



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
des Hautes Terres d'Oc (81 - 34)**

n° saisine 2018-6840
n° MRAe 2019AO05

AVIS N°2019AO05 adopté lors de la séance du 24 janvier 2019 par
la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie

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 24 octobre 2018 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 de schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Hautes Terres d'Oc, situé dans les départements du Tarn et de l'Hérault. L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie, réunie le 24 janvier 2019 à Montpellier, formule sur le dossier, en sa qualité d'autorité environnementale. Cet avis est délibéré collégalement par l'ensemble des membres présents: Philippe Guillard, Bernard Abrial, Georges Desclaux, Maya Leroy et Jean-Michel Soubeyroux, La DREAL était représentée.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner.

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 3 novembre 2018.

Synthèse de l'avis

Le territoire des Hautes Terres d'Oc est un vaste territoire regroupant 36 communes de moyenne montagne, à cheval sur le Tarn et l'Hérault.

Le territoire souhaite répondre au principal enjeu identifié par la collectivité, qui est un enjeu de déprise démographique, économique et agricole. Il ambitionne pour contrer ces tendances de créer des conditions de croissance équilibrées autour d'une armature territoriale multipolarisée, d'accueillir plus de 3 000 habitants à l'horizon 2037, de renforcer les services et l'économie, et de développer le tourisme tout en s'appuyant sur la richesse de son patrimoine bâti et naturel.

. La MRAe estime que l'évaluation environnementale doit être approfondie, tout particulièrement sur:

- le scénario de développement qui induit une pression forte sur l'environnement dans des espaces de grande valeur évologique;
- la consommation d'espace, dont la maîtrise devrait être mieux assurée par des dispositifs encadrant et phasant les ouvertures à l'urbanisation dans les documents d'urbanisme locaux;
- l'analyse des incidences environnementales, qui ne sont pas suffisamment spcialisées et hiérarchisées.

En l'état du dossier, la préservation de l'environnement du point de vue naturaliste et paysager n'est pas démontrée sur les sites où le SCoT porte des projets localisés, à savoir les 11 sites dédiés à des créations d'unités touristiques nouvelles (extensions de campings) et les rives des lacs pour lesquelles le SCoT propose de lever l'ensemble des contraintes d'inconstructibilité.

De manière générale, la préservation des éléments structurants en termes de biodiversité gagnerait à être renforcée ainsi que les perscriptions permettant de limiter l'exposition des populations aux risques naturels et aux nuisances pouvant avoir des incidences sur la santé humaine.

