



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**MRAe**

Mission régionale d'autorité environnementale  
OCCITANIE

**Inspection générale de l'Environnement  
et du Développement durable**

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale  
sur le projet d'élaboration du  
SCoT du Pays Cœur d'Hérault (Hérault)**

N°Saisine : 2022-010860

N°MRAe : 2022AO92

Avis émis le 27 octobre 2022

# PRÉAMBULE

***Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.***

***Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet.***

***Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.***

Par courrier reçu le 27 juillet 2022, l'autorité environnementale a été saisie par le président du syndicat mixte de développement local (SYDEL) pour avis sur le projet d'élaboration du SCoT du Pays Cœur d'Hérault (34).

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté lors de la réunion du 27 octobre 2022, conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022 ) par Marc Tisseire, Annie Viu, Jean-Michel Salles, Georges Desclaux, Yves Gouisset et Philippe Chamaret.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, 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 le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de sa présidente.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 9 septembre 2022 et n'a pas répondu dans un délai d'un mois .

Le préfet de l'Hérault a également été consulté le 1<sup>er</sup> août 2022 et a répondu le 10 octobre 2022.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> [www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html)

# SYNTHÈSE

Le projet d'élaboration du SCoT Pays Cœur d'Hérault couvre 77 communes, réparties sur trois communautés de communes, sur un territoire situé au centre nord du département de l'Hérault, entre une partie nord montagnaise, le Causse du Larzac (700 m d'altitude), et l'arc méditerranéen au sud.

Doté de sites naturels, paysagers et patrimoniaux remarquables, le territoire du SCoT présente des enjeux environnementaux et patrimoniaux exceptionnels. La vulnérabilité du territoire au changement climatique et aux risques naturels, notamment inondation et incendie de forêts, est importante. Le territoire est inclus dans sa partie sud dans le plan de protection de l'atmosphère (PPA) de l'aire urbaine de Montpellier.

Le projet de SCoT, assis sur un diagnostic socio-économique et patrimonial très étoffé, entend rééquilibrer et développer son territoire tout en diminuant la pression sur l'environnement. S'il comporte nombre d'outils tendant à assurer la qualité du développement, il prévoit cependant une pression foncière importante et organise une consommation d'espace encore trop importante. Une plus grande sélectivité dans le choix des secteurs de développement est attendue pour démontrer que le projet modère la consommation d'espace comme annoncé.

La MRAe recommande de justifier la compatibilité du projet de SCoT avec les dispositions du SRADDET notamment sur la consommation d'espace et les objectifs pour 2040 de « zéro artificialisation nette », de « zéro perte de biodiversité », et de « région à énergie positive », ainsi que celles du PGRI et de mettre en exergue les dispositions prises visant à anticiper les prescriptions qui se profilent au titre des documents de niveau supérieur en cours d'élaboration (schéma régional des carrières et charte révisée du Parc naturel Régional des Grands Causses).

Le SCoT reporte certaines analyses sur les futurs documents d'urbanisme sans en prendre toute sa part à son échelle, comme sur la ressource en eau. Ce point est essentiel et doit guider le projet de développement. La prise en compte des risques naturels et technologiques est aussi à approfondir.

La MRAe recommande également de traduire concrètement, dans l'armature territoriale et les choix d'urbanisation, la recherche d'une moindre dépendance aux énergies nécessaires aux déplacements à travers une priorisation des secteurs de développement dans les zones potentiellement mieux desservies par les transports en commun et les services.

L'ensemble des recommandations est détaillé dans les pages suivantes.

# AVIS DÉTAILLÉ

## 1 Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

Conformément à l'article R.104-7 du code de l'urbanisme, l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Cœur d'Hérault (34) est soumise à évaluation environnementale. Elle fait par conséquent l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie.

En application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », la collectivité compétente doit, lors de l'adoption du SCoT, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes : le plan approuvé ; une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées ; les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

## 2 Présentation du territoire et des perspectives de développement contenues dans le projet de SCoT

### 2.1 Contexte territorial

Le SCoT Pays Cœur d'Hérault couvre 77 communes, réparties sur trois communautés de communes<sup>2</sup>, sur un territoire situé au centre nord du département de l'Hérault, entre une partie nord montagnaise, le Causse du Larzac (700 m d'altitude), et l'arc méditerranéen au sud.

Ce vaste territoire de 1 274 km<sup>2</sup> et 83 193 hab en 2019 connaît des poids démographiques différenciés entre la plaine de l'Hérault au sud, soumise à l'influence montpelliéraine, et le Causse au nord, avec une partie classée en zone de montagne. L'activité majoritairement tertiaire est fortement orientée vers l'économie résidentielle. L'activité agricole y occupe encore une place importante malgré un phénomène de déprise.

La situation du territoire au croisement des autoroutes A75 et A750 lui confère une grande facilité d'accès par la route, et relie ses bassins de vie aux grands pôles voisins : Millau au nord, les agglomérations littorales de Montpellier, Sète, Agde et Béziers au sud. La communauté de communes de la vallée de l'Hérault, qui occupe une large part sud-est du territoire du SCoT, et quatre autres communes, sont incluses dans le plan de protection de l'atmosphère (PPA) de l'aire urbaine de Montpellier.

Marqué par de forts reliefs, le pays Cœur d'Hérault bénéficie d'un réseau hydrographique dense, autour principalement du fleuve Hérault et de son affluent la Lergue. Le territoire est particulièrement soumis aux risques naturels, notamment inondation avec les épisodes cévenols, ainsi que le risque incendie de forêts et le risque mouvement de terrain. Le risque technologique est associé au transport de matières dangereuses, ainsi qu'au risque de rupture de barrage lié au Salagou.

Fort d'une grande diversité paysagère, le territoire comprend de nombreux sites et paysages remarquables dont sept sites classés (parmi lesquels les gorges de l'Hérault, le cirque de Navacelle et les gorges de la Vis, les abords de Saint-Guilhem-le-Désert) et huit sites inscrits au titre des paysages. Le caractère exceptionnel des milieux naturels est attesté par la présence de zonages environnementaux (12 sites Natura 2000 et 54 zones

---

2 La communauté de communes du Clermontais, la communauté de communes du Lodévois et Larzac, et la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault,

naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique – ZNIEFF<sup>3)</sup>) sur 70 % du territoire, mais aussi de deux arrêtés de protection de biotope<sup>4</sup>, deux réserves biologiques<sup>5</sup>, et dix plans nationaux d'action (PNA)<sup>6</sup>. Au nord-est du territoire, deux communes (Romiguières et Roqueredonde) font partie du périmètre du parc naturel régional (PNR) du Haut-Languedoc. Un projet d'extension du PNR des Grands Causses prévoit de couvrir presque entièrement la partie nord du territoire du SCoT. La charte de ce PNR ainsi élargi à 119 communes dont 26 des 28 communes de la communauté de communes Lodévois et Larzac est en cours de révision pour la période 2022-2037.

## 2.2 Projet de SCoT

Le projet exposé dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) poursuit quatre objectifs :

- « un territoire attractif et dynamique ;
- un territoire de haute valeur paysagère, agricole et environnementale ;
- un territoire de coopération avec les territoires voisins ;
- un territoire de solidarité, affirmée comme élément d'arbitrage des grands choix de développement et d'aménagement ».

Le Pays Cœur d'Hérault entend maîtriser les apports démographiques en lien avec les capacités d'accueil du territoire, et limiter ainsi ses impacts sur les ressources naturelles et les paysages. La population supplémentaire attendue est d'environ 25 000 habitants, nécessitant 12 482 logements supplémentaires à horizon 2040, soit une augmentation de 30 % de la population en 17 ans. Le SCoT organise leur répartition selon une armature multipolaire fondée sur les éléments structurants du paysage, rééquilibrée au regard des tendances:

- en confortant les trois villes centres (Lodève, Clermont-l'Hérault et Gignac) qui porteront 25 % de la croissance démographique ;
- en consolidant les cinq pôles relais dont un déjà affirmé (Aniane) et quatre à développer (Le Bosc, Le Pouget, Saint-Pargoire et Saint-Félix-de-Lodez), développant une offre de proximité importante et diversifiée ;
- en s'appuyant sur huit polarités secondaires dont six existantes (Montpeyroux, Fontès, Soubès, Aspiran, Saint-Paul-et-Valmalle, Saint-Jean-de-Fos) et deux à faire émerger (Octon et Saint-Jean-de-la-Blaquière), répondant aux besoins du quotidien des habitants ;
- en permettant une certaine diffusion de la croissance démographique des polarités de proximité et des villages, notamment en zones rurales, afin de conserver leur vitalité et maintenir les services et équipements existants.

Le projet de SCoT souhaite rendre le territoire attractif et ambitionne de renforcer les activités productives en mettant en place « un écosystème favorable aux entreprises et aux actifs du territoire ». Entre 140 et 180 ha sont prévus pour les activités économiques.

Il prévoit également d'intégrer l'économie présente aux tissus urbains existants, et de soutenir les filières emblématiques du territoire : agriculture, valorisation des richesses naturelles (extraction de matériaux, exploitation des forêts, développement des énergies renouvelables), maîtrise de l'énergie dans les bâtiments, et développer l'offre d'hébergement touristique.

