



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie
sur l'élaboration du schéma de cohérence territoriale
Causses et Vallées de la Dordogne (46)**

**n° saisine 2017-5073
MRAe 2017AO76**

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

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 12 avril 2017 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, 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 projet d'élaboration du schéma de cohérence territoriale des Causses et Vallées de la Dordogne (SCOT Cauvaldor).

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie, réunie le 7 juillet 2017, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents : Bernard Abrial, président par intérim, Georges Desclaux et Magali Gerino, qui attestent qu'ils n'ont aucun conflit d'intérêts avec le projet de document d'urbanisme faisant l'objet du présent avis.

Conformément aux articles R104-23 et R104-24 du Code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie le 13 avril 2017.

Synthèse de l'avis

Le territoire du SCoT rural et enclavé au nord du département du Lot, a su attirer de nouvelles populations pour maintenir une dynamique territoriale : il compte 1/4 de la population lotoise soit 45 750 habitants.

Le SCoT identifie les principaux enjeux environnementaux de ce territoire :

- préserver l'importante diversité de milieux naturels, de l'eau et des motifs paysagers ;
- contenir les processus d'étalement urbain résidentiel et d'érosion des centres-bourgs ;
- limiter les déplacements en articulant mieux l'organisation habitats/emplois/équipements.

Concernant la démarche d'évaluation environnementale, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) formule très précisément les objectifs qu'il se fixe en matière de développement durable.

Toutefois la MRAe regrette que les ambitions affichées, ne soient pas toujours retranscrites dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) qui présente des mesures souvent générales, non territorialisées renvoyant à des compléments ultérieurs à apporter dans le plan local de l'urbanisme et intercommunal de l'habitat (PLUiH).

Elle recommande donc de renforcer les mesures du DOO notamment sur les thématiques les plus importantes au plan environnemental :

- - en complétant la trame verte et bleue sur les secteurs non cartographiés, en expliquant par une notice méthodologique la manière dont celle-ci a été élaborée (notamment dans les secteurs agricoles), et en encourageant explicitement les documents d'urbanisme à contribuer à la protection et à la restauration des réservoirs de biodiversité et à la préservation des zones humides par des mesures de classements en zonages de protections (espaces boisés classés (EBC), zones A ou N indicées trame verte et bleue).
- - en répondant aux exigences du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui vise non seulement la préservation quantitative de la ressource en eau mais aussi l'amélioration de sa qualité, notamment en excluant les ouvertures à l'urbanisation dans les secteurs où les enjeux et niveaux de vulnérabilité sont trop importants ;
- - en incitant les collectivités à mener des opérations de protection stricte des zones humides en participant au maintien des boisements, des ripisylves, la préservation des haies et des zones tampons ;
- - en proposant des mesures de préservation de qualité paysagère plus précises pour certaines entités paysagères (crêtes, pentes, etc) et territorialisées (qualité paysagère et cohérence du bâti) sur la base de celles esquissées dans le diagnostic et dans le PADD et notamment pour les secteurs les plus touristiques (Rocamadour, Padirac, vallée de la Dordogne, etc.) ;
- - en se fixant un objectif de limitation de production de gaz à effet de serre plus ambitieux que ceux du PADD, notamment en utilisant le levier des transports en plus de celui des énergies renouvelables ;
- - en approfondissant la question des risques naturels, trop peu abordée dans le dossier ;
- - en clarifiant la consommation d'espace maximale prévue à horizon 2030 pour chaque type de milieu (naturel, agricole et forestier) en prenant en compte les principaux projets connus d'ampleurs (habitats, zones d'activités, parcs de loisirs, routes et voies, unités touristiques nouvelles, etc.)

Sur la forme, le dossier est dans son ensemble clair, pédagogique et bien illustré même si certaines améliorations formulées ci-après dans l'avis sont attendues.

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

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, l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Causses Vallées de la Dordogne (Cauvalor) est soumise à évaluation environnementale. En conséquence, elle fait l'objet d'un 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 MRAe¹ ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie².

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 couvre actuellement 79 communes (1 280 km²) au nord du département du Lot, regroupées au sein de six communautés de communes (pays du Haut Quercy Dordogne, pays de Saint-Céré, pays de Padirac, pays de Gramat, pays de Souillac-Rocamadour, pays de Martel).

Bien qu'enclavé, le territoire a su attirer de nouvelles populations pour maintenir une dynamique territoriale : il compte 1/4 de la population lotoise soit 45 750 habitants (INSEE 2013).

Les objectifs du SCoT sont les suivants :

- **préserver l'importante diversité de milieux naturels** (alternances de causses, terres alluviales et limoneuses, bocages, massifs forestiers, nombreux milieux aquatiques et zones humides dont la Dordogne et ses ripisylves, les prairies humides et karsts) qui constitue un fort enjeu environnemental. Mais cette mosaïque d'habitats est fragilisée d'un point de vue environnemental sous l'influence de plusieurs facteurs : endiguement et enrochement des cours d'eau, irrigation, drainage, surpâturage des milieux humides, régression du pastoralisme dû au vieillissement des exploitants, développement d'espèces envahissantes, pressions liées à l'anthropisation, etc..

Par ailleurs, le territoire du SCoT bénéficie d'une richesse patrimoniale bâtie et naturelle et d'atouts paysagers remarquables menacés par une banalisation progressive, mais qui contribuent à la qualité de vie, aux paysages, au tourisme et participent à l'identité du territoire et à son attractivité.

