Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie sur la révision du schéma de cohérence territoriale grand albigeois (81)

n° saisine 2017-4254
n° MRAe 2017AO59

AVIS N°2017AO59 adopté le 24 mai 2017 par
la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie

Préambule

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

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

Par courrier reçu le 27 février 2017 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL), la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le dossier d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) grand albigeois.

Le présent avis contient les observations que la mission régionale d'autorité environnementale, réunie le 24 mai 2017 à Toulouse, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Cet avis est émis collégialement par l'ensemble des membres présents : Georges Desclaux, en tant que président, Jean-Michel Soubeyroux et Maya Leroy, qui déclarent ne pas être en conflit d'intérêts avec le document de planification concerné par l'avis. Était également représentée la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) Occitanie.

Conformément aux articles R104-23 et R104-24 du code de l'urbanisme, l'avis est préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. L'agence régionale de santé du Tarn a été consultée le 1er mars 2017.

Synthèse de l’avis

Le projet de révision du SCoT grand albigeois vise à accompagner le développemet d'un territoire étendu à quatre communes supplémentaires et soumis à des évolutions importantes sous-tendues part une forte attractivité et qui ont déjà justifié l'engagement d'études lourdes (plan local de l'habitat et plan de déplacements urbains).

Bien que les objectifs retenus dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) répondent au souci de prise en compte de l'environnement, les diagnostics correspondants et l'évaluation des incidences présentent une qualité d'approfondissement jugée insuffisante par la MRAe.

La MRAe considère que la traduction effective dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) des principes énoncés dans le PADD doit être précisée. Des compléments sont donc attendus pour garantir une meilleure efficience de ce document. Il convient ne pas renvoyer aussi systématiquement la définition des perscriptions et mesures visant à rendre actifs les objectifs fixés dans le projet pour préserver l'environnement au stade de l'élaboration des documents d'urbanisme de rang inférieur (PLU et PLUi).

La MRAe recommande de localiser les principaux secteurs prévus à l’urbanisation et les projets d’ampleurs déjà identifiés (infrastructures, unités touristiques nouvelles, projets touristiques d’envergures, retenues collinaires, etc.) sur la base d’une analyse territoriale des enjeux environnementaux (ressource en eau, préservation des paysages et du patrimoine, trame verte et bleue) et des sources de pressions (accueil de population, consommation d’espace, développement d’activités et d ‘énergies renouvelables).

La MRAe juge nécessaire que les objectifs de consommation d’espace soient clarifiés et déclinés par zone du territoire et types d’activité. En ce qui concerne les trames vertes et bleues et les zones humides la MRAe recommande d’intégrer dans le document d’objectifs et d’orientations les cartes qui figurent dans le diagnostic en vue de garantir leur déclinaison effective dans les documents de rang inférieur. Elle recommande enfin que le principe de compensation affichée dans la prescription B1 du SCoT soit affirmé et que les conditions de son application soient expliquées.

La MRAe recommande également de compléter le DOO par des prescriptions répondant aux leviers identifiés dans le diagnostic pour contribuer à la réduction des émissions gaz à effet de serre et à la diminution des consommations d’énergie. L’évaluation environnementale devra être complétée afin de démontrer les effets positifs du SCoT sur cette thématique.

Enfin, le dossier nécessite des améliorations dans le contenu du résumé non technique, l’analyse de l’articulation avec les autres plans et programmes et la définition des indicateurs de résultat.

L'ensemble des recommandations figure dans l'avis détaillé ci-après.

Avis détaillé

I. Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

Conformément à l'article R. 104-7 du Code de l'urbanisme, la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand albigeois est soumise à évaluation environnementale systématique. Il est en conséquence soumis à avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie.

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe[1] ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie[2].

En outre, il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », l'autorité compétente pour approuver un plan doit mettre à la disposition de l'autorité environnementale, du public et des autorités des autres États membres de l'union européenne éventuellement consultés, 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, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

II. Présentation du territoire du SCoT, de ses enjeux et de ses perspectives de développement

II.1. Contexte territorial

Le territoire du SCoT compte 98 422 habitants (INSEE 2013) et couvre 47 communes (888 km²), regroupées au sein de trois intercommunalités (communauté d'agglomération de l'albigeois, communauté de communes du centre Tarn et communauté de communes des Monts d'Alban et Villfranchois).

L'évolution démographique récente du territoire est positive avec un taux de croissance annuel moyen de 0,82% par an entre 1999 et 2013, soit environ 720 nouveaux habitants par an sur cette période.

Le territoire du SCoT présente une double polarité entre l'est rural, vieillissant et en décroissance démographique et un grand ouest plutôt urbain et dynamique, caractérisé par une concentration importante autour de la « centralité majeure » qu'est Albi. L'agglomération albigeoise concentre 80 % de la population du territoire. Dans les espaces de transition entre l'ouest et l'est, le territoire connaît également un phénomène de périurbanisation.

Si le mouvement de périurbanisation s'est ralenti (diminution des tailles de parcelles, ralentissement de l'étalement), l'habitat individuel demeure majoritaire, avec des incidences négatives en termes de consommation d'espace, de déplacement par véhicule individuel, d'émission de gaz à effet de serre et consommations énergétiques associées.

La pression démographique a contribué à réduire le parc de logements vacants (7, 8 à 8,8 %) notamment dans les secteurs urbains. Mais des disparités sont constatées dans l'évolution de cette vacance entre la communauté d'agglomération de l'albigeois, laquelle enregistre une baisse régulière, et la communauté de commune des Monts d'Alban et Villefranchois qui enregistre des hausses importantes (+45 % entre 2007 et 2013) illustrant la fragilité de cette partie du territoire.

