



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif à l'élaboration du schéma de cohérence territoriale
du bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie (15)**

Avis n° 2017-ARA-AUPP-00299

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 22 août 2017 à Clermont-Ferrand. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie (BACC).

Étaient présents et ont délibéré : Patrick Bergeret, Jean-Pierre Nicol, Michel Rostagnat.

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

Étaient absents ou excusés : Catherine Argile, Pascale Humbert, Jean-Paul Martin.

Entre le 22 et le 29 août, des échanges complémentaires par voie électronique entre les membres présents le 22 août ont permis la mise au point finale de l'avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par le syndicat mixte du SCoT BACC, le dossier ayant été reçu complet le 29 mai 2017.

Cette saisine étant conforme à l'article R104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, le directeur général de l'agence régionale de santé a été consulté et a transmis un avis le 25 juillet 2017.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public (art. R104-25 du code de l'urbanisme).

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Le document d'urbanisme approuvé devra comprendre une note sur la manière dont il a été tenu compte du présent avis.

Synthèse de l'Avis

Le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie (BACC) couvre la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac et les deux communautés de communes de Cère et Goul en Carladès et de la Châtaigneraie Cantalienne, pour un total de 89 communes. Sa population s'élève à environ 80 000 habitants ; la tendance démographique générale est orientée en légère baisse. L'environnement naturel du territoire est très diversifié et de grande qualité. La partie nord-ouest du territoire fait partie du parc naturel régional des Volcans d'Auvergne.

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux sont la gestion économe de l'espace, la préservation des milieux naturels et des paysages remarquables ou ruraux, et la mise en cohérence de l'urbanisme avec l'offre de mobilité alternative aux véhicules motorisés individuels.

De manière générale, le rapport de présentation est approfondi, agrémenté de données chiffrées pertinentes et d'illustrations ou cartographies utiles pour la compréhension des dynamiques en œuvre sur le territoire ; il aborde l'ensemble des thèmes nécessaires à la prise en compte des enjeux environnementaux. Il présente cependant un certain nombre d'insuffisances. Notamment :

- la méthode d'analyse de la consommation foncière utilisée est, en réalité, une méthode d'analyse de l'étalement urbain et non de la consommation foncière. Si les résultats présentés sont incontestablement intéressants, ils ne remplacent pas une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- l'analyse paysagère mérite d'être actualisée et complétée ;
- si la logique des choix retenus pour établir le PADD et le DOO apparaît clairement, les justifications sont généralement faiblement étayées du point de vue des objectifs environnementaux ;
- l'analyse de l'impact du projet de SCoT sur l'enjeu principal que constitue la consommation d'espace reste superficielle ;
- le dispositif de suivi proposé ne permet pas d'identifier de façon précoce les impacts négatifs imprévus.

L'Autorité environnementale formule des recommandations sur ces différents points.

Le projet de SCoT BACC se donne comme ligne directrice d'être un « *outil de développement capitalisant sur les atouts endogènes dont dispose le territoire* » qui « *veillera à ne pas imposer de contraintes supplémentaires à des territoires qui en connaissent déjà suffisamment* ».

En matière de consommation d'espaces, le SCoT édicte des prescriptions qualitatives, certes positives mais peu prescriptives. Il prescrit également une limitation quantitative de la consommation foncière pour l'habitat, mais celle-ci est peu ambitieuse ; en outre, l'outil proposé paraît inadapté pour la maîtrise de la consommation foncière potentielle des futurs PLU(i). Ce projet de SCoT n'assure donc qu'une faible prise en compte opérationnelle de l'objectif national de modération de consommation d'espaces. L'Autorité environnementale formule des recommandations à ce sujet.

Par contre, le SCoT assure globalement une bonne préservation des milieux naturels sensibles, des continuités écologiques, des espaces agricoles et des paysages naturels et urbains. Ses dispositions contribuent également à encourager le développement des alternatives aux véhicules motorisés individuels.

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

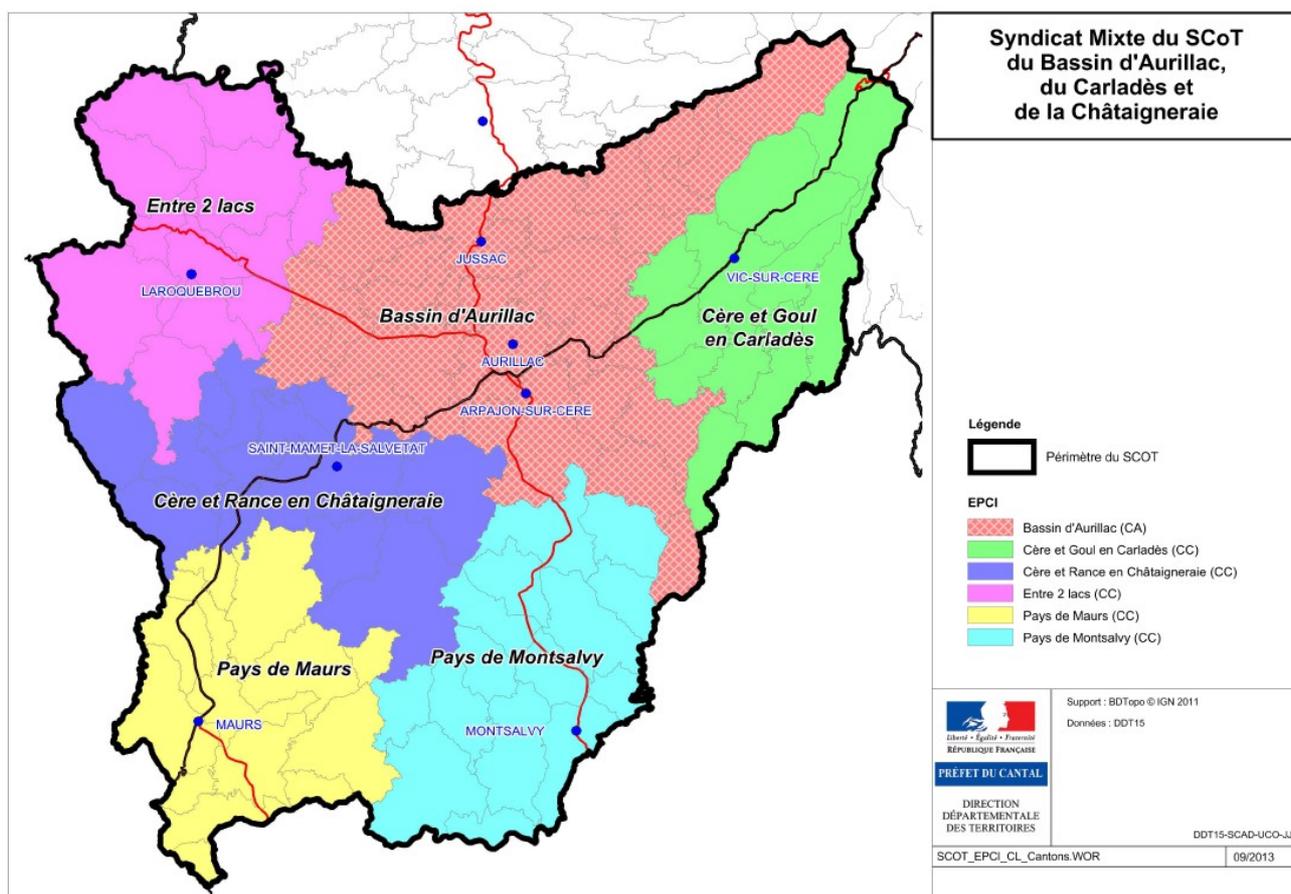
Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet de SCoT et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte.....	5
1.2. Le projet de SCoT.....	7
1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	8
2. Analyse de la qualité et de la pertinence des informations fournies par le rapport de présentation.....	8
2.1. Présentation générale du rapport de présentation.....	8
2.2. État initial de l'environnement, enjeux environnementaux et perspectives de son évolution.....	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
2.3.1. Consommation d'espace pour l'habitat.....	12
2.3.2. Consommation d'espace pour les activités économiques et commerciales.....	13
2.4. Cohérence avec les autres documents de planification.....	14
2.5. Analyse des incidences notables probables du SCoT sur l'environnement, et des mesures prévues pour éviter, réduire et, le cas échéant, compenser les incidences négatives.....	15
2.6. Définition des critères, indicateurs et modalités retenues pour le suivi des effets.....	16
2.7. Résumé non technique.....	17
3. La prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT.....	17
3.1. Assurer la gestion économe de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain.....	17
3.1.1. Espace dédié à l'habitat.....	17
3.1.2. Espace dédié aux activités économiques et commerciales.....	18
3.2. Préserver les espaces naturels et agricoles, la biodiversité et les continuités écologiques.....	20
3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain.....	21
3.4. Assurer la cohérence entre les mobilités et l'urbanisme.....	22
Annexe – Consommation foncière et étalement urbain.....	23
Mesure de la consommation foncière et de l'étalement urbain.....	23
Maîtrise de la consommation foncière.....	26

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

1.1. Contexte

Le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie (BACC) est situé en Auvergne-Rhône-Alpes, dans la partie sud-ouest du département du Cantal. Il couvre la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac et les deux communautés de communes de Cère et Goul en Carladès et de la Châtaigneraie Cantalienne¹, pour un total de 89 communes. Sa population (environ 80 000 habitants) est concentrée à 45 % sur le principal pôle urbain du territoire, constitué par l'agglomération d'Aurillac, chef-lieu du département. La ville d'Aurillac compte à elle seule environ 26 570 habitants.



Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en 2016 (source : DDT 15)

La tendance démographique générale est orientée en légère baisse (-0,1 %/an entre 2006 et 2012), avec des situations variables selon les secteurs allant d'une croissance forte dans les communes péri-urbaines à un net déclin du centre de l'agglomération et des zones rurales plus éloignées. Sur une période récente, le

1 La communauté de communes de la Châtaigneraie Cantalienne résulte de la fusion de 4 communautés de communes préexistantes (communautés de communes Cère et Rance en Châtaigneraie, Entre 2 lacs, du Pays de Maurs et du Pays de Montsalvy) réalisée au 1^{er} janvier 2017.

vieillessement de la population est également très significatif dans la ville centre et dans les communes rurales ; il l'est moins dans les communes péri-urbaines.

En matière d'activité économique, les secteurs d'emploi « commerces et services » et « administration (dont la santé) » occupent près de 3 actifs sur 4. Le pôle urbain d'Aurillac concentre la majorité des emplois (68 % des emplois du SCoT) alors que les inégalités territoriales sont très marquées : si le nombre d'emplois par actif est supérieur à 1 dans les 7 pôles-relais ainsi que dans la ville centre, il est déficitaire ou très déficitaire sur la majorité des communes rurales et péri-urbaines (carte p.45 RP tome 1). Le tourisme est présent dans l'ensemble du territoire, de manière diffuse, et dispose de quelques pôles d'attraction importants².



Le territoire du SCoT BACC (données BDAI et BDTopo IGN, source DDT 15)

L'activité agricole joue un rôle primordial sur l'ensemble du territoire, tant par son occupation de 2/3 des surfaces du territoire (p. 9 tome 1 RP) que par les paysages qu'elle contribue à entretenir (bocage) et par l'activité qu'elle génère (filière bovine lait et viande, selon les secteurs). Elle est cependant mise en œuvre dans des conditions différentes qui dépendent notamment de la géographie du territoire (Hautes terres du massif cantalien et vallées encaissées de la Cère et de la Jordanne, bassin de Maurs, plateaux de la Châtaigneraie cantalienne).

L'environnement naturel du territoire est également très diversifié et de grande qualité. Il est caractérisé par une forte présence de milieux sensibles (chevelu hydrographique, zones humides, bocages, coteaux thermophiles, vallées encaissées, forêts). De nombreux secteurs sont identifiés pour leur richesse naturelle.

2 Notamment : la partie ouest de la station de ski du Lioran, le Grand Site Puy Mary – Volcan du Cantal, la grande retenue hydraulique de Saint-Étienne-Cantalès, cf. RP1, p. 110.

Pour le soutien à l'activité agricole, la préservation du foncier agricole se traduit par le repérage des secteurs agricoles à enjeux dans un atlas cartographique, annexé au DOO.

Le développement du « potentiel touristique du territoire » se traduit par des prescriptions d'intégration paysagère et patrimoniale. Le SCoT ne désigne pas d'unité touristique nouvelle (UTN) structurante⁷.

- **Objectif 3 : préserver et valoriser la qualité du cadre de vie** (axe 4 du PADD)

Cet axe inclut différents volets concernant la préservation de la trame verte et bleue et la gestion des ressources en eau, ainsi que des principes relatifs à la limitation des émissions de gaz à effet de serre, à l'anticipation du changement climatique, et à la gestion des risques naturels. La protection de la trame verte et bleue se traduit également par des cartes d'enjeux annexées au DOO et accompagnées d'une note méthodologique.

1.3. Les principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux sont :

- la gestion économe de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels, y compris les secteurs d'agriculture extensive ou abritant une biodiversité « ordinaire » ;
- la préservation des paysages remarquables ou ruraux ;
- la mise en cohérence de l'urbanisme avec l'offre de mobilité alternative aux véhicules motorisés individuels.

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

2.1. Présentation générale du rapport de présentation

Le rapport de présentation comprend tous les items identifiés par les articles L141-3 et R141-2 du code de l'urbanisme. Ces éléments sont répartis en 4 tomes⁸. Dans la suite du présent avis, ces différents tomes seront désignés par RP1, RP2, RP3 et RP4.

Sa structuration, clairement présentée, permet d'aborder l'ensemble des thèmes nécessaires à la prise en compte des enjeux environnementaux pour définir un projet de territoire. **De manière générale, les éléments inclus dans les différents tomes sont approfondis, agrémentés de données chiffrées pertinentes et d'illustrations ou cartographies utiles pour la compréhension des dynamiques à l'œuvre dans le territoire.**

7 Le code de l'urbanisme différencie les UTN structurantes, qui sont définies au niveau du SCoT, des UTN locales qui sont définies par les PLU (cf. art L122-17 et 18 et R122-8 et 9).

8 Tome 1 : Diagnostic ;

Tome 2 : État initial de l'environnement ; Volet eau (et ses annexes) ;

Tome 3 : Articulation du SCoT avec les autres documents ; Explications et justification des choix retenus pour établir le PADD et le DOO ; Évaluation environnementale et analyse des incidences de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement ; Analyse des objectifs de limitation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ; Indicateurs de suivis ;

Tome 4 : Résumé non technique.

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

Le rapport de présentation aborde tous les thèmes cités dans le code de l'urbanisme. De façon générale, chaque thème est illustré et territorialisé (cartographie) en tant que de besoin et fait l'objet d'une synthèse. Une synthèse générale territorialisée, hiérarchisant les principaux enjeux, permettrait en complément de faciliter la bonne appréhension des enjeux de chaque territoire.

En ce qui concerne la qualité des informations présentées pour les différents thèmes, on peut noter :

- **Démographie** : l'analyse démographique⁹ est réalisée de manière approfondie pour mettre en évidence la stabilité de la démographie, le vieillissement de la population ainsi que les enjeux différents que ces tendances constituent selon les bassins de vie. L'enjeu relatif à la nécessaire anticipation de l'adaptation des logements au vieillissement de la population est souligné.
- **Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers** : ce thème est développé dans les tomes 1 et 3¹⁰, en lien avec les constats concernant les dynamiques démographiques et économiques. Les éléments présentés montrent clairement¹¹ la forte décorrélation entre consommation d'espace (à la hausse)¹² et évolution démographique des années passées (en légère baisse ou stabilisation) ainsi que les différences de dynamique entre les différents types de communes. Il illustre la part importante des territoires ruraux et péri-urbains dans ce phénomène¹³. Le dossier présente également la liste des principales zones d'activités du territoire, avec leurs surfaces déjà utilisées et leurs disponibilités¹⁴. On relève cependant certaines insuffisances :
 - La méthode d'analyse de la consommation foncière¹⁵ utilisée est, en réalité, une méthode d'analyse de l'étalement urbain. Si les résultats présentés sont incontestablement intéressants, ils ne remplacent pas une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestier¹⁶. Du fait de son caractère technique, cette question est développée dans la note annexée au présent avis.
 - La méthode utilisée ne permet pas non plus de distinguer le détail de la dynamique de consommation d'espace par types d'usage (habitat, zones d'activités structurantes ou locales, commerces, infrastructures) ; une telle analyse paraît nécessaire pour compléter l'état des lieux. Une approche territorialisée serait utile pour distinguer les dynamiques par bassin de vie.

9 Cf. RP1 p. 49 à 61.

10 Cf. RP1 p. 173 à 182 et RP3 p. 225 à 232.

11 Cf. RP3 p. 228-229.

12 Près de 85 ha/an en moyenne, sur la base du mode de calcul utilisé.

13 Ils représentent près du 3/4 de l'urbanisation récente (RP3 p. 228).

14 Cf. RP1 p. 103 à 109. Il est indiqué que le territoire du BACC compte 23 zones d'activités dont une douzaine ont un « intérêt communautaire ». La carte de ces zones affiche 213 ha occupés, 43 ha disponibles et 69 ha en projet. Le dossier signale cependant que cet état des lieux est incomplet, car il n'inclut pas la dizaine de « zones communales ou locales dont certaines disposent de réserves foncières ». D'« importantes surfaces [...] disponibles au nord du SCoT, dans la C.C. du Pays de Salers » sont également mentionnées (RP1, p. 104).

15 Méthode dite de « dilatation-érosion » proposée par le CERTU. cf. la note spécifique annexée au présent avis.

16 NB : l'art. L141-3 du code de l'urbanisme précise que le rapport de présentation « présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs ».

- Des éléments chiffrés en matière de densité de l'occupation des sols seraient également très utiles pour l'habitat et les activités économiques. Par exemple, pour l'habitat, des informations relatives à la taille moyenne des parcelles par typologie de communes contribueraient à améliorer la connaissance sur les formes urbaines prépondérantes pour la création de logements.

