



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 (SCoT)
Est Cantal (15)**

Avis n° 2019-ARA-AUPP-907

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) s'est réunie le 3 mars 2020, à Lyon en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de schéma de cohérence territoriale Est Cantal.

Étaient présents et ont délibéré : Patrick Bergeret, François Duval, Joël Prillard.

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.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie par le Syndicat des Territoires de l'Est Cantal (SYTEC), pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 4 décembre 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 trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé et la direction départementale des territoires du département du cantal ont été consultées par courriel le 17 décembre 2019.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et 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. R. 104-25 du code de l'urbanisme).

Synthèse de l'Avis

Le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Cantal Est regroupe les 88 communes des deux communautés de communes de Saint-Flour Communauté et Hautes-Terres Communauté. Le territoire, d'une superficie de 2 286 km² couvre la moitié est du département du Cantal et compte en 2015 une population de 35 541 habitants, la tendance démographique générale étant orientée à la baisse. Il dispose avec l'autoroute A75, d'une bonne accessibilité routière nord-sud.

L'environnement naturel du territoire est très diversifié et de grande qualité. Le sud du territoire fait partie du parc naturel régional de l'Aubrac, la frange ouest et le nord appartenant à celui des Volcans d'Auvergne. Support d'une activité agricole tournée vers l'élevage et la production fromagère, le territoire est aussi porté par le tourisme, notamment avec la station du Lioran, deuxième station de ski d'Auvergne.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux sont la maîtrise de l'étalement urbain et de la consommation d'espaces agricoles et naturels, le maintien de la biodiversité, la préservation de la ressource en eau disponible, la valorisation des paysages de l'est du Cantal et l'organisation d'une mobilité durable.

De manière générale, le dossier de SCoT est approfondi, argumenté à partir de données chiffrées pertinentes, illustré de cartographies utiles à la compréhension des dynamiques en œuvre sur le territoire. Il aborde l'ensemble des thèmes nécessaires à la prise en compte des enjeux environnementaux.

Les objectifs et orientations du SCoT appellent un certain nombre d'observations :

- les dispositions prises en matière de maîtrise de la consommation d'espace sont insuffisantes et le SCoT renvoie une grande partie du traitement de cette question aux documents d'urbanisme locaux sans leur fixer de cadre suffisamment prescriptif,
- la justification du projet est établie sur la base d'un objectif démographique plutôt ambitieux qui ne fait pas l'objet de scénarios territorialisés ; le SCoT prévoit ainsi, à l'horizon 2035, l'accueil de 1000 habitants supplémentaires et la réalisation de 3000 nouveaux logements majoritairement situés dans les communes de l'espace rural et en extension urbaine sans que ne soit étudié de scénario alternatif, plus dense, davantage ciblé sur les pôles de centralités qui aurait contribué à une meilleure maîtrise de la consommation foncière,
- les objectifs d'offre foncière économique de 90 hectares, ne sont pas fondés sur des éléments précis en matière de développement endogène et exogène, intégrant la demande des entreprises ; en outre, aucune disposition permettant d'encadrer la programmation de cette offre, dans le temps, n'est prévue, alors même que le SCoT définit, pour un tiers de cette surface, une enveloppe de zones non localisées sans disposition permettant d'encadrer sa programmation,
- l'offre foncière destinée aux installations agricoles, avec 465 hectares, est très importante et ne fait pas l'objet de dispositions permettant de l'encadrer, et de la programmer dans le temps,
- le SCoT énonce un certain nombre d'intentions favorables et parfois innovantes à la bonne préservation des milieux naturels sensibles, des continuités écologiques ou de la qualité de l'eau qui débouchent sur des prescriptions souvent peu contraignantes.

Globalement, à l'exception de la thématique de la consommation d'espace qui mérite d'être complétée, les intentions, orientations et objectifs exprimées dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO), sont souvent de qualité vis-à-vis des préoccupations environnementales. Toutefois les prescriptions du SCoT restent insuffisamment précises ou encadrantes lorsqu'elles renvoient, ce qui est souvent le cas, aux documents d'urbanismes de rang inférieur.

Les observations et recommandations de l'Autorité environnementale sont présentées 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.....	8
2.1. Présentation générale du rapport.....	8
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	9
2.2.1. Démographie, logement, consommation et disponibilité foncière.....	9
2.2.2. Biodiversité.....	12
2.2.3. Eau.....	13
2.2.4. Mobilité.....	14
2.2.5. Paysages.....	14
2.3. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur.....	15
2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement.....	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.....	17
2.6. Critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	19
2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale.....	20
2.8. Résumé non technique.....	21
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT.....	21
3.1. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'étalement urbain.....	21
3.2. Préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des continuités écologiques.....	23
3.3. Ressources en eau.....	23
3.4. Mobilité.....	23
3.5. Préservation et valorisation du paysage naturel et urbain.....	24

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

1.1. Contexte et présentation du territoire

Le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'Est du Cantal regroupe les 88 communes des deux communautés de communes, Saint-Flour Communauté et Hautes Terres Communauté. Avec une superficie de 2 286 km², il couvre la moitié est du département du Cantal et compte une population de 35 541 habitants en 2015.

Ce territoire rural de montagne fortement orienté vers l'agriculture et le tourisme connaît un déclin démographique depuis la fin des années 70 avec en moyenne une baisse de -0,57% par an de sa population.

L'activité agricole repose sur l'élevage et la production de lait qui est valorisée par le biais de six appellations fromagères. Occupant 68 % du territoire, cette activité constitue un marqueur fort du paysage avec de grandes zones de pâturages pouvant être exploitées sous forme d'estives. Ces dernières sont essentiellement localisées sur les franges du territoire au nord, au centre ouest, à l'extrême sud et beaucoup plus marginalement au sud-est.

Les espaces forestiers couvrent largement le territoire (28,5 %), une part non négligeable ne relevant pas de massifs forestiers mais de bosquets, landes boisées ou encore de boisements linéaires.

Le tourisme est axé sur les sports de nature qu'ils soient hivernaux (ski de piste au Lioran, ski de fond à Prat de Bouc, etc.) ou estivaux avec des pratiques allant de la randonnée, à la voile sur les grands plans d'eau formés par les barrages sur la rivière de la Truyère.

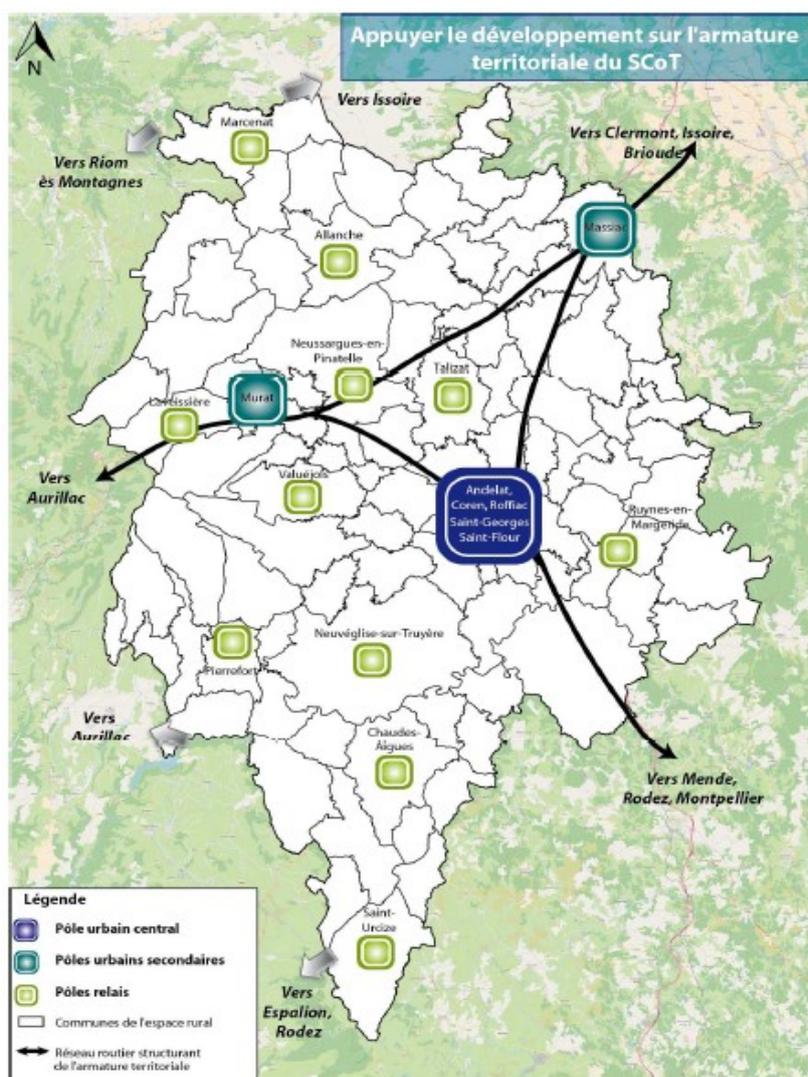
Le territoire est desservi par la voie ferrée Clermont-Aurillac qui traverse d'est en ouest le centre du territoire et par une branche allant vers le Sud et reliant Saint-Flour. Au niveau routier, l'autoroute A 75 traverse l'est du territoire du nord au sud et la route nationale (RN) 122 emprunte le même cheminement que la voie ferrée Clermont-Aurillac. Ce réseau principal est complété par le réseau départemental avec notamment les routes départementales (RD) 921 (Saint-Flour - Neuvéglise - Chaudes-Aigues), RD 926 (Saint-Flour - Murat) prolongée vers le nord-est par la RD 3 vers Riom-ès-Montagnes.