- **limiter les impacts du vieillissement de la population en attirant et maintenant des actifs sur le territoire.** L'évolution démographique récente est positive mais modérée : les bassins de vie de Gramat, Biars-sur-Cère et Martel bénéficient d'une légère croissance (entre 0,4 et 0,6 % par an) tandis que Saint-Céré, Vayrac et Souillac voient diminuer leur nombre d'habitants (entre 0,9 et 0,2 % par an). Dans ce territoire menacé par un vieillissement accentué, l'arrivée de jeunes ménages actifs constitue donc un enjeu pour le renouvellement de la population.

¹ <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>

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

- **contenir les processus d'étalement urbain résidentiel et d'érosion des centres-bourgs.** Sur ce territoire rural, principalement maillé de bourgs et de villages (seules huit communes dépassent les 1 000 habitants et les plus grosses communes ne dépassent pas 4 000 habitants (Souillac, Gramat et Saint Céré), un processus d'étalement urbain résidentiel (pôle d'emploi de Brive-la-Gaillarde et pôles d'équilibres de Souillac, Martel, Vayrac, Biars-sur-Céré, Saint Céré et Gramat) contribue à vider les centres-villes et centres-bourgs au profit des premières et secondes couronnes.

Dans le même temps, la diminution de population a eu des conséquences sur les dynamiques résidentielles : le nombre de logements vacants a augmenté fortement depuis 1999, passant de 7,6 % à 10 % (plus de 3 000 logements) en 2013 (données INSEE). Si ces constructions neuves répondent à la demande, le rapport indique (p. 40) que les 4 800 nouveaux logements produits entre 1999 et 2013 ont également contribué à l'augmentation de la vacance en déséquilibrant l'offre.

- **limiter les déplacements en articulant mieux l'organisation habitats/emplois/équipements :** L'habitat individuel, majoritaire, la faible densité du territoire et la multiplicité des pôles d'emploi et de service induisent des déplacements quotidiens ayant des incidences négatives en termes de consommation d'espace et de déplacement par véhicule individuel (8 personnes sur 10). Le temps d'accès aux équipements reste donc un enjeu important sur ce territoire peu desservi par de grands axes structurants (à l'exception de l'A20). Le taux d'équipements et services apparaît suffisant et bien dimensionné pour répondre aux besoins courants mais un déficit commence à poindre dans le secteur de la santé tandis, qu'au contraire, le secteur scolaire semble progressivement surdoté compte tenu d'un taux de remplissage en baisse (78%).

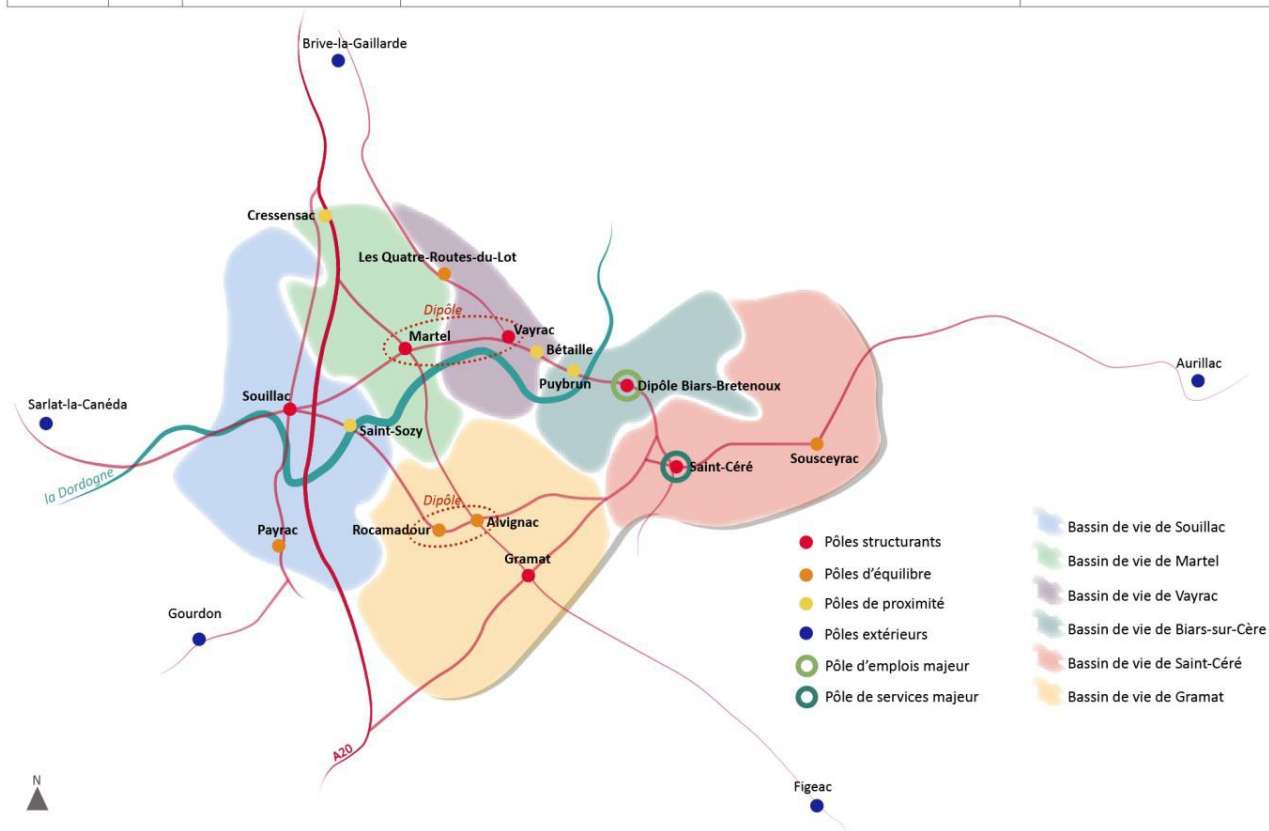
- **soutenir les secteurs économiques dynamiques du territoire :** Le secteur secondaire reste dynamique dans des pôles d'emplois regroupés au nord du territoire (pôle de Brive, Biars-sur-Céré et dans une moindre mesure Gramat) mais le renouvellement à terme de ces emplois (près de 3 000) suppose d'attirer et maintenir de jeunes actifs sur le territoire pour pallier au vieillissement. L'économie repose également sur une agriculture diversifiée (vignobles, élevages, vergers, etc) et en partie de qualité (labels, AOC, etc.) qui contribue, dans certains cas, à la stabilité de certains écosystèmes (pâturages extensifs maintenant les milieux ouverts ou semi-ouverts). Le tourisme (Rocamadour, Padirac, etc.) apparaît également comme un pilier de l'économie présente du territoire du SCoT (quatre zones de baignades dont trois sur la Dordogne – 4 000 lits, plus de 2 900 logements).

