ 7 000 habitants supplémentaires par rapport à 2015⁶ pour un taux de croissance annuel de la population d'environ + 0,35 %/an.

Le projet prévoit de conforter l'armature territoriale en structurant le territoire en quatre niveaux de polarités, tout en donnant la possibilité à chacune des communes du territoire de maintenir une capacité d'accueil de nouvelles populations⁷.

Le projet de SCoT oriente la dynamique démographique de façon différenciée selon les espaces péri-urbains et les espaces ruraux de montagne. Il prévoit un besoin d'environ 7 000 nouvelles résidences principales

2 Métaux, plasturgie, textile, orfèvrerie, emballage, chimie, exploitation du bois, cuir

3 PADD, p.10

4 PADD, p.7

5 Filière bois, agro-alimentaire, activités industrielles, tourisme

6 L'augmentation de population entre 2015 et 2020 (année de mise en œuvre du SCoT) est évaluée à environ +1 500 habitants. L'augmentation prévue pendant la durée du SCoT (2020-2038) serait donc d'environ +5 500 habitants.

7 PADD, p.16-17

(réhabilitation ou constructions nouvelles) pour atteindre l'objectif démographique sur la base d'une taille des ménages passant de 2,15 en 2015 à 2,02 en 2038⁸. Il prévoit de produire ces logements⁹ prioritairement en remobilisant des logements vacants et des friches industrielles, agricoles et économiques, puis en dents creuses, au sein du bâti existant, et enfin en extension des enveloppes urbaines, ainsi que leur répartition selon l'armature territoriale définie dans le PADD (par EPCI et par types de pôles). Le besoin de foncier à mobiliser est de 289 hectares pour l'habitat, dont au maximum 156 ha en extension de l'enveloppe urbaine¹⁰.

Le projet économique porté par le SCoT prévoit également un potentiel de 166,8 ha de disponibilité foncière pour les zones d'activités, dont 69,3 ha en densification des zones déjà existantes et 97,5 ha en extension¹¹.

1.3. Principaux enjeux environnementaux

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du SCoT du Livradois-Forez sont :

- la maîtrise de la consommation de l'espace, aussi bien par les projets d'urbanisation à vocation d'habitat que ceux à vocation d'activité, ainsi que celle des déplacements qui en sont la conséquence ;
- la préservation des fonctionnalités des milieux naturels et de la biodiversité remarquable ou ordinaire qu'ils abritent ;
- la préservation des paysages remarquables, caractéristiques de l'identité du territoire.

2. Qualité et pertinence des informations fournies par le rapport de présentation

2.1. Présentation générale du rapport

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme consiste en une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet de document d'urbanisme au regard des incidences de sa mise en œuvre sur l'environnement. Le rapport de présentation doit ainsi retranscrire cette démarche en intégrant notamment une analyse de l'état initial de l'environnement, une justification des choix effectués, une évaluation des incidences du projet de document ainsi qu'une description des mesures prises par la collectivité pour éviter, réduire ou compenser les éventuels effets négatifs prévisibles¹².

Le rapport de présentation du SCoT Livradois-Forez est ainsi composé de 8 livrets :

- livret 1 « *Diagnostic territorial, socio-économique et spatial* » ;
- livret 2 « *État initial de l'environnement* » ;
- livret 3 « *Justification des choix* » ;
- livret 4 « *Espaces dans lesquels les documents d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation* » ;
- livret 5 « *Articulation du projet avec les documents cadres de rang supérieur* » ;

8 Livret 3 (Justification des choix), page 27 à 29

9 DOO, p. 25-26

10 DOO, p.33

11 DOO, p.55

12 Code de l'urbanisme, article R. 141-2

- livret 6 « *Analyse des incidences sur l'environnement* » ;
- livret 7 « *Résumé non technique* » ;
- livret 8 « *Indicateurs de suivi et de mise en œuvre* ».

Il convient de souligner que l'analyse du territoire est illustrée de cartographies et de tableaux synthétiques qui contribuent à la bonne qualité générale du dossier.

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

L'état initial du territoire est présenté dans les livrets 1 et 2 du rapport de présentation. Dans l'ensemble, détaillé de façon proportionnée et bien illustré, il est de qualité, mise à part une insuffisance sérieuse sur la consommation d'espace (cf. 2.1.5 ci-après).

En particulier, les livrets 1 et 2 du rapport de présentation illustrent bien les caractéristiques de ce territoire rural et forestier où les espaces naturels, forestiers et agricoles occupent la quasi-totalité de l'espace (98 % du territoire). Le dossier met bien en évidence le caractère exceptionnel des paysages et du patrimoine naturel ainsi que l'impact d'une urbanisation historiquement dispersée sur leur possible dégradation. Il propose des cartes pertinentes pour prendre la mesure des enjeux environnementaux et de l'impact d'une urbanisation non maîtrisée.

L'analyse de l'état initial permet d'identifier les enjeux principaux et de prendre la mesure des atouts et faiblesses relatifs à l'ensemble des thématiques environnementales. Cependant, les enjeux issus de cette analyse ne sont pas clairement présentés dans l'état initial (livrets 1 et 2). Par contre, ils sont présentés et hiérarchisés, de façon globalement pertinente, dans le livret 3 relatif à la justification des choix¹³, à l'exception notable de ceux relatifs aux milieux naturels. Pour une meilleure compréhension de ces enjeux, il serait très souhaitable que ces enjeux soient présentés et hiérarchisés dès l'état initial.