Sans remettre en cause l'intérêt de l'analyse de l'étalement urbain présentée, l'Autorité environnementale recommande de la compléter par une analyse de la consommation d'espace naturels, agricoles et forestiers, territorialisée, distinguant les différents types d'usage du sol et précisant les densités d'occupation.

- **Agriculture** : le diagnostic agricole¹⁷ démontre efficacement l'importance de ce secteur, dominé par l'élevage bovin, sur les dynamiques du territoire et son impact économique (rythme d'installation dynamique, nombre d'emplois de la filière bovine) et environnemental (contribution positive au paysage, source potentielle de pollution sur les ressources en eau...) ; la méthodologie utilisée pour identifier les espaces agricoles à enjeux est présentée¹⁸ de façon détaillée et pertinente. Le travail réalisé est visualisé à grande échelle d'un seul tenant d'une part (1 : 230 000°) et dans un atlas¹⁹ à échelle plus précise (1 : 25 000°) pour matérialiser tous les éléments.
- **Milieus naturels** : la grande richesse des milieux naturels du territoire du SCoT est présentée de façon approfondie²⁰, en ce focalisant particulièrement sur la trame verte et bleue (TVB). Celle-ci est d'ailleurs présentée comme l'un des trois « murs porteurs » du territoire²¹, avec les paysages et l'agriculture. La méthodologie mise en œuvre pour la préciser à l'échelle du SCoT est décrite de manière détaillée²² ; elle s'appuie sur la déclinaison du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Auvergne, complété par des éléments pertinents de l'état initial. Ainsi deux réservoirs de biodiversité supplémentaires ont été identifiés, une caractérisation fine des corridors diffus en bon état de préservation a été effectuée, des secteurs à remettre en bon état ou à protéger en raison de leur sensibilité ont été identifiés et cartographiés.
Le résultat de ce travail est présenté dans des cartes²³ qui mettent en évidence de nombreux enjeux, notamment les perturbations et obstacles existants ou en projet.
- **Diagnostic paysager** : la présentation des différentes entités paysagères²⁴ du territoire du SCoT se fonde sur un document²⁵ réalisé en 1998, dont elle est en quasi totalité extraite. De ce fait, cette présentation territorialisée ne rend pas compte des mutations intervenues ces 20 dernières années : mitage, développement de l'urbanisation pavillonnaire, déprise agricole, dégradation des

17 Cf. RP2 p. 135 à 169.

18 Cf. RP2 p. 161 à 166.

19 Cf. « Atlas cartographique des « espaces agricoles du SCoT et leur enjeux », p. 57 et suivantes du document « Annexes au document d'orientations et d'objectifs ».

20 Cf. RP2 p. 45 à 112.

21 Cf. RP1, chapitre 1 : Les « murs porteurs » du territoire, p. 13 à 39 (et plus spécifiquement p. 28 à 36 pour la TVB).

22 Cf. RP2 p. 93 à 110.

23 Ces cartes sont annexées au DOO : carte au format A0 à l'échelle 1 : 60 000°, et « Atlas cartographique de la trame écopaysagère du SCoT » au 1 : 50 000°, p. 2 à 24 du document « Annexes au document d'orientations et d'objectifs ».

24 Cf. RP1 p. 13 à 23.

25 « Inventaire des paysages du département du Cantal », réalisé par la DIREN Auvergne, septembre 1998.

entrées de ville, zones d'activités structurantes... Elle est brièvement complétée²⁶ par une présentation de « la trame urbaine et villageoise », peu territorialisée et très générale.

Vu le fort enjeu pour l'attractivité du territoire que représente le paysage, identifié comme l'un des trois « murs porteurs » du SCoT, l'Autorité environnementale recommande d'actualiser et compléter ce diagnostic.

- **Préservation des ressources en eau** : le volet apporte des éléments pertinents pour caractériser la situation particulière du territoire sur cet enjeu, localisé en tête du bassin versant Adour-Garonne, et qui s'étend sur deux sous-bassins (Dordogne et Lot). Les enjeux (préservation qualitative et quantitative des ressources) sont présentés de manière détaillée puis synthétisés dans un tableau qui les localise sur le territoire.
- **Mobilité** : l'offre de mobilité et les comportements majoritaires en la matière sont bien présentés. Les enjeux environnementaux qui en découlent sont également bien détaillés (ex : liens entre besoins de déplacements, émission de gaz à effet de serre ou qualité de l'air et articulation délicate d'un réseau structurant et viable de transport en commun dans un contexte d'habitat dispersé).

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 retenus pour établir le PADD et le DOO est présentée selon les quatre axes du PADD²⁷. De façon générale, « *la ligne directrice du SCoT est d'être un outil de développement au service de l'attractivité territoriale en se basant sur les atouts du territoire* », et « *le projet veillera également à ne pas imposer de contraintes supplémentaires à des territoires qui en connaissent déjà suffisamment* »²⁸.

Si la logique d'ensemble apparaît très clairement, les justifications sont en revanche généralement faiblement étayées du point de vue des objectifs environnementaux : elles ne permettent pas de comprendre en quoi les choix effectués constituent le meilleur compromis possible entre le projet politique exprimé dans le PADD (« développer l'attractivité territoriale ») et les objectifs nationaux de préservation de l'environnement que sont notamment l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels.

Par ailleurs, les autres solutions possibles, notamment en matière de répartition des logements entre les types d'espaces, du choix des densités d'urbanisation, de niveau de maîtrise de l'urbanisation ... ne sont pas présentées.

L'Autorité environnementale rappelle que au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation du SCoT doit expliquer « 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 »²⁹.

26 Cf. RP1 p. 24-25.

27 Cf. RP3 p. 59 à 88. NB : pour en faciliter l'approche par le public, le détail de ce chapitre, qui s'étend sur 30 pages, mériterait d'être présenté dans le sommaire figurant en p. 3 du RP3.

28 Cf. RP3 p. 59.

29 Cf. le 3° de l'art. R141-2 du code de l'urbanisme.

2.3.1. Consommation d'espace pour l'habitat

Pour dimensionner les besoins de construction de logements, le projet de SCoT indique qu'il se fonde sur le scénario « central » d'une étude prospective réalisée en 2014 par l'INSEE³⁰ sur l'arrondissement d'Aurillac, considéré comme « légèrement optimiste », qui prévoit une croissance moyenne annuelle de la population de +0,12 %/an et précise les évolutions en termes de taille des ménages, de pyramide des âges et de solde naturel et migratoire. Les hypothèses et principaux résultats de cette étude ne sont cependant pas présentés dans le détail.

Outre les besoins de logements pour les habitants supplémentaires, le projet évalue les besoins pour le « point mort », c'est-à-dire les besoins de nouveaux logements à population constante, résultant de l'obsolescence du parc, des évolutions du nombre de logements secondaires ou vacants et du desserrement des ménages. L'ensemble des besoins est synthétisé dans un schéma très clair³¹. Il apparaît que :

- le besoin pour l'accueil de population supplémentaire ne représente que 11 % du total de besoin en nouveaux logements (49 logts/an pour un total de 460 logts/an).
- près des 2/3 du besoin global (298 logts/an) est constitué par le desserrement des ménages, qui passerait de 2,16 personnes/ménage en 2012 à 1,85 pers/ménage en 2036. Le rapport indique que ce niveau s'appuie sur le scénario de l'INSEE et qu'il est comparable à celui observé sur la période 1999-2012³². Vu son impact, il mériterait cependant d'être justifié de façon plus approfondie³³.
- Le SCoT prévoit également une augmentation du taux de vacance des logements, qui passerait de 9,6 % en 2012³⁴ à 12 % en 2036, ce qui génère un besoin de 60 logts/an, soit 13 % du total des besoins. Des hypothèses différentes, associées à une politique de reconquête plus soutenue des logements vacants, mériteraient d'être examinées.

Le projet propose ensuite de répartir l'augmentation de population et le nombre de logements à construire selon l'armature urbaine qu'il préconise.

- La justification de l'armature urbaine est brièvement présentée³⁵. Même si elle paraît cohérente avec les objectifs du projet, elle mériterait une justification plus détaillée du fait de son importance pour l'ensemble du projet porté par le SCoT.

30 Étude prospective à l'horizon 2042 réalisée en 2014 par l'INSEE sur l'arrondissement d'Aurillac, qui se fonde sur les tendances observées sur la période 2006-2011. Le rapport précise que « *Compte tenu de la détérioration de la croissance observée depuis 2011, l'INSEE indique que ce scénario « central » peut paraître aujourd'hui légèrement optimiste* ». Cf. RP1 p. 95.

31 Cf. RP1 p. 97, repris dans le RP3 p. 77.

32 Cf. RP1 p. 97 et RP3 p. 77.

33 NB : le nombre de ménages à population constante augmenterait donc d'environ +17 % en 24 ans. Or, l'étude de l'INSEE sur laquelle s'appuie le SCoT prévoit une augmentation du nombre des ménages, hors effet de croissance de la population, de +6,7 % sur la période 2009-2030, soit en 21 ans, cf. le tableau « Évolution projetée du nombre de ménages sur la période 2009-2030 », RP1 p. 96. Ce taux prévisionnel est du même ordre pour le Cantal et pour l'Auvergne (+7,4 %). L'augmentation du nombre de ménages (hors effet de la croissance de la population) retenue par le SCoT apparaît donc plus de deux fois supérieure à ces prévisions. Ces éléments mériteraient d'être clarifiés.