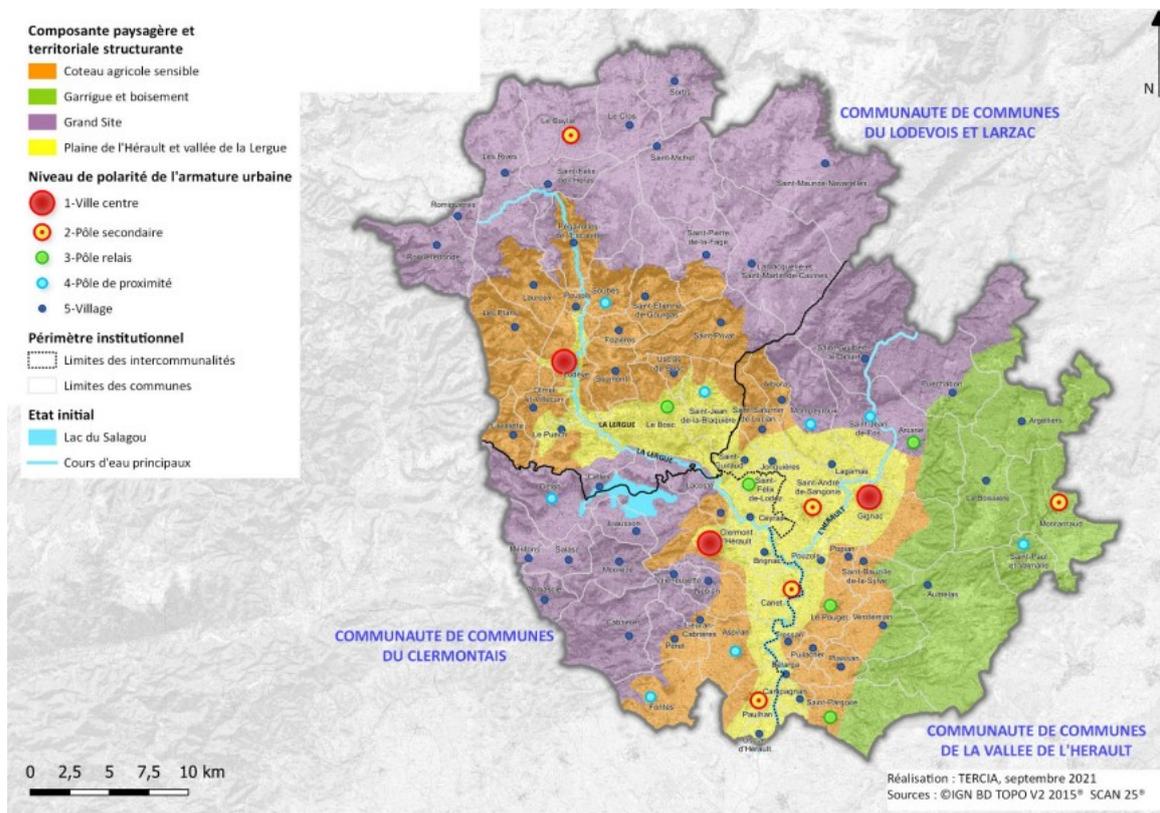
---

3 Les ZNIEFF sont caractérisées par la présence d'espèces ou de milieux rares, remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel.

4 Les deux arrêtés de protection de biotope, sur le cirque de Mourèze et les Gorges de l'Hérault, concernent l'Aigle de Bonelli, espèce protégée et menacée.

5 La réserve biologique dirigée de Saint-Guilhem-le-Désert a pour objectif la protection et l'étude de la dynamique de peuplement du Pin Noir de Salzman ; la réserve biologique intégrale de Puéchabon a pour but de préserver une aire de nidification de l'Aigle de Bonelli ainsi qu'un biotope cavernicole abritant des espèces de chauve-souris remarquables.

6 Les PNA du territoire visent à définir les actions nécessaires à la conservation et la restauration des espèces les plus menacées ; ils concernent ici des rapaces, des chyroptères, des reptiles et des insectes.



Carte de l'armature territoriale, issue du document d'orientations et d'objectifs (DOO)

### 3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux du projet de SCoT sont :

- la maîtrise de la consommation des espaces naturels et agricoles;
- la préservation des milieux naturels, des paysages et de la ressource en eau ;
- la prise en compte des risques et principalement le risque inondation et le risque de feux de forêts;
- la prise en compte des incidences sur la santé humaine ;
- la maîtrise des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre, notamment en lien avec les déplacements, au titre de la lutte contre le changement climatique.

### 4 Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

#### 4.1 Analyse de la démarche d'évaluation environnementale

Le diagnostic et l'état initial de l'environnement sont d'une qualité variable. Ils brossent un portrait du territoire d'une très grande qualité, tout particulièrement sur le paysage et le patrimoine qui constituent le fil conducteur du projet. L'état initial nécessite des compléments, en particulier sur les enjeux tels que la consommation d'espaces, la qualité de l'air, l'eau et les risques, ainsi qu'évoqué ci-dessous, pour que l'évaluation des incidences et le suivi ultérieur du projet de SCoT soient suffisamment précis. Sur certaines thématiques comme les risques naturels,

la cartographie trop peu précise est difficilement exploitable à l'échelle du projet de SCoT, et les enjeux mis en évidence ne font pas l'objet d'une identification et d'une spatialisation synthétique.

La MRAe note d'une manière générale que l'état initial des différentes thématiques environnementales n'aboutit pas suffisamment à une hiérarchisation et à une spatialisation des enjeux identifiés et des implantations de grands projets. La MRAe regrette que les thématiques développées dans l'état des lieux, bien que globalement complètes, restent souvent cloisonnées. Par exemple, le document ne propose pas de croisement entre les prévisions d'accueil de population au regard d'impératifs tels que la ressource en eau potable ou l'assainissement des eaux usées, incluant les variations de besoins liés aux activités touristiques.

En ce qui concerne l'évaluation des incidences du projet de SCoT, l'ambition touristique du territoire aurait justifié une analyse plus approfondie de ses effets en matière de consommation d'espace, d'incidences sur la biodiversité et les paysages ou la ressource en eau. Les projets de zones d'activités et de grands commerces ne sont pas examinés au regard des enjeux de ressource en eau, de limitation des déplacements ou encore de risques.

La méthode liée à l'analyse des incidences affecte des notations, positives ou négatives, à la prise en compte des enjeux environnementaux en concluant sur une incidence globalement positive, alors même que certaines de ses conclusions ne sont pas suivies. Par exemple, l'évaluation environnementale estime que la possibilité de créer de nouvelles exploitations de carrières dans des secteurs à très forts enjeux naturalistes comporte de forts risques pour la biodiversité, mais cette possibilité se retrouve dans le document d'orientations et d'objectif (DOO) sans avoir fait l'objet d'une justification ou de mesures particulières. Parfois, l'analyse des incidences conclut à une incidence positive sans démonstration, par exemple en affirmant que « *l'organisation du territoire en pôles de proximité est la première réponse efficace en matière de déplacement* », sans interroger l'éventuelle augmentation des déplacements (particuliers, professionnels avec livraisons...) induits par une armature volontairement « *multipolaire* ».

L'évaluation environnementale (p.77) présente les différents scénarios démographiques qui ont guidé l'élaboration du SCoT, sans présenter d'enjeux environnementaux ayant guidé ces choix. La méthode d'évaluation serait pleinement déployée si elle permettait de comparer plusieurs scénarios entre eux, évalués au regard des incidences potentielles sur l'environnement : par exemple tester différents niveaux de prescription, différentes orientations dans les choix d'urbanisation, différentes armatures territoriales... sur les enjeux environnementaux pertinents et de retenir une stratégie les ayant pris en compte.

En résumé, La MRAe constate que si l'état des lieux analyse pertinemment et met en avant les atouts du patrimoine et du paysage, il est défaillant sur les moteurs environnementaux et socio-économiques qui peuvent contribuer à leur sauvegarde comme à leur dégradation.

**La MRAe recommande de compléter le diagnostic afin de clairement identifier, spatialiser et hiérarchiser les enjeux à prendre en compte dans le SCoT.**

**Sur cette base, elle recommande de préciser l'analyse des incidences environnementales du projet de SCoT par un croisement spatialisé des sources de pressions (accueil de population, consommation d'espace, développement d'activités économiques, commerciales et touristiques, exploitations de carrières...) et des enjeux environnementaux.**

**Elle recommande d'adapter ou de mieux justifier le choix du scénario retenu par analyse comparative et évaluative des scénarios alternatifs..**

## 4.2 Articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Occitanie a été approuvé le 14 septembre 2022. Il prévoit notamment dans sa règle n°11 relative à la sobriété foncière d'« *engager pour chaque territoire une trajectoire phasée de réduction du rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, aux horizons 2030, 2035 et 2040* », permettant de parvenir à l'objectif de « *réussir le zéro artificialisation nette à l'échelle régionale à horizon 2040* ». Le rapport de présentation ne démontre pas s'inscrire dans cette trajectoire à horizon 2040 (cf infra), qui est aussi l'horizon du projet de SCoT.

