



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine sur le projet
d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT)
de la région de Cognac (Charente)**

n°MRAe 2020ANA33

Dossier : PP-2019-9329

Porteur du plan : Pôle Territorial Ouest Charente – Pays du Cognac
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 19 décembre 2019
Date de consultation de l'Agence régionale de santé : 20 décembre 2019

Préambule

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 11 mars 2020 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Étaient présents : Bernadette MILHÈRES, Françoise BAZALGETTE, Gilles PERRON, Jessica MAKOWIAK.

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 : Hugues AYPHASSORHO, Freddie-Jeanne RICHARD.

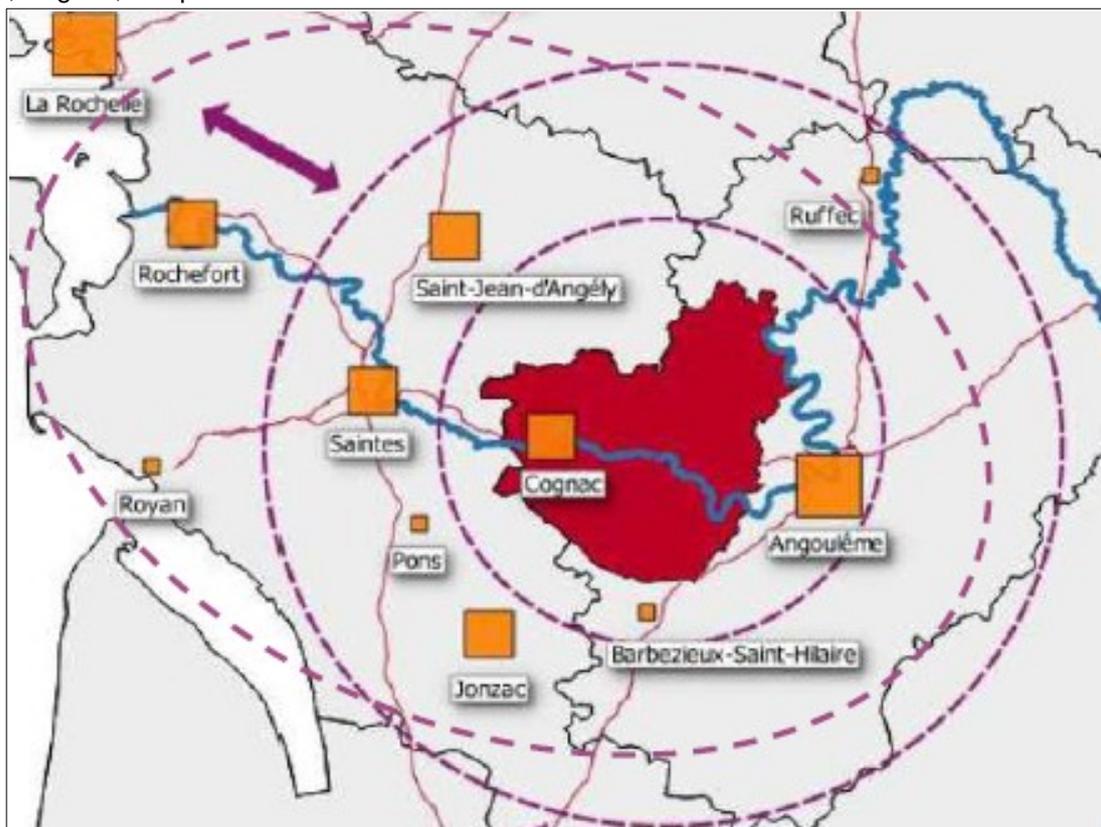
Table des matières

I. Contexte et objectifs généraux du projet.....	3
II. Contenu du rapport de présentation et qualité des informations qu'il contient.....	4
A Remarques générales.....	4
B Diagnostic socio-économique et analyse de la consommation d'espaces.....	4
1 Démographie.....	4
2 Logement.....	5
3 Équipements.....	5
4 Infrastructures et déplacements.....	6
5 Activités économiques et emploi.....	6
6 Analyse de la consommation d'espaces sur les dix dernières années.....	6
C Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives de son évolution.....	7
1 Milieu physique hydrographie et ressource en eau.....	7
2 Principaux milieux.....	7
3 Protections réglementaires et mesures d'inventaire des milieux.....	7
4 Réservoirs de biodiversité et corridors écologiques.....	8
5 Gestion de l'eau.....	8
a) État et gestion de l'eau.....	8
b) Assainissement.....	8
6 Risques naturels et technologiques.....	9
D Explications des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientations et d'objectifs.....	9
1 Scénarios de référence.....	9
2 Structuration du territoire, projet démographique et développement de l'habitat induit.	10
3 Consommation d'espaces à vocation d'habitat.....	10
4 Consommation d'espaces pour le développement de l'activité économique et la filière des spiritueux.....	11
5 Prise en compte de l'environnement.....	12
III. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale.....	13

I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la région de Cognac. L'élaboration de ce SCoT a été engagée en 2013 sur le périmètre qui, après plusieurs fusions de communes et de communautés de communes, représente aujourd'hui deux intercommunalités regroupées au sein du Pôle Territorial Ouest Charente – Pays du Cognac, collectivité porteuse du projet. Ces deux intercommunalités sont la communauté de communes du Rouillacais qui regroupe environ 10 000 habitants et la communauté d'agglomération du Grand Cognac qui regroupe environ 70 000 habitants.

Le SCoT couvre donc aujourd'hui le territoire de 70 communes situées à l'ouest du département de la Charente. Il comptait près de 80 000 habitants en 2016 sur une superficie de 1 040 km². La commune principale, Cognac, compte 18 702 habitants.



Localisation du territoire du SCoT (Source : dossier)

Les principaux objectifs du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), traduits réglementairement dans les trois parties du document d'orientations et d'objectifs (DOO), sont les suivants :

- organiser les grands équilibres entre les différents espaces du territoire ;
- faire du « bien vivre » l'ambassadeur d'un territoire se vivant « autrement » ;
- maintenir l'excellence économique de la filière des spiritueux et diversifier le tissu économique.