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

Avis détaillé

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

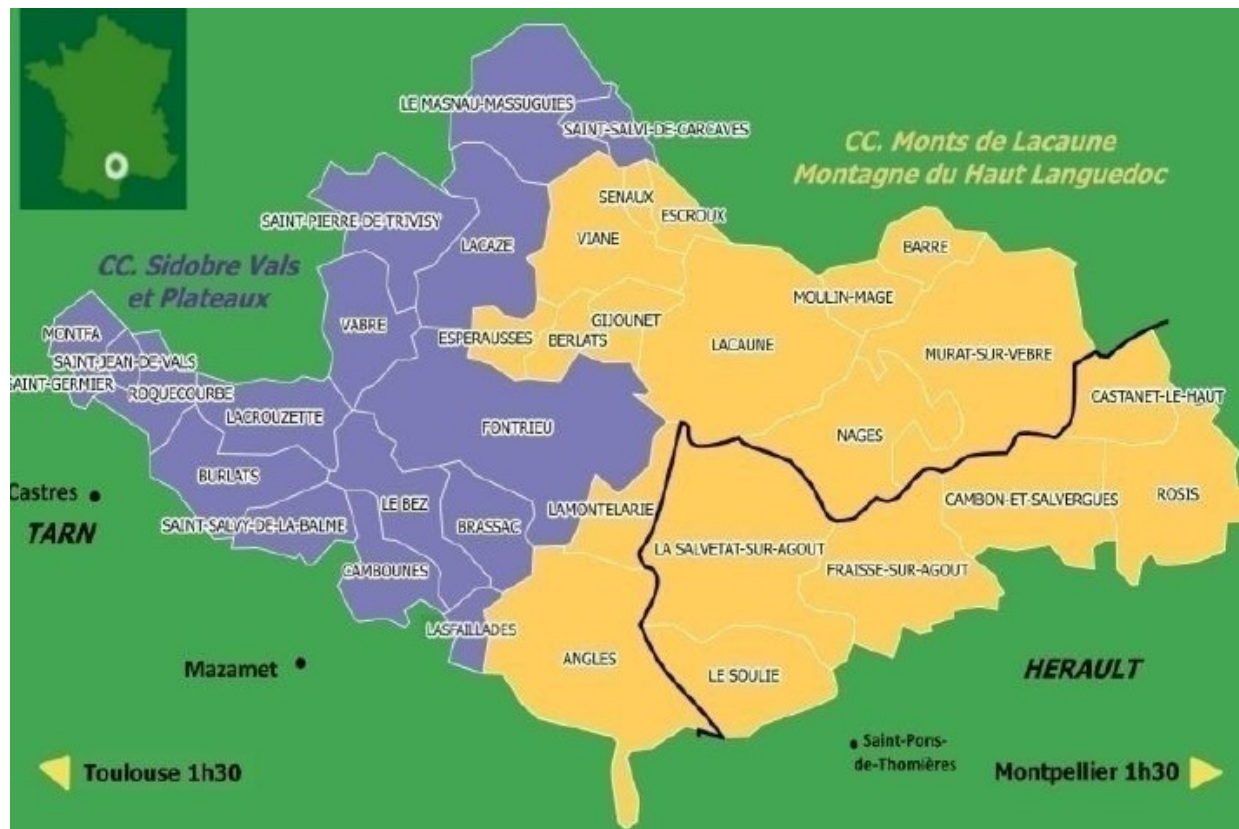
Conformément à l'article R. 104-7 du code de l'urbanisme, l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Hautes Terres d'Oc est soumise à évaluation environnementale systématique. Elle fait en conséquence l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie.

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe¹.

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

Le territoire du SCoT des Hautes Terres d'Oc regroupe 36 communes, à cheval sur les départements du Tarn et de l'Hérault. Le territoire est organisé en deux communautés de communes : les Monts de Lacaune Montagne du Haut Languedoc à l'est, et le Sidobre Vals et Plateaux à l'ouest.



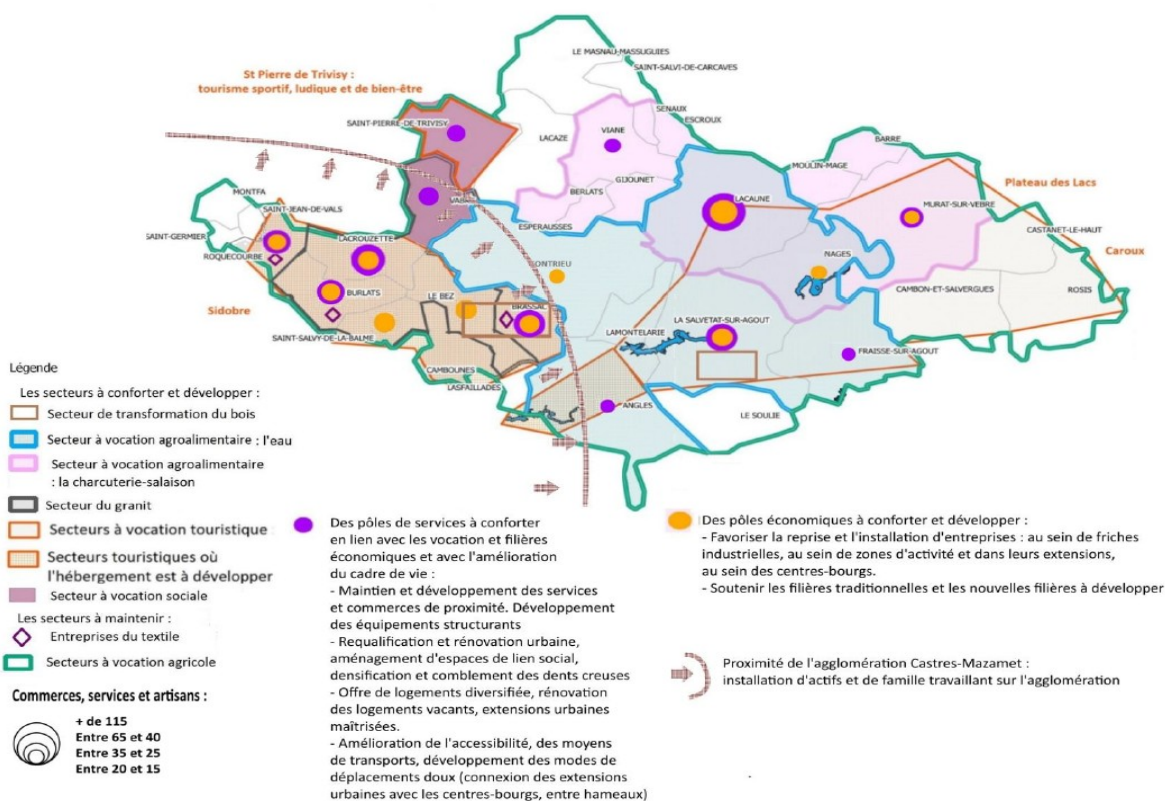
Cartographie issue du rapport de présentation