2.2.1. Identité paysagère

La présentation illustre l'enjeu fort que représente le paysage dans le secteur du Livradois-Forez, aussi bien en termes d'ensembles paysagers que de patrimoine naturel et bâti.

Des cartographies permettent de localiser et caractériser les éléments constitutifs du paysage. Le rapport de présentation s'appuie sur les éléments du schéma paysager du PNR Livradois-Forez de 2008¹⁴ pour localiser les 9 ensembles paysagers qui constituent le paysage du territoire couvert par le ScCoT. Il souligne également les enjeux paysagers « prioritaires » comme la préservation de l'identité paysagère du territoire ou encore le maintien ou l'identification de points de vue paysagers.

Toutefois, la banalisation des paysages étant à juste raison considérée comme un enjeu fort pour le territoire, il aurait été pertinent de compléter les éléments datant de 2008 par une analyse de l'évolution des paysages au cours des dix dernières années.

2.2.2. Milieux naturels et biodiversité

Les différents zonages réglementaires et de protection (ZNIEFF, ENR, Natura 2000), sont correctement identifiés et localisés, de même que les différents milieux aquatiques. Toutefois, en ce qui concerne les zones humides, seules celles du périmètre du SAGE de la Dore sont présentées¹⁵ ; le dossier mériterait d'être complété pour les zones humides situées en dehors du périmètre de ce SAGE.

13 cf. livret 3, p. 5 à 15

14 Livret 2, page 13

15 cf. livret 2, p. 27 à 30

Ces éléments démontrent la richesse du territoire en termes de biodiversité et donc la nécessaire vigilance sur le développement de l'urbanisation.

Les causes potentielles d'impact négatif sur ces milieux sont identifiées : intensification des pratiques pastorales, fermeture du paysage, artificialisation du sol. La référence à la charte du PNR Livradois-Forez est souvent utilisée pour souligner la volonté de préservation de ces milieux.

2.2.3. Espaces agricoles

Les espaces agricoles représentent 48 % du territoire (données 2012)¹⁶. L'élevage est l'activité dominante sur le territoire. Celui-ci connaît une baisse significative du nombre d'exploitations agricoles et des emplois liés à cette activité, concomitante avec l'agrandissement de la taille des exploitations. Les prairies, caractéristiques du paysage, représentent plus des trois quarts des surfaces cultivées déclarées à la politique agricole commune¹⁷ ; les estives apparaissent comme une des particularités du territoire et restent prisées par les agriculteurs.

Afin de mieux valoriser les productions et permettre le maintien des agriculteurs sur le territoire, la solution de la diversification des activités liées à l'agriculture (vente des produits transformés à la ferme, agrotourisme) se développe sur le territoire du SCoT. Un de ses enjeux est de maintenir une agriculture fragilisée sur un territoire où sont malgré tout localisées trois appellations d'origine protégée (AOP) : Fourme d'Ambert, Fourme de Montbrison et Bleu d'Auvergne.

L'analyse du SCoT, basée sur des données de 2012, est enrichie par des cartes qui illustrent la couverture agricole et soulignent la dispersion des sièges d'exploitation sur le territoire. Par contre, elle n'étudie pas les enjeux éventuels relatifs à des secteurs géographiques qu'il serait nécessaire ou souhaitable de préserver de toute urbanisation.

2.2.4. Démographie

Le territoire a connu une forte baisse démographique entre 1968 et 1999, avec une perte de 9,3 % de la population en 30 ans¹⁸. La situation actuelle est à la stabilisation, marquée par le vieillissement de la population. Elle reste cependant inégale entre les communautés de communes, du fait notamment de l'influence des agglomérations voisines (Clermont-Ferrand, Vichy, Saint-Étienne). Les communautés de communes « Entre Dore et Allier » et « Ambert » bénéficient de ces influences positives, contrairement au secteur de Thiers qui, comme l'ensemble des zones montagneuses du Livradois-Forez, est marqué par une certaine désertification.

L'analyse est claire et cerne bien les différences entre les différentes parties du territoire¹⁹. Cependant, les éléments présentés sont déjà un peu anciens, les données les plus récentes concernant l'année 2012. L'analyse de l'état initial aurait mérité d'être actualisée avec des données plus récentes²⁰.

2.2.5. Consommation d'espace et potentiel de densification

Les éléments relatifs à l'évaluation de la surface artificialisée et de la consommation d'espace aux cours de la décennie précédente sont présentés dans les livrets 1, 2 et 3²¹.

16 Livret 1, page 64

17 Livret 1 page 69

18 Livret 1, page 8

19 Livret 1, page 13

20 On peut d'ailleurs noter que, dans le livret 3, le rapport de présentation présente et utilise des données de 2015 pour la justification des choix.

21 cf. livret 1, p. 128 à 140 ; livret 2, p. 10 ; livret 3, p. 16 à 20.

Le livret 2 indique que la base de données européenne Corine Land Cover²² permet d'évaluer globalement la surface artificialisée totale du territoire à 4 754 ha en 2012.

Les livrets 1 et 3 présentent une méthode d'évaluation fondée sur l'exploitation des fichiers fonciers « MAJIC » de la Direction générale des finances publiques (DGFiP) qui, sur la base de la surface des parcelles concernées par une construction, de la date de la construction et de la nature de son usage, permet de calculer la surface artificialisée à une date donnée pour chaque usage (habitat, activité économique...). Cette méthode, qui se base sur la surface des parcelles concernée, est en principe beaucoup plus précise que la précédente. Elle présente cependant deux difficultés :

- les superficies non cadastrées (voirie publique, certains bâtiments publics, ...) ne sont pas prises en compte ;
- certains bâtiments ont été construits sur de très grandes parcelles (parfois plusieurs hectares) et la totalité de ces parcelles est prise en compte alors que seule une petite partie est réellement artificialisée.