En application des dispositions de l'article L.104-1 du Code de l'urbanisme, le SCoT de la région de Cognac a fait l'objet d'une évaluation environnementale permettant d'évaluer ses incidences sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser ses incidences négatives. Ce processus est expliqué au sein du rapport de présentation, établi conformément aux dispositions des articles R.142-2 à 5 du Code de l'urbanisme.

Cette évaluation environnementale est soumise à l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale, objet du présent document.

II. Contenu du rapport de présentation et qualité des informations qu'il contient

A Remarques générales

Le rapport de présentation est scindé en sept pièces (dénommées tome 1.1, tome 1.2, etc. dans la suite du présent avis) et comporte deux annexes. Ce choix, notamment du fait de l'absence d'un sommaire unique, nuit à une appréhension globale du dossier et à la facilité d'accès aux informations.

L'actualisation du diagnostic socio-économique avec le millésime 2019 n'est présentée qu'en annexe¹ et ses conclusions ne sont pas intégrées au rapport de présentation. Les informations concernant l'état initial de l'environnement sont quant à elles scindées entre le tome 1.2 du rapport de présentation et son annexe relative à l'« Approche environnementale de l'urbanisme » (AEU)². De ce fait, la définition des enjeux environnementaux, leur hiérarchisation et leur territorialisation, présentés dans le cadre de cette démarche et ayant permis de dégager des cibles environnementales, ne sont pas reprises dans le rapport.

En termes de restitution des enjeux, une annexe cartographique est mentionnée page 7 du DOO mais ne figure pas dans le dossier présenté à la MRAe.

La MRAe recommande d'améliorer la présentation du dossier et de fournir un sommaire unique permettant de faciliter l'accès aux informations de comprendre les logiques ayant soutenu l'élaboration du SCoT.

Elle recommande également que les données récentes présentées en annexe soient intégrées au diagnostic, que les résultats de la démarche AEU mise en œuvre pour déterminer les enjeux environnementaux soient intégrés dans le corps du rapport de présentation, et que le rapport de présentation soit enrichi de cartographies à une échelle appropriée.

Le rapport ne comprend aucune description des documents d'urbanisme en vigueur et en projet. Cette information est nécessaire à une bonne compréhension des effets attendus du SCoT et des enjeux liés à sa mise en œuvre.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par un état des lieux des documents d'urbanisme locaux, existants et en projet sur le territoire du SCoT.

Le résumé non technique (tome 1.1) reprend l'ensemble des parties du rapport de présentation et permet un accès pédagogique à l'ensemble du dossier.

Le système d'indicateurs³ proposé couvre les principales thématiques du SCoT et devrait donc permettre de faciliter son suivi.

B Diagnostic socio-économique et analyse de la consommation d'espaces

Le diagnostic est appuyé sur des données anciennes (les dernières données utilisées datent de 2012) et les analyses infra-territoriales sont faites sur la base des anciennes intercommunalités (au nombre de cinq) empêchant toute mise en relation entre les enjeux dégagés et les mesures prévues par le projet de SCoT.

La MRAe considère que les mises à jour des données et des territoires d'analyses sont nécessaires pour permettre une bonne compréhension des phénomènes les plus récents à l'échelle pertinente du territoire du SCoT.

1 Démographie

Les données utilisées dans le rapport de présentation indiquent une croissance de +0,18 % entre 2007 et 2012 alors que les dernières données disponibles (INSEE, 2019) indiquent une croissance de +0,04 % par an entre 2011 et 2016. Ceci représente une baisse du taux de croissance sur cinq ans d'environ 80 %.

Selon le rapport de présentation, le territoire du SCoT de la région de Cognac comptait ainsi 79 916 habitants en 2016 contre 76 739 habitants en 1968. Cette évolution globale est le fruit de dynamiques contrastées, trois secteurs se dessinant au regard des évolutions démographiques. D'une part les communes situées à l'est du territoire, qui bénéficient du desserrement du territoire de l'Angoumois, d'autre part celles situées sur l'axe de la Charente et de la RN 141, dont le développement a été plus soutenu et enfin le reste du territoire, dont la ville principale de Cognac, qui a connu des baisses de population sur les périodes étudiées. Ces contrastes, et leurs évolutions les plus récentes, ne sont pas exposés de façon claire dans le rapport de présentation. Un tableau des évolutions démographiques communales aurait été utile. En l'état du dossier

1 Rapport de présentation, annexe 1

2 AEU : méthodologie proposée par l'ADEME aux collectivités et aux acteurs de l'urbanisme pour prendre en compte les enjeux du développement durable <https://www.ademe.fr/collectivites-secteur-public/integrer-lenvironnement-domaines-dintervention/urbanisme-amenagement/mettre-oeuvre-approche-environnementale-lurbanisme-2-aeu2>

3 Rapport de présentation, tome 1.7

présenté, la seule représentation graphique à l'échelle du territoire de SCoT⁴, datant de 2012, ne permet pas de connaître l'évolution démographique de façon fine sur le territoire.

La MRAe estime nécessaire de présenter de façon détaillée les données démographiques en permettant d'appréhender les phénomènes passés, ainsi que l'attractivité contrastée du territoire.

Les deux intercommunalités enregistrent par ailleurs des soldes migratoires positifs et des soldes naturels négatifs, un vieillissement marqué (indice de vieillissement important⁵) et une taille des ménages en baisse continue.

2 Logement

Le parc de logements a connu une croissance importante, surtout de 2003 à 2007 (autour de 600 logements construits par an) dans un contexte de desserrement des ménages⁶. Un net ralentissement de la dynamique de construction est ensuite constaté, autour de 250 logements construits par an, entre 2009 et 2013⁷.