La population est dispersée sur le territoire. La ville de Saint-Flour, au centre-est du territoire, ressort, en terme démographique, très nettement (6 435 habitants) suivie des communes de Murat à l'ouest (1 915 habitants), de Neussargues-en-Pinatelle (1 818 habitants), Neuvéglises-sur-Truyère au Sud (1 746 habitants) et enfin Massiac au nord-est (1 745 habitants).

Le territoire est remarquable par la qualité de son patrimoine naturel, dont témoigne la présence de nombreux zonages d'inventaires ou de protections.

C'est ainsi que sont recensées 82 zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF)¹ de type I et 8 de type II, 16 sites intégrés au réseau Natura 2000 dont 11 au titre de la directive « Habitats-Faune-Flore » et 5 au titre de la directive « Oiseaux », 2 arrêtés préfectoraux de protection de biotope (APPB) ainsi qu'une réserve naturelle régionale (RNR). En outre, la forte présence de zones humides doit être relevée.

1 Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.



Source : p. 16 du Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO).

Le paysage est également de qualité avec la présence du site classé du "Massif cantalien", du site des « Gorges et vallées ennoyées de la Truyère Garabit-Granval » qui fait l'objet d'un projet de classement, et de dix sites inscrits. Le patrimoine architectural est également bien présent avec par exemple les sites patrimoniaux remarquables de Saint-Flour et de Murat.

1.2. Présentation du projet de SCoT

L'élaboration du SCoT Est Cantal a été prescrite le 3 juin 2016 et le projet arrêté le 8 novembre 2019.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du SCoT se projette à horizon 2035 et repose d'une part, sur une « stratégie et (un) cap de développement » visant à "renforcer (l') attractivité, préserver et aménager durablement l'espace" et d'autre part, sur les "objectifs stratégiques par thématiques de l'aménagement et du développement" suivants :

- une économie locale, créatrice de valeurs ajoutées, qui vise l'excellence environnementale,
- un territoire à haute qualité de vie préservant son identité et son caractère rural et valorisant ses ressources naturelles,
- un territoire acteur de sa transition énergétique,
- des mobilités intelligentes, adaptées à tous les besoins et respectueuses de la santé et de l'environnement,
- le bien vivre ensemble sur le territoire.

Au regard de la démographie tendanciellement décroissante du territoire, les élus souhaitent afficher dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT Est Cantal *“un scénario ambitieux visant à inverser la tendance démographique”*.

En termes de logements, il donne un certain nombre d'indications et de repères. Le DOO affiche ainsi la possibilité de construire 2 155 nouveaux logements en extension urbaine et 845 dans l'enveloppe urbaine², soit 3 000 logements neufs au total, pour accueillir 1 000 nouveaux habitants, correspondant à un scénario de croissance démographique de +0,14 % par an³.

Bien que ne prévoyant pas de répartition spatiale de cette offre de logements par commune, le DOO fixe des enveloppes foncières et des densités qu'il répartit d'une part selon la communauté de communes d'appartenance⁴ et d'autre part selon des familles de communes répertoriées dans une typologie en quatre classes⁵ :

- un pôle urbain central (Andelat, Corent, Roffiac, Saint-Georges et Saint-Flour),
- deux pôles urbains secondaires (Murat et Massiac),
- onze pôles relais (Allanche, Chaudes-Aigues, Laveissière, Marcenat, Neussargues-en-Pinatelle, Neuvéglise-sur-Truyère, Pierrefort, Ruynes-en-Margeride, Saint-Urcize, Talizat, Valuéjols),
- soixante-dix communes de l'espace rural.

En conséquence, il fixe à 180 hectares la consommation maximale d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'habitat et le tissu urbain mixte, en extension urbaine⁶ et prévoit l'ouverture à l'urbanisation d'environ 95 hectares en matière de foncier à vocation économique⁷.

Par ailleurs, le SCoT prévoit une clé de répartition, selon la collectivité d'appartenance, pour la consommation de 665 autres hectares dont⁸ la très large majorité (465 ha) est dédiée aux constructions liées à l'exploitation agricole et forestière.

1.3. Principaux enjeux environnementaux

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

- la maîtrise de la consommation et de l'artificialisation des sols agricoles et naturels et des différents phénomènes qui en découlent (étalement urbain, mitage, fragmentation du territoire...) ;
- la préservation de la biodiversité et des milieux naturels au regard de la présence des nombreux zonages d'inventaire ou de protection du patrimoine naturel présents sur le territoire ;
- l'adaptation du projet à la ressource en eau disponible en termes de quantité et de qualité et l'amélioration des milieux aquatiques ;
- la préservation et la valorisation des paysages de l'est du Cantal ;
- l'organisation d'une mobilité durable dans un territoire rural (dans lequel l'usage de la voiture est très massivement privilégié), au regard de la nécessité de maîtriser la consommation d'énergie et les rejets de gaz à effet de serre et de s'inscrire ainsi dans l'engagement de neutralité carbone en 2050, résultant de l'accord de Paris⁹.

2 Page 22 du DOO.

3 Page 21 du document d'Explication et justification des choix, pièce 1-4 du rapport de présentation.

4 Hautes Terres Communauté (HTC), ou Saint-Flour Communauté (SFC).

5 Page 15 du DOO : la hiérarchisation s'effectue "en fonction notamment du nombre d'habitants, du nombre de services et d'équipements et du nombre d'emplois".

6 Page 23 du DOO.

7 Page 24 du DOO.

8 Page 44 du RP 1-4 Explication et justification des choix retenus. Il s'agit des destinations suivantes : équipements structurants, infrastructures et réseaux, agriculture et forêt, équipements touristiques, énergies renouvelables et carrières.

9 Accord du 12 décembre 2015 à la 21^{ème} conférence des parties de la convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques.

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

L'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme est avant tout une démarche itérative visant à interroger, tout au long de son élaboration, le contenu du projet de document d'urbanisme au regard des incidences de la mise en œuvre du projet sur l'environnement. Les documents transmis par le porteur de projet et portés à connaissance du public doivent retranscrire cette démarche, intégrant notamment l'état initial, la justification des choix, l'évaluation des incidences et la description des mesures prises par la collectivité pour éviter, réduire et si nécessaire, compenser les éventuels effets négatifs.

2.1. Présentation générale du rapport

Le rapport de présentation (RP) du projet du SCoT Est Cantal, répondant aux attendus réglementaires du contenu formel au titre de l'évaluation environnementale¹⁰, se compose de huit volumes distincts :

- « 1. État initial de l'environnement » ;
- « 2. Trame verte et bleue » ;
- « 3. Diagnostic socio-économique et spatial » ;
- « 4. Explication et justification des choix » ;
- « 5. Articulation avec les Plans et Programmes » ;
- « 6. Évaluation environnementale » ;
- « 7. Indicateurs de suivi » ;
- « 8. Résumé non technique ».

Ces différents volumes, de taille proportionnée à l'importance des sujets traités, donnent au RP, une structure plutôt claire permettant d'accéder rapidement aux informations recherchées à la nuance près que les synthèses ne sont pas mentionnées dans les sommaires ce qui complique leur accès.

Les huit volumes sont désignés ci-après, dans la suite du présent avis, par leur ordre de numérotation, RP1 à RP8.

Le RP dans son ensemble présente des cartes utiles et de qualité satisfaisante à l'échelle du périmètre du SCoT portant sur les différentes thématiques environnementales importantes du territoire (notamment biodiversité, paysage, eau, tourisme, économie ...). Les synthèses élaborées à l'issue des analyses, sont de qualité inégale. Elles font parfois l'objet d'un développement explicite (cf. 5.3.4 synthèse transversale des enjeux pour l'eau et les milieux aquatiques, page 164 du RP1), alors que d'autres font seulement l'objet d'un encart très succinct nommé "enjeux pour le SCOT" (cf. par exemple pages 216 et 227 du RP1 s'agissant des risques, nuisances et déchets).

On peut également noter quelques imprécisions ou erreurs notamment en matière d'informations au titre du paysage¹¹.

10 Le contenu du rapport de présentation d'un SCoT au titre de l'évaluation environnementale figure à l'article R. 141-2 du code de l'urbanisme.