L'offre en équipements et services apparaît fortement centralisée à Albi et dans les communes limitrophes. Mais un maillage « intermédiaire » d'équipements et de services permet de conforter les communes de Réalmont et Alban comme des relais territoriaux alternatifs à cette centralité. Cependant, certains espaces plus démunis en service demeurent « isolés » et s'appuient sur des territoires limitrophes (Castres et le département de l'Aveyron) qui leur servent de relais.

[1] http://www.mrae.developpement-duarble.gouv.fr

[2] http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-et-decisions-de-l-autorite-r7142.html

Le secteur économique est organisé sur le même schéma que les équipements avec des problématiques identiques : Albi et ses couronnes concentrent majoritairement les emplois, zones d'activités et commerces. Les communes de Réalmont et Alban font office de « relais » tandis que 28 communes accueillent moins de 5 commerces. Le nombre important de zones d'activités sur la communauté d'agglomération de l'albigeois(15 ZA sur 380 ha) pose la question de leur implantation le long des grands axes de circulation : concurrence et vieillissement caractérisent nombre d'entre elles et interrogent sur leur attractivité à long terme. Les enjeux de requalification et d'intégration paysagère de ces « entrées de ville » doivent donc être posés tout autant que ceux de visibilité et accessibilité qui ont prévalus à leur implantation.

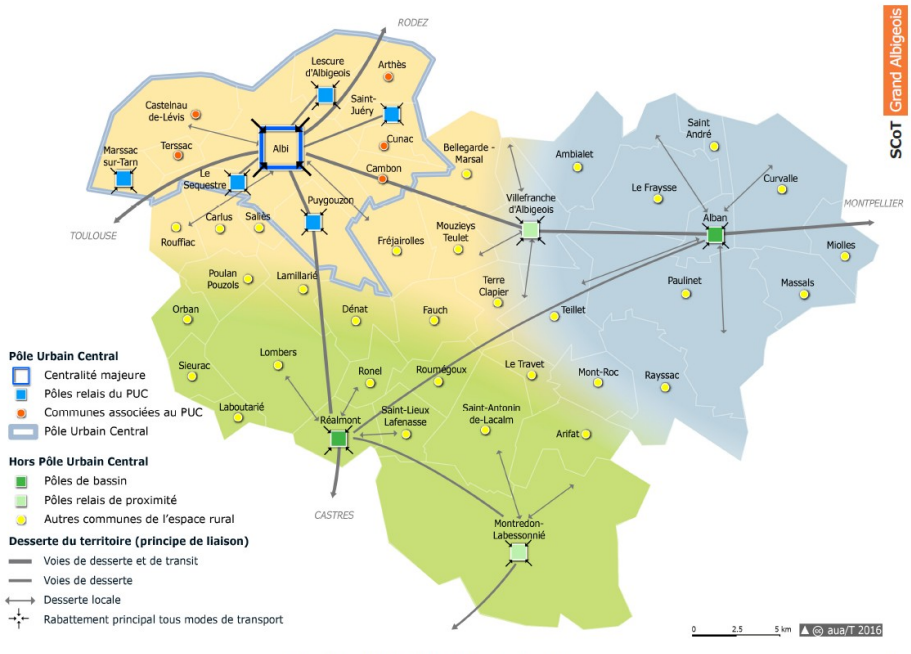
D'une manière générale, le territoire doit faire face au défi du maintien des filières économiques impactées par la crise : services et activités tertiaires (emplois publics, bancaires, etc), commerces et industries agroalimentaire.

Ces difficultés sont aggravées par l'absence d'axes routiers structurants régionaux, nationaux et de grandes liaisons ferroviaires. L'A 68, la RN 88 desservent l'ouest du territoire mais les gares d'Albi et Marssac sur Tarn souffrent de l'absence de multimodalité. Dans les autres secteurs, l'étalement urbain contribue à augmenter le volume et les distances des déplacements domicile-travail.

Malgré une forte identité urbaine à l'ouest, le territoire conserve, à l'est, un caractère très rural, voire montagnard : 15 communes sont classées en zone de la loi montagne et une commune, l'une des plus grandes du territoire, est rattachée au parc naturel régional (PNR) du Haut-Languedoc (Montredon-Labessionnié).

La diversité des milieux naturels (plaines alluviales, milieux aquatiques nombreux et zones humides, massifs forestiers landes sèches, milieux rupestres le long des principales vallées) constitue un fort enjeu environnemental (14 ZNIEFF, 1 site Natura 2000, 5 sites classés ou inscrits à composante naturelles avérées, 15 communes en zone de montagne et 1 appartenant au PNR). Cette mosaïque d'habitats évolue défavorablement d'un point de vue environnemental sous l'influence de plusieurs facteurs comme l'augmentation de la taille des parcelles agricoles (disparition des haies, fossés et réduction des zones tampons), de l'urbanisation et plus à l'est, la régression du pastoralisme dû au vieillissement des exploitants. Le réseau hydrographique (Tarn, Assou, Dadou, Agout et tous leurs affluents), les ripisylves et les 424 zones humides représentent des milieux aquatiques fortement sensibles qui jouent un rôle essentiel dans la régulation des événements pluvieux exceptionnels.

Enfin, le territoire du SCoT bénéficie d'une richesse patrimoniale bâtie et naturelle et d'atouts paysagers remarquables qui constituent des enjeux majeurs. Ils contribuent à la qualité de vie et au tourisme et participent à l'identité du territoire et à l'attractivité (résidentielle, touristique et économique).