II.2. Présentation du projet de SCoT

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT est organisé autour de quatre chapitres :

- identifier, par l'état des lieux de 2015, les problématiques du territoire ;
- valoriser la ressource environnementale et le patrimoine au cœur des projets urbains ;
- contribuer à un développement économique équilibré ;
- structurer le territoire par un maillage territorial adapté et notamment par le développement des mobilités, d'un habitat et d'équipements adaptés aux besoins .

Le PADD manifeste la volonté de passer progressivement à un autre modèle de développement « adapté aux besoins du 21^e siècle » au profit de la préservation de l'environnement, du cadre de vie et des paysages, favorisant une meilleure maîtrise de l'étalement urbain et de ses impacts en matière de consommation d'espace et de mobilités.



III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- la préservation des milieux naturels, des paysages bâtis et naturels, et de la ressource en eau ;
- la maîtrise des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre ;
- la maîtrise de la consommation et de l'artificialisation des espaces naturels, forestiers et agricoles ;

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, et R.141-2 et R.141-3 du code de l'urbanisme (CU).

La MRAe considère que le rapport d'évaluation environnementale du projet de SCOT reprend l'ensemble des attendus réglementaires.

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

Sur la forme, le dossier est, dans son ensemble clair, pédagogique et bien illustré, bien que perfectible :

- le résumé non technique aurait mérité d'être davantage illustré par des cartes et tableaux de synthèse ;

- les légendes de l'atlas cartographique de la trame verte et bleue ne correspondent pas toujours aux illustrations ; de plus, l'adjonction de repères administratifs et toponymiques en faciliterait l'emploi ;
- des tableaux de synthèses et une hiérarchisation des enjeux relevés seraient bienvenus à la fin de tous les chapitres du diagnostic, où quelques cartes sont illisibles car trop petites ;
- les thématiques développées dans l'état des lieux, bien que complètes, restent encore souvent cloisonnées : des cartes croisant et territorialisant les enjeux déjà connus auraient permis de localiser les secteurs sensibles à l'urbanisation ;
- l'analyse des incidences environnementales aurait pu faire l'objet d'une présentation dans un format de tableau unique pour en faciliter l'appropriation ;
- des précisions méthodologiques seraient appréciables pour permettre de mieux comprendre les évolutions du périmètre du SCoT (79 communes au lieu des 83 initiales) et les mises à jour qui en ont découlé, et pour expliquer les choix retenus pour l'élaboration de la trame verte et bleue ;
- le plan d'aménagement et développement durables et le document d'orientation et d'objectifs n'étant pas référencés de la même manière (chapitres différents pour une même thématique), l'ajout d'un tableau de correspondance faciliterait la lecture et la comparaison des deux documents.

La MRAe recommande que le rapport de présentation soit amélioré pour une meilleure information du public en tenant compte des remarques formulées ci-dessus et notamment en :

- ajoutant des éléments méthodologiques ;
- concluant l'ensemble des chapitres par des tableaux de synthèse et des cartes croisant plusieurs thématiques.

L'analyse de l'articulation du projet avec les plans et programmes mérite des compléments :

- à l'exception des mesures liées à l'assainissement des eaux usées et pluviales qui sont bien traitées, certaines orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ne sont pas déclinées (A2, A 19, B24) ou non prises en compte (A 38, B2, B5, C5).
- la compatibilité avec la charte du parc naturel régional des Causses du Quercy mérite d'être précisée. En effet, les principales dispositions, notamment cartographiques, de la charte doivent être transposées dans le DOO (intégration des sites naturels majeurs de la trame verte et bleue, des bocages, zones humides, report des coupures d'urbanisation, etc.)
- la compatibilité avec le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) est affichée mais les mesures du DOO auxquelles le tableau renvoie sont elles-mêmes à décliner dans un document ultérieur. Il en ressort l'absence de démonstration véritable de la compatibilité, notamment par rapport aux objectifs que se fixe le SRCAE.

La MRAe estime que l'analyse de l'articulation du SCoT avec le SDAGE Adour-Garonne, la charte du parc naturel régional et le SRCAE mérite des précisions.

Il conviendrait d'actualiser les données du diagnostic, certaines informations étant basées sur des données anciennes : références démographiques basées sur des périmètres hétérogènes (79 ou 83 communes selon les chapitres), affichages démographiques hétérogènes d'une page à l'autre, références au SDAGE 2010-2015 au lieu du SDAGE 2016-2021, etc...