La règle n°16 du SRADDET demande aux documents d'urbanisme de prendre des mesures locales de préservation, de maintien et de restauration des continuités écologiques qui contribuent à l'atteinte des objectifs par sous-trame énoncés par la Région dans le rapport d'objectifs, dont celui de « *non perte nette de biodiversité à horizon 2040* ». Le rapport de présentation du SCoT ne démontre pas, malgré les mesures prises pour préserver et restaurer les continuités, s'inscrire dans ce niveau attendu de préservation, notamment du fait des exceptions apportées à la protection dans les zones à très forte valeur écologique (cf infra).

L'un des objectifs phares du SRADDET est de faire de la région Occitanie une région à énergie positive, signifiant que les consommations énergétiques du territoire sont couvertes par la production d'énergie. La règle n°19 demande d'« *explicitier dans chaque document de planification locale une trajectoire phasée de réduction de consommation énergétique finale (en matière de bâti et de transport) et une trajectoire d'évolution du mix énergétique territorial, toutes deux aux horizons 2030 et 2040, de manière à contribuer à l'atteinte de l'objectif Région à Énergie Positive* ». Le rapport de présentation ne démontre pas comment le territoire s'inscrit dans cet objectif, qui suppose de prévoir une diminution de la consommation énergétique à la hauteur de la capacité à produire de l'énergie à cette échéance (cf infra).

Le Plan de gestion du risque inondation (PGRI) Rhône-Méditerranée 2022-2027 a été approuvé le 21/03/2022. Le rapport de présentation doit justifier la bonne prise en compte de ses dispositions notamment en ce qui concerne l'incitation à développer la connaissance des enjeux (D.1-1), maîtriser le coût des dommages en agissant sur la vulnérabilité des biens (2.1-2), à ne pas aggraver la vulnérabilité en orientant l'urbanisation en dehors des zones à risque (D.1-3). En l'état le projet de SCoT ne prévoit pas d'incitation à développer la connaissance et reste peu prescriptif notamment sur les zones non couvertes par un plan de prévention des risques (cf infra).

Le Schéma Régional des Carrières (SRC) d'Occitanie est en cours d'élaboration. Le projet de document, dont les cartes de territorialisation des enjeux sont mises à disposition du public et ont donné lieu à concertation et consultation durant l'été 2022 auprès des EPCI, est actuellement en cours de formulation d'avis par la formation Autorité environnementale de l'IGEDD. Les cartes de territorialisation des enjeux définissent quatre niveaux de sensibilité relatifs à la biodiversité, aux paysages et à la ressource en eau, du niveau 1 interdisant l'exploitation des carrières au niveau 4 présentant le moins d'enjeux a priori. L'analyse de la cohérence entre le projet de SCoT et ce document, même s'il n'est pas encore approuvé, est essentielle, le SRC assurant lui-même la prise en compte d'autres documents sur lesquels les carrières peuvent avoir une incidence, comme le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) intégré au SRADDET. Il est important pour la MRAe que le projet de SCoT se place dans une approche d'intégration des objectifs du projet de schéma régional des carrières.

L'évaluation environnementale (p.36) indique simplement que le SCoT précise bien les « *aspects* » liés à l'orientation n°3 du projet de SRC relative au respect des enjeux environnementaux, ce qui ne ressort pas du dossier ; le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT instaure en effet une exception permettant de créer de nouvelles carrières dans des espaces à très forts enjeux écologiques (orientation n°95). Il manque aussi une analyse ou un report des zones d'enjeux du SRC (niveau 1, 2 et 3) auxquelles sont attachées des interdictions ou des contraintes spécifiques applicables aux carrières, afin de démontrer la bonne prise en compte des enjeux liés à la biodiversité mais aussi à la ressource en eau et aux paysages.

La charte du PNR des Grands Causses est en cours de révision avec une extension de son périmètre à 26 des 28 communes de la communauté de communes Lodévois et Larzac couverte par le projet de SCoT. L'ensemble des éléments de ce projet de charte, sur lequel la formation Autorité environnementale de l'IGEDD a formulé un avis<sup>7</sup>, est disponible. Le projet de charte, duquel le SCoT devra être mis en compatibilité, s'organise autour de trois axes qui sont également des enjeux développés par le projet de SCoT :

- protéger un territoire à haute valeur patrimoniale face aux effets du changement climatique, d'expansion forestière, d'artificialisation des sols, d'activités polluantes ou d'usages irrespectueux,
- aménager un territoire en transition (énergie, déplacement, cohésion territoriale) pour répondre aux enjeux de revitalisation des espaces ruraux, de leur résilience climatique et de leur attractivité

7 [https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/221020\\_pnr\\_grands\\_causses\\_delibere\\_cle53182d.pdf](https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/221020_pnr_grands_causses_delibere_cle53182d.pdf)

- développer pour faire du parc régional un territoire attractif et solidaire « *en s'appuyant sur le potentiel d'innovation de sa filière traditionnelle, l'agriculture, et sur le potentiel de valorisation de ses ressources traditionnelles par des filières innovantes* ».

Il est important pour la MRAe que le projet de SCoT se place dans une approche d'intégration des objectifs du projet de charte des Grands Causses en phase finale d'approbation.

**La MRAe recommande de justifier la compatibilité du projet de SCoT avec les dispositions du SRADDET notamment sur la consommation d'espace et les objectifs pour 2040 de « zéro artificialisation nette », de « zéro perte de biodiversité », et de « région à énergie positive », ainsi que celles du PGRI.**

**La MRAe recommande par ailleurs de mettre en exergue les dispositions prises visant à anticiper les prescriptions qui se profilent au titre des documents de niveau supérieur en cours d'élaboration tel que le schéma régional des carrières et la charte révisée du Parc naturel Régional des Grands Causses.**

### 4.3 Dispositif de suivi

Le dispositif de suivi des effets de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement doit permettre « *d'identifier, notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées* » (art. R.104-18 du code de l'urbanisme). Pour être opérationnels, les indicateurs doivent être liés aux résultats attendus de l'application du schéma, accompagnés de valeurs de référence (« état zéro »), simples à mettre en œuvre et accompagnés d'une méthodologie de mise en œuvre (source, fréquence...). Des valeurs cibles à différentes échéances échelonnées jusqu'en 2040 sont nécessaires pour être susceptibles de déclencher des mesures correctrices.

Le rapport de présentation comporte près d'une trentaine d'indicateurs de suivi des effets du SCoT, organisés autour de six thématiques environnementales pour mesurer les incidences sur le paysage, sur la biodiversité et les fonctionnalités écologiques, sur la préservation des ressources, sur l'énergie et le climat, sur les pollutions et nuisances, ainsi que sur les risques. Il s'attache à préciser la source des données à mobiliser et la périodicité, mais ne contient souvent pas d'« état zéro » (renvoie à l'état zéro du SCoT sans le mentionner pour une partie des indicateurs) ni d'objectif chiffré permettant de déclencher des mesures correctrices si l'atteinte des objectifs de préservation de l'environnement fixés ne s'avère pas satisfaisante.

Le suivi de la consommation d'espace par exemple ne comporte pas d'« état zéro », et celui contenu dans le rapport de présentation date de 2018 (cf infra); un bon suivi conduirait à mentionner un état initial au plus proche de la date d'approbation, et des objectifs chiffrés révisés à proportion du temps écoulé et ciblés à différentes échéances du SCoT.

Le suivi de la biodiversité et des continuités écologiques repose sur un suivi des surfaces et de la politique de restauration (de zones humides, de continuités restaurées...); ce qui est intéressant, mais ne permet pas de suivre les effets sur l'évolution des espèces par exemple alors que le SCoT prévoit des possibilités (limitées) d'urbanisation des sites à très forts enjeux environnementaux notamment Natura 2000 (cf infra). L'évolution de la production énergétique n'est pas complétée par une évolution des consommations avec lesquelles elle aurait pu être mise en perspective pour que le territoire vérifie sa trajectoire énergétique. L'évolution des émissions de polluants ou encore l'évolution des déplacements ne sont pas prises en compte pour mesurer les effets de la politique de mobilité, alors même que le territoire est concerné par un plan de protection de l'atmosphère.

**La MRAe recommande de compléter le dispositif de suivi pour le rendre opérationnel et permettre d'analyser les résultats de l'application du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures correctives appropriées. Elle recommande pour cela de doter les indicateurs d'un état initial défini au plus près de la date d'approbation du document, et d'objectifs chiffrés à différentes échéances.**

**Elle recommande tout particulièrement de compléter le suivi de la préservation des habitats naturels ou espèces menacées, le suivi de la consommation d'espace, et le suivi de la politique énergétique et de mobilité.**

## 4.4 Le résumé non technique

Le résumé non technique ne permet pas par son positionnement, entre les pages 8 à 21 du livret 3 du rapport de présentation consacré à l'évaluation environnementale, une appréhension aisée par le public. Son contenu est un résumé du dossier d'évaluation environnementale, qui n'a pas été réécrit pour être facilement compris d'un large public. Des tableaux techniques d'évaluation des incidences y sont par exemple reproduits, sans permettre de comprendre simplement les incidences de l'urbanisation prévue et les choix réalisés.

**La MRAe recommande de présenter le résumé non technique dans un document distinct du rapport de présentation, et de le re-écrire sous une forme accessible au plus grand nombre permettant une meilleure compréhension par les tiers du projet porté par le SCoT et son évaluation environnementale.**

## 5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

### 5.1 Maîtrise de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols

#### 5.1.1 Consommation d'espace globale

Le PADD entend « *diviser par 2,3 le rythme annuel de consommation d'espace agricole, naturel et forestier (ENAF) par rapport à la période précédente, en passant de près de 60 ha par an à 26 ha par an entre 2018 et 2040, toute vocation confondue* ».