34 Cf. RP1 p. 62. NB : le taux de logements vacants s'élevait à 7 % en 1999 ; il a donc augmenté de +2,6 % en 13 ans. L'augmentation de +2,4 % en 24 ans (taux de vacance de 12 % en 2036) représente certes une diminution de près de moitié du rythme d'augmentation de la vacance, mais reste tout de même conséquente.

35 Cf. RP3, p. 62. Les indicateurs annoncés qui figurent p. 63 sont illisibles.

- Si la justification de la répartition du nombre d'habitants supplémentaires selon l'armature urbaine est présentée de façon claire³⁶ (mais on a vu plus haut qu'elle intervient finalement peu dans le besoin de logements), celle du nombre de logements à construire ne figure pas dans le rapport³⁷. Le nombre de logements à construire semble n'avoir qu'un lien très lointain avec le nombre d'habitants supplémentaires³⁸. Cette répartition apparaît d'ailleurs parfois contradictoire avec les objectifs de renforcement de l'armature urbaine affichés : ainsi, les pôles-relais et les villages ruraux, qui représentent respectivement 15,1 % et 18,7 % de la population, se voient attribuer respectivement 15 % et 21,2 % des nouveaux logements, alors que l'objectif affiché est de renforcer les pôles relais par rapport aux villages.

Enfin, le projet prescrit pour chaque type de commune de l'armature urbaine un objectif de réduction de la surface urbanisée par nouveau logement et, en conséquence, un plafond de consommation d'espaces. Or :

- la méthode utilisée pour déterminer les surfaces consommées par logement par le passé n'est pas adaptée à la mesure de la consommation foncière. Ce point est développé, du fait de son caractère technique, dans la note annexée au présent avis ;
- par ailleurs, nonobstant le point précédent qui est essentiel, les objectifs de réduction de la surface consommée par nouveau logement, qui s'élèvent à -10 % ou -20 % selon les cas, apparaissent faibles par rapport au modèle d'urbanisation pavillonnaire actuel très consommateur d'espace et la justification de leur niveau n'est pas présentée ;
- en outre, les surfaces consommées par logement, très importantes et plutôt adaptées à des familles, paraissent contradictoires avec l'évolution prévue de la population : vieillissement, diminution du nombre de personnes par ménage. Cette évolution n'apparaît pas prise en compte ;
- les possibilités de rénovation et de renouvellement urbain ne sont pas prises en compte, là encore sans justification³⁹.

L'Autorité environnementale recommande d'approfondir l'explication des choix afin de répondre aux questions ci-dessus.

2.3.2. Consommation d'espace pour les activités économiques et commerciales

Le SCoT propose de distinguer les zones d'activités « de proximité » et les zones d'activités « structurantes ». Ces dernières sont définies comme celles « qui ont une taille supérieure à 5 ha et/ou une vocation industrielle et/ou qui sont déconnectées des enveloppes urbaines »⁴⁰.

Le SCoT ne fixe pas de limite quantitative au développement des zones d'activités « structurantes » ; il

36 Cf. RP3 p. 64.

37 La présentation de cette répartition figure RP3, p. 235-236. Elle est ensuite déclinée pour les 6 bassins de vie locaux p. 237 à 239.

38 Le ratio « nombre d'habitants supplémentaires / nombre de logements à construire » est de 0,18 pour les territoires ruraux, 0,66 pour les espaces périurbains, 0,56 pour les pôles relais et 0,03 pour le cœur d'agglomération.

39 NB : dans le DOO p. 18, il est indiqué que « *afin d'encourager le renouvellement urbain, l'objectif de production de logements ne prend pas en compte la production de logements issue d'opérations de démolition/reconstruction. [...] Ces logements pourront donc s'ajouter à l'objectif de production de logements d'une commune.* » Cependant, le fait de ne pas prendre en compte les possibilités de renouvellement urbain pour évaluer le besoin de foncier urbanisable n'apparaît pas de nature à favoriser le renouvellement urbain.

40 NB : cette définition, du fait des « et/ou », suscite des difficultés d'interprétation et mériterait d'être précisée. La justification en est très succincte (limiter les commerces hors agglomération et protéger l'activité industrielle).

propose simplement un mécanisme « d'efficacité foncière », fondé sur des prescriptions de nature essentiellement qualitatives. Ce choix, justifié par la volonté de donner au territoire les moyens d'accueillir de nouveaux emplois et de combler le déficit d'emplois observé sur certains territoires, n'est cependant pas justifié au regard des enjeux environnementaux, en particulier la consommation d'espaces. Même si le niveau de consommation foncière présenté à titre indicatif apparaît modéré (25 ha pour les 20 prochaines années, soit 1,25 ha/an), il mériterait un approfondissement, du fait de l'importance des disponibilités recensées (environ 112 ha⁴¹).

2.4. Cohérence avec les autres documents de planification

Le chapitre 2 du RP3 expose l'articulation du SCoT avec différents documents de planification d'ordre supérieur que sont notamment la charte du PNR des Volcans d'Auvergne, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Célé et Dordogne amont, le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Adour-Garonne, les plans de prévention des risques (PPR) du territoire, ainsi que le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) Auvergne.

Concernant la charte du PNR des Volcans d'Auvergne : le dossier présente⁴² les objectifs généraux de la charte et les modalités correspondantes adoptées par le SCoT pour leur déclinaison et donc la cohérence entre les documents (notamment en matière de limitation de l'urbanisation diffuse). Le dossier ne démontre cependant pas comment certains objectifs du PNR en matière d'intégration paysagère et architecturale (ex : « lutter contre les modèles architecturaux standardisés » ou « encourager l'usage du bois et de la pierre volcanique / respect de l'architecture locale ») sont concrètement déclinés dans le DOO⁴³.

Concernant les documents de planification relatifs à la gestion de l'eau et la prévention des risques d'inondation : le dossier présente de façon succincte les orientations fondamentales de ces documents⁴⁴ et conclut de la même manière à la compatibilité du SCoT. Pour être totalement conclusif, le dossier gagnerait à lister les dispositions contraignantes du SCoT qui s'inscrivent dans la traduction opérationnelle de ces documents.

Concernant le schéma régional de cohérence écologique Auvergne : sa prise en compte par le SCoT est développée⁴⁵ de façon approfondie.

41 Rappel : il est indiqué (RP1, p. 103 à 109) que le territoire du BACC compte 23 zones d'activités dont une douzaine ont un « intérêt communautaire ». La carte de ces zones affiche 213 ha occupés, 43 ha immédiatement disponibles et 69 ha en projet (soit un potentiel de disponibilité de 112 ha). Le dossier signale cependant que cet état des lieux est incomplet, car il n'inclut pas la dizaine de « zones communales ou locales dont certaines disposent de réserves foncières ». D'« importantes surfaces [...] disponibles au nord du SCoT, dans la C.C. du Pays de Salers » sont également mentionnées (RP1, p. 104).

42 Cf. RP3, p. 16 à 22.

43 Cf. RP3, p. 20.

44 Cf. RP3, p. 23-25 pour le SDAGE, 26-28 pour les SAGE, 29-30 pour le PGRI.

45 Cf. RP3, p. 34 à 53.

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

L'analyse des incidences du SCoT sur l'environnement est présentée par axe du DOO puis par thème⁴⁶. Une analyse détaillée est également fournie sur les secteurs à enjeux (zoom sur les zones sensibles, notamment les sites Natura 2000 et les zones d'activités)⁴⁷.

En matière de consommation d'espace, le dossier affiche de multiples éléments, soit positifs soit négatifs, qui, s'ils sont bien reliés de façon qualitative dans le texte, ne sont pas évalués les uns par rapport aux autres et ne permettent pas une appréciation globale de l'impact du projet de SCoT sur ce thème, qui devrait être faite au regard de la croissance attendue de la population et des emplois.

L'Autorité environnementale recommande d'analyser globalement l'impact du projet de SCoT sur la consommation d'espace, tant pour l'habitat que pour les activités.

Concernant les zooms sur les secteurs sensibles pouvant être affectés par le SCoT, le rapport de présentation distingue :

- **les incidences du SCoT sur les sites Natura 2000⁴⁸** : le document conclut à l'absence d'incidence notable de la mise en œuvre du SCoT sur les 12 sites Natura 2000 du territoire. Cette conclusion mériterait d'être renforcée par une analyse des pressions à l'urbanisation auxquelles chacun des 12 sites Natura 2000 du territoire est soumis. En l'état, les principaux arguments du dossier consistent à indiquer que le SCoT instaure des règles générales en faveur de la préservation de « *l'intégrité naturelle, agricole ou boisée des réservoirs de biodiversité* », règles qui admettent toutefois certaines dérogations lors de l'élaboration des futurs documents d'urbanisme locaux du territoire⁴⁹. Le dossier n'indique pas si certains sites Natura 2000, en raison de leur vulnérabilité à la fragmentation, nécessitent une protection renforcée par le SCoT (inconstructibilité stricte)⁵⁰.
- **les incidences du SCoT en matière de zones d'activités en projet et d'implantations commerciales et artisanales en projet⁵¹** : le tableau p. 211-212 s'attache à démontrer que les mesures d'évitement et de réduction envisagées pour chacune des 9 zones d'activités structurantes où des disponibilités sont recensées et où des extensions sont envisagées (potentiel de 112 ha) permettent de limiter les impacts environnementaux de leur artificialisation potentielle. Le dossier ne présente cependant pas d'analyse globale des impacts concernant l'absence d'encadrement quantitatif du foncier pour les zones d'activités structurantes⁵².