11 p. 75 : concernant le projet de classement des Gorges de la Truyère Garabit-Grandval, la délimitation du périmètre n'est plus en cours. L'enquête publique s'est déroulée du 20 août au 23 septembre 2019 et le projet a reçu un avis favorable du commissaire enquêteur. Il est en cours d'instruction au niveau national" / p. 75 : Grand Site de France : le label a été renouvelé en 2019. / p.75 : les Gorges de la Truyère ne seront pas classées "paysage remarquable". La démarche engagée est celle d'une procédure de classement au titre des sites et non une procédure de label (les sites classés ne sont pas des labels). De plus, le classement ne sera pas obtenu en 2020 / p. 80 : légende de la carte : le Grand Site Puy Mary Volcan du Cantal n'est pas illustré sur la carte, la définition du périmètre présenté est celle du site classé des Monts du Cantal / p. 262 : le projet de Parc Naturel Régional des Gorges et sources du Haut Allier n'est plus en phase d'émergence", il est abandonné.

Par ailleurs, le dossier comprend également d'autres documents liés au projet territorial de développement durable, par exemple : le "Diagnostic de l'économie présentielle et touristique", le "Diagnostic agricole et forestier". Le lien entre ces divers documents n'est pas explicite.

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

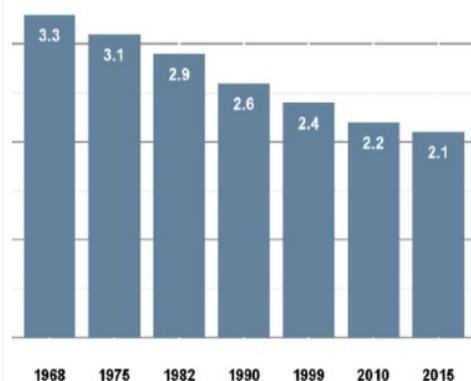
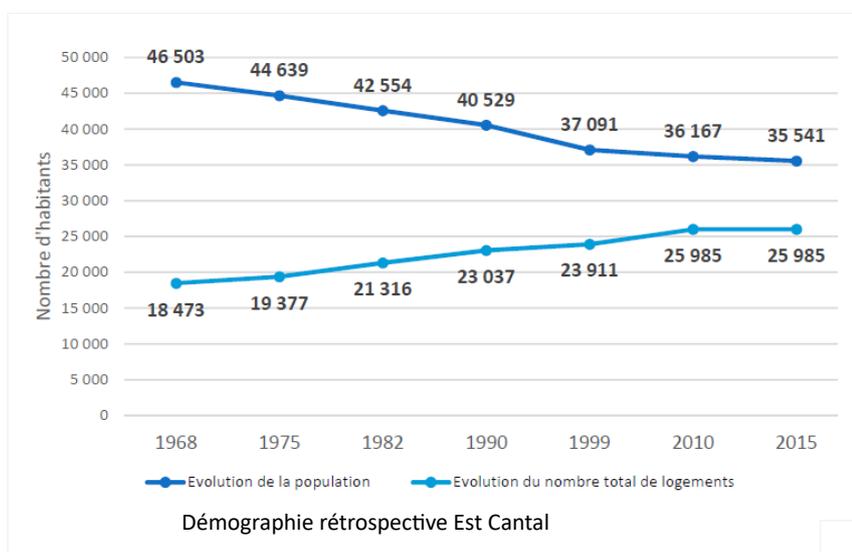
L'état initial ne se conclut pas par une synthèse croisant l'ensemble des thématiques et repérant les secteurs présentant les enjeux environnementaux les plus forts ni par leur hiérarchisation. Pourtant, ce travail permettrait de fournir un cadre susceptible d'orienter le développement sur les secteurs les moins contraints, les mieux desservis et de spatialiser les scénarios de développement explorés au chapitre consacré à la justification du projet et à l'examen des différentes options de développement possibles.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'état initial de l'environnement par une synthèse cartographique spatialisant et hiérarchisant l'ensemble des enjeux environnementaux.

2.2.1. Démographie, logement, consommation et disponibilité foncière

Démographie – logement

Le diagnostic socio-économique (RP 3) retrace de manière claire la trajectoire démographique du territoire, en baisse constante depuis 1968. Celle-ci se ralentit depuis le début des années 2000. La variation annuelle de population est ainsi passée de -0,6% à -1% entre 1968 et 1999 à -0,2% et -0,3% depuis 2000, grâce à un solde migratoire redevenu positif.



Nombre moyen d'occupants par résidence principale

Sous l'effet conjugué de la réduction du nombre de personnes par ménage et de l'augmentation des résidences secondaires et des logements vacants, le nombre de logements a significativement progressé passant de 18 470 logements en 1968 à 26 750 en 2015 (soit une progression de près de 45 %). Sur cette même période, le taux de logements vacants, assez élevé, est resté globalement stable. De 11,38 % en 1968, il connaît son plus bas niveau en 1990 (8,85 %) pour revenir à plus de 10 % dans les années 2000. Il est de 12,86 % en 2015 et a connu une forte augmentation sur la période récente. Le taux de résidences secondaires est en constante progression. De 22,24 % en 1982, il augmente de quatre points en trente ans et atteint 26,22 % en 2015.

La réduction de la vacance et la stabilisation du taux de résidences secondaires constituent un enjeu fort.

Consommation foncière

Le diagnostic socio-économique analyse de façon précise l'évolution de la tache urbaine¹², sur la période 2009 – 2019. Durant cette période, 810 hectares ont été urbanisés, toutes destinations confondues¹³, contribuant à une augmentation de 12,7 % de la surface urbaine, lorsque dans la même période, le territoire perdait de la population¹⁴. À partir d'une approche détaillée par communes, une typologie, en quatre classes, a été établie en fonction des strates de consommation foncière, par pas de cinq hectares. Celle-ci aurait mérité d'être affinée en rapportant la surface urbanisée à l'évolution de la population, pour repérer les communes sur lesquelles la consommation foncière a été élevée au regard de la croissance (ou plus souvent décroissance) de population.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse des consommations foncières en la corrélant avec les données démographiques.

L'analyse conduite par nature de polarité, met en évidence que plus de la moitié de la consommation foncière s'est faite dans les communes de l'espace rural qui comptent seulement un peu plus du tiers de la population. En revanche, dans le pôle urbain central de Saint-Flour, qui accueille le quart de la population du SCoT, la surface urbanisée représente 16 % du foncier consommé.

Polarité	Population 2016	Part de la population à l'échelle du SCoT	TU 2009	TU 2019	Evolution	Part
Communes de l'espace rural	13007	36,84%	3459,15	3870,72	411,57	50,8%
Pôles relais	9485	26,87%	1767,87	2008,87	241,00	29,8%
Pôles Urbains Secondaire	3633	10,29%	370,47	399,24	28,77	3,6%
Pôle Urbain Central	9180	26,00%	790,35	918,81	128,46	15,9%
Total	35305	100,00%	6387,82	7197,64	809,81	100,0%

TU = tâche urbaine en hectares

Source rapport de présentation – 1.3 Diagnostic socio-économique et spatial – page 132

L'analyse de la tache urbaine a été également conduite par vocation et typologie de constructions distinguant, dans un premier temps, deux catégories, l'une agrégeant¹⁵ le tissu urbain mixte et le bâti remarquable (habitat, équipements, services et commerces, bâtiments historiques et grands équipements) et l'autre le bâti d'activité industrielle, commerciale et agricole. Un traitement complémentaire a ensuite permis d'isoler les surfaces propres aux constructions à usage agricole.

Au terme de cette première analyse typologique (voir tableau de la page suivante), on observe qu'un tiers de la consommation foncière est imputable à l'habitat et aux services qui l'accompagnent, que près de la moitié relève de l'activité agricole, le reste (près de 20 %) étant lié au développement économique et commercial. L'analyse des permis de construire met en évidence que deux tiers des activités économiques ont été réalisés en dehors des zones d'activités dédiées.

12 La tache urbaine a été définie selon la méthode de calcul du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) dite de « dilatation-érosion », à partir d'une analyse cartographique générant autour de chacune des constructions du territoire, un tampon de 50 mètres, écrêté ensuite (d'une valeur de 25 mètres dans le cas présent), qui correspond globalement à l'enveloppe anthropisée autour des constructions. Cette analyse de l'étalement urbain donne des résultats différents de l'analyse de la consommation d'espace qui additionne les surfaces des parcelles d'espaces naturels, agricoles et forestiers artificialisés pour l'habitat, les activités économiques et les infrastructures.