Le rapport de présentation indique, à partir du portail national de l'artificialisation, qu'entre 2009 et 2020, 705 ha de terres naturelles et agricoles ont été consommées pour l'ensemble des destinations (soit 70,5 ha /an). En utilisant les mêmes sources<sup>8</sup>, la MRAe constate un net ralentissement de la consommation d'espace globale: la consommation d'espace a été entre 2011 et 2021 de 607,1 ha (60 ha/an) soit une centaine de moins qu'annoncé entre 2009 et 2020. Cependant le PADD retient une référence de 60 ha /an de consommation d'espace moyenne annuelle sur la décennie passée<sup>9</sup>, et semble donc avoir tenu compte des données actualisées.

La consommation d'espace projetée est différemment présentée selon les documents, incluant alternativement, ou pas, la consommation foncière dans la trame urbaine :

- le potentiel maximum de consommation d'espace fixé par le PADD (p.25) est de 26 ha /an (donc 572 ha sur 22 ans), toutes vocations confondues ; il semble ne pas prendre en compte la consommation prévue en dents creuses ;
- le rapport environnemental (p.26) mentionne, pour justifier sa trajectoire de réduction de la consommation foncière vis-à-vis du SRADDET, un « *plafond de 560 ha sur la durée du SCoT* ». Il ne semble pas prendre en compte l'urbanisation dans la trame urbaine, au contraire du tableau récapitulatif (p.86) qui indique au titre des « *objectifs chiffrés de consommation d'espace* » un total de 769 ha : 503 ha pour l'habitat, 181 ha pour les activités économiques et 86 ha pour les espaces à vocation mixte ou indéterminée.
- le DOO<sup>10</sup> fait également référence à une consommation d'espace globale de 770 ha : 503 ha pour l'habitat (dont 304 ha d'extension urbaine), 181 ha pour les activités économiques et 86 ha pour les zones mixtes ou d'activités indéterminées.

8 <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

9 PADD p.25 : « *Il s'agit de diviser par 2,3 le rythme annuel de consommation d'espace agricole, naturel et forestier (ENAF) par rapport à la période précédente, en passant de près de 60 ha par an à 26ha par an entre 2018 et 2040, toute vocation confondue* ».

10 Tableau 14, p.105.

La MRAe estime que la totalité de la consommation d'espace, prévue dans et hors trame urbaine, doit être prise en compte au titre de la consommation future, de la même manière qu'elle l'a été au titre de la consommation des dix ans passés. Le fait de présenter les données alternativement avec ou sans la consommation dans la trame urbaine (soit un écart d'environ 200 hectares sur 770 hectares) entraîne une confusion dans la compréhension du document. En l'espèce, la MRAe considère qu'en prévoyant une consommation d'espace moyenne annuelle de 35 ha / an pour les 22 prochaines années (770 ha en 22 ans), le projet de SCoT ne traduit pas dans ses documents opposables l'objectif fixé dans le PADD de diviser par 2,3 la consommation moyenne annuelle (établie à 60 ha/an).

La consommation d'espace projetée doit aussi inclure l'ensemble des projets de développements amenés à consommer des espaces naturels et agricoles. Or ni les 85 ha dédiés aux « équipements » (infrastructures et espaces de stationnements, services publics...), ni la trentaine d'ha dédiés au tourisme ne semblent pris en compte dans la prévision de consommation d'espace, ni soumis à la recherche de priorisation dans la trame urbaine.

Au final, même si la collectivité prévoit d'importantes réductions de la consommation d'espace au regard de la consommation passée, elle ne démontre pas la modérer dans les proportions annoncées dans son PADD. Une plus grande sélectivité dans le choix et le dimensionnement des secteurs de développement est donc nécessaire, en cohérence avec les objectifs que le SCoT s'est lui-même fixés. La fixation d'un point de départ de la consommation d'espace au plus près de la date d'approbation du SCoT permettrait, en plus de démontrer une réduction de la consommation d'espace prévue à l'échelle de ce qui est indiqué, de mieux suivre les effets du document.

**La MRAe recommande au porteur de projet de réduire la consommation d'espace maximale pour satisfaire son objectif de diviser la consommation annuelle par 2,3 comme le prévoit son PADD sachant que la consommation dans la trame urbaine comme celle ayant trait à l'ensemble des projets conduisant à une consommation d'espace (notamment équipements et tourisme) doivent être pris en compte.**

**Elle recommande de mettre à jour ses perspectives de consommation d'espace pour les 20 ans à venir en l'actualisant au plus près possible de la date d'approbation du SCoT.**

## 5.1.2 Consommation d'espace à vocation résidentielle

### 5.1.2.1 Scénario démographique

Le rapport de présentation explique que l'évolution démographique, après avoir connu une croissance annuelle de 2,11 % entre 1999 et 2018, a ralenti sur une période plus récente, entre 2013 et 2019 : 1,39 % par an. En retenant un scénario de croissance démographique dit « maîtrisé » de 1,2 % par an, le Pays Cœur d'Hérault ambitionne d'accueillir 25 100 habitants supplémentaires entre 2018 et 2040. Le scénario est différencié sur deux périodes successives « *afin de tenir compte des dynamiques passées et d'organiser progressivement la maîtrise de la croissance démographique* » :

- période 2018-2030 : près de 60 % des apports du SCoT soit environ 14 740 habitants supplémentaires, selon un taux de croissance moyenne annuel d'environ 1,5 % par an ;
- période 2030-2040 : 40 % des apports du SCoT soit environ 10 375 habitants supplémentaires, selon un taux de croissance moyen annuel d'environ 1 % par an.

La MRAe relève que le scénario démographique de la première période est supérieur à la tendance constatée par l'INSEE sur la période allant de 2013 à 2019 (+ 1,39 % par an). Pour être cohérent avec le projet décrit dans le PADD de limitation de la pression démographique sur les espaces naturels, le scénario gagnerait à être réinterrogé au regard des tendances démographiques les plus récentes.

**La MRAe recommande de justifier les éléments socio-économiques qui fondent le scénario d'accueil de population sur ce territoire contrasté ainsi que le phasage proposé d'accueil de population qui prévoit une première phase 2018-2030 décorrélée des tendances démographiques récentes.**

### 5.1.2.2 Logements

Le projet de SCoT estime le besoin à environ 12 450 logements entre 2018 et 2040 (565 /an), dont 10 923 liés à l'effet démographique et 1 523 pour répondre aux besoins de la population actuelle et au phénomène de denserement<sup>11</sup>. Il n'a pas été retenu de besoin supplémentaire lié aux résidences secondaires.

Le besoin de logements lié à la croissance démographique a été calculé à partir des prévisions de croissance présentées précédemment. Pour calculer le besoin de logements lié au denserement, le projet de SCoT a analysé l'évolution de la taille des logements, passée sur le territoire de 3,1 personnes en 1968 à 2,3 personnes en 2018. Le scénario retenu considère que la diminution va se poursuivre mais à un rythme plus lent que par le passé, passant en moyenne à 2,2 personnes par ménage en 2040, avec des variations selon les communes.

Le Pays Cœur d'Hérault affiche une forte ambition de mobilisation des logements vacants, dents creuses et friches bâties dans les centralités. L'objectif est de mobiliser, lorsque la vacance est supérieure ou égale à 5 %, 50 % du parc vacant dans les villes, pôles secondaires et pôles relais et 30 % dans le reste de l'armature territoriale. Sur les 4 473 logements vacants identifiés par l'INSEE en 2018, le projet de SCoT ambitionne d'en réhabiliter 1 884. Cette ambition se traduit dans le DOO (OR7 et ss) par un mode opératoire détaillé à destination des futurs documents d'urbanisme, ce qui est très positif en termes de réduction des pressions sur l'environnement.

### 5.1.2.3 Armature territoriale et localisation de l'habitat

Le projet de SCoT vise une répartition « équilibrée » de la croissance démographique, confortant les trois villes ainsi que les pôles secondaires et les pôles relais. Il souhaite également à travers une armature territoriale « multipolaire », « une certaine diffusion de la croissance démographique (...) notamment dans les zones rurales ». Le DOO établit une répartition de l'accueil démographique pour chaque intercommunalité et niveau de commune dans l'armature territoriale : ville centre, pôle secondaire, pôle relais, pôle de proximité et villages. Des objectifs de densité brute minimale sont définis pour les nouveaux logements par niveau d'armature, de 10 logements/ha dans les villages de moins de 250 habitants jusqu'à 35 logements /ha dans les trois villes centres<sup>12</sup>.

La MRAe relève que la recherche d'équilibre et de diffusion de la croissance démographique conduit le DOO à prévoir 28 % de l'accueil démographique dans les villages (DOO, OR5) et seulement 24,5 % de la population totale dans les trois villes-centres (6 169 habitants supplémentaires à échéance 2040), ce qui semble contradictoire avec l'objectif de renforcement des villes-centres et des bourgs identifiés comme pôles de développement.