46 Cf. RP3, p. 108 à 183.

47 Cf. RP3, p. 184 à 224.

48 Cf. RP3, p. 185 à 207.

49 Cf. RP3 p. 207 et DOO p. 64.

50 NB : par ailleurs, ce zoom spécifique sur les incidences sur les sites Natura 200 renvoie, pour la description des incidences négatives, à un chapitre de l'évaluation générale des incidences « *Renvoi à B.2 : Les incidences du SCoT sur l'environnement biologique et les mesures envisagées pour les éviter, les réduire ou les compenser* » (cf. p. 205). Or, ce chapitre (qui se trouve p. 135 à 142 et, accessoirement, n'est pas numéroté B.2.) renvoie lui-même, pour les incidences sur les sites Natura 2000, au zoom spécifique sur les incidences sur les sites Natura 2000.

51 Cf. RP3, p. 208-224.

52 NB : il est indiqué, RP3 p. 214 : « *En termes d'incidences environnementales, c'est sur la notion de consommation foncière des espaces agricoles et naturels que cette orientation a potentiellement le plus d'impact. [...] C'est*

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

Après une brève présentation du cadre réglementaire⁵³, le rapport de présentation présente les indicateurs qui seront utilisés pour assurer l'évaluation et le suivi du SCoT en les décomposant en deux groupes :

- les indicateurs liés à la consommation foncière et à l'environnement⁵⁴,
- les indicateurs liés à la démographie et aux capacités d'accueil⁵⁵.

En ce qui concerne le cadre réglementaire, seul l'article L143-28 du code de l'urbanisme est cité. Cet article est relatif à l'évaluation du SCoT après 6 ans. Or, il article doit être complété par le 5° de l'article R141-2 du même code qui précise qu'au titre de l'évaluation environnementale le rapport de présentation doit définir les « *critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats* » après 6 ans et que, en outre, ceux-ci « *doivent permettre notamment de suivre les effets du schéma sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées* ».

Dans le rapport de présentation, la définition des indicateurs liés à la consommation foncière et à l'environnement fait l'objet d'une démarche structurée qui permet de proposer des indicateurs cohérents avec les enjeux environnementaux liés à la mise en œuvre du SCoT. Les indicateurs ainsi identifiés sont récapitulés dans un tableau synthétique clair⁵⁶. Le dispositif proposé souffre cependant d'un certain nombre d'insuffisances :

- le dispositif est adapté à l'évaluation à 6 ans du SCoT, mais les modalités proposées (notamment : fréquences de recueil) ne permettent pas une détection précoce des impacts négatifs imprévus ;
- les indicateurs sont, pour beaucoup d'entre eux, fondés sur la mesure des surfaces artificialisées selon la méthode proposée par le SCoT⁵⁷, dont on a vu ci-dessus qu'elle était appropriée à l'analyse de l'évolution de la tache urbaine mais ne permettait pas de connaître la consommation foncière à proprement parler.

L'Autorité environnementale recommande d'adapter ou de compléter le dispositif proposé pour permettre un suivi de la consommation d'espace pour les différents usages du sol (habitat, activités économiques, infrastructures) et de la densité des constructions dans les zones urbanisées, avec des modalités permettant une détection précoce des impacts négatifs imprévus.

Les indicateurs liés à la démographie et aux capacités d'accueil semblent, quant à eux, bien adaptés au suivi des enjeux concernés et, du fait de leur fréquence de recueil généralement annuelle, propres à permettre l'identification précoce de phénomènes négatifs imprévus.

pourquoi le SCoT aurait pu être plus strict sur l'encadrement en nombre d'hectares. C'est toutefois le scénario qui a été retenu, en écho avec l'ambition n°1 du territoire, celle de l'attractivité (dont l'attractivité économique). Et dans cette optique, la volonté des élus a été de ne pas mettre de "freins" sur ce type de développement d'un point de vue foncier. »

53 Cf. RP3 p. 242.

54 Cf. RP3, p. 243 à 253.

55 Cf. RP3 p. 254 à 259.

56 Cf. RP3 p. 251 à 253.

57 Le rapport indique que « Cet indicateur sert de pivot à tous les suivants », RP3 p. 243.

2.7. Résumé non technique

Le résumé non technique fait l'objet du tome 4 du rapport de présentation. Bien illustré, il constitue un résumé fidèle et de bonne qualité des informations contenues dans l'ensemble du rapport de présentation et présente les dispositions du PADD et du DOO de manière synthétique.

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

Comme indiqué ci-dessus, le PADD affiche⁵⁸ la volonté « *d'être un outil de développement capitalisant sur les atouts endogènes dont dispose le territoire* » et de « *ne pas imposer de contraintes supplémentaires à des territoires qui en connaissent déjà suffisamment* ». Les 4 axes du PADD (déclinés en 3 objectifs dans le DOO) « *tendent tous à atteindre cet objectif transversal d'attractivité territoriale* ». Le DOO est donc peu prescriptif. En conséquence, les outils permettant la prise en compte des différents enjeux environnementaux⁵⁹, enjeux pourtant bien identifiés dans le diagnostic, sont faiblement mobilisés.

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

3.1.1. Espace dédié à l'habitat

En ce qui concerne les objectifs généraux de maîtrise de la consommation foncière et de lutte contre l'étalement urbain, le PADD indique⁶⁰ que « *la meilleure réponse du SCoT à cet enjeu est le recentrage de la croissance démographique sur les polarités du territoire et les critères qualitatifs demandés pour les nouvelles extensions à l'urbanisation* ».

Le DOO présente donc tout d'abord des prescriptions de nature qualitative, complétées par des prescriptions de nature quantitative.

Les prescriptions qualitatives portent sur les objectifs suivants :

- lutter contre la vacance de logements,
- encourager le renouvellement urbain,
- privilégier l'optimisation des enveloppes urbaines et villageoises existantes.

Elles vont dans le sens d'une modération de consommation de l'espace ; leur formulation⁶¹ les rend cependant peu prescriptives.

Les prescriptions de nature quantitative⁶² sont fondées sur :

- la définition d'une armature territoriale (cœur d'agglomération, pôles relais, espace périurbain, villages ruraux). Le PADD affirme l'ambition de « *limiter la dispersion de la population et de*

58 Cf. PADD p. 9.

59 Notamment, les outils prévus par les art. L141-6 à L141-11 du code de l'urbanisme pour la gestion économe des espaces et la protection des espaces agricoles, naturels et urbains.

60 Cf. PADD, p. 50.

61 Cf. DOO p. 18.

62 cf. DOO p. 19 à 25

conforter les polarités équipées du territoire »⁶³. Cette orientation est clairement favorable à l'environnement, tant en matière de consommation d'espace que de maîtrise des déplacements.

- la détermination d'une extension maximale de l'enveloppe urbaine par catégorie de communes et par EPCI⁶⁴, mesurée selon une méthode spécifique et incluant tous les bâtiments à l'exception de ceux situés dans des zones d'activités structurantes et des installations de production d'énergie renouvelable au sol. Cependant, comme relevé ci-dessus, les dispositions proposées n'apparaissent pas de nature à permettre une réelle maîtrise de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. En particulier (cf. 2.3.1 du présent avis) :
 - l'outil de mesure proposé⁶⁵, qui est un outil destiné à l'évaluation de l'étalement urbain et non de la consommation foncière, ne permet pas en pratique de vérifier le respect des prescriptions du SCoT par les PLU et PLUi. Du fait de son caractère technique, ce point est développé dans la note annexée au présent avis ;
 - le calcul du nombre de logements nécessaires apparaît peu contraignant ; notamment, le projet ne lutte que très modérément contre la vacance qui continuerait à augmenter, quoique à un rythme moindre que par le passé ;
 - la répartition du nombre de logements, qui sert de base au calcul de l'enveloppe maximale d'extension attribuée, n'apparaît pas cohérente avec les objectifs de structuration urbaine ;
 - les possibilités de rénovation et de renouvellement urbain ne sont pas prises en compte dans le calcul de l'enveloppe d'extension maximale ;
 - nonobstant le caractère inadapté de l'outil de mesure proposé, les objectifs de réduction de la surface consommée par nouveau logement (-10 % ou -20 % selon les cas) apparaissent faibles par rapport au modèle d'urbanisation actuel très consommateur d'espace. Le ratio de surface par logement qui en résulte et qui sert de base au calcul de l'enveloppe d'extension maximale est très élevé : 1 377 m²/logt dans les pôles-relais, 1 784 m²/logt dans le secteur périurbain, 2 564 m²/logt dans les villages ruraux. Les densités correspondantes sont faibles⁶⁶.