En ce qui concerne l'ambition touristique du territoire, le diagnostic aurait mérité une analyse plus approfondie de ses effets en matière de consommation d'espace (évaluation de l'offre et des besoins), d'atteinte à la biodiversité et des pressions sur les paysages ou la ressource en eau.

La MRAe recommande d'actualiser et uniformiser les données de l'état des lieux dans l'ensemble des documents.

Pour faciliter l'appropriation de l'état des lieux, elle recommande de conclure chaque chapitre par un tableau de synthèse rappelant les principaux enjeux et hiérarchisant les enjeux environnementaux.

Elle recommande enfin de compléter l'analyse relative aux pressions liées au tourisme.

Concernant la démarche d'évaluation environnementale, le PADD formule très précisément les objectifs qu'il se fixe en matière de développement durable. Toutefois la MRAe regrette que les ambitions affichées, ne soient pas toujours retranscrites dans le DOO qui présente des mesures souvent générales, non territorialisées renvoyant à des compléments ultérieurs à apporter dans le PLUiH. Par ailleurs, l'absence d'information méthodologique sur la manière dont l'évaluation environnementale a été menée (démarche itérative, concertations avec les élus, etc.) ne permet pas de mesurer la manière dont le SCoT a évolué pour prendre en compte les enjeux révélés à l'issue du diagnostic.

Il en ressort que la partie « présentation des choix retenus » ne répond pas complètement aux attentes : à l'exception d'une présentation de scénarios alternatifs basés sur des hypothèses démographiques différenciées, le SCoT ne présente pas de véritables propositions d'aménagements alternatifs.

L'analyse des incidences environnementales est bien présentée pour la partie Natura 2000 : les principales caractéristiques des zones, la vulnérabilité, les menaces ou pressions pesant sur les sites ainsi que objectifs des DOCOB sont rappelés dans des tableaux synthétiques.

En revanche, le bilan des incidences sur Natura 2000 est présenté de manière linéaire dans un texte qui n'est pas toujours exact dans ses conclusions. Par exemple, le rapport conclut que la mesure 6.3.3 du DOO permet de s'assurer de la bonne intégration des zones d'activités envisagées dans la mesure où « leur aménagement sera précédé d'une étude d'impact environnementale », ce qui n'est pas exact. Par ailleurs, la rédaction des mesures du DOO (mesures 4.1.1, 4.1.2, 9.1.3, etc.), très générales (« devra tenir compte »), ne garantissent en rien la préservation effective des sensibilités environnementales par les documents de rang inférieur.

Seule la partie 3, relative aux zones d'aménagement, analyse précisément, cartographie à l'appui, les incidences potentielles des zones d'activités du SCoT sur l'environnement. Un travail identique est souhaitable sur les zones déjà prévues à l'urbanisation dans les PLU qui figurent sur la carte de la trame verte et bleue. A défaut, ce bilan aurait dû être réalisé pour les autres projets connus d'envergure comme le linéaire de la voie verte, la voie d'avenir, les unités touristiques nouvelles d'importances et parcs de loisirs prévus au SCoT.

Les indicateurs de suivi sont perfectibles. Bien que clairs, ils sont peu opérationnels car renvoient trop souvent à des informations contenues dans le rapport de présentation sans précision des pages concernées et à l'élaboration du futur PLUi. Les sources de données ne sont pas toutes renseignées. Certains indicateurs de suivi pourraient être améliorés³.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences environnementales par une analyse plus ciblée des conséquences des projets d'envergure, sur le modèle de ce qui a été produit pour les zones d'aménagement concertées.

Elle recommande, par ailleurs, de corriger les conclusions relatives aux études d'impacts environnementales qui ne sont pas systématiques pour tous les projets.

La MRAe recommande que la partie « présentation des choix retenus » du rapport de présentation soit complétée en expliquant comment la démarche itérative a été menée et en présentant les scénarios d'aménagement alternatifs examinés au cours de l'élaboration du SCoT.

Elle encourage l'amélioration des indicateurs de suivi.

³A titre d'exemple, il peut être consulté le document « indicateurs SCoT dans l'Hérault » http://www.herault.gouv.fr/content/download/18380/139454/file/indicateurs_SCoT_V15_avril_2016_internet.pdf

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

Les chapitres thématiques et mesures structurant le DOO (14 orientations déclinées en sous-mesures) ne correspondent pas aux quatre axes stratégiques et aux 17 fiches actions du PADD. Cette disposition ne facilite pas toujours la compréhension de la portée des prescriptions qui doivent traduire les principes retenus dans le PADD.

La MRAe considère, par ailleurs, que certaines imprécisions dans la rédaction des mesures et le renvoi fréquent à une déclinaison de celles-ci dans le futur PLUiH, dont le périmètre est identique à celui du SCoT, est susceptible de soulever des difficultés ultérieures pour le suivi de leur mise en œuvre.

V.1. Préservation des milieux naturels, de la ressource en eau et des paysages

V.1.1. Milieux naturels

Le territoire du SCoT présente un très grand intérêt en matière de biodiversité, avec notamment 9 sites Natura 2000 couvrant 9 % du territoire, 52 ZNIEFF de type 1 couvrant 15 % du territoire, la réserve naturelle régionale du Marais de Bonnefont, 4 espaces naturels sensibles, une réserve de biosphère, un arrêté préfectoral de biotope, 14 tourbières, 17 sites majeurs d'hivernation à chauves-souris. Le territoire du SCoT comprend 11 communes sur le périmètre du parc naturel régional (PNR) des Causses du Quercy, situé sur une entité naturelle et paysagère remarquable dont l'unité est fondée sur la géologie constituée d'un même socle karstique représentant 35 000 hectares sur les 185 500 du parc naturel régional des Causses du Quercy (20%).