13 En dehors des principaux équipements publics ou d'intérêt collectif situés hors de la tache urbaine.

14 Entre 2010 et 2016, le territoire a perdu 2,4 %.

15 Cette agrégation résulte de la nomenclature des bases de données Topo de l'IGN utilisées pour mener cette analyse.

Type de constructions	Evolution tache urbaine 2009-2019 en Ha	Part de consommation foncière	Consommation moyenne annuelle 2009-2019 en Ha
Bâti indifférencié et remarquable	271 ha	33,50%	27 ha/an
Bâti industriel et commercial	151 ha	18,62%	15 ha/an
Bati agricole	388 ha	47,88%	39 ha/an
TOTAL	810 Ha	100%	81 Ha

Source rapport de présentation - 1.3 Diagnostic socio-économique et spatial – page 135

Une analyse complémentaire menée à partir du registre parcellaire graphique (RPG) des années 2007 et 2017¹⁶ permet de déterminer la nature des sols sur lesquels s'est réalisé le développement de l'urbanisation. Elle met en évidence la forte consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers qui représentent 60 % des sols artificialisés.

Type d'espaces consommés de 2009-2019	Estimation de la surface en Ha	Répartition
Espaces agricoles	429 ha	53 %
Espaces naturels et forestiers	56 ha	7 %
Autres espaces	324 ha	40%
TOTAL de la progression de la tâche urbaine	810 Ha	100%

Source rapport de présentation – 1.3 Diagnostic socio-économique et spatial – page 140

L'occupation de l'espace par les principaux équipements publics ou d'intérêt collectif, situés en dehors de la tâche urbaine, a été calculée à partir de la mobilisation de différentes sources d'information dont l'analyse des permis de construire (2009-2018), les arrêtés préfectoraux d'autorisation d'exploiter pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et les études d'impacts. L'artificialisation des sols par les équipements et infrastructures est estimée à 112 hectares au cours des dix dernières années.

Destination	Bilan consommation 2009-2019 en ha	Consommation moyenne annuelle 2009-2019 en ha/an
Bâti mixte dont habitat	271	27,1
Equipements structurants		
Bâti économique et commercial	151	15,1
Bâti agricole	388	38,8
Infrastructures/réseaux	45	4,5
Energies renouvelables	22	2,2
Carrières	20	2
Equipements touristiques	25	2,5
TOTAL	922	92
dont tâche urbaine	810 ha	81 ha
dont artificialisation	112 ha	11,2 ha

La consolidation de l'ensemble des données liées à la consommation foncière est exprimée dans un tableau de synthèse qui met en évidence la très forte consommation d'espace durant la décennie précédente de 92 hectares par an.

Source rapport de présentation – 1.3 Diagnostic socio-économique et spatial – page 164.

16 Dernier registre parcellaire graphique (RPG) disponible.

L'Autorité environnementale souligne le sérieux de l'analyse de la consommation foncière, très documentée, accompagnée d'informations précises sur la nature des données mobilisées et la méthode de calcul adoptée. Le croisement de plusieurs bases de données, leur déclinaison spatiale permettent d'en donner une vision détaillée et précise. Toutefois, elle relève que cette analyse ne distingue pas, par destination, les surfaces urbanisées en périphérie de la tache urbaine (en extension) de celles urbanisées à l'intérieur de celle-ci, en dents creuses. De plus, la distinction exposée dans le tableau de synthèse final (ci-dessus) entre espace urbanisé relevant de la tache urbaine ou bien d'un processus d'artificialisation n'est pas recevable. En effet, l'ensemble des surfaces urbanisées contribue à l'artificialisation des sols. Celles-ci mériteraient d'être répertoriées en distinguant les surfaces urbanisées à l'intérieur de la tache urbaine ou en extension de celle-ci.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'analyse de la consommation foncière en distinguant, par destination, les surfaces urbanisées à l'intérieur de la tache urbaine ou en extension de celle-ci.

Disponibilités foncières

L'analyse de ces disponibilités se limite aux parties actuellement urbanisées des taches urbaines de plus de deux hectares. Elle a permis d'identifier 256 secteurs à potentiel de mutation ou de densification urbaine, dans 59 des 88 communes du territoire. Ces espaces, tous types de tissu urbain mixte, économique et rural confondus, représentent une superficie totale de 112 hectares, dont 41 % sont situés sur la communauté de communes Hautes Terres Communauté et 59 % sur celle de Saint-Flour Communauté. Ils se répartissent pour 37 % dans le pôle urbain central et les pôles urbains secondaires, 30 % dans les pôles relais et 33 % dans les communes de l'espace rural.

Les surfaces de zones d'activités existantes disponibles à la commercialisation représentent 32 ha. La somme des surfaces mobilisables dans le cadre des projets d'extension est de 67 hectares, dont 26,6 à court et moyen terme et 40,4 à long terme.

Le rapport de présentation indique que les plans locaux d'urbanisme devront préciser ces données foncières « conformément aux dispositions des articles L. 141-3 et L. 151-4 du code de l'urbanisme ... en priorisant les espaces compris entre 0,2 et 1 ha, qui représentent la majorité des entités et des surfaces potentielles identifiées, les espaces situés dans les pôles urbains et pôles relais de l'armature territoriale du SCOT, qui rassemblent les deux tiers des capacités de densification identifiées »¹⁷.

2.2.2. Biodiversité

Le rapport environnemental fait bien état des différents zonages d'inventaires et de protection du patrimoine naturel situé sur le territoire y compris en présentant une carte de synthèse des milieux naturels remarquables¹⁸. Il traite, dans un chapitre spécifique¹⁹, des interactions sensibles entre les milieux naturels et les différents facteurs de pression liés à l'aménagement et l'exploitation du territoire (urbanisation, infrastructures, pratiques agricoles). Toutefois, l'approche de ces interfaces reste assez générale et aurait mérité d'être spatialisée et cartographiée.

Par ailleurs, le dossier, opportunément, présente une analyse des données faune-flore recueillies dans le cadre de l'élaboration de l'atlas de la biodiversité du syndicat des territoires de l'Est Cantal. Des cartes, établies sur la base d'une analyse des données à la maille de 1km x 1 km, présentent le niveau de connaissance de la biodiversité, ainsi que le nombre d'espèces à enjeux recensées pour les milieux forestiers, humides, ouverts, et lithiques²⁰. Une carte de synthèse²¹ est également produite. La rareté de ce type de production, qui demande un travail conséquent, et sa qualité sont particulièrement à souligner.

17 Rapport de présentation – 1.3 Diagnostic socio-économique et spatial – page 192, reprise dans la prescription n°110 du DOO.

18 Rapport de présentation – 1.1 – page 86.

19 Rapport de présentation – 1.1 – page 85.

20 Cette notion couvre non seulement les milieux naturels pierreux (éboulis, etc.) mais aussi des milieux façonnés par l'homme : vieux murets, vieux burons.

21 Rapport de présentation 1.1 État Initial de l'Environnement- page 109

S'agissant des continuités écologiques²² la trame verte et bleue (TVB) est présentée avec les réservoirs de biodiversité trame verte, et ceux de la trame bleue avec les milieux aquatiques et les milieux humides. Les corridors écologiques sont identifiés avec essentiellement les milieux forestiers et bocagers, et les milieux à tendances thermophiles. Une carte de synthèse est présentée dans le RP 1.1 page 109. La méthodologie de construction de cette carte est clairement détaillée dans un document spécifique ; le RP 1.2 Trame Verte et Bleue, avec un tableau de synthèse en page 176, confirme l'importance en linéaire et surfaces de cette TVB.

Si l'atlas cartographique à l'échelle communale (une carte par commune) joint au dossier permet de prendre plus aisément connaissance des corridors et réservoirs présents sur le territoire, le choix de la représentation graphique des corridors à tendance thermophile n'est pas optimal puisque ne les délimitant pas nettement. Enfin, il manque un système de carroyage assurant la liaison entre la carte de synthèse et les cartes communales, la première ne permettant pas de lire le nom de la commune.

Au-delà de ces questions de forme, certains espaces ont été exclus des réservoirs de biodiversité comme mentionné page 106 du RP1-1. Il s'agit en particulier des zones constructibles définies par les documents d'urbanisme opposables (PLU, Carte Communale) ainsi que les zones à urbaniser des documents d'urbanisme récemment approuvés et les secteurs faisant l'objet de projets d'aménagement (ZAC, ZAE...). Enfin, il est à noter que les sites désignés au titre de la Directive Oiseaux, les zones de protection spéciale (ZPS) ne sont pas incluses dans les réservoirs de biodiversité.

L'Autorité environnementale recommande d'intégrer aux réservoirs de biodiversité du SCOT l'ensemble des espaces qui répondent aux critères retenus pour les définir, sans tenir compte des vocations que leur assignent divers documents d'urbanisme.

Au regard des données disponibles, la production d'une carte, synthétisant les zonages d'inventaires ou de protection du patrimoine naturel, les sites à enjeux identifiés sur la base des données de l'atlas biodiversité et de la trame verte et bleue ainsi que ces corridors, est souhaitable pour obtenir une vision des secteurs à enjeux du territoire dans le but de les confronter aux facteurs de pression anthropique et d'éviter leur artificialisation, par exemple, à l'occasion de l'élaboration de document de planification.