En 2012, les résidences secondaires occupent une part relativement faible du parc de logements (3,7 %) au regard du taux moyen départemental (6 %). Le taux de logements vacants est significatif (9,5 % selon INSEE 2012 voire 9,9 % selon les données INSEE 2016 non présentées dans le diagnostic du rapport de présentation), avec une plus forte concentration dans certaines communes dans lesquelles on constate des taux supérieurs à 12 %. La carte de localisation des logements vacants est cependant illisible, rendant impossible les analyses fines de répartition de la vacance sur le territoire.

La MRAe recommande de présenter une carte de l'évolution de la vacance de logements à une échelle appropriée et de compléter les cartes par des tableaux par commune. Ces informations doivent permettre d'affiner les enjeux et d'identifier les leviers d'action pour résorber cette vacance. Par la suite, ce travail permettra de fixer un objectif adapté aux situations communales et aux objectifs inter-communales sur le territoire du SCoT.

La MRAe estime également que le dossier devrait analyser plus finement la typologie et l'état des logements concernés, ainsi que la problématique des effets de concurrence entre les secteurs les plus touchés par la vacance (logements des centres-villes et cœurs de bourg) et l'habitat en extension, consommateur d'espaces.

L'analyse des surfaces moyennes des terrains à bâtir montre une baisse de la taille moyenne des terrains, de 1 920 m² à 1 290 m² entre 2006 et 2014, ainsi que des disparités au sein du territoire de SCoT⁸. On peut noter à cet égard que le secteur de Cognac enregistre dès 2006 une densité moyenne d'urbanisation proche de 10 logements à l'hectare, alors qu'elle est seulement de 5 logements à l'hectare pour le secteur de Rouillac.

3 Équipements

Le rapport de présentation (tome 1.2) permet d'avoir une vision globale du niveau d'équipement du territoire jusqu'en 2013 en matière d'enseignement, de pratiques sportives, de culture, de santé et de soins, dont des services à destination des personnes âgées. Cependant les analyses, basées sur cinq secteurs comme indiqué en introduction de ce chapitre, ne correspondent plus aux intercommunalités formant le territoire du SCoT. En outre, l'échelle des cartographies proposées ne permet pas une appréhension aisée de l'état des lieux de ces équipements.

Le territoire du SCoT est doté, selon le dossier, d'un niveau d'équipements inférieur aux territoires de référence que sont le département de la Charente et la Région Nouvelle-Aquitaine, ce qui souligne son caractère à dominante rurale. L'axe du fleuve Charente concentre trois des cinq pôles de services et d'équipements les mieux dotés (Cognac associé à Chateaubernard, Jarnac, Chateaufort-sur-Charente ; les deux autres pôles étant Segonzac et Rouillac), mais le rapport ne permet pas d'évaluer l'adéquation éventuelle entre la répartition des équipements et les dynamiques démographiques récentes.

La MRAe recommande d'actualiser et de préciser ce diagnostic en vue d'élaborer une stratégie territoriale, permettant de satisfaire les besoins des populations à la bonne échelle et de mutualiser les infrastructures et les équipements.

4 Rapport de présentation, tome 1.2 page 36

5 Rapport entre le nombre de personnes de 65 ans et plus et celui du nombre de personnes de 20 ans et moins.

6 Le desserrement est l'évolution de la taille moyenne des ménages. À population constante, une diminution de la taille moyenne des ménages induit une augmentation du nombre de ménages et donc un besoin de nouveaux logements. Une augmentation de la taille moyenne des ménages diminue ce besoin.

7 Rapport de présentation tome 2 page 71 données du Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les logements et les locaux (SITADEL)

8 Rapport de présentation tome 1.2 page 67

4 Infrastructures et déplacements

Le maillage routier permet une bonne accessibilité du territoire dans l'axe est-ouest grâce à la RN 141, seule voie routière structurante, notamment vers et depuis Angoulême. La desserte en train est assurée par l'axe ferroviaire «Angoulême-Royan», qui joue un rôle important dans la relation avec Saintes et Angoulême, proposant de nombreux trajets quotidiens.

Le réseau de transports collectifs est considéré comme efficace mais réparti de manière inégale. Dans les parties les plus rurales, des réseaux de transports à la demande sont mis en place.

Les échanges avec les territoires limitrophes sont importants, surtout avec l'agglomération d'Angoulême avec laquelle le solde des migrations pendulaires⁹ traduit, le matin, plus de sorties que d'entrées dans le territoire pour les déplacements domicile-travail. Le solde global à l'échelle du SCoT n'est cependant pas calculé pour l'ensemble des migrations avec les territoires voisins. Les données INSEE 2012 utilisées pour les analyses nécessitent de plus une mise à jour, tout comme les territoires d'analyse.

La MRAe note que le rapport de présentation ne comprend pas d'informations sur les différentes parts modales des transports utilisés sur le territoire, et qu'une analyse du transport des marchandises, particulièrement important compte tenu de l'économie du territoire, aurait été nécessaire. Le rapport de présentation devra donc non seulement être actualisé, mais également complété sur ces points.

5 Activités économiques et emploi

La filière des spiritueux du Cognac joue un rôle économique majeur donnant au territoire du SCoT un caractère industriel marqué (l'industrie représente ainsi 23 % de l'emploi sur le territoire contre 12 % au niveau régional)¹⁰. Les indices de concentration et de spécialisation de l'emploi¹¹ élevés témoignent de ce rôle économique majeur.

Le nombre d'emplois sur le territoire du SCoT de la région de Cognac est en constante hausse, mais cette évolution masque des dynamiques territoriales contrastées : entre 2007 et 2012, le territoire de l'ancienne communauté de communes autour de Cognac avait ainsi perdu des emplois au profit des autres territoires du SCoT du fait notamment des déménagements de certains établissements de production de Cognac. Le pôle d'emploi de la ville de Cognac reste cependant le principal pôle du territoire.

Selon le rapport de présentation près d'un actif sur quatre travaille de près ou de loin dans le secteur de l'agriculture, secteur largement dominé par la viticulture, représentant près de 75 % des surfaces agricoles.