La prévision d'accueil dans les villages questionne au regard de la dynamique démographique, absente de certains villages ruraux du Ludévois, mais aussi au regard de la consommation d'espace et de l'articulation entre développement urbain et mobilité durable (cf infra). La faible densité prévue par le SCoT dans ces villages conduit à prévoir des extensions de l'urbanisation (152,1 ha<sup>13</sup>), sans la conditionner au préalable à une densification dans la tâche urbaine. Aucun mécanisme ne permet de s'assurer que la consommation de nouveaux espaces soit limitée au strict nécessaire, même dans le cas où la dynamique démographique se révélerait inférieure à celle prévue.

Le projet de SCoT ambitionne de produire 53 % des besoins en logement dans l'enveloppe urbaine existante (dents creuses et divisions parcellaires) et en remobilisant des logements vacants. Il dédie 503 ha à l'habitat, déclinés par communauté de communes et selon l'armature territoriale, et répartis comme suit :

11 Le denserement est la prise en compte de l'évolution de la taille moyenne des ménages. A population constante, une diminution de la taille moyenne des ménages induit une augmentation du nombre de ménages et donc un besoin en nouveaux logements.

12 15 logements/ha dans les villages dont la population permanente est supérieure ou égale à 250 habitants, 20 logements/ha dans les pôles de proximité, 25 logements/ha dans les pôles relais et 30 logements/ha dans les pôles secondaires.

13 Tableau d'objectifs de consommation d'espace en extension urbaine pour l'habitat, DOO p.29 : 65 ha pour les villages de la vallée de l'Hérault, 47,1 ha pour les villages du Lodévois et Larzac, 40 ha pour les villages du Clermontais.

- 199 ha dans l'enveloppe urbaine, permettant la construction de 4 681 logements, avec en plus un objectif de mobiliser 1 884 logements vacants. 6 564 logements sont prévus au total dans l'enveloppe urbaine ;
- 304 ha d'extension urbaine, pour 5 881 logements.

La MRAe relève la forte proportion de surfaces affectées à l'extension du logement indépendamment du haut niveau d'ambition mentionné sur le renforcement de l'enveloppe urbaine.

Le projet de SCoT active plusieurs leviers visant à limiter la consommation d'espace. L'« *enveloppe urbaine existante* » (EUE), définie comme un « *périmètre à l'intérieur duquel le tissu bâti existant est en continuité et forme un ensemble morphologique cohérent* », est localisée par communauté de communes, sur un document graphique annexé au DOO à préciser dans les futurs documents d'urbanisme. Le DOO précise que « *les leviers de mobilisation des espaces résiduels au sein des enveloppes urbaines doivent être activés avant d'envisager toute consommation d'espace en extension urbaine* » : mobilisation des logements vacants, analyse du potentiel de mutation des tissus bâtis, et utilisation des dispositions favorisant la densification (OR17). L'urbanisation en foncier vierge ne sera possible « *qu'en continuité avec l'existant et dès lors que tout le stock foncier urbain soit déjà utilisé et à condition de justifier que les capacités de densification au sein des EUE ne permettent pas de recevoir le développement dans une temporalité en adéquation avec les besoins (...)* ».

Malgré l'intérêt des mécanismes prévus pour privilégier l'urbanisation dans la trame urbaine sur les extensions, le projet de DOO gagnerait à renforcer ses dispositions tendant à limiter l'étalement de l'urbanisation en prévoyant des capacités d'extension plus limitées, globalement et tout particulièrement dans les villages. Le DOO pourrait également encadrer la manière dont les futurs documents d'urbanisme prennent en compte la rétention foncière, pour ne pas prévoir de besoins surévalués, par exemple en l'excluant dans les secteurs d'extension urbaine.

**La MRAe recommande de réinterroger la stratégie de répartition du potentiel constructible au sein des différentes communes, dans l'objectif de réduire les extensions urbaines dans les communes rurales et de limiter ainsi la consommation d'espace en dehors des polarités principales. Cela devrait se traduire par une réduction des prévisions d'accueil dans les villages au bénéfice des villes centres et des villes et bourgs identifiés comme pôles de développement.**

**Elle recommande de compléter le DOO en encadrant la prise en compte de la rétention foncière.**

### 5.1.3 Consommation d'espace à vocation d'activité économique

Le projet de SCoT, engagé dans une démarche visant à dynamiser l'économie en rendant le territoire plus attractif en termes d'emplois, procède à un rééquilibrage du potentiel d'urbanisation entre la vocation résidentielle et la vocation économique: près de 24 % des surfaces urbanisées sont consacrées au développement économique contre 17 % sur la période précédente. Mais les chiffres prévisionnels de consommation d'espace varient selon les documents voire dans un même document :

- le rapport environnemental (p.86) prévoit une consommation foncière pour 2018-2040 de 181 ha pour les activités économiques, comme dans le tableau global du DOO relatif aux objectifs chiffrés de consommation d'espace pour l'ensemble des destinations (tableaux 14 et 15) ;
- les dispositions du DOO relatives aux activités économiques (tableau 8) prévoient une consommation d'espace de 149,8 ha : 10 ha dans les zones urbaines et mixtes pour les activités liées aux besoins des populations, et 139,8 ha en extension urbaine, pour les activités incompatibles avec une insertion dans le tissu urbain ou mixte, économiques et commerciales, hors tourisme.

Ces données mériteraient d'être harmonisées et les surfaces dédiées aux activités touristiques précisées, pour le cas où la différence s'expliquerait par leur prise en compte.

Le diagnostic indique que le territoire dispose de 18 zones d'activités intercommunales occupant 300 ha, accueillant des entreprises artisanales, commerciales, industrielles et de services. 12,73 ha seraient en cours de commercialisation et 40,6 ha resteraient à aménager (dossier de réalisation approuvé). Mais les prévisions de

consommation d'espaces supplémentaires, réparties selon l'armature territoriale, sont mentionnées sans ressortir d'une véritable analyse et justification<sup>14</sup>. Le dimensionnement de certains projets, ou encore l'analyse de leur localisation, qui peut potentiellement concurrencer la revitalisation des centres urbains portée par le programme national Petites Villes de Demain, ne sont pas analysés.

**La MRAe recommande de clarifier et d'harmoniser les données de la consommation d'espace à vocation d'activités économiques et de commerce. Elle recommande de justifier la consommation prévisionnelle par une analyse des besoins notamment en cohérence avec le dispositif Petites Villes de Demain et en prenant en compte l'offre encore disponible.**

## 5.2 Préservation des milieux naturels et des continuités écologiques

Les objectifs de préservation de la biodiversité du SCoT s'appuient sur la trame verte et bleue (TVB). La cartographie annexée au DOO hiérarchise les enjeux de la TVB et identifie trois types de zones :

- les espaces à très forte valeur environnementale, comprenant :
  - la trame bleue : cours d'eau principaux et secondaires, zones d'expansion des crues, zones humides et leurs zones d'alimentation, et aussi un espace dit « *minimum de bon fonctionnement des cours d'eau : entre 20 et 50 m de part et d'autre du lit mineur / sauf cours d'eau fortement recalibré* » ;
  - une partie des réservoirs de biodiversité de la trame verte (dits réservoirs de niveau 1) : arrêtés de protection de biotope, réserves biologiques, ZNIEFF de type I, sites Natura 2000, zones d'importance pour la conservation des oiseaux (ZICO) et espaces naturels sensibles ;
  - les corridors écologiques ;
- les espaces à forte valeur environnementale, qui sont des réservoirs de biodiversité correspondant aux ZNIEFF de type II (dits réservoirs de niveau 2) ;
- les autres espaces, dits de biodiversité ordinaire, en milieu très anthropisé agricole et urbain, couvrent le reste du territoire.

Le DOO invite les documents d'urbanisme à identifier précisément l'ensemble de ces espaces, et de moduler leur préservation en fonction de leur niveau d'enjeu. Pour cela, un panel d'outils permet de renforcer la protection des milieux naturels et invite aussi à restaurer certaines continuités. Le DOO rappelle la priorité de l'évitement dans la séquence ERC, et pose le principe de « *zéro perte nette de biodiversité* » sur tout le territoire. En cas d'incidences résiduelles sur les zones humides, le DOO prévoit des mesures compensatoires « *avec un ratio surfacique minimal de 2 pour 1 en application des SAGE* ».

La MRAe relève la forte prise en compte de la préservation de l'intégrité écologique dans le projet de SCoT. Cependant certaines exceptions insuffisamment encadrées et imprécisions peuvent largement amoindrir cette prise en compte :

- La très forte préservation souhaitée de la trame bleue (DOO, OR90 et ss) interdit par principe toute urbanisation et artificialisation de ces milieux. Il prévoit des exceptions pour les aménagements ne pouvant pas être réalisés ailleurs, à condition d'appliquer la séquence ERC. Il demande de « *désimperméabiliser au maximum* » les espaces de fonctionnalité dans le cadre des projets de rénovation urbaine et dans les zones à urbaniser.