Pour corriger les errements liés à cette deuxième difficulté (grandes parcelles) et approcher autant que faire se peut la réalité de la consommation d'espace, différentes méthodes sont possibles. Le rapport présente de façon claire la méthode qui a été retenue²³. Les résultats obtenus avec cette méthode laissent interrogatif :

- l'espace urbanisé est évalué à 7 708 ha en 2005 et 8 816 ha en 2015, soit +62 % à +85 % par rapport à celui évalué avec Corine Land Cover ;
- les 920 parcelles de plus de 2 ha représentent 5 384 ha, soit à elles seules 61 % de la surface urbanisée totale. Or, l'incertitude sur la part de ces parcelles qui est réellement urbanisée est considérable²⁴. Le résultat final ainsi calculé est donc entaché d'une très forte incertitude, d'un niveau bien supérieur à l'évolution calculée entre 2005 et 2015.

Il apparaît donc que les chiffres présentés présentent des incertitudes d'un niveau tel qu'il n'est pas possible de les utiliser pour évaluer la réalité des espaces urbanisés et de leur évolution²⁵, tant au global qu'en ce qui concerne les différents usages.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre l'évaluation de la surface des espaces urbanisés, au global et par type d'usage, de façon à obtenir un niveau de précision permettant notamment d'évaluer de façon crédible les évolutions au cours de la dernière décennie et ainsi pouvoir contribuer à la définition des objectifs de modération de consommation de l'espace pour la période future.

22 Corine Land Cover est une base de données européenne d'occupation biophysique des sols. Elle est pilotée par l'agence européenne de l'environnement. Elle est produite par photo-interprétation humaine d'images satellites, avec une précision de 20 à 25 m. Son échelle typique d'utilisation est le 1/100 000°.

23 Un filtre a été appliqué sur toutes les parcelles supérieures à 2 ha dont le local dominant est un logement, une dépendance ou mixte, et qui sont donc supprimées ; les parcelles dont la taille est supérieure à 2 ha et dont le local dominant est une activité sont prises en compte.

24 Par ailleurs, on note un certain nombre d'incohérences dans les chiffres présentés, qui ajoutent à l'incertitude concernant la validité des chiffres présentés. Ainsi, il est indiqué (livret 1 p. 128) que « *les parcelles de plus de 2 ha dont le local dominant est une maison, un appartement, une dépendance ou mixte, soit 62 % de ces parcelles, représentent près de 230 ha* ». Or, 62 % des 920 parcelles de plus de 2 ha représentent environ 570 parcelles de plus de 2 ha, et leur surface totale ne peut donc pas être inférieure à $570 \times 2 = 1140$ ha. De même, il est indiqué que les parcelles de plus de 2 ha à vocation économique représentent 38 % des parcelles de plus de 2 ha pour près de 143 ha, ce qui n'est pas possible (au minimum : $38 \% \times 920 \text{ parcelles} \times 2 \text{ ha/parcelle} = 700$ ha). Il est également indiqué que les 920 parcelles de plus de 2 ha représentent 5 384 ha, soit 42 % de la consommation foncière totale », alors que $5\,384 \text{ ha} / 8\,816 \text{ ha} = 61 \%$.

25 Il semble probable que les chiffres affichés surestiment sérieusement la consommation d'espace réelle, mais les marges d'incertitude dans un sens ou dans un autre sont telles qu'il n'est pas possible d'en être sûr.

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

L'explication des choix opérés par le projet de SCoT est présentée dans le livret 3 du rapport de présentation.

La justification de l'ampleur et de la répartition des besoins d'urbanisation pour l'habitat fait l'objet d'une présentation parfois un peu confuse mais qui, à l'examen, apparaît globalement correctement structurée, même si certaines insuffisances peuvent être relevées.

Le choix de l'objectif de progression démographique a été arrêté à +0,35 %/an, soit un niveau légèrement supérieur au scénario « haut » des projections réalisées par l'INSEE²⁶, mais en tenant compte du fait que, d'après le rapport, la période 2012-2015 a connu une reprise démographique notable avec un rythme de +0,36 %/an sur ces trois années²⁷. Ce niveau de croissance est très ambitieux au regard des tendances passées. Il correspond à une augmentation de la population de 5 500 habitants supplémentaires entre 2020 et 2038.

Le calcul du nombre de logements nécessaires pour satisfaire les besoins de la population en place en dehors de toute augmentation (dessalement des ménages, renouvellement du parc, évolution du nombre de résidences secondaires et de logements vacants), appelé « point mort », est également présenté²⁸. On peut cependant s'interroger, en matière de dessalement des ménages, sur la nature et l'ampleur de la décohabitation liée aux très nombreuses personnes âgées du territoire, qui ont des besoins de logements, voire d'établissements, très spécifiques ; le rapport ne précise pas si cette dimension a été prise en compte et, si oui, comment.

Au total, le nombre de nouveaux logements estimés nécessaires sur la période 2020-2038 est évalué à 7 013 logements²⁹, qui se décomposent de la façon suivante :

- 1 918 logements pour compenser le dessalement des ménages en place³⁰,
- 2 626 logements pour répondre aux besoins des 5 500 habitants supplémentaires,
- 2 391 logements pour compenser l'augmentation du nombre de logements vacants,
- 78 résidences secondaires supplémentaires.