II.2. Contexte institutionnel

La révision du ScoT grand albigeois est justifiée par l'évolution importante du paysage législatif et réglementaire dont la reconfiguration des intercommunalités (arrivée de 4 communes supplémentaires) mais ne s'appuie pas sur un bilan du ScoT approuvé en 2011.

L'absence de bilan du SCoT approuvé ne permet donc pas d'identifier clairement les évolutions engagées entre les deux SCoT. On observe cependant que l'organisation des polarités a été revue avec une redéfinition plus souple de la notion des quatre « bassins de vie » remplacée par celle des trois « bassins de proximité », détachés des limites communales. C'est ainsi que Villefranche d'Albigeois identifiée comme une centralité de « bassin de vie » dans le SCoT approuvé bascule comme « pôle relais de proximité » dans le SCoT révisé.

La MRAe rappelle l'obligation fixée par le code de l'urbanisme (L 143-28) d'établir un bilan du SCoT approuvé au plus tard 6 ans après sa date d'approbation. Elle recommande qu'un tel bilan soit produit pour le SCoT grand albigeois.

II.3. Présentation du projet de ScoT

Le projet de ScoT s'inscrit dans la poursuite et l'amplification potentielle de la dynamique démographique observée ces 15 dernières années sur le territoire avec un scénario d'accueil de population de 13 500 à 17 000 habitants supplémentaires sur la période 2013-2030, soit un gain annuel de 800 à 1000 habitants par an.

Les besoins résidentiels associés ont été calculés sur la base de ce dernier chiffre : 15 500 nouvelles résidences principales sont programmées, prenant en compte la perspective démographique ainsi que les besoins de desserrement des ménages.

Le projet d'organisation territoriale s'appuie sur l'identification de « polarités » et un développement en réseau :

- le « pole urbain central » (PUC) correspond principalement à l'espace aggloméré des communes autour d'Albi
- les « pôles de proximité » intègrent des « pôles de bassin » (comme Alban et Réalmont) et des pôles « relais » (Villefranche d'Albigeois et Montredon-Labessonnié)
- les communes associées constituent le socle de l'organisation territoriale.

Le PADD manifeste la volonté de préserver les ressources environnementales et des paysages en favorisant une meilleure maîtrise de l'étalement urbain et de ses impacts en matière de consommation d'espace agricoles et naturels remarquables, en s'interrogeant sur les mobilités et la maîtrise de production de gaz à effets de serre et en intégrant davantage la question agricole dans les choix économiques.

Le PADD est organisé autour de trois axes présentant les 11 objectifs essentiels en matière de développement du territoire du SCoT à l'horizon 2030.

1. aménager harmonieusement le territoire ;
2. préserver et valoriser les ressources environnementales, patrimoniales d'aujourd'hui et de demain ;
3. penser le développement économique comme outil majeur d'aménagement de l'espace.

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- la maîtrise de la consommation et de l'artificialisation des espaces naturels et forestiers, et des terres agricoles ;
- la préservation de la ressource en eau, des milieux naturels et des paysages bâtis et naturels ;
- la maîtrise des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre, en lien avec l'organisation spatiale du territoire et les déplacements

IV. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

IV.1. Caractère complet du rapport environnemental

Un SCoT soumis à évaluation environnementale doit présenter un rapport de présentation établi conformément aux dispositions des articles L.104-4, L.141-3 et R.141-2 à 5 et R.141-3 du Code de l'urbanisme.

La MRAe considère que le rapport de présentation exprimant l'évaluation environnementale du projet de SCoT reprend l'essentiel des attendus à l'exception de l'absence de présentation de véritables scénarios alternatifs.

La MRAe recommande de compléter le rapport par une explication des différents scénarios de développement envisagés y compris pour ce qui concerne les consommations d'espaces, implantations d'équipements et de zones d'activités économiques.

IV.2. Qualité des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

La rédaction du diagnostic de territoire est claire et très accessible. Toutes les thématiques sont accompagnées d'illustrations et de cartes lisibles et commentées. L'effort de vulgarisation sur les thématiques plus difficiles à appréhender comme le changement climatique, l'énergie et les risques est à souligner. Par ailleurs, le diagnostic est accompagné de synthèses (p.66, 96, 109, 135 et 173) et de tableaux des enjeux pour chaque chapitre (p. 97, 137 et 179). Cet effort de clarté est à souligner, la présentation sous forme de tableaux facilite l'appropriation des différents documents. Sur la forme, la qualité de présentation du PADD et du DOO est également à mentionner.

Sur le fond, le document appelle toutefois différentes observations relatives à la démarche d'évaluation environnementale et à la prise en compte de l'environnement dans le projet de SCoT, qui sont développées ci-après.

L'articulation plan-programme est insuffisamment développée, le rapport se contente de rappeler le contenu des programmes et de lister parfois les prescriptions correspondantes sans en tirer de conclusions explicites sur leurs traductions dans le SCoT. De plus, il ne retranscrit pas les prescriptions importantes de ces plans-programmes dans le DOO. Pour rappel, le SCoT « intégrateur », tel que défini par la loi ALUR de 2014, doit intégrer les documents de norme supérieure et ne pas être en contradiction avec eux. Il est donc essentiel, dès cette partie, d'être suffisamment précis sur le contenu des dispositions qui s'imposent au SCoT. Les principales obligations relatives à l'urbanisme et à la protection des espaces naturels des différents plans doivent donc être traduites sans ambiguïtés, notamment dans les secteurs couverts par la loi montagne : l'obligation d'urbanisation en continuité des bourgs, villages et hameaux, les protections spécifiques du patrimoine bâti et notamment des granges, etc., doivent être repris dans le DOO. Un autre exemple est celui de la charte du parc naturel régional du Haut-Laguedoc : les cartes et principes de développement concrètement retenus pour la commune de Montredon-Labessonnié notamment en matière énergétique doivent être intégrés clairement dans les documents. Cette remarque vaut pour les autres plans-programmes.