L'Autorité environnementale recommande la production d'une carte de synthèse basée sur les zonages d'inventaires ou de protection du patrimoine naturel, les espaces abritant des espèces à enjeux ainsi que les réservoirs et corridors de la trame verte et bleue.

2.2.3. Eau

La thématique de l'eau est présentée pages 114 à 165 du RP1.1 sous de multiples angles : qualité des milieux, prélèvements dont eau potable, assainissement, gestion institutionnelle (SAGE, contrats territoriaux ...). Elle est de ce point de vue assez complète.

S'agissant des zones humides, il serait nécessaire d'indiquer la méthodologie employée pour produire la carte présentée en page 121 du RP1.1 afin de s'assurer de l'exhaustivité des éléments recensés en rappelant que les zones humides peuvent répondre soit à des critères pédologiques, soit à des critères botaniques.

L'Autorité environnementale recommande de préciser la méthodologie employée pour la définition et la délimitation des zones humides et le cas échéant de la compléter.

La ressource, de manière générale, ne répond pas aux critères du bon état écologique visé par les SDAGEs. Le dossier souligne en particulier l'impact des systèmes d'assainissement d'eaux usées qu'ils soient non collectifs ou collectifs. S'agissant de ces derniers, le dossier mériterait d'être complété par la liste des systèmes non conformes et par la présentation des charges polluantes que cela représente au regard de la sensibilité des milieux et des capacités de dilution afin de définir les impacts générés, de hiérarchiser les priorités, voire, dans les situations les plus critiques, de subordonner l'ouverture à l'urbanisation dans les PLU à la mise en conformité des installations.

22 Rapport de présentation – 1.2 Trame verte et bleue – page 159 à 176.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir la thématique de l'assainissement collectif.

Pour ce qui concerne les prélèvements dans la ressource en eau, l'essentiel des volumes est lié à l'eau potable et aux usages domestiques (RP1.1 page 151). Bien que le territoire soit partiellement concerné par les plans de gestion des étiages "Dordogne-Vezère" et "Lot", le dossier indique que ce paramètre n'est à ce jour pas déclassant mais que la pression est susceptible de s'accroître sur les eaux superficielles en période estivale (RP1.1 page 150).

2.2.4. Mobilité

Le rapport de présentation (RP1.3 page 15) présente une synthèse de l'approche mobilité exposée dans le rapport de diagnostic de l'économie présentielle et touristique (pages 97 à 110) qui se conclut par une synthèse sous forme d'une matrice "force-faiblesse-opportunités-menaces". Un renvoi dans le RP1.3 signalant la présence de ces éléments dans ce diagnostic annexe faciliterait l'appropriation de ce sujet.

Le diagnostic en la matière s'est appuyé essentiellement sur des éléments statistiques existants qui sont, dans l'ensemble, assez anciens puisque datant en général du début des années 2010. Sans méconnaître la difficulté de constituer des données en matière de déplacements sur un territoire à dominante rurale, sur lequel la mise en place d'une enquête « ménage déplacement » n'est pas envisageable, en particulier pour des questions de coût, certaines d'entre elles auraient toutefois mérité d'être actualisées, en matière de transports collectifs ou de covoiturage notamment.

En l'absence de données locales, le raisonnement s'appuie opportunément sur des études et tendances nationales relatives aux territoires de même nature. Il souligne en particulier l'importance des déplacements courts (50% des déplacements font moins de 5 km) et l'enjeu que constitue le report modal d'une partie de ces déplacements sur les mobilités douces qui pourrait être l'un des éléments de la stratégie de déplacement à construire.

Le diagnostic lié à l'utilisation des véhicules particuliers met en évidence l'utilisation massive de la voiture (le taux de motorisation départemental des ménages (86,4 % en 2014) est supérieur de cinq points à la moyenne nationale) pour les déplacements domicile travail, comme pour les autres motifs.

L'offre ferroviaire et de car n'est pas analysée dans le cadre de ce diagnostic, alors qu'elle constitue une alternative à la voiture particulière et que le mode routier (car) permet une desserte assez fine du territoire

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'état des lieux en matière de mobilité notamment l'offre de transport en commun, par car et train, disponible.

2.2.5. Paysages

Les thématiques du paysage et du patrimoine sont traités dans le RP1.1, pages 23 à 83. L'analyse réalisée est globalement de bonne qualité avec une présentation assez détaillée du type de paysage, notamment par le biais de photographies, mais également des évolutions à l'œuvre.²³ Cette approche est pertinente. Le rapport met bien en lumière la patrimonialité des paysages et l'importance des points et cônes de vue qu'il conviendrait de préserver. La synthèse de ce volet paysager se limite à reporter les grands sites patrimoniaux (chartes de PNR, sites classés et en cours de classement) mais ne hiérarchise pas les secteurs paysagers les plus patrimoniaux et les plus sensibles afin d'assurer leur préservation.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le diagnostic paysager par le repérage des points et cônes de vues les plus patrimoniaux et sensibles.

23 L'organisation et la description des paysages, présentées s'appuient sur l'atlas régional des paysages, complété par une analyse de terrain effectuée en juin 2017. Diverses études ou inventaires paysagers existants sur le territoire ont également été utilisés.

2.3. Articulation du projet avec les plans et programmes d'ordre supérieur

Le RP 1.5 présente l'articulation du projet de SCoT avec les documents avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte. Parmi les documents évoqués à ce titre, sont notamment cités :

- le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ;
- les chartes des parcs naturels régionaux des volcans d'Auvergne et de l'Aubrac ;
- les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne et Adour-Garonne 2016-2021 ;
- les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) des bassins Loire-Bretagne et Adour Garonne ;
- le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Auvergne ;
- le schéma régional des carrières²⁴ ;
- le schéma départemental d'accès à la ressource forestière.

La présentation est globalement de faible qualité. En effet, le dossier se contente d'affirmer que le SCoT est compatible ou prend en compte le document examiné. Ainsi, en règle générale, il s'en tient à mettre en vis-à-vis d'une part les titres des mesures des plans examinés et d'autre part ceux des prescriptions du SCoT. Ceci ne permet pas de s'assurer que la compatibilité ou la prise en compte des objectifs de ces documents d'ordre supérieur aient été intégrées, dans le cadre d'un processus itératif, à la construction du SCoT.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse de l'articulation du projet de SCoT avec les documents examinés et de la compléter également par une présentation synthétique du plan/schéma analysé.

Le dossier n'analyse pas la relation entre le SCoT et les plans d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau des SAGE validés, avec lesquels il doit être rendu compatible.

L'Autorité environnementale recommande d'examiner la relation entre le SCoT et les plans d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau des SAGE validés et, le cas échéant, rendre compatible le projet de SCoT avec les objectifs de protection définis par les SAGE.

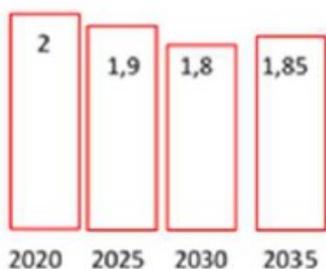
2.4. Exposé des raisons qui justifient les choix opérés au regard des différentes options possibles, notamment vis-à-vis des objectifs de protection de l'environnement

Les objectifs de croissance démographique définis dans le SCoT s'appuient sur les travaux prospectifs de l'INSEE à l'échelle du département du Cantal, sur la base de son modèle Omphale (2016), pour la période 2013-2050 et plus particulièrement sur son scénario « central », qui « *poursuit les tendances démographiques observées, basé sur les composantes d'une fécondité stable, un gain d'espérance de vie et des migrations stables, prévoit une poursuite de la réduction démographique du département de 147 000 habitants en 2013 à 143 000 habitants en 2050, avec un vieillissement accentué de la population* »²⁵.

Ce scénario prévoit des évolutions différenciées au sein du département du Cantal avec une perte d'habitants sur le secteur de l'agglomération d'Aurillac (- 7 600) et un gain d'habitants (+ 4 100) sur le reste du département, sans toutefois détailler ses éléments spécifiquement pour le SCoT Est Cantal.

24 Encore non approuvé en février 2020

25 Rapport de présentation - 1.3 Diagnostic socio-économique et spatial – page 40.



Le SCoT retient les perspectives de croissance annuelle de la population sur la base de ce scénario « central ». Il se base sur une poursuite de réduction de la taille moyenne des ménages de 0,1 tous les 5 ans de 2015 jusqu'en 2030, avec une reprise à partir de 2030.

*Evolution de la taille moyenne des ménages
source rapport de présentation – 1.3 Diagnostic
socio-économique et spatial – page 192*

La déclinaison de ce scénario à l'échelle du territoire de l'Est Cantal se traduit par un objectif de + 1 000 habitants à l'horizon 2035, dont le rapport de présentation souligne la crédibilité en raison de son environnement, en particulier sa desserte par l'autoroute A75 qui le place à l'articulation de l'Auvergne et de l'Occitanie. Cet objectif de gain de population est à comparer au scénario tendanciel qui se traduirait, sur la même période, par la perte de 2 000 habitants.