Par ailleurs, le SCoT ne prescrit pas de mécanisme de phasage de l'ouverture à l'urbanisation, qui permettrait de s'assurer, avant d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation, que les objectifs de maîtrise de la consommation foncière sont bien respectés.

Il apparaît donc que, d'un point de vue opérationnel, le projet de SCoT n'assure qu'une faible prise en compte de l'objectif national de modération de consommation d'espaces. Il n'apporte qu'une faible amélioration par rapport aux tendances peu vertueuses des années passées.

L'Autorité environnementale recommande de ré-examiner le dispositif proposé afin d'apporter une réponse plus assurée aux enjeux identifiés sur ce thème dans le diagnostic.

3.1.2. Espace dédié aux activités économiques et commerciales

En matière de foncier pour l'activité économique, dans la logique de la ligne directrice du SCoT, le PADD

63 cf. PADD, p. 14

64 NB : la répartition se fait par EPCI dans leurs contours de 2016 (antérieurs à ceux issus de la fusion intervenue au 1^{er} janvier 2017) considérés comme les 6 « bassins de vie locaux du territoire ».

65 Outil proposé par le CERTU pour la mesure de l'étalement urbain : dilatation de 50 m appliquée aux bâtiments, suivie d'une érosion de 25 m

66 NB : même si ces ratios de surface intègrent d'autres éléments que le seul habitat (notamment : zones d'activités locales), ces autres éléments restent mineurs par rapport à l'habitat et ne remettent pas en cause le caractère faible des densités proposées.

affirme l'objectif général de « *disposer en permanence d'une offre foncière à vocation économique suffisante et diversifiée [...] sur tous les territoires du SCoT [et] de disposer de réserves foncières permettant de renouveler le stock en permanence sur tous les territoires du SCoT* »⁶⁷.

Le SCoT distingue les zones d'activité (ZA) « de proximité » des ZA « structurantes ». Le DOO précise qu'il appartient aux PLU de justifier le classement d'une zone d'activité sur la base de critères de caractérisation qu'il édicte. Ces critères semblent laisser une sérieuse marge d'appréciation pour affecter une ZA à l'une ou l'autre des catégories⁶⁸.

Pour les ZA structurantes,

- le DOO ne prévoit aucune limitation quantitative ;
- il prescrit⁶⁹ des « *orientations concernant l'efficacité du foncier économique* » dont la première est que « *les documents d'urbanisme locaux doivent prévoir, sur la base des besoins constatés, une disponibilité suffisante, immédiate et variée pour permettre l'installation de nouvelles activités sur tous les bassins de vie* ». La façon d'évaluer « les besoins constatés » n'est pas précisée.
- les autres prescriptions, destinées à une utilisation efficace du foncier, sont de nature essentiellement qualitative. Elles sont pertinentes pour favoriser une utilisation économe du foncier mais formulées parfois de façon peu prescriptive⁷⁰. Il est notamment spécifié que les surfaces disponibles doivent atteindre 50 % de remplissage avant toute extension ou création nouvelle d'une zone à la même vocation sur un même territoire ; le faible niveau de ce seuil ne semble pas de nature à favoriser une utilisation optimisée des ZA existantes.

Pour les ZA de proximité, les prescriptions relatives à l'utilisation du foncier sont plutôt formulées comme des recommandations⁷¹ ; elles vont dans le bon sens mais sont donc peu prescriptives en pratique. La surface de ces ZA est prise en compte, avec l'habitat, dans le plafond d'extension maximale de l'enveloppe urbaine par catégorie de commune et par EPCI, mais le dimensionnement très large de ces plafonds et l'ordre de grandeur limité des surfaces de ZA par rapport à celles nécessaires pour l'habitat n'assurent pas une maîtrise efficace du développement de ces ZA de proximité.

En matière d'activité commerciale⁷², le SCoT affirme un principe de localisation préférentielle au sein des enveloppes urbaines et prioritairement sur les centralités. Il limite le développement des commerces en périphérie⁷³ aux sites commerciaux « périphériques » existants ou pré-identifiés pour ce faire. En dehors de ces sites, les implantations commerciales dans les ZA structurantes sont limitées au seul accompagnement

67 Cf. PADD p. 19. NB : les « territoires » sont entendus au sens du découpage du SCoT entre les 6 EPCI existant en 2016.

68 Les critères sont : « *Les zones d'activité structurantes, qui en principe ont une taille supérieure à 5 ha et/ou une vocation industrielle et/ou qui sont déconnectés des enveloppes urbaines. Les zones de proximité, en principe à vocation mixte et/ou qui sont insérées dans l'enveloppe urbaine* ». Sur la base de ces critères, par exemple, une zone industrielle de 2 ha pourrait être classée tant comme « structurante » que comme « locale ». Il serait de même pour une zone d'activité de 20 ha, plutôt artisanale, en continuité de l'enveloppe urbaine.

69 Cf. DOO p. 44.

70 « Le SCoT demande une utilisation efficace du foncier économique en (dans l'ordre) : 1 – Encourageant le réinvestissement des friches ; [...] ; 3 – Privilégiant, lorsque cela est possible, les extensions de zones aux créations nouvelles ; [...] »

71 « *Favoriser l'implantation au sein de l'enveloppe villageoise/urbaine ; Favoriser le remplissage des zones existantes localement avant la création de nouvelles surfaces.* », DOO p. 45.

72 Cf. DOO p. 47 à 52.

73 Cf. DOO p. 48 et 52.

des activités artisanales ou de production. Ces éléments, qui vont dans le bon sens au plan de la consommation foncière, autorisent cependant encore des développements importants.

En matière de consommation foncière pour l'implantation d'unités de production photovoltaïques industrielles au sol, le SCoT édicte des prescriptions et recommandations en vue principalement d'éviter ou de limiter les impacts sur la biodiversité et les paysages, mais il ne prévoit aucune limitation en termes de foncier stricto-sensu.

Au global, en matière de foncier pour l'activité économique, la prise en compte par le projet de SCoT de l'objectif de limitation de la consommation foncière paraît très limitée. **L'Autorité environnementale recommande de ré-examiner le dispositif proposé pour, sans remettre en cause les objectifs de développement économique, assurer une prise en compte plus équilibrée de l'objectif d'utilisation économe de l'espace.**

3.2. Préserver les espaces naturels et agricoles, la biodiversité et les continuités écologiques

Le DOO traduit sa volonté de préserver les espaces naturels et agricoles sensibles et présentant un intérêt notamment pour la biodiversité et les continuités écologiques par une représentation cartographique des enjeux du territoire⁷⁴ qui doivent être déclinés dans les documents d'urbanisme locaux. **Il accompagne cette obligation par des recommandations méthodologiques et/ou des prescriptions qui contribueront utilement à une prise en compte harmonisée des enjeux sur l'ensemble du territoire.**

De manière plus détaillée, concernant les modalités de protection des différents types d'espace naturel sensible, on peut noter que :

- pour les réservoirs de biodiversité de la trame verte et bleue, les exceptions au principe d'inconstructibilité sont limitées et bien encadrées⁷⁵ ;
- les corridors écologiques sont également concernés par un principe d'inconstructibilité, mais qui accepte des exceptions plus nombreuses en faveur de l'urbanisation. Cependant, le caractère essentiellement diffus de ces corridors laisse penser que ces exceptions ne devraient pas remettre en cause leurs fonctionnalités. La vigilance s'imposera toutefois lors de l'élaboration des PLU, notamment pour les unités industrielles de production photovoltaïque au sol⁷⁶.
- les 4 types de « secteurs à enjeux particuliers » identifiés sur les documents cartographiques du SCoT font l'objet de recommandations complémentaires⁷⁷. En complément, du fait de la forte sensibilité identifiée sur ces secteurs, une réflexion sur l'intérêt d'édicter dans certains cas de

74 L'annexe au DOO inclut :

- une carte générale et un atlas cartographique de la trame éco-paysagère du SCoT ;
- une note méthodologique de compréhension de la trame éco-paysagère du SCoT et d'aide à sa déclinaison dans les documents d'urbanisme locaux ;
- un atlas cartographique des espaces agricoles du SCoT et de leurs enjeux.

75 Cf. DOO p. 64 à 66. NB : Pour les sites Natura 2000, la question de l'inconstructibilité stricte méritait cependant d'être posée au cas par cas, voir remarque § 2.5.

76 Le DOO prescrit, p. 70 : « *Au sein de ces corridors écologiques, les aménagements ne devront pas altérer ou fragmenter les continuités écologiques, et devront en tout cas limiter au maximum leur impact ou en compenser les effets.* »

77 Cf. DOO p. 72 : *secteurs de forte densité de zones humides ; secteurs de forte densité bocagère ; secteurs particulièrement sensibles à l'érosion ; secteur de périurbanisation marquée autour de l'agglomération Aurillacoise.*

véritables prescriptions spécifiques pourrait être utile, notamment sur les zones de forte densité bocagère⁷⁸.