Les développements relatifs aux zones d'activités économiques (ZAE) dans le diagnostic sont succincts. Ils se limitent à une localisation des 469 hectares de ZAE, répartis en grands espaces d'activités autour des villes de Cognac et Chateaubernard, avec la présence de grandes zones sur les autres pôles du territoire (Rouillac, Segonzac, Jarnac et Chateaufort).

Le diagnostic des ZAE¹² se résume à une affirmation d'absence d'offre foncière¹³, seuls 9 hectares étant indiqués comme disponibles à la vente en 2019. Les surfaces résiduelles disponibles au sein de ces zones ne sont pas suffisamment évaluées. Les spécificités des activités liées à la filière du cognac et leurs besoins ne sont pas non plus développés.

La MRAe considère que le diagnostic des ZAE doit ainsi être complété sur ces points.

6 Analyse de la consommation d'espaces sur les dix dernières années

La MRAe constate que l'analyse de la consommation d'espaces est présentée à deux reprises dans le rapport de présentation, dans les tomes 1.2 et 1.4, selon des méthodes et des périodes différentes. Cette présentation nuit à la bonne appréhension des phénomènes passés. **La MRAe demande de reprendre la présentation.**

Le tome 1.4 du rapport de présentation intitulé « Analyse et justification de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers » indique que pour la période 2005-2015, sur la base de l'analyse des fichiers fonciers de la Direction Générale des Finances Publiques (fichiers MAJIC), 415 hectares de terrains naturels, agricoles ou forestiers ont été consommés. La deuxième méthode utilisée (méthode CEREMA¹⁴) aboutit à une estimation plus conséquente (715 hectares entre 2009 et 2017). Le dossier conserve comme base de référence, dans le but de mettre en œuvre le projet le plus vertueux possible, la consommation la moins

9 La différence entre les actifs du territoire travaillant à l'extérieur et les actifs extérieurs travaillant dans son périmètre.

10 Rapport de présentation, tome 1.2 et annexe d'actualisation

11 La **concentration** des emplois dans les établissements permet de mesurer la dépendance de l'emploi local à quelques gros établissements. La **spécialisation** de l'activité économique dans quelques secteurs renseigne sur les risques d'un choc sectoriel dans le domaine considéré

12 Rapport de présentation, tome 1.3

13 Rapport de présentation tome 1.3 page 15

14 Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

importante (fichiers MAJIC)¹⁵.

Le développement de l'habitat a mobilisé, selon cette méthode de diagnostic, 323 hectares en extension de l'enveloppe urbaine. Rapportée au nombre de logements construits sur cette période, la consommation moyenne entre 2010 et 2015 est de 1 100 m² par logement ce qui conduit à une densité moyenne de 9 logements/ha. La seule distinction mise en avant est celle de la consommation globale, la communauté d'agglomération du Grand Cognac étant le territoire qui enregistre logiquement la plus grande consommation d'espaces des deux intercommunalités composant le SCoT, due à son importance dans le territoire du SCoT (750 km² sur 1 000 km² et 70 000 habitants sur 80 000 habitants). Cette analyse, conduite à une maille trop grande, ne reflète pas les disparités au sein du territoire, perceptibles dans l'analyse des tailles des terrains à bâtir.

Les activités économiques et autres vocations (équipements, agriculture et carrières) ont quant à elles nécessité la mobilisation de 92 hectares.

C Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives de son évolution

1 Milieu physique hydrographie et ressource en eau

Le territoire du SCoT est fortement marqué par la Charente, qui traverse le territoire sur près de 45 km d'est en ouest.

En dehors d'une nappe captive¹⁶ (nappe captive du Toarcien), l'ensemble des nappes souterraines présente un mauvais état quantitatif. De plus, toutes les nappes souterraines sont affectées d'un mauvais état chimique lié aux nitrates et aux pesticides¹⁷.

L'ensemble du territoire est classé en zone de répartition des eaux (ZRE), caractérisant une insuffisance de la ressource en eau par rapport aux besoins. Le territoire est également classé intégralement en zone vulnérable aux pollutions par les nitrates d'origine agricole. Enfin, le territoire est classé en zone sensible, ce qui traduit le fait que les masses d'eau sont sensibles à l'eutrophisation et que des actions doivent être menées pour diminuer la pollution à l'azote et au phosphore.

2 Principaux milieux

Le territoire du SCoT de la région de Cognac présente une grande variété de milieux naturels, avec de vastes ensembles à dominante humide (vallées humides avec prairies alluviales, boisements et marais), ainsi qu'une mosaïque d'habitats naturels isolés, dont des pelouses calcicoles, des milieux humides et des boisements, des secteurs agricoles à dominante viticole autour de Cognac progressivement remplacés au nord par une plaine céréalière ouverte. La carte de synthèse des entités écologiques est peu détaillée et présentée à une échelle la rendant illisible.¹⁸

La MRAe estime qu'il est nécessaire de produire cette carte à une échelle appropriée et d'illustrer l'analyse cartographique par des données chiffrées permettant d'apprécier les surfaces des différents types de milieux.

3 Protections réglementaires et mesures d'inventaire des milieux

Le territoire comprend de très nombreux secteurs faisant l'objet de mesures de protection réglementaire ou d'inventaire. Le rapport de présentation dénombre neuf sites Natura 2000, une zone d'importance pour la conservation des oiseaux (ZICO), 42 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), un arrêté préfectoral de protection de biotope, cinq espaces naturels sensibles (ENS), six sites inscrits et sept sites classés.

Les cartographies proposées dans le tome 1.2 relatives à l'état initial de l'environnement sont nombreuses mais restent néanmoins partielles.

La MRAe estime qu'il est opportun de présenter une cartographie de synthèse à une échelle adaptée, regroupant l'ensemble des périmètres de protection et d'inventaire sur le territoire du SCoT. Il est de plus nécessaire de disposer d'une cartographie des enjeux liés à leur préservation afin de pouvoir apprécier leur prise en compte dans l'élaboration des prescriptions/recommandations du projet de SCoT.