L'élaboration du SCoT a été l'occasion de réaliser un travail précis d'identification de la trame verte et bleue (TVB) qui a permis de cartographier les cœurs de biodiversité et les continuités écologiques des principaux milieux naturels du territoire (milieux aquatiques et humides, boisés, prairiaux, thermophiles, rocheux ponctuels et surfaciques, etc). Les obstacles aux continuités écologiques ont été identifiés sur la base des installations, infrastructures linéaires, et obstacles à « l'écoulement et à la continuité écologique » déjà inscrits dans les PLU approuvés. Ces derniers y sont répertoriés avec une finesse qu'il convient de saluer. Par ailleurs, l'intégration de cette cartographie au DOO (volet 3.2) qui rend l'application de la TVB « opposable » est également à souligner.

Néanmoins, la MRAe note que :

- la cartographie de la TVB fait apparaître des disparités de précision entre les territoires. C'est le cas, notamment, pour les Causses du Martel, le nord Bouriane par exemple, dont la trame n'a pas été représentée ;
- que l'échelle de cartographie indiquée n'est pas identique d'un document à l'autre (1/15 000 ème ou 1/25 000 ème) et qu'un repérage toponymique et administratif permettrait un usage plus aisé ;
- que l'absence de notice méthodologique ne permet pas de comprendre les choix qui ont permis d'élaborer cette trame verte et bleue (choix des corridors de milieux ouverts agricoles, largeurs des corridors, degré d'intégration du SRCE et de la trame verte et bleue du parc naturel régional).

La MRAe recommande de compléter la trame verte et bleue particulièrement sur les secteurs « vides », de préciser l'échelle cartographique retenue pour la TVB, et de mieux justifier son élaboration.

Un principe général de protection des espaces « naturels remarquables » et « des autres espaces naturels structurant la TVB » est énoncé, sans que ces notions ne soient précisées dans le DOO (mesures 1.1.2 et 1.1.3). Les mesures prévoient toutefois que des études complémentaires à l'échelle des documents d'urbanisme soient réalisées (mesure 1.1.1), que les projets urbains intègrent cette TVB dans le cadre d'OAP (mesure 1.1.4) et que les zones de conflits potentiels (mesures 1.2.1 à 1.2.4) soient identifiées, évitées, réduites ou compensées.

La MRAe estime que les mesures proposées dans le DOO restent trop générales pour répondre aux enjeux identifiés dans le PADD.

Elle recommande que le SCoT encourage explicitement les documents d'urbanisme de rang inférieur à contribuer à la protection et à la restauration des réservoirs de biodiversité et des zones sensibles.

Le SCoT pourrait , par exemple, inciter les documents d'urbanisme locaux à indiquer les zonages afin de mettre en évidence le caractère spécifique de la TVB, protéger les milieux sensibles (secteurs de pente, boisements, zones de nidification, zones humides, périmètre de protection de captages, etc) par des zonages protecteurs. Il pourrait également demander aux documents d'urbanisme de démontrer l'absence de sensibilités naturalistes pour les secteurs destinés aux aménagements, plutôt que la seule réalisation d'études préalables prévue par la mesure 1.1.1.

La prise en compte de la TVB dans les espaces agricoles fait l'objet d'une seule prescription très générale (5.4.1) qui renvoie la détermination des modalités de préservation aux documents d'urbanisme.

La MRAe recommande de préciser les modalités d'identification des espaces agricoles qui contribuent de manière stratégique à la trame verte et bleue.

Elle recommande également que les mesures du DOO soient complétées par des mesures plus opérationnelles qui contribuent à la préservation de cette TVB (par exemple par le rappel des mesures agro-environnementales, les mesures tampons prévues par le SDAGE et envisagées par le SAGE le long des cours d'eau, etc).

Elle recommande également d'inciter les PLU à prévoir, pour des raisons sanitaires, des zones tampons naturelles entre les secteurs d'urbanisation et les secteurs d'agriculture intensive employant des produits phytosanitaires.

V.1.2. La ressource 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 devant tenir compte de la disponibilité et de la protection de la ressource.

Dans le PADD, les principes de prise en compte de la ressource en eau sont précis et bien décrits (encouragement à une gestion plus économe de la ressource, adaptation des densités aux réseaux, maîtrise des eaux pluviales, protection de la ressource). La mesure 11.1.1 du DOO prévoit que les urbanisations futures en dehors des continuités de réseaux existants devront demeurer exceptionnelles et être justifiées par des enjeux forts ou des contraintes topographiques, environnementales ou agricoles.

Cependant, d'autres mesures du DOO (objectifs 4 et 11) qui concernent cette thématique ne traduisent pas tous les engagements du PADD. Par exemple, on ne retrouve pas les actions comme la détermination « de coefficients de biodiversité sur les zones sensibles aux ruissellements » (fiche actions 3 et 4) pourtant prévues dans le PADD.

De plus, au-delà de la seule préservation de la ressource, le projet ne répond pas aux orientations d'amélioration des écosystèmes aquatiques prévus par le SDAGE. Ce dernier encourage les SCoT à contribuer à la reconquête de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques.

La MRAe recommande que les mesures du DOO soient renforcées pour répondre aux objectifs du PADD mais également à orientations du SDAGE qui visent l'amélioration de la qualité de la ressource et pas uniquement sa préservation.