Le diagnostic présente une vision d'ensemble du territoire qui permet d'appréhender sa structuration, ses caractéristiques, ses tendances d'évolution et les principaux enjeux pour chacune des thématiques. Il représente un important travail de synthèse mais se conclut par des constats généraux qui pourraient s'appliquer à de nombreux territoires. Un travail de spatialisation précis des enjeux identifiés fait défaut. La présentation de l'implantation de grands projets en cours et à venir (zones d'aménagements, projets routiers, secteurs retenus pour le photovoltaïque, etc.) et une analyse des enjeux par bassins de proximité pourrait utilement mettre en évidence les dynamiques d'évolution du territoire et principales pressions déjà subies par les milieux agricoles, naturels et forestiers. Des zooms par secteurs seraient nécessaires pour illustrer notamment l'impact de la croissance démographique et l'impact des pratiques de loisirs et de tourisme (accueil attendu, sites d'attraction et projets, répartition, déplacements) sur les secteurs les plus fragiles.

Par ailleurs, les très nombreux enjeux identifiés méritent d'être hiérarchisés : les enjeux jugés majeurs doivent être distingués afin de favoriser leurs croisements. La MRAe regrette, en effet, que

les thématiques développées dans l'état des lieux, bien que complètes, restent trop 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, l'assainissement des eaux usées, incluant les variations de besoins liés aux activités touristiques. Les projections d'accueil démographiques et d'accueils d'activités économiques méritent également d'être croisées avec les risques naturels présents sur le territoire. Dans certains secteurs ces risques ne sont pas négligeables et leur identification peut conduire le SCoT à y adapter les scénarios d'accueil de population. C'est le cas, par exemple pour les risques d'inondation et d'effondrement des berges le long du Tarn.

En ce qui concerne l'évaluation des incidences, une présentation dans un tableau de synthèse en aurait facilité la lecture et la compréhension.

Par ailleurs, l'absence de véritable analyse des incidences du projet de SCoT sur l'environnement est à souligner. Dans cette partie le SCoT reste trop succinct et peu explicite. Par exemple, l'ambition d'accueil de population et d'activités économiques du territoire aurait justifié une analyse plus approfondie de ses effets en matière de consommation d'espace, d'atteinte à la biodiversité et aux paysages ou à la ressource en eau. Pour ce faire une territorialisation par commune des consommations d'espaces projetées est attendue notamment pour les activités économiques et touristiques pourtant jugées essentielles. En effet, un nombre indéterminé de zones d'activités et d'unités touristiques nouvelles sont envisagées sans le SCoT sans en préciser le nombre, la localisation, les objectifs d'où l'absence d'identification des incidences potentielles.

Les mesures ne sont pas identifiables car non séparées de l'analyse des incidences. La confusion entre analyses des incidences et principes généraux d'évitement et de réduction dans le cadre du DOO, ne permet de traiter de manière suffisamment précise la question des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC).

Le document d'orientation et d'objectifs bien que clair et bien illustré sur la forme, le DOO reste perfectible dans sa rédaction. Si les trois chapitres thématiques structurant le DOO sont en cohérence avec les trois axes stratégiques du PADD, leurs déclinaisons opérationnelles sont parfois difficiles à appréhender. Sur un même sujet, les prescriptions sont dispersées et parfois mal classées. C'est ainsi que la définition et les règles d'extension ou création des hameaux se trouvent dans le volet économique alors qu'il s'agit d'un point qui concerne plutôt l'accueil sur le territoire. De même les règles qui concernent les zones à urbanisées (AU) sont affichées uniquement dans le volet agricole alors qu'elles devraient être abordées pour chaque type d'espaces consommés (naturels, agricoles et forestiers), etc. De plus, le vocabulaire employé reste souvent vague et sujet à interprétation. C'est le cas des prescriptions A 17, A24 dans lesquelles le maillage des équipements cyclables est conditionné à l'existence d'un « relief favorable » et les ouvertures à l'urbanisation dans le pôle urbain albigeois « assorties de dessertes en transports collectifs » sans que ces notions ne soit précisées. Enfin le DOO renvoie trop souvent à une déclinaison effective des prescriptions par les documents d'urbanisme de rangs inférieurs (PLU et PLUi).

La MRAe s'interroge donc sur l'application effective des principes affichés dans le PADD. Le caractère général des prescriptions rendant peu opérationnelle l'application du DOO et fragilisant la mise en œuvre des principes retenus par le SCoT.

La MRAe recommande de compléter les analyses proposées dans le projet de SCoT avec les éléments suivants :

- l'identification des contenus des différents plans-programmes devant être « intégrés » au SCoT et leur intégration dans le DOO ;

- la réalisation d'un diagnostic du territoire plus précis aboutissant à une hiérarchisation des enjeux et à leur spatialisation ;

- la présentation d'une l'analyse territorialisée des incidences environnementales illustrées par le croisement des enjeux principaux et leur cartographie associée. Un croisement spatialisé des sources de pressions (accueil de population, développement d'activités et d 'énergies renouvelables, consommation d'espace, gestion) et des enjeux environnementaux (ressource en eau, paysages, patrimoine bâti, trame verte et bleue) doit permettre de préciser les objectifs formulés dans les prescriptions.

- une identification claire des mesures d'évitement, réduction et compensation indépendamment du chapitre relatif aux incidences environnementales.