15 Rapport de présentation, tome 1.4 page 10

16 Une nappe captive est une nappe qui est surmontée par une formation peu perméable où la surface aquifère est très poreuse et dont la charge hydraulique (surface piézométrique) de l'eau qu'elle contient est supérieure au toit de la nappe. Elle est sous pression.

17 Rapport de présentation, tome 1.2, tableau page 272

18 Rapport de présentation, tome 1.2 page 241

4 Réervoirs de biodiversité et corridors écologiques

Le rapport de présentation reprend les enjeux du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-région Poitou-Charente, ainsi que la carte correspondante.

Il décrit la méthodologie utilisée pour la « préfiguration » de la trame verte et bleue du territoire du SCoT : une analyse en cohérence avec le SRCE par sous-trames, basée sur les réservoirs de biodiversité, les corridors écologiques, ainsi que les secteurs de rupture écologique potentielle (fragmentations). Cette préfiguration avait vocation, selon l'état initial de l'environnement¹⁹ (EIE), à « être affinée et précisée tout au long du projet de SCoT ». Or, la MRAe constate que la carte de préfiguration intégrée à l'EIE²⁰ n'est pas différente de celle qui est *in fine* présentée dans le DOO²¹.

La MRAe note également que les cartes présentées sont à une échelle inadaptée qui nuit à la lisibilité des informations présentées. Afin de permettre aux porteurs de plan ou de projets d'utiliser ultérieurement ces travaux à une échelle plus fine (documents d'urbanisme ou projets d'aménagement) des cartes plus précises devraient être annexées au document d'orientations et d'objectifs (DOO).

La MRAe recommande de préciser le rapport de présentation en apportant l'ensemble des éléments permettant de s'assurer de la bonne définition de la trame verte et bleue à l'échelle du SCoT et de donner ainsi plus d'effectivité aux prescriptions qui y sont attachées.

5 Gestion de l'eau

a) État et gestion de l'eau

La gestion de l'eau est un enjeu majeur pour le territoire, plusieurs zonages indiquant une situation sous tension, tant au plan qualitatif que quantitatif.

Le territoire est couvert par le schéma de gestion et d'aménagement des eaux (SAGE) Charente²² adopté en octobre 2019, mais qui est pourtant plusieurs fois indiqué comme encore au stade d'élaboration²³.

L'alimentation en eau potable est assurée par 34 captages dont quatre sont classés « captages prioritaires Grenelle »²⁴ au vu de leur vulnérabilité. Le dossier fait état de l'évolution des volumes de prélèvement, mais les données sont trop anciennes (2013) et ne reflètent pas les prélèvements actuels. La surexploitation de la ressource, le mauvais rendement de certains réseaux de distribution malgré des améliorations, et la sensibilité aux polluants, démontrent les enjeux forts en matière de gestion de la ressource en eau.

La MRAe demande d'intégrer dans le dossier les évolutions récentes des prélèvements pour s'assurer de l'adéquation des objectifs du SCoT avec les capacités du territoire à s'approvisionner en eau potable.

b) Assainissement

Le territoire comprend au total 33 stations d'épuration qui sont cartographiées mais dont il n'est pas précisé la part de la population du SCoT qui en bénéficie. Les capacités théoriques, les charges entrantes, ainsi que l'état de conformité sont indiqués dans un tableau récapitulatif²⁵. Les données sont cependant anciennes (2014) et l'état de fonctionnement des stations n'est pas décrit de manière suffisante. Les informations plus détaillées concernant quatre stations d'épuration ne permettent pas non plus d'évaluer correctement leurs impacts sur les milieux. Les projets (de construction, de réhabilitation ou d'extension) de stations d'épuration décrits sont également anciens (2015), sans qu'il soit possible de savoir si les projets ont été réalisés depuis.

La MRAe rappelle que les données actualisées sur les stations d'épuration présentes sur le territoire, les bilans récents de fonctionnement et les capacités résiduelles de chaque station (et non la capacité globale) sont des données indispensables pour mettre en perspective ces capacités avec le projet d'accueil de population autorisé dans le SCoT.

D'autre part, le rapport indique qu'environ 20 communes²⁶ sont dépourvues d'assainissement collectif et que, selon le dossier, bien qu'obligatoire depuis 2005, huit de ces communes n'ont pas intégré d'organisme avec

19 Rapport de présentation tome 1.2 page 255

20 Rapport de présentation tome 1.2 page 260

21 DOO page 30

22 Avis de la MRAe du 11 juillet 2018 accessible sur le site

http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2018_6500_sage_charente_dh_mrae_signe.pdf

23 Notamment rapport de présentation tome 1.2 page 262

24 La protection de 507 captages d'eau potable dits "Captages Grenelle" contre les pollutions diffuses a été engagée par la Loi du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement

25 Rapport de présentation tome 1.2 page 282 et suivantes

26 Les données n'ayant pas été mises à jour, les fusions de communes n'ont pas été intégrées, il n'est donc pas possible de connaître le nombre exact.

une compétence de suivi et de contrôle des installations (SPANC²⁷) et ne disposent donc pas de données de contrôle. Les installations d'assainissement autonome contrôlées ont des taux de conformité qui apparaissent insuffisants notamment dans la communauté de communes du Rouillacais (40,25 % de conformité).

La MRAe considère que le diagnostic concernant l'assainissement doit être complété sur :

- **la part de population n'ayant pas accès à l'assainissement collectif, comprenant les logements non desservis dans les communes disposant de stations d'épuration,**
- **l'état d'avancement des zonages d'assainissement afin de permettre d'appréhender les évolutions prévues en matière de réseau,**
- **les enjeux concernant l'assainissement non collectif en identifiant les zones globalement propices à l'assainissement individuel, ainsi que les programmes de travaux envisagés, pour les installations non conformes, dans les secteurs à fort enjeu.**

6 Risques naturels et technologiques

Le territoire de la région de Cognac est concerné par différents risques naturels et technologiques qui font l'objet d'une présentation satisfaisante.