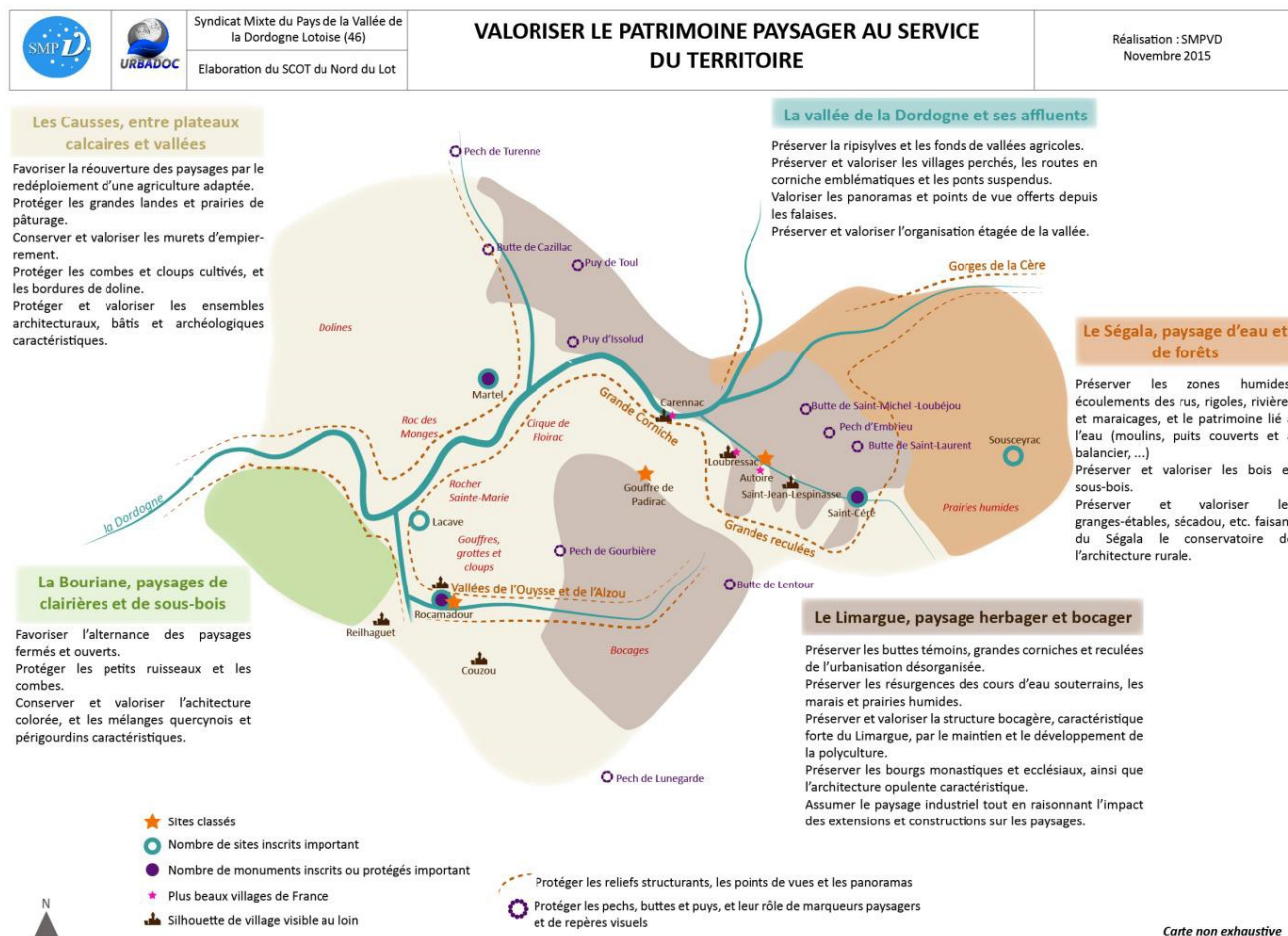
Par ailleurs, elle recommande que les mesures relatives aux réseaux d'eau soient intégrées au chapitre relatif à l'eau, pour une meilleure lisibilité.

Enfin, alors que le SCoT affirme que l'agriculture contribue favorablement à la préservation de l'environnement, il n'aborde pas la question des conséquences de certaines pratiques agricoles

pouvant induire des effets négatifs sur les milieux et notamment sur la ressource en eau et les zones humides.

La MRAe recommande que le SCoT incite explicitement les collectivités à mener des opérations d'inventaire, de protection ou de restauration de zones humides en portant ces objectifs en termes prescriptifs, et qu'il les incite davantage au maintien des boisements, ripisylves, haies et zones tampons dans les secteurs de milieux ouverts et semi-ouverts cultivés (objectif 5).

V.1.3. Les paysages



Le territoire du SCoT comporte des sensibilités importantes au plan paysager et patrimonial, qui sont bien caractérisées et présentées dans le diagnostic. Le PADD est formulé sous l'angle d'orientations spatialisées, des objectifs de qualité paysagère précis et contextualisés étant cartographiés par grands types de paysage (p.18). Le PADD identifie clairement les enjeux liés à la préservation des formes urbaines et précise le rôle joué par l'agriculture dans cette préservation.

Cependant, la carte des enjeux paysagers définis par le PADD est reproduite dans le DOO, sans que sa valeur prescriptive ou informative ne soit précisée et sans que les éléments de préservation des atouts patrimoniaux et des entités paysagères identifiés ne soient traduits dans les mesures du DOO. Certaines prescriptions mériteraient d'être plus précises en s'appuyant sur l'état des lieux et les cartes figurant dans le diagnostic.