Concernant les espaces agricoles, le PADD et le DOO affichent un objectif général visant à préserver le foncier et favoriser le renouvellement des générations⁷⁹. Pour la mise en œuvre de cet objectif, le DOO s'appuie sur l'«Atlas cartographique des espaces agricoles du SCoT et leurs enjeux» qui lui est annexé et édicte des prescriptions demandant aux futurs documents d'urbanisme de réaliser une étude agricole approfondie dont il précise les objectifs⁸⁰. Ces dispositions paraissent adaptées à une préservation efficace des espaces agricoles. On peut cependant noter que la consommation d'espaces engendrée par les développements prévus pour l'habitat, les activités économiques et les infrastructures pourrait être de l'ordre d'environ 1 % de la surface agricole utile (SAU) du périmètre du SCoT en 20 ans⁸¹, ce qui n'est tout de même pas négligeable.

3.3. Préserver et valoriser le paysage naturel et urbain

Pour le SCoT, la qualité des paysages est l'un des trois « murs porteurs » du territoire⁸². Les prescriptions relatives à la prise en compte des paysages naturels et urbains ou à la prise en compte des paysages agricoles qui contribuent à la qualité du territoire sont disséminées au sein des différents axes du DOO (tourisme, activités économiques et commerciales, trame éco-paysagère). Le DOO prévoit notamment deux dispositions intéressantes pour la préservation de l'image rurale dont dépend le potentiel touristique et attractif du territoire :

- en complément des prescriptions relatives aux extensions urbaines, le DOO présente à titre d'exemple des schémas d'extension des enveloppes urbanisées des villages⁸³, ce qui contribuera à une mise en œuvre harmonisée de l'objectif de respect des silhouettes des bourgs et des hameaux, dans un contexte d'habitat dispersé ;
- l'intégration des bâtiments agricoles ou le changement de destination des bâtiments agricoles font l'objet de prescriptions ciblées favorables à la préservation du patrimoine et à une intégration paysagère soignée :
 - seuls les bâtiments agricoles présentant un intérêt architectural ou patrimonial sont autorisés à se transformer en logement (principal, secondaire ou touristique)⁸⁴ ;
 - le SCoT demande à ce que tout projet de construction en zone agricole ou naturelle fasse l'objet d'une note d'intégration paysagère ; il demande également d'appuyer la rédaction des PLU(i) sur le modèle type de traitement attendu concernant l'intégration paysagère des bâtiments agricoles (document cadre réalisé par la Chambre d'Agriculture et le CAUE du Cantal en 2010)⁸⁵.

78 NB : en ce qui concerne les secteurs de forte densité de zones humides, la prescription figurant p. 68 (inventaire à réaliser par les PLU pour les zones d'urbanisation future) apparaît bien adaptée.

79 Cf. PADD p. 24 et DOO p. 53.

80 Cf. DOO p. 54-55.

81 La SAU du territoire du SCoT s'élève à 110 000 ha en 2010 (cf. RP2 p. 136). Les extensions autorisées par le SCoT sont de l'ordre de 50 ha/an, soit 1 000 ha sur la durée du SCoT, hors zones d'activités structurantes, infrastructures et unités industrielles de production d'énergie renouvelable (photovoltaïque, éolien).

82 Cf. RP1 p. 13.

83 Cf. DOO p. 25-26.

84 Cf. DOO p. 39.

85 Cf. DOO p. 56.

Des dispositions du même type pourraient utilement être déclinées dans le cas de l'enjeu relatif à la banalisation des entrées de villes et de bourgs par les zones d'activités et l'urbanisation pavillonnaire, par l'introduction d'éléments concrets visant la traduction opérationnelle de l'intéressante prescription du DOO « le SCoT demande que les entrées de villes et de villages fassent l'objet d'une réflexion paysagère pour éviter toute urbanisation ponctuelle, linéaire et/ou hétérogène »⁸⁶.

3.4. Assurer la cohérence entre les mobilités et l'urbanisme

Le PADD encourage le développement des alternatives à la voiture individuelle⁸⁷ avec les objectifs suivants :

- conforter les réseaux de transports collectifs existants,
- développer le co-voiturage,
- encourager la pratique du vélo,
- donner la priorité à la marche à pied, sans oublier l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite.

Pour mettre en œuvre ces orientations, le DOO⁸⁸ prévoit des dispositions que les PLUi devront mettre en œuvre, notamment concernant :

- le maillage en modes doux entre les pôles de déplacements (centre-ville ou village, équipements scolaires, points desservis par les transports en commun, nouveaux quartiers),
- la connexion entre les transports collectifs, les modes doux et la voiture individuelle dans le cœur d'agglomération et les pôles relais,
- le stationnement des vélos,
- la densité des logements dans les secteurs proches des arrêts de transports en commun.

L'ensemble de ces dispositions devrait contribuer à améliorer la cohérence entre l'urbanisme et les mobilités alternatives à la voiture individuelle et à rendre plus attractives ces mobilités alternatives.

On peut cependant s'interroger sur les conséquences sur le développement de ces mobilités alternatives du choix de répartition des nouveaux logements (cf. 3.1.2 ci-dessus), en particulier le nombre important de logements et la surface d'extension possible pour les villages ruraux. 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.

86 Cf. DOO p. 38.

87 Cf. PADD p. 35-36.

88 Cf. DOO p. 31-33.

Annexe – Consommation foncière et étalement urbain

Mesure de la consommation foncière et de l'étalement urbain

Pour évaluer la consommation foncière, le rapport de présentation indique que : « *La méthode utilisée, dite de « dilatation et d'érosion », est une méthode proposée par le CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) en s'appuyant sur la base SIG « BDTOPO » de l'IGN* »⁸⁹. Cette méthode consiste en la création d'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 »). Le rapport présente de façon détaillée et pédagogique la méthodologie utilisée⁹⁰.

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'approbation du 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 conceptuel⁹¹, 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 CERTU.

La méthode « dilatation-érosion » peut être utilisée avec différents paramètres de dilation et d'érosion. 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. Ce sont ces paramètres qui sont utilisés par la DREAL et la DDT pour évaluer l'étalement urbain. Le rapport de présentation du SCoT utilise une dilatation de 50 m suivie d'une érosion de 25 m⁹². D'autres paramètres ont pu être utilisés dans d'autres régions. Selon le choix de ces paramètres, on peut notamment donner plus ou moins d'importance relative aux bâtiments construits à proximité de l'enveloppe urbaine ou en diffus. Les chiffres qui en résultent, tant en termes de surface qu'en termes de taux d'évolution, peuvent être très différents. Le graphique ci-dessous⁹³ compare la surface globale de la tâche urbaine ou des espaces artificialisés sur le territoire du SCoT en 2013 calculée

89 Cf. RP1 p. 173, RP3 p. 225 et 235.

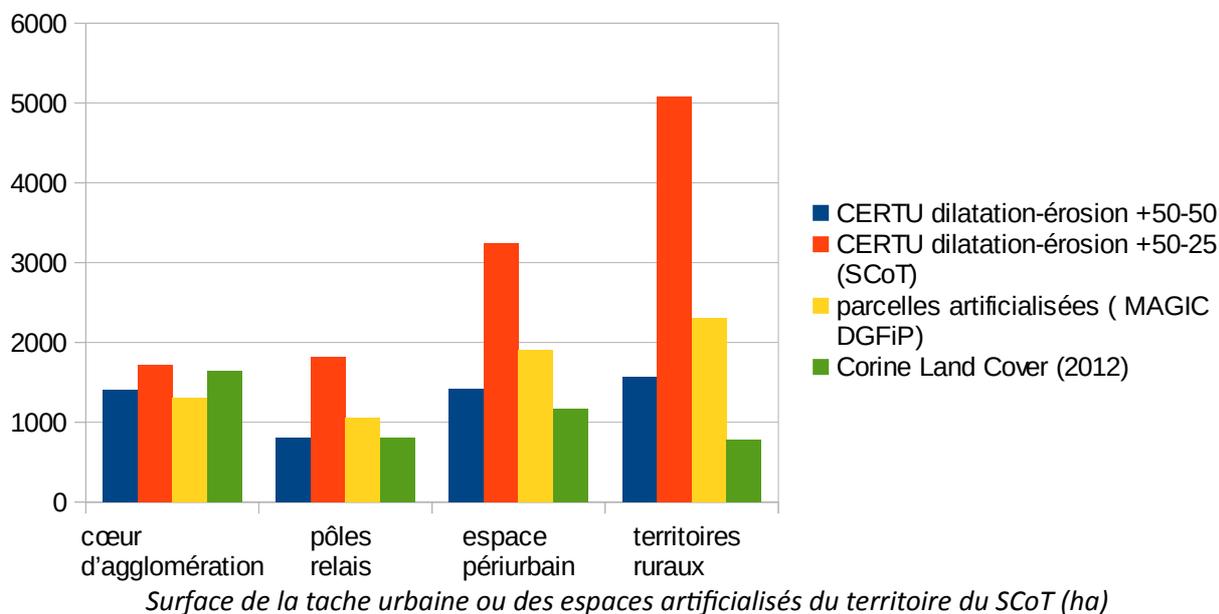
90 Cf. en particulier RP3, p. 225-227.