Ces dispositions manquent de clarté en laissant supposer que l'application de la séquence ERC suffira à compenser les effets d'une atteinte à un fort enjeu de biodiversité, dès lors que le projet démontre ne pas pouvoir s'implanter ailleurs. Ceci autorise de fait, par exemple, les micro-centrales destinées à produire de l'électricité, ce type d'aménagement devant nécessairement se réaliser sur les cours d'eau. Or les incidences de ces projets sur l'environnement sont potentiellement importantes, comme l'a relevé l'évaluation environnementale. Les conditions posées dans le DOO ne suffisent pas à préserver contre

<sup>14</sup> Rapport environnemental, p.87 et ss, Justification des choix de localisation de dimensionnement des secteurs majeurs de développement économique et commercial.

des impacts cumulés potentiellement notables sur les continuités écologiques et la fonctionnalité des cours d'eau, notamment en cas de pluralité de projets sur un même cours d'eau,

De plus, l'incitation à désimperméabiliser devrait concerner non pas des « zones à urbaniser », qui par définition ne sont pas encore urbanisées, mais des zones déjà urbanisées et dans lesquelles l'action de désimperméabilisation pourrait avoir des effets significatifs.

L'instauration de zones tampon inconstructibles et non aménageables sur 20 mètres en principe, de part et d'autre des cours d'eau, vise à préserver le fonctionnement écologique des berges et ripisylves, et de préserver les continuités écologiques. Mais l'évaluation environnementale a relevé l'absence d'encadrement des exceptions telles que les exhaussements qui pourront être autorisés. Concernant l'activité agricole, aucune mesure n'est prévue en complément des dispositifs réglementaires en vigueur pour limiter l'usage des produits phytosanitaires en bordure de cours d'eau.

- Les réservoirs de biodiversité à très fort intérêt écologique de la trame verte sont dotés d'un « principe d'inconstructibilité » (DOO, OR95) mais de nombreuses exceptions sont prévues comme les projets d'intérêt général, les bâtiments agricoles, l'extension du bâti existant ou les nouvelles carrières.

Or certaines de ces exceptions peuvent être très fortement impactantes et contrecarrer l'objectif de non perte nette de biodiversité. La MRAe estime que la préservation de secteurs à très forts enjeux, qui nécessitent peut-être d'être davantage affinés, suppose d'identifier un certain nombre de sites devant faire l'objet d'une stricte protection et dans lesquels l'évitement sera impératif.

- Le SCoT s'est emparé d'un nouvel outil fourni par le législateur, en imposant la réalisation d'une évaluation environnementale préalable à toute extension urbaine quelle que soit sa taille (choix du secteur précédé d'un pré-diagnostic et d'un diagnostic écologique 4 saisons), dans les réservoirs de biodiversité à très fort enjeu environnemental (OBJ55).

La MRAe relève l'intérêt d'une telle disposition.

**La MRAe recommande de renforcer dans le DOO la préservation des secteurs à très forts enjeux écologiques en encadrant plus clairement les possibilités d'aménagement et de construction.**

**Elle recommande de définir, parmi ces secteurs, ceux pour lesquels la recherche de réduction et de compensation ne pourra pas être satisfaisante et devant de ce fait être strictement préservés.**

### 5.3 Préservation de la ressource en eau

Dans un contexte de tension sur la ressource en eau, accentuée par le changement climatique, la préservation et une gestion économe de la ressource en eau sont identifiées comme prioritaires par le SCoT.

Concernant la ressource en eau, le rapport de présentation s'appuie sur une prospective à horizon 2030 réalisée à l'échelle du bassin versant de l'Hérault<sup>15</sup>. Il indique qu'à l'échelle inter-SCoT, le bassin aval de l'Hérault est à peine à l'équilibre quantitatif, ce qui peut fragiliser le bassin versant aval. Par ailleurs, une quinzaine de communes auraient une ressource déficitaire « à horizon 2020-2030 ». Au vu des éléments prospectifs réalisés dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) Hérault, le rapport conclut que l'effort sur l'amélioration des rendements des réseaux permettrait de faire face à l'augmentation de population prévue par le SCoT à horizon 2030 sans impact majeur sur la ressource. Cependant cette affirmation, elle même très peu ambitieuse puisqu'elle admet des impacts sur la ressource, n'est avant tout pas démontrée par une indispensable estimation chiffrée des capacités de la ressource par rapport aux besoins, incluant :

- la raréfaction de la ressource en eau liée au changement climatique et qui est déjà constatée et bien documentée ;
- le développement démographique

15 Rapport environnemental, p.146.

- les autres usages liés aux secteurs agricoles, économiques et touristiques que le SCoT souhaite développer.

De plus le projet ne comporte pas d'étude prospective à horizon 2040, qui est celui du SCoT.

Le projet de SCoT s'appuie sur la préservation de la trame bleue (cf supra) mais aussi sur de nombreux outils tendant à préserver plus spécifiquement la ressource, dont:

- le DOO prévoit la protection des espaces stratégiques (définition de « zones de sauvegarde »), la préservation et la restauration de la fonctionnalité des milieux humides et aquatiques, et la préservation des périmètres de captages, y compris ceux dont la protection réglementaire n'est pas encore instituée (OR141 et ss) ;
- le DOO encadre l'usage de la ressource dans un objectif d'économie. La modernisation des réseaux d'irrigation constitue un objectif qui vise également à encourager les pratiques résilientes (OBJ91). L'objectif de modernisation des réseaux d'adduction d'eau potable pour tendre vers un rendement de 75 % (limiter les pertes à 25 %, objectif que la MRAe considère comme peu ambitieux), comme prévu par le plan de gestion de la ressource en eau (PGRE), est complété par la condition que les mesures soient prises « dans une temporalité compatible avec les projets d'urbanisation » ;
- le DOO conditionne strictement le développement de l'urbanisation à la disponibilité de la ressource en eau (OR147).

Le DOO préconise aussi de mobiliser de nouvelles ressources : renforcement des interconnexions entre les réseaux d'eau potable, récupération et stockage, nouvelles ressources... Il est intéressant de souligner qu'il conditionne la création de retenues collinaires pour l'irrigation notamment à un programme d'économie d'eau et de garanties sur la préservation des milieux naturels (OR41), en conformité avec les dispositions du Sdage.

S'agissant de la mobilisation de nouvelles ressources ou le stockage de la ressource, le rapport environnemental souligne le risque d'incidences des retenues d'eau pour l'irrigation, sur les continuités aquatiques et l'étiage des cours d'eau secondaires notamment. Mais il n'en étudie pas les conditions de réalisation dans le cadre d'une démarche « ERC ». L'analyse des impacts cumulés sur la ressource aurait également toute sa place à l'échelle du SCoT pour encadrer les éventuelles réalisations. Le rapport environnemental mentionne aussi que certaines nappes de substitution sont déjà déficitaires, ce qui peut limiter la stratégie de mobilisation de nouvelles ressources ; mais cet élément n'a pas conduit à requestionner ou recalibrer le projet.

Aussi malgré la variété et la qualité des outils contenus dans le DOO, le projet de SCoT ne démontre pas son absence d'incidences sur la ressource en eau. Ce point est essentiel et doit guider le projet de développement, comme d'ailleurs les élus l'ont souligné à la lecture du dossier.

**La MRAe recommande de compléter l'état initial, le rapport environnemental et le DOO pour démontrer la capacité du territoire à assurer l'alimentation en eau potable de ses habitants à l'horizon 2040 et au-delà, en prenant en compte l'ensemble du projet de développement, et les perspectives d'évolution de la ressource dans un contexte de changement climatique.**

**Elle recommande d'évaluer à l'échelle du SCoT les incidences de la création des retenues collinaires envisagées pour l'irrigation, et notamment leurs impacts cumulés pour décliner la séquence ERC.**

Concernant l'assainissement collectif, l'état initial de l'environnement analyse les 83 stations d'épuration en se fondant sur des données de 2015, ce qui n'est pas suffisant au vu des enjeux sur la préservation de la qualité de l'eau. Une grande partie des stations seraient anciennes, beaucoup seraient concernées par des problèmes d'eaux claires (eaux pluviales) parasites. Outre le problème de l'actualisation, ces données doivent aussi être examinées dans le cadre de l'évaluation environnementale pour démontrer la capacité du territoire à recevoir des effluents supplémentaires, en particulier pendant les périodes d'affluence touristiques.

Le DOO reprend la réglementation existante en conditionnant le développement urbain aux capacités des milieux récepteurs ainsi qu'aux capacités épuratoires des stations. Il pourrait être complété pour que l'augmentation de population saisonnière soit prise en compte, et éventuellement en fonction des compléments apportés à l'état initial pour améliorer les performances épuratoires.

Concernant les eaux pluviales, le DOO encourage leur maîtrise sous plusieurs formes, notamment mise en place d'une gestion alternative des eaux pluviales privilégiant la rétention en amont et favorisant la filtration des polluants (noues de collecte...) et limitant le ruissellement pluvial (toitures végétalisées, chaussées drainantes...), mesures préventives favorisant le libre écoulement de l'eau (transparence des clôtures, orientation des bâtiments...). Il demande aussi aux futurs documents de limiter au maximum l'imperméabilisation nouvelle et de prévoir des secteurs de désimperméabilisation de l'existant, en compensation de l'urbanisation nouvelle, par exemple dans le cadre des opérations de renouvellement urbain.

La MRAe relève l'intérêt de ces dispositions. Le DOO pourrait aussi inciter à désimperméabiliser dans le cadre de plus petits projets, à l'occasion de réaménagements ou reconstructions. La déconnexion des réseaux d'eaux pluviales et de l'assainissement devrait être fortement incitée, pour les nouveaux projets comme pour l'existant.