On peut noter que, alors que le nombre de logements vacants a sérieusement augmenté dans la période récente et a atteint un niveau très élevé sur le territoire³¹, le projet prévoit que ce nombre augmente encore dans les années à venir, certes à un rythme moins élevé, mais encore très important puisqu'il génère 30 % du besoin de création de nouveaux logements, presque au même niveau que le nombre de logements nécessaires pour l'accueil des populations supplémentaires. Le projet se donne ensuite comme objectif de remobiliser l'équivalent de 70 % de ces nouveaux logements vacants, mais il n'en demeure pas moins que la vacance va continuer à augmenter. Les éléments présentés montrent cependant que ces prévisions sont

26 À la demande des collectivités, l'INSEE réalise des projections démographiques à moyen-long terme à l'aide de son modèle Omphale, qui permet de disposer selon certaines hypothèses de plusieurs scénarios possibles (haut, moyen, bas). Pour le Livradois-Forez, les résultats du modèle s'élèvent à un taux de croissance moyen de +0,03 %/an (scénario bas), +0,2 %/an (scénario moyen) et +0,3 %/an (scénario haut), cf. livret 3 p. 24.

27 cf. livret 3 p. 25. NB : ces éléments n'ont pas été préalablement présentés dans l'état des lieux initial qui s'est arrêté à 2012.

28 cf. livret 3, p. 26 à 28

29 cf. livret 3, p. 29

30 le nombre moyen de personnes par ménage passerait de 2,154 personnes/logement en 2015 à 2,023 personnes/logement en 2038, ce qui paraît une hypothèse raisonnable.

31 Le nombre de logements vacants est passé de 4 759 logements vacants en 1999 à 7 752 logements vacants en 2012, soit une augmentation de près de 60 % en 13 ans. Les logements vacants représentent en 2012 14 % du total des logements du territoire.

peut-être assez réalistes et non dénuées de toute ambition.

La définition de la structure urbaine du territoire fait l'objet d'une analyse structurée, prenant en compte de nombreux critères (population, emplois, équipements, services, commerces, transports collectifs, ...) ³², qui permet d'aboutir à une note globale et un classement attribué à chaque commune ³³, et donc à une hiérarchisation « technique ». Une armature territoriale dite « politique », à quatre niveaux, est ensuite présentée. Pour quelques communes, le niveau de polarité choisi diffère sensiblement de l'analyse « technique » qui l'a précédée ³⁴ ; l'explication de ces différences mériterait d'être présentée.

Le nombre de logements à créer est ensuite réparti selon les différents niveaux de polarités, avec l'objectif de donner un poids relatif plus fort aux polarités fortes qui disposent de plus de services. Cette répartition représente une rupture nette avec les évolutions passées (les pôles principaux avaient perdu des résidences principales) ; l'évolution du poids relatif des différents niveaux de polarité reste cependant très modérée ³⁵ et, en valeur absolue, les communes rurales sont plus fortement dotées que les pôles principaux.

Il n'est cependant pas certain que la répartition prévue du nombre de nouveaux logements soit représentative de la répartition de l'augmentation de la population. En effet, comme indiqué ci-avant, les besoins pour les nouveaux habitants ne représentent que 37 % des logements à construire, le reste étant destiné à compenser le point mort, en particulier l'augmentation de la vacance et le desserrement des ménages ; or, le point mort peut être très différent d'une commune à l'autre. Une analyse du point mort par type de polarité mériterait d'être conduite pour s'assurer que la répartition des nouveaux logements permet bien de faire évoluer la répartition de la population dans le sens souhaité.

Des objectifs de densité sont ensuite définis selon le niveau de polarité et la communauté de communes ³⁶ ; ils semblent raisonnablement ambitieux pour un territoire de ce type.

Les objectifs de production de logements par densification et par reconquête de logements vacants sont ensuite présentés. Le potentiel de densification a été défini pour chaque commune ; si la méthode utilisée est présentée, l'échelle de la cartographie (présentée dans le livret 4) ne permet pas d'en apprécier la qualité. Au global, il est prévu que les 7 013 nouveaux logements nécessaires seront produits à hauteur de :

- 1 655 logements, soit 24 % du total, par remobilisation de logements vacants,
- 2 734 logements, soit 39 % du total, par densification à l'intérieur de l'enveloppe urbaine,
- 2 624 logements, soit 37 % du total, par construction en extension de l'enveloppe urbaine.

Le rapport précise que « *Afin de renforcer cet objectif politique de donner la priorité à la remobilisation des logements vacants et de la production de logements en densification, le document d'orientation et d'objectifs prescrit que l'objectif opposable est le pourcentage de l'effort total. Le nombre brut est seulement indicatif* ». Si cet objectif opposable paraît sur le principe vertueux, le rapport n'indique pas de quelle façon cette prescription sera en pratique mise en œuvre et vérifiée.

L'explication des besoins d'urbanisation pour les activités et le commerce sont présentées de façon plus succincte ³⁷ mais n'appellent pas de remarque particulière. Si certains objectifs ou ratios peuvent être

32 cf. livret 3, p. 30 à 32. La méthode et ses résultats sont présentés de façon plus détaillée dans le livret 1, p. 87 à 94. NB : la méthode utilisée, qui additionne des critères de nature très diverse, parfois quantifiés sur une base d'appréciation qualitative, sans les pondérer, peut néanmoins être sujette à discussion.

33 cf. livret 1, p. 93.