La trajectoire en matière de logements, bâtie sur cette prévision de croissance démographique retient, à l'horizon 2035, les hypothèses suivantes :

- taille des ménages : 1,85 personnes,
- taux de logements vacants : 7,55 %,
- taux de résidences secondaires stable aux alentours de 26 %, avec, en résultante, une augmentation du nombre de logements arrondi à 3 000.

	1999	2010	2015	2035
population permanente	37091	36 167	35 541	36 541
variation population		-924	-626	1 000
taille ménage	2,44	2,25	2,18	1,85
nombre ménages	15 201	16 074	16 303	19 752
dont ménages supplémentaires population nouvelle		-411	-287	541
dont ménages supplémentaires desserrement		1 284	516	2 908
nombre total de logements	23 911	25 985	26 753	29 676
variation nombre logements		2 074	768	2 923
nombre résidences principales	15 201	16 074	16 303	19 752
nombre résidences secondaires	6 324	6 817	7 015	7 684
taux de résidences secondaires	26,45	26,23	26,22	25,89
logements vacants	2 383	3 113	3 440	2 240
variation vacance logements		730	327	-1 200
taux de vacance	9,97	11,98	12,86	7,55

Le choix des données retenues pour établir ce scénario fait l'objet d'une présentation argumentée et claire. L'Autorité environnementale note le volontarisme de l'hypothèse de réduction de la vacance de logement qui supposera une forte mobilisation des collectivités publiques.

Elle souligne cependant la sensibilité du modèle de prévision aux hypothèses démographiques prises en compte.

Ainsi, en conservant les variables retenues en matière de logements vacants et de résidences secondaires, une perspective démographique tendancielle de - 2 000 habitants se traduirait par un objectif de production de seulement 900 logements. De même, une hypothèse de composition des ménages portée à 1,95 personne conduirait à un objectif de production de 1 800 logements, soit 60 % du volume retenu dans le SCoT.

Source MRAe d'après les éléments des fascicules 1.3 et 1.4 du rapport de présentation

La forte incidence de ces deux éléments (objectif démographique – composition des ménages) sur les résultats en termes de nombre de logements à construire, montre bien que demeure en la matière une réelle incertitude et met en évidence tout l'intérêt qu'il y aurait, à partir de ces deux variables, à approfondir des scénarios alternatifs.

Au regard de ce niveau d'incertitude, l'Autorité environnementale recommande de définir un objectif de production de logements s'inscrivant dans une fourchette haute et basse et, par voie de conséquence, des perspectives de consommation foncière différenciées en fonction des dynamiques socio-démographiques possibles qui pourraient se traduire par des objectifs de surfaces urbanisables phasés dans le temps et, dans l'esprit de l'article L. 141-9- 3° du code de l'urbanisme²⁶, conditionner l'ouverture de l'urbanisation en extension à la densification des parties déjà urbanisées.

Alors que les deux communautés de communes qui composent le SCoT Est Cantal ont des trajectoires démographiques différenciées, la communauté de communes des Hautes-Terres ayant un taux annuel d'évolution démographique de -0,9% entre 2010 et 2015, celle de Saint-Flour de -0,1%, l'objectif du SCoT vise, dans un souci d'équilibre territorial, à maintenir la répartition de la population 2015 entre les deux EPCI : 33 % de la population en Hautes-Terres Communauté et 67 % de la population sur Saint-Flour Communauté.

En l'absence de cette même information sur la période antérieure, il n'est pas possible d'apprécier si le SCoT infléchit ou non cette répartition. Toutefois, la comparaison de ces objectifs au poids de population 2016 des différents types de communes, met clairement en évidence qu'ils ne contribuent aucunement à la polarisation des logements et de la croissance démographique sur les pôles les plus urbains et, *a contrario*, qu'ils privilégient les communes les plus rurales.

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

Le tome 1.6 du RP présente successivement l'analyse des incidences notables du SCoT sur l'environnement puis une analyse du SCoT sur les sites Natura 2000 et enfin les mesures visant à éviter-réduire-compenser les incidences.

- **Incidences notables du SCoT sur la consommation d'espace**

Les objectifs de consommation foncière du SCoT s'établissent à 940 hectares à l'horizon 2035, soit une moyenne de 63 hectares par an, en baisse de 32 % par rapport à la période antérieure.

26 L'article L141-9- 3° du code de l'urbanisme dispose que : "(...) le document d'orientation et d'objectifs peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau (...) la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées".

Destination	Bilan consommation 2009-2019 en ha	Moyenne annuelle 2009-2019 en ha/an	Objectifs fonciers du SCOT 2035 en ha	Rythme foncier annuel du SCOT en ha/an	Objectif de réduction de la consommation foncière
Bâti économie et commerce (P6)	151	15,1	95	6,3	-58%
Bâti mixte dont habitat (P5)	271	27,1	180	12,0	-52%
Equipements structurants (P7)			15	1,0	
Bâti agricole (P7)	388	38,8	465	31,0	-20%
Infrastructures/ réseaux (P7)	45	4,5	40	2,7	-41%
Energies renouvelables (P7)	22	2,2	50	3,3	52%
Carrières (P7)	20	2	30	2,0	0%
Equipements touristiques (P7)	25	2,5	65	4,3	73%
TOTAL	922	92	940	63	-32%

Source rapport de présentation – 1.4 Explication et justification des choix – page 37

	Densité minimale (log/ha)
Pôle Urbain Central	20
Pôles Urbains Secondaires	14
Pôles Relais	12
Communes de l'espace rural	10

La densité moyenne des logements (16,6 par hectare) est peu élevée. Elle résulte d'une répartition des objectifs de densité propres aux différentes natures de communes (tableau ci-contre) qui restent globalement faibles.

Source rapport de présentation
1.4 Diagnostic socio-économique et spatial
page 42

Concernant le foncier dédié aux activités économiques et commerciales, les besoins sont estimés à 65 hectares pour permettre le maintien, la relocalisation et l'extension des entreprises et à 30 hectares pour l'accueil d'activités économiques de proximité. Bien que le potentiel de densification des zones d'activités existantes soit évalué à 20 hectares et que les disponibilités au sein des zones constituées représentent 32 hectares, le rapport de présentation ne précise pas comment ces surfaces mobilisables viennent se déduire des besoins estimés à 95 hectares.

L'Autorité environnementale recommande de réexaminer les objectifs de consommation foncière à la baisse, en augmentant globalement les niveaux de densité en matière de logements, en polarisant la croissance de logement sur les communes les plus urbaines qui sont les plus éligibles à une densité renforcée et, en matière de foncier économique, de préciser les objectifs au regard du foncier disponible au sein des zones d'activités existantes, qu'il s'agisse des potentialités de densification ou des surfaces non commercialisées disponibles.

Sur le foncier agricole qu'il est prévu d'aménager et de construire, il aurait été souhaitable d'en préciser la nature et l'affectation. Il s'agit en effet du plus gros volume foncier urbanisable qui ne réduit qu'assez peu (- 20%) par rapport à la période antérieure. Enfin, les 30 hectares destinés aux créations et extensions de carrières²⁷, qui devraient essentiellement concerner des secteurs naturels, ne font pas l'objet d'une justification en regard des besoins locaux de matériaux.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir les éléments qui permettent de justifier ces hypothèses foncières.

27 L'Est Cantal accueille 16 carrières dont la fin d'exploitation est fixée entre 2020 et 2045.

- **Incidences notables du SCoT sur l'environnement**

Le rapport présente l'analyse des incidences du projet de SCoT au regard des thématiques suivantes : biodiversité, ressources naturelles, pollutions et nuisances, risques, paysage - cadre de vie et enfin, climat - énergie.

Globalement, le dossier fait état d'impacts très positifs, positifs ou neutres et très marginalement d'effets négatifs. L'Autorité environnementale relève que l'analyse ainsi produite minore les effets du projet de SCoT. Considérant l'absence d'impacts résiduels après mesure de réduction, il conclut qu'il n'y a pas lieu de retenir de mesures de compensation.

Or, à titre d'exemple, les impacts liés à la prescription « *soutenir et permettre l'évolution de la station du Lioran* » pour la thématique biodiversité sont qualifiés de neutres alors qu'il est prévu une consommation d'espace indicative de 20 ha, qui pourrait être largement supérieure et qui impactera nécessairement la biodiversité du secteur.

L'Autorité environnementale recommande de réévaluer les impacts des éléments les plus sensibles du projet (station du Lioran, créations-extensions de carrières notamment) et d'approfondir le volet « évitement-réduction » pour les plus significatifs d'entre eux.