Les principaux risques affectant le territoire du SCoT sont, pour les risques naturels, ceux liés aux inondations (4 PPRI²⁸ approuvés), aux mouvements de terrain et au risque sismique, et, concernant les risques technologiques, ceux liés au stockage de matières dangereuses au regard de l'activité des distilleries de cognac (3 PPRT²⁹ approuvés et 201 installations classées en activité).

La définition des enjeux en la matière intègre bien le risque pour les populations et les effets à éviter d'une urbanisation rapprochée de ces sites.

D Explications des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientations et d'objectifs

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) définit les grandes orientations du projet politique d'aménagement de l'espace à l'horizon 2039. Le PADD est mis en œuvre par l'intermédiaire du document d'orientations et d'objectifs (DOO), qui définit les objectifs et les principes des politiques d'urbanisme et d'aménagement. Il constitue une pièce importante du SCoT du fait de son caractère opposable aux documents d'urbanisme locaux.

La MRAe souligne que le DOO a été conçu de manière accessible et permet d'identifier aisément, notamment par des codes couleur, les « prescriptions », qui ont un caractère opposable, et les « recommandations », qui ont un caractère incitatif et relèvent de la volonté communale ou intercommunale quant à leur mise en œuvre. Cependant, les prescriptions et recommandations ne sont pas numérotées et sont regroupées dans des « objectifs », dont certains comportent même plusieurs prescriptions.

La MRAe recommande de numéroter individuellement les prescriptions et les recommandations, seul moyen pour une bonne utilisation opérationnelle du DOO et sa déclinaison dans les documents d'urbanisme locaux.

1 Scénarios de référence

L'établissement du projet de SCoT a été fondé sur la proposition de trois scénarios. Ces scénarios combinent des évolutions de population, du nombre de logements et de consommation d'espaces :

- le scénario basé sur une croissance de 0,46 % par an, dit de la « palette productive », portant la population à près de 88 500 habitants avec un besoin de 7 000 logements,
- le scénario basé sur une croissance soit 0,3 % par an, dit de la « ruralité innovante », portant la population à près de 85 500 habitants avec un besoin de 6 400 logements,
- le scénario basé sur une croissance de 0,15 % par an, dit de « l'exception cognacaise », portant la population à plus de 82 600 habitants avec un besoin de 5 300 logements.

La MRAe note qu'aucun de ces scénarios ne correspond aux tendances des périodes passées ou même à l'un des scénarios du modèle Omphale de l'INSEE pourtant présenté dans le rapport de présentation³⁰.

Le scénario retenu est une combinaison des paramètres de ces trois scénarios. Il a émergé, selon le dossier, lors des réunions sans toutefois être justifié par des éléments d'analyses objectifs. Le scénario retenu

27 Service public d'assainissement non collectif

28 Plan de prévention du risque inondation

29 Plan de prévention des risques technologiques

30 Rapport de présentation tome 1.2 page 52 : entre -0,22 % et +0,16 % entre 2012 et 2040

prévoit 87 400 habitants en 2039 (+6 900 habitants par rapport à 2019) soit une croissance annuelle moyenne de 0,4 % et un besoin de 6 500 logements. **Compte tenu des tendances d'évolution de population constatée, la MRAe recommande de justifier, par des éléments d'analyses objectifs le scénario retenu.**

2 Structuration du territoire, projet démographique et développement de l'habitat induit

Le SCoT de la région de Cognac développe ses perspectives en se basant sur la reconnaissance de quatre niveaux d'armature territoriale, liés essentiellement à une approche socio-économique, selon la population, l'offre d'emplois et le niveau d'équipements, de commerces et de services :

- **un pôle majeur:** Les villes de Cognac et Chateaubernard ;
- **4 pôles secondaires:** Segonzac ; Jarnac ; Rouillac ; Châteauneuf-sur-Charente ;
- **11 pôles de proximité :** Cherves-Richemont ; Gensac-la-Pallue ; Hiersac ; Lignères-Sonneville ; Mérignac ; Nercillac ; St-Genis-d'Hiersac ; St-Même-les-Carières ; Salles-d'Angles ; Sigogne ; Ars ;
- **les 53 autres communes.**

Le projet démographique retenu traduit une volonté de faire coïncider l'attractivité économique du territoire avec une attractivité résidentielle, l'objectif affiché au DOO³¹ étant une population de 87 400 habitants en 2039.

Le rapport de présentation³² indique que les besoins liés au maintien de la population et à cet accueil démographique nécessiteraient la réalisation de 6 500 logements à l'horizon du SCoT, dont 3 000 logements pour le seul « point mort »³³, avec une taille des ménages à terme de 1,96 personne par ménage.

Les logements vacants mobilisables ne sont pas clairement affichés et ne figurent que dans un tableau³⁴ relatif au calcul du point mort.

La MRAe estime qu'il est nécessaire de mieux justifier la prise en compte par le projet de toutes les sources de production de logements, et notamment celles liées à la résorption de la vacance, et dont la mobilisation pourrait venir diminuer les besoins en logements nouveaux et ainsi limiter la consommation d'espaces.

Le DOO reprend l'objectif de croissance démographique et le répartit selon deux échelles relatives d'une part, aux intercommunalités et d'autre part, à l'armature territoriale (tableau de répartition des objectifs démographiques³⁵). Ce tableau intègre un phasage dans ce développement, découpant la temporalité du SCoT en deux périodes : 2019/2031 et 2031/2039, la seconde période connaissant des pourcentages d'évolution plus importants.

Le tableau de répartition des objectifs minimum de logements à créer dans l'enveloppe urbaine³⁶ propose une répartition des logements à produire en intensification, selon le phasage sus-mentionné, selon les deux échelles de l'armature territoriale et des intercommunalités. La MRAe note que les surfaces allouées à la densification ne sont toutefois pas précisées dans ce tableau. En effet, si ces objectifs sont bien répartis entre densification (52 % du total soit 3 390 logements) et extension (3 110 logements), le DOO prévoit l'obligation de définir au préalable l'enveloppe urbaine³⁷, mais ne prévoit pas clairement la méthode³⁸ pour déterminer cette enveloppe.