34 L'armature « politique » est présentée p. 32 et 35 du livret 3. Par rapport au classement « technique » présenté p. 93 du livret 1, on note des divergences pour Saint-Germain-l'Herm (pôle relais), Vertolaye-Marat et Augerolles (pôles de proximité).

35 cf. livret 3, p. 33-34. Les pôles principaux, qui représentent 22 % des résidences principales du territoire en 2015 se voient dotés de 28 % des nouveaux logements à produire. Ces chiffres s'élèvent respectivement à 20 % et 22 % pour les pôles relais, 17 % et 14 % pour les pôles de proximité, et 41 % et 37 % pour les communes rurales.

36 cf. livret 3, tableau en haut de la p. 36

37 cf. livret 3, p. 39 à 46.

discutés (évolution taux de chômage, nombre d'emplois par hectare de zone d'activité, répartition des emplois...), ils n'apparaissent pas anormaux. Une cartographie permettant de localiser les zones d'activités existantes, l'identification des friches industrielles à mobiliser en priorité et les extensions prévues mériterait d'être présentée pour une bonne information du public.

Le rapport présente ensuite³⁸ la façon dont le projet de SCoT a pris en compte les enjeux environnementaux, sur la méthode tout d'abord, puis par thématique environnementale ensuite. Bien que les éléments présentés ne soient pas formulés sous forme d'explication des choix, il apparaît que le projet a généralement pris en compte les différents enjeux environnementaux.

Cependant, en termes de méthode, « *il n'y a pas eu, contrairement à d'autres projets, d'analyse d'un projet alternatif. Le SCoT s'est construit autour d'un projet central qui a évolué grâce à un processus itératif de travail basé sur un principe d'évaluation environnementale continue du projet, mis en place par et avec les élus du Livradois-Forez* »³⁹. L'évaluation est faite par rapport à la seule dynamique antérieure, ce qui n'est pas sans intérêt mais ne représente pas nécessairement la situation en l'absence de projet. De plus, contrairement à ce que requiert le code de l'urbanisme⁴⁰, le rapport ne présente pas les raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options raisonnablement possibles et de leurs conséquences sur l'environnement, notamment en ce qui concerne la consommation d'espace.

Par ailleurs, en ce qui concerne la consommation d'espace, la comparaison avec la période antérieure souffre des fortes incertitudes signalées dans le 2.2.5 ci-avant ; les conclusions qui en sont tirées sont donc très douteuses. En outre, les éléments présentés⁴¹ relatifs à la consommation d'espace par habitant et par an, qui comparent la période 2005-2014 (2048 m²/hab/an) avec la période 2020-2028 du SCoT (413 m²/hab/an), n'ont pas de signification claire et sont susceptibles, sans explication, d'induire le public en erreur⁴².

L'Autorité environnementale recommande de reprendre l'explication et la justification des choix, en présentant notamment les différentes options possibles et leurs conséquences sur l'environnement, en particulier en ce qui concerne la démographie, l'armature territoriale, le degré de priorité donné aux polarités fortes et la consommation d'espace.

2.4. Articulation du projet avec les autres plans et programmes

2.4.1. Articulation avec les documents de rang supérieur

Le rapport de présentation consacre un livret spécifique à l'analyse de l'articulation du projet avec les documents cadres de rang supérieur (livret 5). Le document analyse l'articulation du projet de SCoT avec ces documents, selon le cas, en termes de compatibilité ou de prise en compte.

L'analyse est présentée clairement, sous forme de tableaux, et illustrée de cartographies. Elle démontre la cohérence du projet avec notamment, pour les documents avec lesquels le projet de SCoT doit être

38 cf. livret 3, p. 48 à 62.

39 cf. livret 3, p. 54

40 cf. art. R. 141-2 (3°) du code de l'urbanisme : le rapport de présentation « *explique les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du schéma au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national* ».

41 cf. livret 3, p. 60

42 Les modalités de calcul des valeurs affichées en m²/hab/an ne sont pas expliquées ; l'Autorité environnementale n'a pas réussi à retrouver comment elles étaient calculées sur la base du tableau en bas de la p. 60, et donc à comprendre quelle est leur signification. Par ailleurs, en tout état de cause, pour une comparaison valable, il aurait fallu prendre l'évolution moyenne annuelle de la population et non son évolution totale sur des périodes de durée différente.

compatible :

- **Les dispositions particulières aux zones de montagne** : le projet de SCoT maintient le principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante. Il ne prévoit donc pas d'étude dérogatoire à ce principe de la loi Montagne. De même, le SCoT ne prévoit pas d'aménagements sur les parties naturelles des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares.

Sur la question importante des unités touristique nouvelles (UTN), le PADD affiche la volonté de ne pas proposer de projets d'UTN structurante et renvoie à une procédure de modification ou de révision du SCoT l'intégration d'éventuels nouveaux projets touristiques relevant de ce niveau⁴³.

- **La charte du parc naturel régional du Livradois-Forez** : 84 des 102 communes du territoire se situent au sein du périmètre du parc naturel régional. Le rapport présente la façon dont les objectifs de la charte ont été intégrés dans le projet de SCoT, et notamment dans le PADD (attractivité renforcée du territoire, protection et valorisation des paysages, revitalisation des centres bourgs) et dans le DOO (préservation des réservoirs humides de biodiversité complémentaire, renforcer l'identité touristique, réduire les consommations d'énergie). Néanmoins, le rapport ne présente pas la façon dont le projet de SCoT transpose les délimitations cartographiques des prescriptions de la charte du PNR⁴⁴.