**La MRAe recommande d'actualiser l'état initial, l'évaluation environnementale et le DOO sur l'état de fonctionnement des stations d'épuration. Elle recommande de compléter le DOO par des mesures entraînant la déconnexion des réseaux d'eaux pluviales et d'assainissement y compris sur l'existant, et à élargir les mesures de désimperméabilisation.**

## 5.4 Préservation des paysages bâtis et naturels

Le territoire comporte des sensibilités majeures au plan paysager et patrimonial. Leur préservation constitue un « *fil conducteur du projet de territoire* » selon le PADD.

L'approche paysagère de l'état initial de l'environnement apparaît pertinente, les éléments présentés permettant une appréhension générale des caractéristiques des différentes unités paysagères et de leurs tendances d'évolution.

Le projet de SCoT traduit l'importance de la préservation du paysage à plusieurs titres. L'armature territoriale organise le développement du territoire en s'appuyant sur les quatre grandes composantes paysagères, ce qui permet de tenir compte de leurs spécificités et enjeux propres. Le DOO reprend la notion de fil conducteur, la perception paysagère doit être intégrée à « *tous les choix de développement et d'aménagement* ». La TVB pour guider la localisation des implantations, et des coupures d'urbanisation identifiées dans le DOO sont à compléter au niveau local. Les sites et paysages remarquables font l'objet d'une protection réglementaire, complétée dans le DOO par une demande d'identifier les « *couloirs visuels structurants* » et de restaurer certains points de vue. Une carte récapitule les principaux enjeux et localise les points de vue remarquables à valoriser. Un panel de dispositions prévoit la préservation des spécificités paysagères et guide les futurs projets. Des principes d'insertions sont aussi donnés à certains types d'installation potentiellement impactantes (sites éoliens, photovoltaïques, centrales biomasse et déchetteries, hangars agricoles... ) ou pour répondre à des enjeux particuliers (extensions urbaines, aux abords des axes routiers...).

La MRAe relève la qualité de ces dispositions qui témoignent d'une volonté affirmée de préservation des paysages et du patrimoine.

Le traitement paysager des entrées de ville, des entrées vers des sites d'intérêt et des zones d'activités contient aussi des recommandations illustrées ; toutefois il ne prend pas en compte les enjeux liés à la publicité et aux enseignes.

L'insertion paysagère des projets de production d'énergie renouvelable et de récupération (EnRr) pourrait être précisée. Le DOO entend "*Favoriser les installations dans les communes à fort gisement photovoltaïque sur toiture*" (OBJ 99). Certaines villes citées comme étant à fort gisement photovoltaïque sur toiture présentent des enjeux patrimoniaux ou paysagers forts, c'est le cas d'Aniane ou Saint-Jean-de-Fos notamment. Dans ces secteurs sensibles, la mise en place de photovoltaïque en toiture doit être étudiée finement afin de prévoir des mesures d'intégration à l'architecture ou au paysage.

**La MRAe recommande de préciser les dispositions de traitement paysager des entrées de ville et des zones d'activités notamment sur les enjeux liés à la publicité et aux enseignes.**

## 5.5 Prise en compte des risques naturels

### 5.5.1 Le risque inondation

Particulièrement soumis à l'aléa d'inondation de par son climat méditerranéen, le territoire du Pays Cœur d'Hérault connaît des périodes d'alternance de sécheresses et de précipitations intenses, provoquant des crues subites. Le territoire est particulièrement concerné par les inondations liées au fleuve Hérault, et à la Lergue, ainsi que leurs principaux affluents. Le rapport de présentation indique que le risque est d'autant plus fort que de nombreuses habitations et installations (campings, infrastructure routières, stations d'épuration et stations de stockage de déchets...) sont situées en zone inondable. L'imperméabilisation et le ruissellement aggravent le phénomène et sont susceptibles de générer des risques de pollution.

28 communes sont dotées de plans de prévention des risques inondation (PPRi) qui interdisent les constructions dans les zones les plus exposées et établissent des règles de construction dans les zones urbaines modérément inondables. Dans les autres communes la connaissance de l'aléa repose sur les atlas des zones inondables (AZI), non évoqués dans le rapport de présentation, ainsi que sur tout autre élément de connaissance du risque.

Des orientations du SCoT poursuivant d'autres objectifs que la seule gestion du risque inondation y concourent également : TVB, gestion des eaux pluviales, désimperméabilisation... Mais les dispositions du DOO spécifiques au risque inondation (OR171 et ss) pourraient orienter vers une plus forte prise en compte du risque.

Le DOO ne comporte pas d'invitation à développer la connaissance du risque, tout particulièrement sur les territoires et les cours d'eau non dotés d'un PPRi. Or le réseau de cours d'eau secondaires génère également des risques importants d'inondation liés aux écoulements rapides, aux débordements et à l'érosion des berges. La recherche d'éléments de connaissance facilitera une meilleure prise en compte, notamment dans les PLU.

Le DOO précise que l'urbanisation en secteur d'aléa fort doit se référer aux PPRi, ce qui est peu utile puisque cette servitude s'impose directement aux projets quel que soit le document d'urbanisme. Mais le DOO n'évoque pas, en dehors de la préservation des champs d'expansion de crues, les principes guidant les choix d'urbanisation hors PPRi. Or, comme y invite le PGRI, « *lorsque l'aléa de référence n'est pas connu mais que des éléments de connaissance du risque existent (approche hydrogéomorphologique, atlas des zones inondables...), le principe général est l'interdiction de constructions nouvelles dans l'emprise de la zone inondable* ». La MRAe estime cette demande fondamentale. Le risque inondation doit être pleinement pris en compte dans le projet d'urbanisme, indépendamment ou en complément de l'application du PPR, l'évitement doit être privilégié et la constructibilité doit être l'exception, sur la base de justifications solides et de mesures de réduction adaptées. Le SCoT doit apporter des précisions permettant une déclinaison opérationnelle dans les PLU.

Le DOO indique curieusement que « *dans les zones exposées à un aléa fort, il convient de favoriser le renouvellement urbain des secteurs déjà urbanisés non exposés* ». La MRAe estime que dans les zones fortement exposées, la relocalisation de tout ou partie de l'urbanisation doit pouvoir être questionnée en priorité. Lorsque ce n'est pas possible le renouvellement urbain en zone inondable devrait être recherché dans un sens de réduction de la vulnérabilité (non augmentation de la population, hauteur des premiers planchers...), en présence ou pas d'un PPRi.

Par ailleurs, le DOO pourrait inviter les collectivités à s'approprier la politique du risque, en allant le cas échéant au-delà du PPRi, dans une vision prospective du territoire, tenant compte du changement climatique et du risque d'augmentation des phénomènes d'inondation. En effet, les documents d'urbanisme ne sont jamais tenus de permettre l'urbanisation de secteurs inondables même lorsque le PPRi l'autorise. Par exemple, le règlement du PPRi « Haute vallée de l'Hérault nord », applicable à plusieurs communes du territoire, autorise les constructions nouvelles en « *zone inondable urbanisée d'aléa modéré* », à condition notamment de surélever le 1<sup>er</sup> plancher. Les réflexions à conduire à l'échelle de la planification communale ou intercommunale pourraient, dans l'objectif de ne pas augmenter la population dans des zones de risque, privilégier la densification de l'urbanisation hors zone inondable et donc renoncer au comblement de certaines dents creuses.

**La MRAe recommande de renforcer le DOO sur la prise en compte du risque inondation, et d'apporter des précisions permettant une déclinaison opérationnelle dans les futurs documents d'urbanisme : en incitant à développer la connaissance dans les secteurs à risque mais peu documentés, en posant un principe général d'évitement de l'urbanisation dans les zones inondables, et en incitant à réduire la vulnérabilité par tous les moyens à disposition de la collectivité, que le territoire soit soumis ou non à un PPRI.**

### 5.5.2 Le risque feux de forêt

Le département de l'Hérault, est particulièrement sensible au risque d'incendie de forêt. Le rapport de présentation relève que « *l'augmentation des surfaces en bois et landes et de leur biomasse, l'extension des zones urbanisées au contact des zones naturelles boisées, combinées au réchauffement climatique, conduisent à une aggravation du risque.* »

Malgré l'importance de ce risque sur le territoire, identifié aussi dans le PADD, le rapport de présentation présente une cartographie peu lisible de l'aléa<sup>16</sup>. Le rapport environnemental évoque ce risque en considérant que la lutte contre le mitage et l'étalement urbain portés par le SCoT participent à la réduction du risque feux de forêt, sans connaissance semble-t-il des outils spécifiques pouvant être repris dans les documents d'urbanisme en fonction de l'aléa. L'évaluation environnementale n'a pas non plus croisé les zones à risque avec les secteurs de développement de l'urbanisation prévus au SCoT.

Le dossier dénombre 14 communes soumises à un risque moyen, 13 à un risque fort, 5 à un risque très fort, les autres étant classées à risque faible ou nul, sans en tirer de conséquences en termes de démarche ERC et d'évitement des plus forts enjeux pouvant être repris dans le DOO.