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

La richesse écologique du territoire est attestée par la présence de 8 sites Natura 2000, 63 zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1, 7 ZNIEFF de type 2², essentiellement sur les vallées du Gijou et de l'Agoût, les zones humides et les tourbières, les milieux secs ou rocheux de l'Espinousse, du Caroux et du Somail et les forêts remarquables des Monts de Lacaune. Le territoire comporte également un arrêté préfectoral de protection de biotope³. Le territoire compte également des sites à forte valeur patrimoniale avec 17 sites classés et 19 sites inscrits. La forêt occupe plus de 60 % du territoire et tend dans certains secteurs à gagner du terrain sur l'agriculture. La place de l'agriculture, notamment de l'élevage, est reconnue à travers plusieurs labels ; elle participe également de manière importante au maintien des continuités écologiques. Particulièrement riche en eau, les Hautes Terres d'Oc bénéficient d'un réseau hydrographique très important irriguant tout le territoire et permettant une production d'eau de source et d'eau minérale de dimension nationale.

Territoire rural de moyenne montagne, situé au cœur du parc naturel régional du Haut-Languedoc et le couvrant en quasi-totalité, les Hautes Terres d'Oc se caractérisent par une faible densité en matière d'habitat (17 hab/km²). Le territoire connaît, après plusieurs années de baisse, une relative stabilité démographique avec 20 812 habitants en 2015 (29 de plus qu'en 2010 - source INSEE). Cependant la répartition géographique de la population connaît d'importantes disparités ; alors que la partie centrale voit sa population décliner, la population a augmenté aux limites du territoire, à l'ouest en raison de la proximité de la ville de Castres, et sur la partie est du territoire.

Le projet de SCoT souhaite contrer ces tendances en créant des conditions de croissance plus équilibrées, en s'appuyant sur les vocations économiques du territoire, son attractivité et l'amélioration de son cadre de vie : il s'agit d'accueillir la population et de renforcer les services et l'économie prioritairement autour des 2 pôles intermédiaires que sont Lacaune et Brassac, ainsi que sur 14 pôles de proximité, et de développer le tourisme.



Carte de l'armature territoriale issue du PADD

² Le réseau Natura 2000 rassemble les sites naturels ou semi-naturels de l'Union européenne ayant une grande valeur patrimoniale pour la faune et la flore exceptionnelle qu'ils contiennent, au titre de la directive « oiseaux » ou de la directive « habitats » ; les ZNIEFF de type 1 sont des secteurs caractérisés par la présence d'espèces ou de milieux rares, remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel ; les ZNIEFF de type 2 correspondent à de plus grands ensembles que les précédentes, d'une grande richesse sur le plan naturel.

³ L'arrêté protège l'habitat naturel -le biotope- abritant une ou plusieurs espèces animales ou végétales sauvages et protégées. Il s'agit du biotope de la Peyroutarié, du Fourcat d'Héric et du Mascar, sur la commune de Cambon-et-Salvergues.