L'Autorité environnementale recommande de présenter la façon dont le projet de SCoT est compatible avec la délimitation cartographique des dispositions prévues par la charte du PNR (cf. « Plan de Parc » de la charte).

- le **Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Loire-Bretagne et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)**⁴⁵ : la majorité des orientations portées par le SDAGE et les SAGE sont reprises dans le SCoT, notamment en matière de protection de la ressource en eau (prescription P45 selon laquelle toute nouvelle construction est conditionnée à la disponibilité de la ressource en eau, en quantité et en qualité) ou de préservation des zones humides (P6) .
- le **Plan de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI) Loire Bretagne** : le DOO intègre les orientations du PGRI via l'objectif « intégrer le risque au cœur du développement territorial » (P50) et les prescriptions relatives à la préservation des zones humides et des espaces de bon fonctionnement (P3 et P6)⁴⁶.

En ce qui concerne les documents que le projet de SCoT doit prendre en compte, le **Schéma régional de cohérence écologique (SRCE)** est présenté sous forme cartographique et de tableau listant les actions prioritaires identifiées dans le plan d'actions stratégiques et reprises dans les objectifs du DOO (préservation des réservoirs de biodiversité, cartographie de la trame aquatique reprise sur la carte TVB du SCoT,...).

2.4.2. Articulation avec les territoires limitrophes

Le rapport ne présente pas l'articulation du projet de SCoT avec les SCoT des territoires limitrophes. Or, le

43 PADD, page 35

44 Article L.141-10 du code de l'urbanisme : le SCoT... «...*transpose les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur mise en œuvre dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu et les cartes communales...* ». La charte du PNR comprend de nombreuses prescriptions fondées sur une cartographie arrêtée à son échelle (« Plan de Parc »), notamment en ce qui concerne les documents d'urbanisme (cf. p. 108-109 de la charte du PNR).

45 SAGE de la Dore, Loire en Rhône-Alpes, Loire amont, Haut Allier et Allier aval

46 Localisation des zones humides potentielles, page 29 du livret 2

périmètre du SCoT a comme particularité d'être entouré de 6 SCoT opposables⁴⁷. Même si cette analyse n'est pas réglementairement requise, elle serait très utile pour vérifier que le projet ne présente pas d'incohérence potentiellement dommageable avec les projets des territoires voisins et pour définir le cas échéant, autant que possible, une politique cohérente avec les enjeux de ces territoires.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'analyse de l'articulation du projet de SCoT avec les documents cadre de rang supérieur par celle relative à la cohérence du projet de SCoT avec les SCoT limitrophes dont les influences sont notables sur le territoire du Livradois-Forez, notamment le SCoT du Grand -Clermont, le SCoT Sud Loire et le SCoT Issoire Val d'Allier.

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

L'évaluation des incidences du projet de SCoT sur l'environnement est présentée dans le livret 6, qui détaille la méthode d'analyse avant d'en présenter les résultats selon les objectifs définis dans le DOO⁴⁸. Il présente quelques insuffisances formelles qui mériteraient d'être corrigées⁴⁹.

Quoi qu'il en soit, il apparaît clairement que les impacts négatifs du projet sur l'environnement sont liés à la consommation d'espace qu'il autorise pour l'habitat, les activités économiques et le développement des équipements liés à la production agricole.

En matière de consommation d'espace, le rapport compare celle prévue par le projet avec celle de la décennie précédente ; cependant, comme indiqué au 2.2.5 ci-avant, les incertitudes sur le niveau de consommation d'espace de la période précédente ne permettent pas de comparaison pertinente.

Afin de réduire les incidences négatives liées à la consommation d'espace, outre la priorité donnée à la reconquête des logements vacants et à la densification à l'intérieur des zones urbanisées, le SCoT préconise une densité moyenne de 20 logements/ha sensiblement plus élevée que précédemment⁵⁰. Il identifie les espaces dans lesquels les documents d'urbanisme locaux devront analyser les capacités de densification et de mutation⁵¹. Ces préconisations renvoient l'analyse de la densification et donc la maîtrise de la consommation d'espace aux procédures d'élaboration ou de révision des documents de planification locaux.

Le rapport fait également un zoom sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) et indique que, par rapport au scénario « au fil de l'eau », le projet génère une économie relative de 3 % sur ces émissions. Le détail des hypothèses de ce calcul n'est cependant pas présenté, ce qui ne permet pas d'apprécier la fiabilité et la qualité de ces résultats⁵².

Le rapport présente ensuite une analyse des secteurs susceptibles d'être impactés (analyse quantitative) et des mesures d'évitement et de réduction proposées par le projet.

47 SCoT Agglo de Vichy, PLUi valant SCoT Montagne Bourbonnaise, SCoT du Roannais, SCoT Sud Loire, SCoT Issoire Val d'Allier, SCoT du Grand Clermont.

48 Livret 6, page 18

49 Ainsi notamment, le livret 6 indique que le PADD et le DOO comportent 13 objectifs alors qu'ils n'en comportent que 12 ; les numéros des objectifs ne sont pas les mêmes. En outre, sur le fond, l'addition de notes sur différentes thématiques ne permet pas de faire apparaître clairement tous les impacts négatifs potentiels.

50 Livret 6, page 21. Le rapport indique que dans la période précédente la densité était de 5 logements/ha ; cependant, les incertitudes sur l'évaluation de la consommation d'espace dans la période précédente ne permettent pas de considérer que ce chiffre est fiable.