- une organisation plus claire des prescriptions du SCoT permettant de lever les ambiguïtés de termes employés et rendant plus opérationnelle l'application du DOO.

La MRAe note que les indicateurs de suivi sont tout juste esquissés (titres) dans le DOO et ne précisent ni le lien avec ceux du précédent SCoT, ni les données initiales retenues et objectifs maximum envisagés.

La MRAe recommande de compléter le rapport par une explication des différents scénarios de développement envisagés y compris pour ce qui concerne les consommations d'espaces, implantations d'équipements et de zones d'activités économiques.

Elle recommande également de revoir les indicateurs de suivi sur la base d'un état des lieux actualisé à partir du bilan du SCoT pour initialiser les indicateurs de suivi (T0). Par ailleurs, les objectifs limites ou maximum que se fixe le SCoT pour chaque indicateur doivent figurer ainsi que les modes de calculs, sources d'informations et rythme de collecte.

Le résumé non technique, qui a pour fonction de rendre l'évaluation environnementale facilement accessible et compréhensible par le grand public reste perfectible car trop sommaire. La MRAe rappelle que le résumé non technique est un document important pour l'appropriation du dossier et de l'évaluation environnementale par le public, et qu'il doit être illustré de cartes permettant de localiser les principaux enjeux environnementaux et incidences du projet.

La MRAe recommande de compléter significativement le résumé non technique notamment en ajoutant les synthèses et tableaux des enjeux contenus dans le diagnostic et en l'illustrant avec des cartes des principaux enjeux environnementaux.

V. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de SCoT

V.1. Maîtrise de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols

De manière générale, le PADD propose pour lutter contre l'étalement urbain une stratégie de développement équilibré et équitable du territoire répondant aux besoins d'une population de 115 000 habitants (contre 98 200 actuellement). Pour ce faire, l'offre d'habitat proposée par le SCoT intègre la notion de mixité et de parcours résidentiel visant à maintenir la proximité avec les services et les équipements à l'échelle des bassins de vie et de limiter les déplacements. Il préconise par ailleurs une gestion plus rationnelle de l'occupation de l'espace et, en particulier, une meilleure prise en considération des enjeux environnementaux et des enjeux agricoles par une moindre artificialisation des sols.

Mais pour répondre effectivement aux principes définis dans le PADD, les prescriptions proposées dans le DOO nécessitent d'être complétées et précisées. En effet, ces propositions restent trop générales et les imprécisions dans la rédaction en termes d'attendus, de moyens, de méthodologie et d'échéances sont susceptibles de soulever des difficultés ultérieures pour le suivi de leur mise en œuvre ainsi que pour la retranscription des objectifs prioritaires du SCoT dans les documents d'urbanisme et la bonne prise en compte des enjeux environnementaux identifiés.

Les objectifs et les mesures proposées dans le PADD présentent diverses mesures notamment de réduction des prélèvements sur les espaces naturels agricoles, de réduction de la consommation foncière dédiée à l'habitat à 46 hectares par an (voirie et réseaux divers compris)ou de la surface moyenne des parcelles fixée à 700m² (hors voirie et réseaux divers).

Le PADD présente diverses mesures notamment de réduction des prélèvements sur les espaces naturels agricoles, de réduction de la consommation foncière dédiée à l'habitat conduisant à 46 hectares de surface supplémentaire consommée par an (voirie et réseaux divers compris) et à une surface moyenne des parcelles fixée à 700m² (hors voirie et réseaux divers).

Concernant la modération de la consommation foncière, l'objectif affiché dans le DOO reste cependant à préciser par rapport aux éléments figurant dans le diagnostic et dans le PADD : entre 2006 et 2013, le diagnostic (p.27-29) fait le constat d'une consommation totale d'environ 57 hectares par an (qui ne coïncident pas avec les 481 hectares indiqués dans le diagnostic) dont 52 hectares à des fins d'habitat (mêmes remarques que précédemment ici avec 360 hectares) et 5 hectares par an (mêmes remarques que précédemment ici avec 38 hectares à des fins d'activité.

Le PADD et le DOO énoncent un objectif annuel de consommation moyenne d'espace de 53 hectares par an prélevés sur les espaces naturels, agricoles et forestiers (prescription B1) ; c'est donc une « économie de 4 hectares par an » entre les deux ScoT qui est envisagée, ce qui paraît peu ambitieux malgré la projection démographique volontariste proposée. Toutefois, pour valider ce constat, certaines orientations du DOO doivent être complétées, mieux explicitées et justifiées :