Par ailleurs, le document ouvre la possibilité de développement d'énergies renouvelables mais ces dernières ne sont pas appréhendées en tant qu'éléments de construction d'un projet paysager territorial. Les mesures d'intégration paysagère spécifiques ne sont pas évoquées.

Le traitement paysager des entrées de ville est évoqué (mesure 4,2.3 « L'objectif sera de requalifier, lorsque cela est possible, les entrées de ville ») mais il reste flou et minimaliste en ne proposant aucune disposition permettant de résorber les points noirs existants.

La MRAe recommande de renforcer les mesures du DOO :

- en précisant le rôle attribué dans le DOO à la carte de valorisation du patrimoine paysager ;
- en proposant des mesures de préservation de qualité paysagère plus précises et territorialisées pour certaines entités paysagères (crêtes, pentes, etc) sur la base de celles esquissées dans le diagnostic et dans le PADD ;
- en proposant des mesures de protections spécifiques pour les éléments à forts enjeux patrimoniaux (Rocamadour, Padirac, vallée de la Dordogne, etc.). Elle recommande que l'analyse des incidences paysagères des principaux aménagements prévus ou permis par le SCoT, en particulier les énergies renouvelables, soit approfondie.

V.2. Énergie, climat et risques naturels

Le PADD identifie la nécessité de s'engager dans une meilleure connaissance des conséquences du réchauffement climatique sur son territoire afin d'en « prévenir et atténuer » les effets. Pour ce faire, il aborde la question des risques naturels sous l'angle des évolutions liées aux changements climatiques.

Ainsi, concernant la prise en compte effective des risques naturels (crues, variations climatiques importantes), le DOO renvoie la connaissance de l'aléa à une identification ultérieure et à la mise en œuvre d'indicateurs de suivi dans les 3 ans suivant l'approbation du SCoT.

La MRAe constate que cette thématique est traitée de manière succincte alors que dans certains secteurs, elle contribue à définir les choix d'ouverture à l'urbanisation ou de préservation de certains espaces naturels comme les champs d'expansion des crues.

La MRAe recommande que la thématique des risques naturels fasse l'objet d'un traitement indépendant de la problématique du changement climatique, le territoire étant d'ores et déjà exposé à certains risques qu'il importe de prendre en compte au travers de mesures adaptées dans le DOO.

En matière d'énergie, le DOO prévoit des mesures de développement de certaines énergies renouvelables (chauffage bois collectif, solaire, centrales photovoltaïques). Le DOO précise que la production d'énergies renouvelables devra se faire dans le respect des autres enjeux du territoire (paysagers, agricoles et environnementaux).

Toutes les énergies renouvelables ne soient pas évoquées : l'éolien, la biomasse, l'énergie géothermique, l'énergie hydroélectrique sont passés sous silence. Par ailleurs, les engagements principaux sont renvoyés à une déclinaison ultérieure dans d'autres documents (notamment le plan climat air-énergie territorial), ce qui ne peut être entièrement satisfaisant. Leur déclinaison dans le DOO fait l'objet de mesures générales non territorialisées.

La MRAe recommande d'identifier les secteurs les plus favorables à l'implantation des différents types d'énergies renouvelables au regard des enjeux environnementaux, agricoles et paysagers.

Pour améliorer l'empreinte écologique du territoire, le PADD pose comme principe de ne pas rejeter plus de CO₂ en 2030 qu'en 2015 en limitant les transports par route (63% des gaz à effet de serre), les rejets des secteurs tertiaires (9%) et de l'habitat (17%) par la rénovation, l'évolution des modes de chauffages, le développement de formes urbaines plus compactes et d'habitats bioclimatiques.

La MRAe note que le DOO ne reprend pas cet engagement du PADD. Par ailleurs, le SCoT est moins ambitieux que les objectifs fixés par le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) à échéance 2020.

La MRAe recommande a minima que l'objectif « de ne pas rejeter plus de CO₂ en 2030 qu'en 2015 » soit repris et transposé dans le DOO. Elle suggère fortement que des objectifs plus ambitieux soient fixés pour contribuer à la réduction des gaz à effet de serre à l'échelle régionale.

V.3. Maîtrise de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols

Afin notamment de lutter contre l'étalement urbain, le DOO se fixe comme objectif de « construire mieux mais pas moins » tout en préservant le cadre de vie, enjeu essentiel pour attirer des actifs et contribuer au ralentissement du vieillissement de la population. Il s'agit de revitaliser certains territoires paradoxalement pourvus en emplois et bien équipés mais à démographie vieillissante.

Pour atteindre cet objectif, le SCoT prévoit (objectif 9) le maintien, à horizon 2030, du poids démographique constaté en 2015 dans chaque pôle de bassin de vie : 5200 logements neufs doivent permettre d'accueillir 5680 habitants supplémentaires.

La MRAe recommande que les études complémentaires permettent de qualifier et quantifier la demande en logements avant de proposer de nouvelles offres d'habitat consommatrices d'espaces. Par ailleurs, rien n'est dit dans le DOO sur le devenir des logements vacants nombreux dans ces secteurs et pour lesquels des solutions et une ambition de mobilisation pourraient être fixées.

Certaines mesures proposées de maîtrise de la consommation d'espace déclinées dans le DOO vont dans un sens positif avec un affichage des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace par secteur géographique (DOO, p.114), la priorisation de la densification des espaces déjà urbanisés (9.1.3), l'affichage d'objectifs de densités moyennes minimales à l'hectare (6 à 10 logements à l'hectare) ventilé par secteurs géographiques (mesure 9.1.2 et DOO, p.125).

Cependant, certaines orientations du SCoT doivent encore être complétées et mieux justifiées.