51 Livret 4

52 Le rapport indique néanmoins (livret 6, p 22) : « Il comporte de nombreuses approximations. Les résultats sont donc à considérer dans leurs tendances, et non dans leurs valeurs absolues ».

Il présente également une analyse simplifiée des incidences du projet de SCoT sur les sites Natura 2000 qui n'appelle pas d'observation particulière.

2.6. Critères, indicateurs et mobilités retenues pour le suivi des effets

Le projet de SCoT définit 16 indicateurs dits « généraux », 39 indicateurs « d'efficacité » et 41 indicateurs « environnementaux ». Ils sont présentés dans le livret 8 « Indicateurs de suivi et de mise en œuvre ».

Ces indicateurs sont précis (source de données, fréquence de suivi, niveau de précision pour les indicateurs « généraux » et « d'efficacité ») et détaillés. La fréquence de recueil paraît adaptée à une détection précoce des éventuels impacts négatifs imprévus⁵³.

Le lien entre les indicateurs de suivi et les objectifs portés par le DOO est présenté sous forme de tableau dénommé « matrice de référence »⁵⁴.

Le dispositif global de suivi proposé paraît de bonne qualité.

2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

Le rapport indique que l'élaboration du projet de SCoT a fait l'objet d'une démarche itérative et que « *dès les premières étapes de l'écriture du projet, les enjeux environnementaux ont été pris en compte, grâce à un processus d'évaluation environnementale continu et itératif qui a vérifié pas à pas l'intégration des objectifs opérationnels identifiés.* »⁵⁵ Elle a, selon le rapport, permis de compléter ou reformuler le projet pour mieux prendre en compte ses conséquences sur l'environnement.

Cette affirmation mériterait d'être illustrée par des exemples concrets d'évolution du document. Une synthèse des principales évolutions du document en matière de consommation foncière pour l'habitat et les activités permettrait d'illustrer le caractère itératif de l'évaluation environnementale et de justifier des choix d'urbanisme les moins impactants.

2.8. Résumé non technique

Le résumé non technique est présenté dans le livret 7 du rapport de présentation. Des cartographies et tableaux illustrent les différents enjeux environnementaux identifiés sur le territoire, ce qui donne un éclairage sur les points de vigilance à prendre en compte dans l'analyse du SCoT. Cependant, le document mériterait d'être complété par une présentation des points majeurs du projet, notamment l'armature urbaine territoriale du SCoT, les densités retenues par secteur géographique ainsi que par une ou plusieurs cartes illustrant les choix d'urbanisme et les secteurs de forte sensibilité environnementale.

L'objectif de ce document étant de faciliter l'appropriation par le public de la démarche d'évaluation environnementale conduite et du projet de SCoT, l'Autorité environnementale recommande de compléter le résumé non technique par ces éléments.

53 Article L. 143-28 du code de l'urbanisme

54 NB : il semble qu'il y ait quelques erreurs ou coquilles dans les numéros d'indicateurs, notamment les numéros EN 16, 17, 18 et 20.

55 Livret 6 (Analyse des incidences sur l'environnement), page 5

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

3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain

Le projet de SCoT affiche clairement l'ambition de limiter la consommation d'espace, tant pour l'habitat que pour les activités économiques.

Pour l'habitat, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) répartit la production de logements entre les différents niveaux de pôles et entre les communautés de communes (prescription 22). Cette répartition conforte en valeur relative les pôles les plus importants (pôles principaux et pôles relais) par rapport aux pôles de proximité et aux communes rurales. Cependant, comme vu au 2.3 ci-avant, si cette répartition représente une rupture nette avec les évolutions passées (les pôles principaux avaient perdu des résidences principales), l'évolution du poids relatif des différents niveaux de polarité reste très modérée⁵⁶ et, en valeur absolue, les communes rurales sont plus fortement dotées que les pôles principaux. Du fait de la moindre densité des logements dans les communes rurales, ceci ne contribue pas à la modération de la consommation d'espace.

Le projet prescrit de produire ces logements en priorité par remobilisation des logements vacants (prescription 23) et par densification au sein des enveloppes urbanisées (prescription 24 et 25) et il encadre les extensions d'urbanisation (prescription 26). Pour les constructions en densification ou en extension, il définit des densités nettes moyennes à atteindre ainsi que les surfaces globales correspondantes de foncier mobilisable en densification et en extension (prescription 27). Toutes ces prescriptions sont détaillées par niveau de polarité d'une part et par communauté de communes d'autre part. Ces prescriptions sont cohérentes et vont clairement dans le sens d'une modération de la consommation foncière, même si les choix retenus sur l'affectation des logements aux différents niveaux de l'armature urbaine en limitent quelque peu la portée⁵⁷.

Dans le but d'assurer une priorité à la reconquête des logements vacants et à la densification sur l'extension, les prescriptions précisent systématiquement que « *l'objectif opposable est le pourcentage de l'effort global, soit [...] % à l'échelle du SCoT. Le nombre brut de logements à produire [par remobilisation / en densification / en extension] est indicatif* ». Ce principe paraît tout à fait positif, du fait notamment de l'incertitude sur l'évolution démographique future et du niveau ambitieux, mais non assuré, de l'objectif d'accroissement sur lequel le nombre de logements est fondé.