II.1. Le projet de SCoT porte quelques projets d'aménagements déjà localisés, notamment à des fins touristiques. Il ambitionne l'accueil de 3 211 nouveaux habitants d'ici 2037, en faisant le choix d'une croissance démographique annuelle de 0,72 %. Pour cela, 3 383 logements (2 964 neufs) sont prévus, nécessitant 366 ha en extension de l'urbanisation (564 ha avec application d'un coefficient de rétention de 1,5).

II.2. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- la maîtrise de la consommation des espaces naturels, forestiers et agricoles, et l'artificialisation des sols;
- la préservation des milieux naturels et des paysages ;
- la maîtrise des déplacements, des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre ;
- la prise en compte des risques ;
- les incidences sur la santé humaine.

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

III.1. Caractère complet

Le rapport de présentation aborde l'ensemble des éléments attendus au titre des articles L.104-4, L.141-3 et R.141-2 et R.141-3 du code de l'urbanisme, relatifs au contenu de l'évaluation environnementale d'un SCoT. Bien illustré et agréable à lire, il permet d'appréhender la structuration du territoire et ses principaux enjeux ainsi que le projet proposé. Le résumé non technique de l'évaluation environnementale est clair et facilement accessible.

Dans son contenu le rapport de présentation appelle néanmoins les observations ci-après.

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

L'état des lieux est constitué d'un diagnostic socio-économique et d'un état initial de l'environnement regroupés dans un document unique, à partir de données diversifiées et récentes. Cependant les thématiques développées, bien que complètes, restent cloisonnées et n'aboutissent pas à une hiérarchisation et à une spatialisation des enjeux identifiés (cf infra). Par ailleurs l'échelle de certaines cartographies, par exemple sur les zones inondables, ne permet pas de situer les zones de sensibilités éventuelles.

La MRAe recommande de compléter significativement l'état initial par des focus sur les zones de sensibilités au regard des différents enjeux environnementaux, une synthèse et une hiérarchisation des enjeux environnementaux devant être pris en compte dans le SCoT.

L'analyse des incidences du projet sur l'environnement est insuffisante. Il manque une analyse localisée et croisée des enjeux environnementaux avec les projets de développement. Le dossier présente chaque thématique de manière indépendante, sans établir de lien entre par exemple les milieux naturels à préserver et les projets de développement touristiques portant sur ces milieux naturels. L'analyse des incidences sur les sites Natura 2000 omet d'indiquer que certains projets (rives des lacs et unités touristiques nouvelles -UTN) sont situés dans ou à proximité de ces sites.

Les incidences négatives potentielles n'ayant pas été identifiées, le projet de SCoT ne propose aucune mesure destinée à les éviter, réduire ou compenser (démarche ERC).

Les mesures ERC proposées dans le projet de SCoT sont contenues dans un tableau peu lisible du rapport environnemental⁴. Leur contenu se révèle trop peu précis pour pouvoir considérer qu'elles auront un véritable effet sur les incidences:

- il est indiqué que la préservation des continuités aux abords des cours d'eau est assurée, sans préciser de quelle manière, alors que par ailleurs le SCoT projette de lever certaines contraintes à l'urbanisation aux abords des lacs (cf infra);
- d'autres mesures, comme la priorisation de l'urbanisation dans les secteurs dotés d'un assainissement collectif, ou la compensation des aménagements sur les zones humides, ne sont pas reprises dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO), qui constitue pourtant la pièce opposable aux futurs documents d'urbanisme locaux.

Aussi, le rapport de présentation ne démontre pas la manière dont l'évaluation environnementale a conduit à une bonne prise en compte des enjeux environnementaux.

La MRAe recommande de compléter de façon significative l'évaluation des incidences au moyen d'analyses localisées sur les zones de projets, en particulier les rives des lacs et les UTN. Elle rappelle l'obligation d'étudier en particulier les incidences de ces projets sur les sites Natura 2000.

Elle recommande de préciser en fonction des incidences identifiées les mesures « éviter, réduire ou compenser » qui doivent également participer à la détermination des choix d'urbanisation, voire conduire à renoncer à certaines localisations (éviter) ou être reprises dans le DOO.