- **Incidences du SCoT sur le réseau Natura 2000**

Le SCoT fait état d'incidences faibles sur les sites du réseau Natura 2000 qui, du fait de leur intégration aux réservoirs de biodiversité de la trame verte et bleue, seraient préservés. Or, les zones de protection spéciale (ZPS) désignées au titre de la Directive Oiseaux ne sont pas entièrement intégrées aux réservoirs de biodiversité de la trame verte et bleue. Les éléments du dossier ne permettent pas de s'assurer qu'elles ne recouvrent pas certaines parties à urbaniser des documents d'urbanisme, aujourd'hui à l'état naturel, également exclues des réservoirs de biodiversité (Cf. 2.2.2 du présent avis). Enfin, le fait que l'offre foncière économique, pour un tiers d'entre elle (30 hectares de zone d'activité) ne soit pas localisée, ne peut garantir qu'il n'y ait pas d'interface entre de nouvelles zones d'activité économique et le réseau Natura 2000. Il en va de même pour les projets de développement de la station et du domaine skiable du Lioran.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'analyse du SCoT sur l'environnement et les sites du réseau Natura 2000.

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

Le document RP 1.7 effectue à juste titre un rappel du cadrage réglementaire, en distinguant l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme relatif à l'évaluation du SCoT, six ans au plus après la délibération portant approbation et l'article L. 122-6 du code de l'environnement qui précise que le rapport de présentation de l'évaluation environnementale « *définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées* ».

Les indicateurs proposés sont, globalement, pertinents et couvrent l'ensemble des thématiques environnementales. Leur périodicité est pour beaucoup d'entre eux, alignée sur le bilan du SCoT²⁸. Or, la production d'un indicateur à six ans (horizon temporel du bilan) ne permet pas de suivre en continu les effets du SCoT.

S'agissant de la préservation du patrimoine naturel, hormis la trame verte et bleue (compatibilité des documents d'urbanisme) et la consommation d'espace, le SCoT ne prévoit pas d'indicateur alors que les enjeux en la matière sur le territoire sont importants.

28 Ce bilan institué par la loi ALUR, obligatoire au bout de six ans suivant l'approbation du document, a pour objectif d'évaluer l'efficacité des orientations proposées. Il permet d'estimer les impacts induits par le SCoT, afin d'ajuster la stratégie territoriale à mettre en place. Guide SCoT DGALN – juin 2013.

L'Autorité environnementale recommande de compléter les indicateurs couvrant le champ de la biodiversité et de les cibler sur l'évolution des habitats naturels et des espèces les plus vulnérables. Enfin, plus globalement, elle recommande de revoir la fréquence de collecte de l'ensemble des indicateurs pour « identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ».

2.7. Méthodologie employée pour l'évaluation environnementale

Cette méthodologie est décrite de manière très pédagogique dans le document RP1.6. L'évaluation a porté, de manière exhaustive, sur toutes les prescriptions du DOO. Ainsi, pour chaque objectif du SCoT, la démarche a consisté à évaluer s'il existait un impact prévisible sur les dimensions environnementales et la nature de cet impact. Si la démarche utilisée paraît bonne, en revanche la qualité du raisonnement et les résultats de l'application de cette méthode interrogent l'Autorité environnementale. En effet, la quasi-totalité des impacts sont qualifiés de neutres ou de positifs à très positifs ce qui ne reflète pas la réalité des incidences du projet de SCoT sur l'environnement comme cela a été exposé au paragraphe 2.5 du présent avis.

L'Autorité environnementale recommande de réexaminer la méthode d'évaluation des différentes prescriptions et de préciser les mesures de type Eviter-Réduire-Compenser qui pourraient être adaptées suite à ce réexamen.

Pour évaluer la consommation foncière, le rapport indique que la méthode utilisée a été produite par le CEREMA (Centre d'Etudes et d'Expertises sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement ex-CERTU). De façon résumée, elle consiste à partir d'une base SIG « BDTOP0 » de l'IGN à créer une « tâche urbaine » en dessinant autour de chaque bâtiment un tampon de 50 m (« dilatation »), en agglomérant toutes les surfaces ainsi créées, puis en rognant la surface résultante de 25 m (« érosion »). Ici elle a été adaptée en supprimant les bâtiments de moins de 20m². Le rapport présente de façon détaillée et pédagogique la méthodologie utilisée²⁹.

Cette méthode a effectivement été proposée par le CERTU en 2008 **pour la mesure de la tâche urbaine, qui est une notion sensiblement différente de la consommation foncière**. La consommation foncière stricto sensu correspond aux surfaces d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui sont artificialisés, notamment pour l'habitat, les activités économiques ou les infrastructures. Le code de l'urbanisme précise ainsi (art. L141-3) que le rapport de présentation « présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs ».

De façon classique, la consommation foncière est évaluée sur la base de la surface des parcelles artificialisées. Ce calcul, précis et simple au plan conceptuel, ne permet cependant pas à lui seul d'appréhender la dynamique de l'étalement urbain. En effet, il ne fait aucune différence entre une urbanisation diffuse (parcelles bâties disséminées au sein d'espaces agricoles et naturels) et une urbanisation agglomérée. Cette notion d'étalement urbain, ou de tâche urbaine, est plus difficile à appréhender et a fait l'objet de différentes méthodes d'analyse, dont celle proposée par le CEREMA. La méthode « dilatation-érosion » peut être utilisée avec différents paramètres de dilution et d'érosion et selon les paramètres retenus, les résultats peuvent être très différents. Le CERTU proposait en 2008 une dilatation de 50 m suivie d'une érosion de 50 m.

Or, comme l'indique le CEREMA³⁰, pour ce qui est de l'évaluation de la tâche urbaine par la méthode qu'il propose, « **les surfaces calculées dépendent fortement des choix méthodologiques (notamment la taille du tampon) : elles ne doivent pas être assimilées à ce que l'on pourrait mesurer à partir d'une photo-interprétation par exemple. Le but est bien d'observer les tendances d'évolution et non d'obtenir une mesure précise d'un nombre d'hectares consommés** ».

29 RP3, pages 120 à 122.

30 Cf. « Mesure de la consommation d'espace : méthodes et indicateurs – fiche 2.3 », CERTU, 09/2013.

Par ailleurs, elle considère également que les « dents creuses » sont totalement urbanisées (elle ne permet donc pas de suivre leur consommation).

Ces différences ne remettent pas en cause l'intérêt de ces différentes approches. L'analyse présentée par le rapport de présentation du SCoT apporte incontestablement des éléments d'information que ne peut apporter la seule évaluation de la consommation foncière stricto sensu. Il serait cependant important d'explicitier les raisons et les conséquences (intérêts, inconvénients) des paramètres choisis. L'analyse pourrait également être affinée, en complément, par la mise en œuvre d'autres paramètres ou d'autres méthodes d'évaluation de l'étalement urbain et de l'artificialisation.

Cependant, **l'analyse de l'étalement urbain ne peut remplacer l'analyse de la consommation d'espace** ; ces deux analyses sont complémentaires. Outre que cette dernière est requise par le code de l'urbanisme (cf. supra), elle apporte des éléments de compréhension spécifiques qui sont indispensables à une bonne appréhension des dynamiques en cours.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'analyse de la consommation foncière en ce sens.

2.8. Résumé non technique

Bien illustré, le résumé non technique (RP8) constitue un résumé fidèle et de bonne qualité des informations contenues dans l'ensemble du rapport de présentation à l'exception de la justification des choix qui mériterait d'y figurer.

L'Autorité environnementale recommande de le compléter sur ce dernier point, et de l'ajuster en fonction des évolutions qui pourront être apportées pour répondre aux différentes observations formulées dans le présent avis.

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

Le SCoT de l'Est Cantal a vocation à être décliné dans les documents d'urbanismes locaux. Or, la couverture du territoire par des documents d'urbanisme est faible, surtout dans sa partie nord³¹. Alors que le DOO renvoie très souvent à ces documents locaux, cet élément de contexte, est un facteur limitant du SCoT .

Pour cette raison, l'Autorité environnementale ne peut que souhaiter l'aboutissement du PLUi de Saint-Flour Communauté et encourager l'émergence d'une démarche de planification coordonnée sur la partie nord du territoire.

Le DOO comprend 125 prescriptions dont la liste est fournie en p.178 à 181. Ces prescriptions concernent successivement les questions de consommation d'espaces, de tourisme, de biodiversité, de paysage, de risques, d'eau et milieux aquatiques, d'énergie, de mobilité, d'habitat et services.

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

Le SCoT exprime un besoin foncier reposant sur une projection démographique à l'échéance 2035 qui paraît ambitieuse au regard des données de l'INSEE, comme cela a été souligné. Le choix a également été

31 En octobre 2019, les communes du SCoT Est Cantal étaient couvertes par 22 cartes communales et 19 Plans Locaux d'Urbanisme. 57 communes ne disposent pas de document d'urbanisme et sont soumises aux dispositions du règlement national d'urbanisme (RNU). Un PLUi est en cours d'élaboration sur le périmètre de la communauté de communes Saint-Flour Communauté. La majeure partie des documents d'urbanisme est située dans le périmètre de Saint-Flour Communauté. Seuls 6 Plans Locaux d'Urbanisme et 3 cartes communales étaient opposables au sein de l'EPCI Hautes-Terres Communauté.

de retenir une hypothèse haute de desserrement des ménages avec un nombre moyen d'habitant par ménage de 1,85. Ces choix, qui sont des données d'entrées du SCoT impliquent une consommation d'espace importante.