Cependant, la façon dont en pratique on pourra vérifier que ces différentes prescriptions sont bien mises en œuvre par les documents d'urbanisme locaux n'apparaît pas totalement claire et pourrait, si des précisions ne sont pas apportées, se révéler difficile, voire impossible. Ainsi, si l'on ne dispose pas des projets de l'ensemble des collectivités concernées, comment pourra-t-on vérifier si le PLU d'une commune particulière est compatible avec le SCoT, sauf à préciser par exemple comment les pourcentages retenus pour les niveaux de pôles et les communautés de communes s'appliquent individuellement à chaque commune concernée ? Comment pourra-t-on s'assurer que, dans la durée, les pourcentages de remobilisation de logements vacants, de densification et d'extension sont bien respectés ?

L'Autorité environnementale recommande de préciser les prescriptions relatives à la construction pour l'habitat de façon à garantir que leur déclinaison par les documents d'urbanisme locaux permettront le respect de leurs objectifs à l'échelle du SCoT.

56 Rappel, cf. livret 3, p. 33-34 : les pôles principaux, qui représentent 22 % des résidences principales du territoire en 2015 se voient dotés de 28 % des nouveaux logements à produire. Ces chiffres s'élèvent respectivement à 20 % et 22 % pour les pôles relais, 17 % et 14 % pour les pôles de proximité, et 41 % et 37 % pour les communes rurales.

57 Ainsi, alors que les communes rurales représentent en 2015 41 % de la population, elles génèrent 104 ha des 156 ha prévus en extension urbaine, soit 67 % des surfaces d'extension pour l'habitat (cf. DOO, p 33).

En matière de foncier pour l'activité économique, le DOO identifie une hiérarchie des espaces d'activité économique (prescription 52), les surfaces disponibles des zones existantes (69,3 ha) ainsi que le volume maximal d'extensions à mobiliser (97,5 ha) par communauté de communes et par zone d'activité, en prescrivant que les collectivités et EPCI devront privilégier le réinvestissement des friches, justifier l'ouverture de nouvelles zones au remplissage préalable des disponibilités actuelles et aménager progressivement les zones d'extension (prescription 53). Ces dispositions paraissent appropriées à une consommation raisonnable de l'espace pour les activités économiques.

3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques

L'analyse du territoire identifie l'ensemble des enjeux à encadrer juridiquement dans le DOO. L'atlas cartographique de la trame verte et bleue est annexé au DOO (et est donc opposable). Il identifie les composantes des trames vertes et bleues et les enjeux localisés à reprendre et affiner dans les documents d'urbanisme locaux : réservoirs de biodiversité, corridors écologiques, principaux éléments fragmentés. Ces éléments constituent des informations importantes à intégrer dans les documents d'urbanisme. Les mesures prescriptives associées concourent à l'objectif de protection des enjeux environnementaux.

En particulier, le SCoT impose aux documents d'urbanismes locaux de « retranscrire, identifier, qualifier et délimiter » dans les règlements écrits et graphiques les différentes composantes écologiques de la TVB identifiées dans l'atlas du DOO. Il impose également que les réservoirs de biodiversité majeurs et les zones humides fassent l'objet d'une analyse complémentaire à l'échelle du document d'urbanisme local, notamment dans les secteurs de projets d'extension de l'urbanisation⁵⁸ afin de déterminer les éventuelles incidences de ce document d'urbanisme et définir les mesures d'évitement et de compensation indispensables à la préservation des secteurs environnementaux sensibles.

Le DOO impose aux documents de planification locaux l'obligation de prendre en compte les risques hydrologiques et de limiter l'imperméabilisation des sols⁵⁹. L'objectif 7 du DOO concerne l'intégration de la problématique du risque dans l'analyse du développement territorial. Les prescriptions, conformes à la réglementation intégrée dans les plans de prévention des risques et plus largement dans les textes législatifs, restent cependant très générales sur les mesures d'évitement et de réduction du risque sur le périmètre du SCoT.

3.3. Préservation et valorisation du paysage et du patrimoine bâti

Le DOO identifie des objectifs de protection des paysages le long de la RD906 (prescription 14). Il liste les communes pour lesquelles les documents d'urbanisme devront porter une attention particulière sur le paysage, aussi bien en termes de point de vue à reconquérir que de requalification de traversées de ville ou villages. Ces points de vigilances concernent essentiellement les villes traversées par la RD906⁶⁰. Pour compléter ses prescriptions, le DOO renvoie au « plan de paysage route départementale 906, vallée de la Dore ».

Dans le cadre du paysage urbain, le DOO préconise la remobilisation des friches industrielles (prescription 50). Il impose aux documents de planification locaux d'identifier les friches urbaines pouvant être remobilisées pour l'habitat ou les activités.

Le SCoT n'identifie pas les espaces agricoles à fort enjeux qu'il y aurait lieu de protéger de façon particulière.

58 Prescription 6 du DOO, page 12

59 DOO, page 46

60 DOO, page 21 : villages rue (Palsière, Néronde-sur-Dore, marsac-en-livradois), coeurs de village (Puy-Guillaume, Olliegues, Arlanc), faubourgs (Ris-Gare, Thiers, Courpière, Giroux, Vertolaye, Ambert)

Le DOO renvoie cette analyse aux documents d'urbanisme locaux⁶¹ qui devront définir et assurer la préservation des espaces agricoles, naturels, forestiers et paysagers par une réglementation adaptée. Les prescriptions du DOO en la matière restent souples. Les prescriptions 55 et 56 imposent aux documents d'urbanisme locaux de permettre des constructions nouvelles liées aux équipements agricoles, aux lieux de vente de produits agricoles et de favoriser le tourisme agricole pour conforter l'activité agricole et la pérennité des exploitations, importante pour limiter les risques de fermeture du paysage.

61 DOO, pages 16 et 17