La MRAe considère que cette méthodologie doit être fournie car elle est un préalable indispensable à l'analyse homogène des capacités de densification et de quantification des surfaces en extension sur l'ensemble des communes du territoire.

3 Consommation d'espaces à vocation d'habitat

L'objectif affiché du PADD est de réduire de 45 % environ la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers par l'urbanisation à vocation résidentielle ou économique par rapport à la période étudiée

31 Cet objectif diffère selon les documents du SCoT : + 7 300 habitants selon le PADD, + 6 900 selon le rapport de présentation et le DOO

32 Rapport de présentation tome 1.3 page 31

33 Point mort : évaluation du nombre de logements qui sont nécessaires, sur une période donnée, pour permettre le maintien de la population présente au début de cette période

34 Rapport de présentation tome 1.3 page 31

35 DOO page 18 objectif 1,2 première partie

36 DOO page 37

37 DOO page 35

38 La méthode présentée dans le diagnostic (et non le DOO seul opposable) ne fait pas l'objet d'une cartographie mise à disposition ou exploitée pour l'étude des capacités de densification

(2005/2015)³⁹.

La consommation foncière en extension pour l'habitat est évaluée à 280 hectares⁴⁰. Elle est répartie selon deux échelles utilisées pour les logements : selon l'intercommunalité et selon le niveau d'armature urbaine. **La MRAe note que cette ventilation réserve 164 hectares pour les communes « non pôles » soit près de 60 % des surfaces. Ce mode de répartition ne contribue pas à l'affirmation de l'armature urbaine proposée et apparaît contraire au renforcement des pôles.**

Cette ventilation aurait dû tenir compte également de capacités différenciées de mobilisation des logements vacants, qui n'ont pas été étudiées et ne font pas l'objet d'un chiffrage dans le DOO, et des capacités différenciées de densification des territoires, dont l'étude est laissée à la charge des documents d'urbanisme (PLU/PLUi).

La prescription page 38⁴¹ relative à l'optimisation des espaces utilisés, impose des densités nettes selon le niveau d'armature urbaine et selon l'intercommunalité. La valeur la plus basse est de 10 à 11 logements à l'hectare dans les communes non qualifiées de pôles. Ce type de préconisation a vocation à limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Cependant, en l'absence d'une analyse assez précise des capacités en densification (le SCoT renvoie largement aux PLUi la charge de l'étude de ces capacités), les capacités du territoire à assumer 52 % en moyenne du développement en réinvestissement (les plus petites communes n'étant pas soumises à ce pourcentage et pouvant réaliser jusqu'à 62 % en extension) ne sont pas assurées. Plus largement, sans définition des surfaces projetées en densification, il n'est pas possible d'évaluer les conditions qui permettent l'atteinte de l'objectif affiché de réduction de 45 % des espaces consommés.

La MRAe considère indispensable d'indiquer clairement dans les tableaux du DOO et leurs commentaires la ventilation entre les surfaces prévues en densification et les surfaces en extension, et de reprendre les calculs de modération de la consommation foncière en intégrant pour les deux périodes l'ensemble des surfaces consommées, en extension comme en densification.

4 Consommation d'espaces pour le développement de l'activité économique et la filière des spiritueux

Afin de permettre le développement des zones d'activités économiques, le SCoT envisage la nécessité de mobiliser environ 109 hectares répartis sur des zones déterminées par commune et par type de vocation : activités « vitrines » (63 ha), activités de « rayonnement pluri-communal » (26 ha) et activités de proximité (20 ha). Soixante hectares sont de plus dédiés à la seule filière des spiritueux.

Ces surfaces en extension ne prennent en compte ni les disponibilités dans les zones existantes (9 ha selon le diagnostic, à affiner ainsi qu'indiqué précédemment) ni les capacités de densification dans ces ZAE. Elles ne prennent pas non plus en compte les capacités de mutation à l'intérieur de l'enveloppe urbaine comme le prescrit le DOO (page 83).

La consommation foncière dédiée au développement économique (169 hectares sur 20 ans soit 8,45 ha par an) n'apparaît pas suffisamment modérée par rapport à la consommation passée (92 hectares entre 2005 et 2015 soit environ 9,2 hectares par an) et n'est pas compatible avec l'objectif de réduction de la consommation d'espaces affiché dans le PADD. **La MRAe rappelle que le projet de SRADDET Nouvelle-Aquitaine en cours de finalisation prévoit une réduction de 50 % de la consommation d'espaces NAF (naturels, agricoles et forestiers) par rapport à celle connue entre 2009 et 2015.**

La MRAe demande de revoir et d'étayer les objectifs de consommation d'espaces liés au développement des activités économiques afin de garantir la mise en œuvre d'un projet participant plus nettement à la modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

La MRAe note par ailleurs que la prescription concernant les grandes opérations (plus de 5 hectares)⁴² qui vise à permettre la mutualisation du volume total de l'offre foncière (109 hectares) entre les deux intercommunalités ne paraît pas opérante. De plus, il n'est pas prévu de mutualiser les 60 hectares dédiés à la filière des spiritueux.

En l'état actuel des explications fournies, la MRAe considère que la possibilité de mutualisation des surfaces allouées à l'économie pour l'accueil des grosses entreprises n'est pas suffisamment encadrée. Elle recommande donc d'établir un suivi rigoureux des surfaces consommées lors du bilan à 6 ans et notamment les reports qui auront été faits au titre de cette mutualisation, ainsi que les surfaces en lien avec la filière des spiritueux pour en tirer toutes les conséquences en matière de consommation d'espaces.

39 PADD page 15

40 DOO prescription page 39

41 DOO partie 1 objectif 4,2,3

42 DOO page 81

5 Prise en compte de l'environnement

Le DOO contient de nombreuses prescriptions et recommandations essentiellement incitatives et assez peu précises.