Le territoire n'est doté d'aucun plan de prévention des risques incendie de forêt (PPRIF), ce qui rend d'autant plus indispensable l'évaluation et l'encadrement de ce risque dans les futurs documents d'urbanisme. Les principes prônés par les services de l'État dans la gestion du risque sont calqués sur les PPRIF : interdiction dans les zones d'aléa exceptionnel, conditionnement de l'aménagement dans les zones d'aléa moyen à très fort. Les futurs documents d'urbanisme devront également porter une attention particulière aux franges des lisières boisées et aux obligations légales de débroussaillage.

**La MRAe recommande à la collectivité de mieux prendre en compte les impératifs de protection des personnes et des biens contre les feux de forêt mais aussi de défense de la forêt méditerranéenne contre les incendies. Elle recommande dans ce but de compléter l'état initial par une présentation plus fine et lisible des secteurs d'aléas de feux de forêt, d'évaluer le risque en le croisant avec les zones de développement de l'urbanisation, et d'encadrer dans le DOO la prise en compte de ce risque de façon spécifique.**

## 5.6 Prise en compte de la santé humaine

La santé humaine ne fait pas partie des préoccupations affichées en tant que telle dans le PADD. La prise en compte des objectifs d'amélioration de la santé humaine ressort néanmoins du dossier à travers d'autres politiques publiques : valorisation de la nature en ville, lutte contre les îlots de chaleur urbains, lutte contre les pollutions consécutives au ruissellement...

Les nuisances sonores sur le territoire du SCoT sont principalement dues aux infrastructures de transport terrestre. 30 des 77 communes sont concernées par une route classée à grande circulation. Le DOO prévoit d'intégrer la problématique du bruit aux projets d'aménagement, ainsi qu'à l'organisation du réseau routier et de la circulation. Localement, les nuisances sonores peuvent aussi relever d'activités particulières comme certaines industries pour lesquelles l'éloignement des zones d'habitat est recherchée. L'exploitation des carrières peut aussi générer de fortes nuisances, sur lesquelles le DOO demande une attention particulière ; les nuisances sonores seront aussi gérées dans le cadre des futures études d'impact des projets.

16 Etat initial de l'environnement, p.189.

La MRAe estime satisfaisante la prise en compte de cette problématique.

La qualité de l'air est sur le territoire une thématique à fort enjeu. La communauté de communes de la vallée de l'Hérault ainsi que les communes de Ceyras, Brignac, Canet et Saint Félix de Lodez sont concernées par le PPA de l'aire urbaine de Montpellier.

La pollution de l'air ne fait pas l'objet d'une analyse spécifique dans l'évaluation environnementale, qui considère que les zones tampon mises en place pour les opérations nouvelles et les publics sensibles, ainsi que l'urbanisation recentrée sur les bourgs, auront un effet globalement positif. Or la réduction des pollutions dues au trafic routier n'est pas réellement démontrée par le projet de SCoT (cf infra). Les effets du projet de SCoT sur les émissions de polluants dus aux déplacements ne sont pas évalués, tant pour la qualité de l'air de ses habitants que pour les territoires voisins.

La problématique de la qualité de l'air aux abords de zones agricoles n'est pas non plus évoquée. Des bandes tampons pourraient aussi concerner les franges urbaines au voisinage de zones agricoles, dispositif qui serait à analyser et évaluer.

**La MRAe recommande d'évaluer la contribution du territoire aux émissions de polluants générées par les déplacements.**

**Elle recommande de compléter éventuellement le dispositif de réduction des polluants liés à l'agriculture aux abords des zones habitées.**

## 5.7 Prise en compte des enjeux liés à la transition énergétique et au climat

### 5.7.1 Contribution du territoire à la réduction des émissions de gaz à effet de serre

La MRAe relève favorablement la volonté, mentionnée au PADD, de « *construire prioritairement, en continuité des tissus urbains, au plus proche des centralités permettant de recourir à des formes urbaines plus compactes et de limiter les besoins en déplacements* », et de « *développer en priorité l'urbanisation dans une logique de rapprochement des habitants et des pôles d'emplois et de services* » pour « *rendre possible l'organisation d'une offre de transports collectifs plus efficace* ».

Les nombreuses orientations faites en matière de mobilité sont cohérentes : renforcer l'offre de transports (OR 91 et ss) en proposant notamment des alternatives à la voiture individuelle sur des axes structurants comme entre les trois villes principales et Montpellier, mettre en place des pôles d'échanges multimodaux sur les pôles urbains, mettre en place un service de transport en rabattement sur les centres bourgs et les pôles d'échanges multimodaux, etc.

Mais le dossier ne démontre pas en quoi un développement « *multipolaire* » du territoire, permettant des extensions urbaines y compris sur les communes les plus dépeuplées, favoriserait l'organisation des transports collectifs et la réduction des déplacements. Ainsi dans les villages du Lodévois, 70 % des prévisions de logements s'effectueront hors « *enveloppe urbaine existante* » et logements vacants, 61 % dans le Clermontais et 54 % dans les villages de la Vallée de l'Hérault (DOO p.25, tableau de répartition de la production de logements).

La recherche de rééquilibrage du territoire ne s'est pas appuyée sur une analyse des mobilités accessibles autrement que par la voiture individuelle. Le diagnostic montre pourtant que les déplacements des résidents en voiture particulière émettent deux tiers des émissions de gaz à effet de serre du Coeur d'Hérault (177 ktCO<sub>2</sub>eq). Une analyse qui intègre davantage le triptyque habitat/emplois/services en explorant mieux les liens entre les services et les emplois, et en mentionnant notamment s'il existe des plans de déplacements des entreprises, administrations et établissements scolaires, ou encore en analysant les transports liés à la livraison des marchandises, pourraient aussi contribuer à renforcer la politique de mobilités.

Aussi contrairement aux intentions de réduire les déplacements, la mise en œuvre du SCoT est susceptible d'entraîner des effets négatifs en matière de consommation d'énergie fossile et d'émissions de GES, du fait d'une armature territoriale qui permet l'extension de l'urbanisation dans des secteurs très isolés.

**La MRAe recommande de traduire concrètement dans l'armature territoriale et les choix d'urbanisation la recherche d'une moindre dépendance aux énergies fossiles à travers une limitation des extensions urbaines hors des pôles et des secteurs potentiellement mieux desservis par des transports et les solutions de rabattement.**

## 5.7.2 Développement des énergies renouvelables

Le PADD entend inscrire le territoire dans une transition énergétique d'équilibre visant, à horizon 2040, à réduire de 46 % la consommation d'énergie finale par rapport à 2012, et à multiplier par 3,4 sa production d'EnRr. Pour réduire la consommation énergétique, il entend engager une rénovation massive des logements existants, et développer une approche bioclimatique des projets de construction avec des obligations d'économie d'énergie renforcées. Pour développer sa production d'EnRr, le territoire entend encourager les projets dans le respect des enjeux agricoles, écologiques et paysagers. Il ambitionne de produire 161 GWh d'énergie photovoltaïque en 2040, principalement en toiture et sur des espaces de friches, sans impacter les espaces naturels et agricoles, et 191 GWh d'énergie éolienne (15 à 30 mâts évoqués).

La MRAe relève que la consommation énergétique liée aux déplacements n'est pas dotée d'objectifs de réduction, alors même que le secteur des transports représente, de loin et comme dans beaucoup de territoires ruraux, le principal poste de consommation<sup>17</sup>.

Le DOO encadre le développement des sites de production tant photovoltaïques qu'éoliens au vu des sensibilités environnementales identifiées, et définit aussi des zones d'exclusion, ce qui semble pertinent. Le photovoltaïque est localisé prioritairement dans les secteurs déjà artificialisés via l'intégration sur toiture, sur bâti ou au sol sur les espaces artificialisés (friches urbaines, délaissés). Le DOO guide également l'insertion des panneaux photovoltaïques sur les bâtiments agricoles.

Le développement de la production d'énergie éolienne est localisé dans les zones définies comme les plus propices et exclues dans des secteurs à forts enjeux agricoles, naturels et paysagers. Des principes d'insertion paysagère adaptés visent à encadrer leur développement, par exemple pour les éoliennes l'évitement des covisibilités avec les sites patrimoniaux, villages perchés, sites remarquables,..., et évitement des implantations trop alignées ou répétitives. Une zone favorable à l'implantation d'éoliennes est citée, elle « *se situe au centre du territoire et recouvre une partie des communes de Ceyras, Popian, Le Pouget, Lagamas, Brignac, et la partie Ouest de Gignac.* » L'analyse des impacts cumulés avec les parcs existants n'est pas évoquée, et devra être aussi prise en compte. La question de l'augmentation de production sur les sites existants (« *repowering* ») pourrait aussi être abordée, pour augmenter la production énergétique locale tout en guidant au mieux les futurs projets.

La MRAe relève l'intérêt de la réflexion ainsi portée sur les EnRr à l'échelle du SCoT. La faisabilité de leur développement reste toutefois à préciser ainsi que les conditions de déclinaison dans les documents d'urbanisme de rang inférieur.

**La MRAe recommande, pour guider la localisation des projets éoliens, d'inviter les futurs documents d'urbanisme à prendre en compte les impacts cumulés avec les parcs existants. Elle recommande aussi d'analyser les secteurs dans lesquels des augmentations de puissance seraient envisageables au vu des enjeux à analyser.**

<sup>17</sup> Les données OREO publiques consultées par la MRAe indiquent qu'en 2019, le secteur résidentiel a consommé 482 422 MWh, et le secteur des transports 714 096 MWh.