- en précisant si ce chiffre de 53 hectares (objectif B1) associé à la réduction de la consommation foncière des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ne concerne que l'habitat ou s'il englobe les stationnements, pour lesquels le SCoT exige « des capacités suffisantes(A20) les zones activités et de loisirs (dont aucun objectif chiffré n'est précisé), les infrastructures, les unités touristiques nouvelles ou d'autres projets d'envergure envisagés par le SCoT comme le projet ville-campus, les équipements ;
- en comparant, pour toutes les années 2006 à 2013 puis 2017 à 2030 les données sur une même base : certaines données sont calculées hors VRD alors que d'autres le sont avec les VRD compris, ce qui ne permet pas d'évaluer les «véritables » ambitions du SCoT ;
- en présentant les bilans constatés et les objectifs chiffrés de consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain dans un tableau unique par commune. Le bilan de la consommation foncière dans le diagnostic reste global, non détaillé par commune, et sa présentation linéaire plutôt que sous forme de tableau ne facilite pas sa compréhension (p. 25 à 28 du diagnostic). Il en est de même pour les projections de nouvelles consommations présentées dans le DOO dont les données sont dispersées.
- en se fixant dans le DOO un objectif chiffré de résorption des logements vacants en reprenant par exemple les chiffres proposés dans le PADD (moyenne de 6% par an) et en détachant clairement ce chiffre des objectifs de renouvellement urbain et intensification urbaine ;
- en précisant les règles d'implantations urbaines fixée au DOO qui semblent peu contraignantes :
  - concernant les hameaux (C8), elles permettent les extensions de hameaux sans véritables contraintes en renvoyant la détermination des règles par le PLU(i) ; par ailleurs la définition du hameau (4 bâtiments) laisse entrevoir une grande permissivité ;
  - concernant les zones d'activités et le développement commercial, l'absence de diagnostic précis pour chacune d'entre elle (état des lieux des commercialisations, espaces disponibles, analyse des dynamiques économiques, etc) conduit à rendre le DOO peu prescriptif dans ce domaine : aucune consommation maximale n'est prévue pour les zones d'activités. Seul un « examen par le syndicat mixte du SCoT pour les zones d'activités économiques de plus de 5 hectares » est envisagé (prescription C12);
  - concernant les unités touristiques nouvelles, aucune évaluation préalable ne permet d'en mesurer les impacts, ainsi que le prévoit la réglementation en vigueur (nombre d'UTN déjà présentes sur le territoire, bilan de fonctionnement, nombre, nature et localisation des UTN prévues par le SCoT en extension ou création) ; par ailleurs, le DOO (C6) prévoit que ces UTN feront l'objet d'un avis du syndicat mixte. Or la réglementation en la matière ne s'applique pas encore car n'entrera en vigueur qu'à compter de fin 2017.
  - concernant les dents creuses, il conviendrait de définir plus précisément cette notion afin d'éviter de les confondre avec des espaces naturels, agricoles et forestiers notamment dans les secteurs où le mitage préexistant pourrait conduire à renforcer l'étalement urbain.

La MRAe recommande que les objectifs de consommation d'espaces soient mieux justifiés et spatialisés, et que les analyses reposent sur des données comparées (bilan SCoT approuvé/objectifs SCoT révisé) et soient présentées de manière synthétique. La MRAe considère que la rédaction de l'objectif de réduction de l'artificialisation est peu claire et difficilement applicable. Elle recommande donc de formuler des objectifs chiffrés et de les décliner par communes et enjeux (d'accueil de population, d'équipements, etc).

D'une manière générale, l'imprécision des orientations du DOO relatives à la maîtrise de la consommation d'espace interroge sur l'application concrète de ces objectifs dans les futurs

documents d'urbanisme. La MRAe recommande donc que la rédaction des objectifs de limitation de la consommation d'espace soit affinée.

V.2. Préservation de la ressource en eau, des milieux naturels et des paysages bâtis et naturels

V.2.1. Milieux naturels et fonctionnalités écologiques

Le territoire du SCoT présente un intérêt significatif en matière de biodiversité : 28% du territoire est recouvert d'espaces naturels, avec notamment la présence d'un site Natura 2000 le long de la vallée de l'Agout sur la commune de Montredon-Labessionié dans le parc naturel du Haut-Languedoc, 14 ZNIEFF et de nombreuses zones humides (539 hectares) ainsi qu'un réseau hydrographique dense. 1/3 des communes sont par ailleurs soumises à la loi montagne.

En matière de préservation des milieux naturels, le projet de PADD prévoit notamment d'identifier les limites entre les fronts bâtis et les espaces naturels afin de retrouver un équilibre entre les différents types d'espaces. La limitation du mitage et de l'étalement urbain sont basés sur un engagement à « expertiser et gérer la ressource sol » et sur la mise en place « lorsque cela est possible d'une mesure de compensation de 1 hectare rendu pour 1 hectare prélevé ». De même, la ressource en eau, désormais identifiée comme vulnérable fait l'objet de propositions de protection et sécurisation des captages, de limitation des sources de pollutions (effluents d'assainissement, irrigation, imperméabilisation).

La trame verte et bleue (TVB), a été identifiée à partir des données du schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Par ailleurs, elle a bénéficié du travail réalisé pour identifier la trame verte et bleue sur le territoire du PNR du Haut-Languedoc dans le cadre de la mise en œuvre de sa charte. Le tout a été complété par un important travail d'analyse éco-paysagère sur la base de plusieurs d'indice croisés (indice de naturalité, de surface, de connectivité, d'hétérogénité et de potentialité écologique). Ce travail, dont les détails auraient mérité de figurer en annexe, a permis de cartographier les réservoirs de biodiversité, la connectivité de différents types de milieux majeurs du territoire (milieux humides et forestiers, milieux ouverts) et les corridors différents selon le degré de connectivité (corridors structurants et majeurs et maillages de liaison).

Cependant, la cartographie laisse entrevoir de fortes disparités dans l'identification de cette TVB entre l'ouest où prédominent les secteurs urbains et agricoles et l'est, maillé de secteurs naturels et forestiers. Or la prise en compte de ces espaces agricoles et urbains dans le positionnement des trames permettrait une définition plus complète des corridors écologiques. Enfin, le SRCE prévoit que les documents d'urbanisme viennent confirmer ou infirmer, par une analyse précise, les obstacles qu'il est pertinent de supprimer ou ajouter (zones de vigilance sur la base d'un croisement entre installations anthropiques et corridors terrestre) et de préciser le cas échéant les conséquences des coupures sur la faune ou la flore, ce que le diagnostic fait pas.