91 NB : hors le cas particulier des grandes parcelles, qui doit faire l'objet d'un traitement particulier.

92 C'est cette différence de paramètres qui explique la forte différence entre les éléments du « porter à connaissance de l'État », et non une méthode fondamentalement différente, contrairement à ce qui est indiqué dans le RP1 p. 74.

selon quatre méthodes différentes :

- dilatation de 50 m – érosion de 50 m (tache urbaine, méthode CERTU 2008, utilisée par la DREAL et la DDT) ;
- dilatation de 50 m – érosion de 25 m (tache urbaine, méthode utilisée par le SCoT) ;
- surface des parcelles artificialisées⁹⁴ (espaces artificialisés, BDTOPO de l'IGN et base foncière MAGIC de la DGFIP⁹⁵) ;
- photo-interprétation d'images satellites (espaces artificialisés, Corine Land Cover⁹⁶).



On note que, outre la différence du niveau absolu des surfaces ainsi calculées (le total des différentes communes s'élève respectivement à 5 206 ha, 11 840 ha, 6 576 ha et 4 388 ha, soit plus que du simple au double selon les méthodes), les différentes méthodes apportent des visions sensiblement différentes du niveau relatif d'artificialisation des différents territoires : les surfaces sont du même ordre de grandeur pour le cœur d'agglomération (zone fortement urbanisée et agglomérée), et très différentes pour les territoires ruraux. Pour la mesure de la tache urbaine, l'importance du choix des paramètres apparaît clairement.

De même, les différentes méthodes donnent des visions sensiblement différentes des dynamiques d'évolution de l'artificialisation. Le graphique ci-dessous montre les taux d'évolution annuelle moyenne (en % /an) des surfaces calculées selon les méthodes ci-dessus (hors Corine Land Cover)⁹⁷.

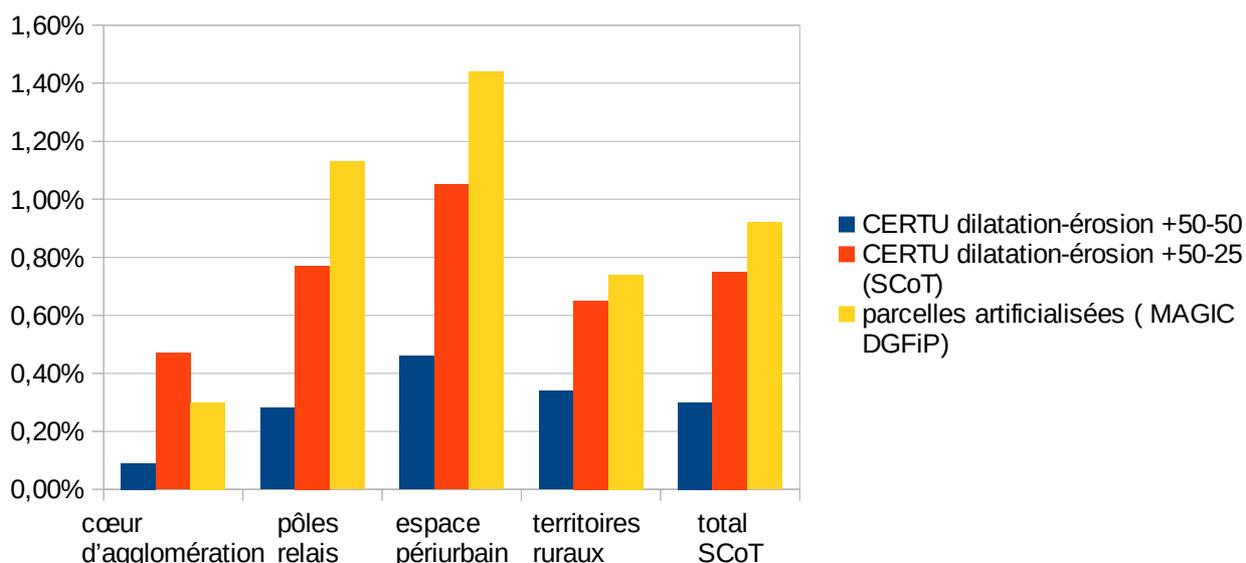
93 Chiffres issus d'une analyse réalisée par la DREAL.

94 Cette mesure correspond précisément à la notion de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et est utilisée de façon classique.

95 La base de données foncières « MAGIC » est élaborée et mise à disposition par la DGFIP (Direction Générale des Finances Publiques). Intégrée à un système d'information géographique, elle permet d'identifier notamment le type d'usage du sol de chaque parcelle cadastrale.

96 Corine Land Cover est une base de données européenne d'occupation biophysique du sol, produite par photo-interprétation humaine d'images satellites (Landsat, SPOT ...) à une maille de 20 à 25 m. Elle est utilisée depuis 1990 par l'Union européenne pour analyser l'occupation du sol et son évolution, notamment en matière d'artificialisation. Cette base est actualisée tous les 6 ans environ ; la dernière version date de 2012. NB : du fait de la grande taille de la maille de base, les petits bâtiments isolés ne sont pas bien pris en compte.

97 NB : du fait de la disponibilité des données, les calculs n'ont pas été réalisés sur des périodes strictement



Évolution moyenne annuelle de la surface de la tache urbaine ou des espaces artificialisés (%/an)

Il apparaît que, pour la méthode CERTU, les paramètres utilisés modifient radicalement la vision qui est donnée de l'évolution de la tache urbaine. Il apparaît également que la méthode utilisée par le SCoT surévalue le taux d'augmentation de l'urbanisation dans le cœur d'agglomération par rapport à celui mesuré sur la base de la surface consommée, et à l'inverse le sous-évalue pour les pôles relais et l'espace péri-urbain.

Il apparaît donc clairement que, comme l'indique le CERTU⁹⁸, pour ce qui est de l'évaluation de la tache 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** ».

On peut noter à ce propos que la méthode CERTU ne prend pas en compte les surfaces artificialisées par les infrastructures (routes, terrains de sport, etc.)⁹⁹. Elle ne permet pas non plus de différencier l'urbanisation engendrée par les différents usages (logement, activité économique ...). 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'artificialisation¹⁰⁰.

identiques : la dilatation érosion +50 -50 a été réalisée sur la période 2005-2013, la dilatation-érosion +50 -25 (méthode SCoT) sur la période 2004-2014, et l'analyse de la consommation d'espace (base foncière de la DGFIP) a sur la période 2009-2016. Cependant, les évolutions étant ramenées à une moyenne annuelle, elles peuvent être comparées en ordre de grandeur.

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

99 NB : le CERTU a présenté des méthodes pour amoindrir ce biais ; leurs résultats sont cependant difficiles d'interprétation et elles n'ont pas été mises en œuvre pour le SCoT.

100 Notamment : base Corine Land Cover.

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.

Maîtrise de la consommation foncière

Comme indiqué ci-dessus, la méthode de mesure proposée par le CERTU a pour objet l'évaluation de la tache urbaine (étalement urbain) et de son évolution au fil du temps. Cette mesure est différente, mais complémentaire, de celle de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers.

Au-delà du simple suivi, le projet de SCoT propose d'utiliser cette mesure comme outil de maîtrise de la consommation foncière¹⁰¹ dans les différentes communes du SCoT, en complément des prescriptions de nature plus qualitative¹⁰².

Sur le principe, un dispositif de maîtrise quantitative de l'étalement urbain potentiel à l'amont de l'élaboration des PLU(i) apparaît intéressant. Cependant, le dispositif proposé présente en pratique une difficulté majeure. Les PLU et PLUi déterminent des périmètres de surfaces urbanisables ; il n'est pas possible au moment de leur élaboration d'en quantifier précisément les conséquences futures sur l'étalement urbain mesuré selon la méthode du SCoT. En effet, la surface calculée selon cette méthode dépendra fortement :

- des bâtiments réellement construits,
- de leur position à l'intérieur des parcelles d'une part et les uns par rapport aux autres d'autre part.

Pour déterminer si un projet de PLU ou PLUi respecte les dispositions prescrites par le DOO (p. 19 à 24), il faudrait pouvoir disposer d'hypothèses permettant de répondre à ces questions, sauf à appliquer le tampon de dilatation de 50 m sur la totalité des surfaces urbanisables, ce qui serait très pénalisant pour les communes.

Le projet de SCoT ne donne pas d'indication à ce sujet. L'Autorité environnementale ne voit donc pas comment, en pratique, le respect de ces prescriptions pourra être vérifié au moment de l'élaboration des PLU et PLUi.

Par ailleurs, cette méthode de mesure ne permet pas de prendre en compte les espaces artificialisés autres que les bâtiments, notamment les infrastructures (routes ...) ou les parkings (importants en particulier dans les zones d'activités), qui peuvent engendrer une consommation foncière non négligeable.

Autant la méthode de mesure proposée par le CERTU et utilisée par le SCoT apparaît intéressante pour le suivi au fil des ans de l'étalement urbain, autant elle apparaît inadaptée, à ce stade, pour la maîtrise de la consommation foncière potentielle des futurs PLU et PLUi.

101 Cf. DOO, p. 19 à 24.

102 Cf. DOO, p. 18 et p. 25.