La MRAe souligne que le DOO renvoie la mise en œuvre de nombreux objectifs à des travaux réalisés dans le cadre des documents d'urbanisme locaux (préciser les réservoirs de biodiversité, identifier les corridors, les zones humides, etc.), et n'apporte pas systématiquement une précision suffisante dans les principes ou les méthodologies à retenir pour garantir une bonne prise en compte de l'environnement par ces documents. Le tome 1.6 (évaluation environnementale) renvoie également aux études d'impact propres aux projets qui traiteront dans le détail les effets sur l'environnement⁴³.

La MRAe rappelle que c'est au SCoT de mener en premier lieu une démarche d'évitement et de réduction des impacts permettant d'encadrer les documents d'urbanisme du territoire, et que le renvoi systématique à d'autres évaluations n'est pas de nature à assurer une bonne prise en compte et une bonne protection de l'environnement.

Le vocabulaire choisi pour certaines prescriptions du DOO ne permet pas de s'assurer d'une prise en compte suffisante des enjeux dégagés dans le diagnostic. La prise en compte du risque industriel est ainsi assurée en imposant de « privilégier l'implantation des activités dans les zones dédiées et à distance des zones urbanisées existantes ou futures »⁴⁴ ce qui reste imprécis. De même, la trame verte et bleue doit être « confortée ». Les inventaires des zones humides font bien l'objet d'une prescription, mais elle ne vise pas la préservation systématique et se limite à prescrire « d'éviter leur destruction »⁴⁵.

Les prescriptions relatives à la ressource en eau sont pour la plupart génériques et la prescription relative à la justification de la « *capacité d'alimentation en eau potable lors de l'élaboration /révision des documents d'urbanisme et en préalable à l'ouverture d'une zone* »⁴⁶, aurait mérité de préciser que cette évaluation devait étudier les effets cumulés à l'échelle de l'ensemble des communes desservies par un captage.

Par ailleurs, les incidences environnementales potentielles de certains choix n'apparaissent pas pleinement appréhendés et les faiblesses relevées dans l'analyse de l'état initial de l'environnement nuisent à la bonne appréhension des conséquences de la mise en œuvre du schéma sur l'ensemble des thématiques environnementales.

L'absence d'analyse des incidences et les conséquences d'un défaut de précision de l'état initial sont particulièrement notables dans l'objectif 2.1 de la première partie du DOO qui vise à protéger la trame verte et bleue. Alors que l'ensemble des réservoirs de biodiversité dûment identifiés devrait faire l'objet d'une protection stricte dans les documents d'urbanisme par un classement en zone naturelle protégée (N ou A indicé), le DOO envisage des extensions, des annexes des constructions existantes, et la possibilité d'élimination des haies y est clairement envisagée (objectif 2.1.3). Seules les pelouses calcicoles font l'objet d'une protection plus affirmée. De même, les corridors sont classés en trois catégories, les deux catégories les moins prioritaires (les corridors secondaires et les corridors diffus) pouvant faire l'objet d'une urbanisation par l'implantation et l'extension du bâti nécessaire aux activités agricoles « *sous réserve du maintien de la continuité écologique* ».

Ces possibilités offertes ont des conséquences sur l'évaluation des incidences Natura 2000. En effet, les sites Natura 2000 font l'objet d'une prescription permettant une densification limitée et des aménagements sous réserve d'études d'incidences ultérieures « *qui fixeront les conditions d'acceptabilité des projets et les éventuelles mesures compensatoires admissibles* ».

En ce sens, l'évaluation des incidences Natura 2000 du SCoT apparaît clairement insuffisante et ne permet pas d'appréhender l'incidence de la mise en œuvre du plan sur ces espaces. Cette analyse doit étudier l'ensemble des possibilités de développement offertes par le DOO, dérogations et exceptions comprises, pouvant avoir un impact sur les sites Natura 2000.

La MRAe considère que les prescriptions relatives aux réservoirs de biodiversité doivent être précisées par rapport aux enjeux et que ces prescriptions doivent apporter en particulier des éléments suffisants de prise en compte des objectifs de conservation des sites Natura 2000.

43 Rapport de présentation tome 6 page 6

44 DOO page 73

45 DOO page 25

46 DOO page 28

III. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le projet de schéma de cohérence territoriale de la région de Cognac a pour objectif d'encadrer le développement de 70 communes à l'horizon 2039. Il prévoit l'atteinte de 87 400 habitants en 2039, traduisant l'accueil de 6 900 habitants (+0,4 % par an) et induisant un besoin de 6 500 logements.

La MRAe note que le rapport de présentation, décliné dans plusieurs pièces, ne bénéficie pas d'une présentation favorisant sa compréhension par le public. Les cartographies nécessitent d'être complétées et disponibles à une échelle lisible. De plus, il manque des éléments de diagnostic, ainsi que des informations suffisantes et à jour, pour comprendre les choix opérés, ainsi que leurs incidences potentielles sur l'environnement.

La MRAe considère également que le projet ne garantit pas la maîtrise de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Des compléments à caractère opposable sont nécessaires et attendus pour s'assurer que les objectifs affichés seront suivis d'effets dans les futurs documents d'urbanisme. En l'état du DOO et des explications fournies, les prescriptions ne sont ni assez précises, ni suffisamment opérationnelles.

Le DOO contient de nombreuses prescriptions et recommandations visant à améliorer la prise en compte de l'environnement par le projet. Toutefois, il souffre de trop nombreuses exceptions, insuffisamment encadrées pour appréhender pleinement leurs conséquences. La MRAe considère nécessaire de revoir en particulier les prescriptions relatives aux réservoirs de biodiversité et aux sites Natura 2000.

Enfin, la MRAe estime que les nombreux manques du dossier, ainsi que les dérogations contenues dans le DOO, ne permettent pas de s'assurer d'une prise en compte suffisante des incidences du schéma sur l'environnement ni d'encadrer les documents d'urbanisme locaux (PLUi).

La MRAe considère que le projet de SCoT doit être repris.

À Bordeaux, le 11 mars 2020.

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine,
la membre permanente

A stylized signature in a bold, black, sans-serif font, slanted upwards to the right. The word 'Signé' is written in a slightly larger font size than the name below it.

Bernadette MILHÈRES