La MRAe regrette que ni le PADD ni le DOO ne valorisent le diagnostic en retranscrivant les cartes qui figurent aux pages 55 à 57. La carte retenue dans le DOO ne reprend ni les réservoirs de biodiversité ni les zones humides ce qui est de nature à fragiliser la traduction, dans les PLU(i), de l'important travail d'identification déjà réalisé.

Le principe général d'évitement ou de maintien des fonctionnalités écologiques des espaces naturels et agricoles apparaît dans le DOO de manière succincte (B11, B12, B14) . Le SCoT est donc peu prescriptif en matière de prise en compte de la trame verte et bleue. Ces dernières prévoient l'introduction de marges d'appréciations locales dans les documents d'urbanisme de la trame boisée, bocagère, de la trame bleue et également les modalités d'intégration de la biodiversité ordinaire.

Seul le principe de compensation annoncé dans le PADD est repris dans le DOO (B1). Il « demeure possible » de compenser 1 hectare prélevé par 1 hectare restitué. Cependant, les conditions pratiques restent à préciser quant à leur mise en œuvre, types d'espaces concernés, lieux visés sous peine de demeurer sans effets.

La MRAe recommande que les obstacles aux continuités et fonctionnalités écologiques fassent l'objet d'une analyse plus précise et que l'ouest du département fortement soumis aux pressions anthropiques fasse l'objet d'une analyse plus détaillée des continuités et fonctionnalités écologiques.

Par ailleurs, elle recommande de prendre en compte dans le DOO les cartes qui figurent dans le diagnostic. Dans la TVB du DOO, l'ensemble des réservoirs de biodiversité et zones humides identifiés doivent figurer afin de les prendre en compte dans les documents de rang inférieur.

La MRAe recommande que le principe de compensation affichée dans la prescription B1 du SCoT soit affirmé et que les conditions de son application soient précisées.

V.2.2. Ressources en eau

La préservation de la qualité de l'eau est identifiée comme une priorité du SCoT en matière de responsabilité environnementale, à travers des choix de développement tant résidentiel qu'économique devant tenir compte de la disponibilité et de la protection de la ressource.

Le DOO répond à ces enjeux (B5 à B10) mais se contente de rappeler la réglementation en vigueur. Il prévoit la sécurisation des captages par leur identification dans les PLU, conditionne l'urbanisation à l'adaptation des capacités d'adduction en eau potable mais aussi à la mise en œuvre de solutions d'assainissement adaptées et performantes (des eaux usées et pluviales), qu'elles soient individuelles, ou collectives.

Toutefois, la protection de la ressource en eau, notamment pour l'alimentation en eau potable, mérite une analyse qualitative plus détaillée au regard des pressions exercées par le développement agricole et touristique porté par le projet de SCoT.

Concernant la problématique gestion quantitative de la ressource, le SCoT n'évoque pas la mise en place des organismes unique de gestion collective de l'irrigation (OUGC) et ne fait pas référence à la nécessité de réaliser un « projet de territoire » permettant de financer de nouvelles retenues collinaires pour l'irrigation, sont les projets sont pourtant envisagés dans le DOO (p 38).

La MRAe recommande une analyse plus détaillée des enjeux relatifs à la protection de la ressource en eau en relation avec l'alimentation en eau potable et l'assainissement dont un bilan qualitatif et quantitatif est attendu par commune. Elle recommande également de compléter les cartes des enjeux liés aux pressions exercées par le développement agricole (irrigation, projets collinaires, etc) et touristique porté par le projet de SCoT.

V.2.3. Paysages bâtis et naturels

Le territoire du SCoT comporte des sensibilités importantes au plan paysager et patrimonial. La singularité du territoire est liée à une mosaïque d'entités géographiques qui composent le paysage. Les éléments présentés permettent une appréhension générale des caractéristiques des différentes unités paysagères et de leurs tendances d'évolution.

Le PADD reste formulé sous l'angle d'orientations plus ou moins spatialisées. Des objectifs de qualité paysagère plus précis et plus contextualisés auraient été attendus (crêtes et coupures d'urbanisations à préserver, points de vous à protéger, identification des bourgs devant garder leur forme compacte). La prise en compte des paysages est réduite à la question du grand patrimoine à préserver et n'aborde pas la dimension plus locale et porteuse de projet pour le territoire.

Dans le DOO, les prescriptions relatives à la préservation des atouts patrimoniaux des entités paysagères ainsi qu'à la qualité des extensions urbaines et villageoises apparaissent pertinentes (B17 à B24) mais restent encore très générales et renvoient encore trop à un état des lieux à réaliser par les communes. Par ailleurs aucune cartographie (hormis celle du PADD) n'en précise l'application. Certaines prescriptions mériteraient d'être plus affirmées ou moins permissives :

- les secteurs préférentiels et conditions paysagères d'implantation de projets d'hébergement touristiques à forte capacité et condition d'intégration des UTN auraient mérités d'être précisés ;
- le traitement paysager des entrées de ville (B24) n'a pas été oublié dans le cadre des aménagements futurs mais il reste flou et minimaliste en ne prenant aucune disposition d'identification des points noirs existants ; pour harmoniser les entrées de ville, une description des engagements minimaux attendus aurait pu figurer ;
- le document ouvre le territoire aux possibilités de développement des énergies renouvelables qui nécessiterait d'être appréhendé en tant qu'élément de construction d'un projet paysager territorial. Le SCoT devrait faire apparaître, en fonction des filières

énergétiques concernées, les choix d'implantation incompatibles ou problématiques sur la base d'objectifs de qualité paysagère spécifiques. L'implantation d'éolienne est peu réglementé (soumission à avis du syndicat mixte) à l'exception des secteurs proches de la cité épiscopale et en application de la charte sur le territoire du PNR (B 20 et 21), les conditions d'acceptabilité des centrales photovoltaïques restent succinctes (B20 et C11).