Par ailleurs, le DOO ne donne pas d'objectif chiffré, à l'échelle des communes de son territoire, en matière de consommation d'espace et de construction de logements. Le choix du scénario résidentiel retenu, qui ne contribue aucunement à la polarisation de la croissance sur les pôles urbains et secondaires, mais qui renforce, de fait, le poids relatif des communes de l'espace rural, qui privilégie une construction très majoritairement en extension et des densités de logements globalement faibles, qui alloue près de 40 % de la surface dédiée aux extensions résidentielles aux villages, ne permet pas donner à la lutte contre l'étalement urbain la priorité que ce projet devrait porter.

Le SCoT délimite, au sein des enveloppes bâties d'une surface supérieure à 2 hectares sur l'ensemble de son territoire, les secteurs à potentiel de mutation ou densification urbaine, renvoyant aux communes dans la prescription n°110, l'obligation de les définir plus précisément dans les PLU. Cette surface, ainsi identifiée, de 112 hectares, qui ne prend pas en compte l'ensemble des dents creuses, est de toute évidence très inférieure à la surface réellement disponible au sein de l'espace urbanisé. Le projet de SCoT n'introduit pas de prescription conditionnant l'ouverture des espaces d'urbanisation en extension à la valorisation du foncier disponible au sein de ces enveloppes bâties.

L'Autorité environnementale recommande de reconsidérer le projet à partir d'une analyse plus fine des besoins d'urbanisation en extension, afin de réduire la consommation d'espace prévue par le SCoT tel que préconisé par l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace³² qui indique que "la baisse du rythme de consommation de l'espace est un préalable impératif avant la mise en œuvre de l'objectif de zéro artificialisation nette fixé dans le plan biodiversité"³³. Elle recommande également de phaser dans le temps l'offre foncière nouvelle et de conditionner l'ouverture des espaces d'urbanisation en extension à la valorisation du foncier disponible au sein des enveloppes bâties.

Le projet de SCoT prévoit l'urbanisation de 95 hectares pour la réalisation d'opérations économiques dont 30 ne sont pas localisés. Au-delà de ces chiffres et d'une répartition entre les deux EPCI constituant le SCoT, le dossier ne prévoit pas de prescription particulière. Ainsi, au regard de la surface non localisée, il semble qu'il soit possible de créer de nouvelles zones d'activités et que ces espaces non localisés, donc *a priori* aujourd'hui non existants, puissent être ouverts à l'urbanisation avant l'utilisation des surfaces encore disponibles. L'Autorité environnementale considère qu'une enveloppe foncière « non localisée » de cette importance sur un objet majeur tel que l'accueil d'activités économiques, ne peut s'entendre, dans un document d'urbanisme qui a vocation à spatialiser et planifier le développement de son territoire.

L'Autorité environnementale recommande de localiser les zones dites « non localisées » ou, à tout le moins, de définir les éléments permettant d'encadrer leur localisation en la ciblant au sein des enveloppes urbanisées et de conditionner la création de l'ensemble des nouvelles zones d'activité en extension au remplissage des zones existantes. Elle recommande enfin d'effectuer un travail de hiérarchisation et de programmation dans le temps des nouvelles zones.

Le projet de SCoT prévoit (prescription n° 7) la mobilisation de 665 ha pour les « équipements structurants, infrastructures et réseaux, agriculture & forêt, équipements touristiques, énergies renouvelables et carrières ». En tant que telle, la prescription ne prévoit pas de répartition de cette surface entre les différents types d'utilisation.

L'Autorité environnementale recommande d'effectuer un travail de répartition entre les différentes vocations listées.

32 Instruction interministérielle du 29 juillet 2019.

33 Pour rappel, les données présentées lors du séminaire foncier régional en région Auvergne-Rhône-Alpes, font état d'une reprise de la tendance à l'artificialisation des sols au niveau de la région avec l'artificialisation d'environ 27 km² (l'équivalent de la surface du lac d'Annecy) chaque année.

<http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/mardi-25-juin-2019-seminaire-regional-sur-le-a15492.html>

Si la répartition qui devait être actée est celle mentionnée notamment page 44 du RP4, il serait alors prévu 465 hectares pour l'agriculture. Ceci en ferait le premier poste de consommation d'espace du SCoT avec 50 % de la consommation prévue et à ce stade il n'apparaît pas qu'un dispositif l'encadre. Au regard de son importance et bien qu'elle soit réduite par rapport à la période antérieure, **l'Autorité environnementale recommande de réduire la surface urbanisable à vocation agricole, de la justifier à partir d'une analyse des besoins liés à l'évolution économique de cette filière, de prescrire aux PLU l'encadrement de son utilisation au travers d'un règlement rigoureux en particulier dans les secteurs agricoles stratégiques.**

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

Ces thématiques font dans le DOO, non seulement l'objet d'un axe spécifique « Axe 2 : Un territoire à haute qualité de vie préservant son identité et son caractère rural et valorisant ses ressources naturelles » mais aussi de prescriptions introduites dans d'autres parties, notamment l'axe I du DOO « une économie locale, créatrice de valeurs ajoutées, qui vise l'excellence environnementale ». Cela témoigne d'une volonté forte de faire de cette thématique un fil conducteur central, puisque les prescriptions touchent des domaines très variés comme les haies (prescription n°14), la gestion de la fréquentation (n°19) ou encore la gestion forestière (n°36). Le caractère novateur de certaines dispositions prises par le DOO est à souligner (ex : prescription n°47 relative à l'obligation faite aux documents d'urbanisme locaux d'intégrer et de compléter les données de l'atlas de la biodiversité).

Cependant, de façon globale la portée des prescriptions est amoindrie, soit du fait de leur imprécision, (par exemple, dans la prescription n°48 relative à la préservation de la biodiversité comme ressource pour le territoire, son attractivité, son développement, la notion d'espaces à forte présence d'espèces à enjeux n'est pas définie), ou parce que le travail de déclinaison attendu des documents d'urbanisme locaux de rang inférieur n'est pas suffisamment encadré (comme, par exemple, dans le cas de la prescription n°14 concernant la protection des structures bocagères au sein de l'espace agropastoral).

L'Autorité environnementale recommande, lorsque nécessaire, de préciser les prescriptions ou en cas de déclinaison prévues au sein des documents d'urbanisme locaux, que le DOO en fixe le cadre.

3.3. Ressources en eau

La ressource en eau est traitée dans l'axe 2, partie 5 du DOO. Les prescriptions 74 à 81 édictées couvrent à raison le champ des zones humides, des capacités de traitement des eaux usées, de la préservation de l'eau potable ou encore la création de plan d'eau. Le DOO fait état de prescriptions complémentaires sur le périmètre du SAGE Alagnon. Ces prescriptions sont en fait incluses dans le règlement du SAGE et s'appliquent aux projets. L'Autorité environnementale note que l'ensemble des règles du SAGE ne sont pas reprises et le rappel ainsi effectué est amoindri.

De manière générale les prescriptions édictées pourraient être plus ambitieuses. Ainsi en est-il par exemple de la prescription n°74 indiquant que les *“nouvelles opérations d'aménagement sont **privilegiées** dans les zones dotées d'assainissement collectif de capacité suffisante notamment s'agissant de l'articulation entre urbanisme et eaux usées”*.

L'Autorité environnementale recommande au vu de la sensibilité des milieux aquatiques du territoire et des problématiques locales en matière d'assainissement de renforcer les prescriptions du SCoT sur ce point.

3.4. Mobilité

La mobilité fait l'objet d'un axe et d'objectifs thématiques spécialement identifiés dans le DOO. Plusieurs dispositions, qui restent à décliner dans les documents d'urbanisme de rang inférieur, devraient contribuer à améliorer la cohérence entre l'urbanisme et les mobilités alternatives à la voiture individuelle. Cela est de nature à rendre ces dernières plus attractives.

Toutefois, au regard des dispositions arrêtées en matière d'organisation du territoire (polarisation, nombre important de logements et surface d'extension possible pour les villages ruraux) les conséquences induites en matière de mobilité interrogent. **Ce point, qui n'a pas été examiné par le projet de SCoT, de même que les conséquences en matière de gaz à effet de serre, mériterait une analyse approfondie.**

3.5. Préservation et valorisation du paysage naturel et urbain

Le sujet paysage a bien été identifié : il est traité de manière transversale, ce qui démontre un véritable souci en faveur de sa bonne prise en compte. Pour ces raisons, les prescriptions relatives au paysage sont dispersées dans le DOO en lien avec des thématiques particulières. Il en est ainsi par exemple de l'agriculture (prescription n°16), des zones d'activités (prescription n°45), ou de l'anticipation des projets routiers structurants (prescription n°104).