Concernant la modération de la consommation foncière « agricole », le DOO apparaît comme très permissif par rapport aux ambitions affichées dans le PADD. La diminution prévue de consommation de terres agricoles est de 33 % par rapport aux années 2000-2012 dont la consommation annuelle moyenne était de 56,7 hectares (680 hectares - DOO, p. 37). Mais la réalité de cet objectif interroge à plusieurs titres :

- le SCoT prévoit une mobilisation foncière de 37,7 hectares annuels de terres agricoles sur une durée et une surface totale qui reste à préciser. il conviendrait que le DOO précise dans le chapitre 5, si l'enveloppe foncière de 37,7 hectares par an ne concerne que l'habitat ou si elle englobe les zones d'activités, les infrastructures et autres projets dont le DOO devrait afficher, par ailleurs, les besoins fonciers . Par ailleurs, il s'agit de préciser la consommation foncière maximale prévue à horizon 2030 (tableau du DOO, p.114)
- l'objectif affiché de "réduction de 50% de l'artificialisation des terres agricoles sur les terroirs à forte valeur agronomique» (mesure 5.1.2) semble difficile à concilier avec les objectifs affichés ci-dessus. Ce point est à préciser. De plus, cela suppose que les terres concernées par cette mesure soient identifiées par le DOO.
- pour l'habitat comme pour les zones d'activités, un phasage aurait pu utilement être envisagé compte tenu des besoins déjà connus et des contraintes liées aux capacités des réseaux (assainissement des eaux usées et pluviales, eau potable, zones d'emplois desservies en transports, etc.).

Concernant la consommation d'espaces liées aux activités, le SCoT renvoie la réalisation de l'état des lieux des disponibilités foncières des zones d'activités aux documents d'urbanisme alors que celles-ci font l'objet d'une cartographie détaillée mais que les surfaces concernées méritent d'être précisées. Dans le même temps, il prévoit 104 hectares supplémentaires pour la création de parcs stratégiques auxquels s'ajoutent 15 à 20 hectares nécessaires pour des « activités de proximités et le développement local ». Deux zones d'intérêt régional « Parc du Haut Quercy » et Landes Biars et Gagnac sont également programmées (mesure 6.6.1) sans que leurs surfaces ne soient évaluées. Par ailleurs, en permettant l'ouverture du potentiel sur tout le territoire, le SCoT ne prévient pas les risques d'une concurrence territoriale à l'intérieur du périmètre du SCoT ;

l'absence de diagnostic précis (état des lieux des commercialisations, espaces disponibles, analyse des dynamiques économiques, etc) conduit à rendre le DOO peu prescriptif dans ce domaine où aucune consommation maximale n'est prévue pour les zones d'activités par bassins de vie.

S'ajoutent à ces consommations d'espaces :

- le développement de la capacité d'hébergement pour l'accueil touristique (objectif 8) qui passe par le développement des unités touristiques nouvelles UTN en zones de montagne notamment et l'extension possible des structures d'accueil existantes ainsi que le changement de destination des bâtiments agricoles. Mais le nombre de logements attendus et le nombre d'unités touristiques nouvelles concernées n'est pas précisé.
- les consommations d'espaces liées aux projets d'envergure et notamment les 97 km de voie verte (mesure 8.3.1) et celles liées aux projets de parcs de vacances ou de loisirs (mesure 8.4.1 - site d'Uxellodunum, thermes d'Alvignac et extension du golf de Montal) ainsi que les consommations d'espaces liées à la voie d'avenir de désenclavement de l'est du territoire et élargissement des routes existantes).

La MRAe constate que les consommations d'espaces naturels et forestiers ne sont pas abordés.

La MRAe recommande que les objectifs de consommation d'espaces soient mieux justifiés dans un tableau de synthèse unique (part des consommations des espaces agricoles, forestiers et naturels constatés et prévus / précision sur les consommations totales par typologies – zones d'habitat/zones d'activités et commerciales / part des réseaux de ces zones / autres surfaces prévues pour des équipements divers, affichage d'une consommation maximale à horizon 2030. Par ailleurs, les terres agricoles sur les terroirs à forte valeur agronomique bénéficiant de mesures de moindre artificialisation méritent d'être identifiées dans le DOO.

Elle considère que le DOO doit préciser le devenir des espaces naturels et forestiers en recommandant soit de les sanctuariser soit de fixer des objectifs maximaux de consommation de celles-ci avec des indicateurs de suivi adossés.

Elle recommande qu'une évaluation préalable des projets d'unités touristiques nouvelles soient réalisées ainsi que le prévoit la réglementation en vigueur (bilan de fonctionnement des UTN, nombre et nature des UTN prévues par le SCoT en extension ou création).

De même, l'implantation des projets d'envergure pourrait faire l'objet d'une première analyse des incidences potentielles de leur implantation par rapports aux sensibilités environnementales (risques naturels, implantation par rapport à la TVB, sensibilités paysagères , etc.).

Concernant les règles d'implantations urbaines fixée au DOO, certains sujets ne sont pas abordés :

- la résorption des logements vacants est affichée comme objectif prioritaire dans le PADD mais le DOO ne se fixe aucun objectif de résorption de la vacance ;
- concernant les « dents creuses », il conviendrait de définir plus précisément cette notion (p.30) 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 dans les espaces interstitiels importants ;
- une règle de constructibilité limitée des hameaux, souvent contributeurs de l'étalement urbain, pourrait figurer dans les mesures.

La MRAe recommande que la rédaction des mesures de limitation de l'étalement urbain soit affinée en précisant certaines notions (précisions sur les hameaux, part de résorption de la vacance, etc.).