La MRAe recommande de compléter l'analyse paysagère pour prendre en compte dans le SCoT les éléments structurants à forts enjeux patrimoniaux insuffisamment abordés et pour proposer des objectifs de qualité paysagère plus précis et mis en rapport avec les usages, touristiques principalement.

La MRAe recommande particulièrement que l'évaluation des incidences soit approfondie pour aborder les impacts paysagers des aménagements prévus ou permis par le SCoT, susceptibles d'avoir une incidence importante (projets photovoltaïques, éoliens, UTN, etc.)

V.3. Mobilité, gaz à effet de serre et énergie

Les enjeux de la mobilité sont bien identifiés par le PADD qui projette de développer l'offre de transports tout en réduisant les besoins en déplacements sur un territoire fortement polarisé autour de l'agglomération albigeoise. Assurer la viabilité économique des transports passe par l'intensification urbaine permettant l'accueil d'un nombre d'usagers suffisants et par l'amélioration des temps de déplacements (notamment par la résorption des points de saturation du réseau). Pour ce faire, le SCoT envisage la complémentarité des modes de déplacements et l'adaptation de ses réseaux (cyclables, routiers, etc.).

Dans le DOO, les prescriptions faites en matière de mobilités restent cependant en deça des ambitions formulées dans le PADD (prescriptions A16 à A18 et A 20 à 25 et B32-33). Si le DOO pose le principe d'une « densification de constructions par rapport au linéaire du réseau », il renvoie la localisation des opérations urbaines à un avenir dont il ne précise pas les échéances. Le SCoT affiche un principe de cohérence sur le pôle urbain central entre l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones et la desserte en transports en commun, en lien avec le plan de déplacement urbain (PDU). Le projet de PDU ne prévoit pourtant un renforcement en lignes de bus efficaces que sur le centre-ville. Les autres lignes ne paraissent pas susceptibles d'offrir une alternative efficace à la voiture individuelle.

Par ailleurs, le DOO conditionne les nouvelles opérations urbaines à la « création de stationnements en nombres suffisants » ce qui n'est pas de nature à favoriser l'usage de modes alternatifs. Enfin, le développement des modes doux est confié aux PLU(i) sans que le SCoT n'ait préalablement réalisé un état des lieux de du maillage existant et la portée de la mesure est atténuée par les conditions qui lui sont assorties (« densité » et « relief favorable » (A17)). Peu engageantes, les mesures envisagées restent celles de grands principes.

La MRAe note l'absence de réflexion sur le co-voiturage, le co-working, le télétravail, les déplacements scolaires qui sont autant de possibilités qui auraient pu être approfondies en collaboration avec les entreprises et les établissements scolaires.

La MRAe recommande que les objectifs liés aux déplacements s'appuient sur une analyse qui intègre davantage le triptyque habitat/emplois/déplacements en explorant mieux les liens entre les transports et les emplois, et en faisant un bilan notamment des plans de déplacements en vigueur des entreprises, administrations et établissements scolaires.

La MRAe recommande que le DOO soit plus précis concernant la cohérence entre l'ouverture à l'urbanisation et la desserte en transports en commun (phasage, densité, etc.), dont la mise en œuvre n'apparaît pas garantie par le PDU récemment arrêté.

Elle relève que le PADD envisage la résorption des points de saturation du réseau mais que le DOO reste silencieux sur ce sujet. Elle recommande donc que le SCoT identifie les points noirs précisément et les pistes possibles, en matière de localisation de l'urbanisation ou d'aménagements à réaliser, pour y remédier.

Le PADD identifie la nécessité de s'engager dans la transition énergétique, en privilégiant la sobriété énergétique, en maîtrisant les consommations et en promouvant la production d'énergies renouvelables et de récupération. Il précise notamment que l'adaptation au changement

climatique devra se faire en incitant à des changements de comportements visant à la préservation des fonctionnalités écologiques du territoire.

Il ressort du DOO une volonté du territoire de promouvoir le développement des énergies photovoltaïque et éolienne (B29 et C11). Le développement des projets photovoltaïques est privilégié sur les secteurs déjà dégradés (friches industrielles, carrières, anciennes décharges…). Cependant le DOO pourrait localiser les territoires potentiellement concernés pour chacune d'entre elles et pourrait déterminer, d'ores et déjà, les secteurs défavorables parce que porteurs d'enjeux forts au niveau agricole, naturel, historique, paysager, urbain.

Concernant la prise en compte du Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et du Plan Climat Énergie Territorial (PCET), les documents mettent bien en valeur les données nécessaires à la compréhension des enjeux. Ils ne permettent pas toutefois de démontrer l'atteinte des objectifs fixés à l'échelle nationale et locale en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation énergétique La MRAe regrette que l'évaluation environnementale ne permette pas d'apprécier les améliorations apportées en la matière par rapport au scénario tendanciel.

La MRAe recommande vivement de compléter le DOO par des prescriptions répondant aux leviers identifiés dans le diagnostic pour contribuer à la réduction des émissions gaz à effet de serre et à la diminution des consommations d'énergie. Elle recommande que l'évaluation environnementale soit complétée afin de démontrer les effets positifs du SCoT sur cette thématique.

La MRAe recommande d'identifier les contraintes territoriales au développement des différents types d'énergies renouvelables sur la base d'une analyse des enjeux environnementaux, et les secteurs éventuellement favorables.

Elle recommande par ailleurs de proposer un diagnostic précis des sources de production existantes, des projets déjà autorisés mais non réalisés ainsi que leur localisation.