La justification des choix repose sur la comparaison entre 3 scénarios : un scénario « fil de l'eau », un scénario « bipolaire », concentrant l'urbanisation sur les deux villes principales que sont Lacaune et Brassac, et le scénario choisi, dit d'armature « multipolarisée ». Les motifs de ces choix sont bien explicités ; ils reposent sur les éléments mis en relief dans le diagnostic sur les caractéristiques du territoire.

Tel n'est pas le cas des projets localisés du SCoT : les 11 projets d'UTN⁵ et les rives des lacs pour lesquels le SCoT propose de lever les contraintes de constructibilité⁶ ne font l'objet d'aucune justification des sites retenus au regard des alternatives possibles et des enjeux environnementaux.

La MRAe estime indispensable de justifier les choix opérés au regard des enjeux environnementaux et des solutions de substitution raisonnables en matière de localisation des UTN et des projets d'aménagements de bords de lacs.

L'analyse de l'articulation expose de manière assez claire de quelle manière le PADD et le DOO répondent aux objectifs des principaux textes et documents applicables, nationaux, régionaux et locaux.

Il n'est cependant pas fait état des SCoT voisins, alors que le territoire des Hautes Terres d'Oc est sous influence des territoires limitrophes et que la cohérence de la trame verte et bleue, ou celle des équipements commerciaux, mériteraient d'être analysées en lien avec les territoires voisins.

⁴ Rapport d'évaluation environnementale, p.70 et ss.

⁵ Les unités touristiques nouvelles (UTN) sont définies par l'art. L.122-16 du code de l'urbanisme comme « Toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard ».

⁶ Art. L122-12 du code de l'urbanisme : « Les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares sont protégées sur une distance de trois cents mètres à compter de la rive. Toutes constructions, installations et routes nouvelles ainsi que toutes extractions et tous affouillements y sont interdits. Ces dispositions s'appliquent aux plans d'eau partiellement situés en zone de montagne. Peuvent toutefois être exclus du champ d'application du présent article : (...) Par un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, certains plans d'eau en fonction de leur faible importance.

Le dispositif de suivi repose sur un panel d'indicateurs qui recourent un grand nombre de thématiques du SCoT. La source des données est indiquée, ce qui procède d'une bonne méthodologie. Il manque cependant une valeur initiale permettant de les comparer dans le temps.

Cependant ces indicateurs souffrent du manque d'identification des risques d'incidences sur l'environnement. Par exemple, le suivi proposé du nombre de créations d'UTN devrait être complété par des mesures de suivi environnemental.

D'autres indicateurs comme ceux relatifs au suivi de la consommation d'espace mentionnent « la localisation » des permis accordés et le « zonage concerné des documents d'urbanisme », dans le but de s'assurer du respect de l'objectif de prioriser l'urbanisation dans la tâche urbaine. Cependant de tels indicateurs gagneraient à être précisés au regard de l'objectif poursuivi.

La MRAe recommande de compléter le dispositif de suivi après avoir complété l'évaluation des risques d'incidences du projet sur l'environnement. Elle recommande notamment de suivre l'incidence des projets de développement sur les milieux naturels particulièrement sensibles qui auront été identifiés à proximité des zones de projet. Elle recommande également de préciser le suivi de la consommation foncière pour pouvoir identifier, par exemple la densité résidentielle, ou la surface consommée d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

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

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

Scénario démographique

La collectivité souhaite relancer l'activité au moyen d'une politique ambitieuse de développement économique et d'amélioration du cadre de vie pour lutter contre l'exode rural. Aussi, les objectifs de croissance à partir desquels sont estimés les besoins en nouveaux logements sont clairement décrits comme ambitieux. La population du territoire a gagné 29 habitants entre 2010 et 2015, pour atteindre 20 812 habitants en 2015 (soit une évolution moyenne nulle- source INSEE). Le SCoT projette l'accueil de 3 211 nouveaux habitants d'ici 2037, ce qui représente une augmentation de plus de 15 % de la population actuelle, selon un taux de variation annuel de 0,72 %.

L'état initial s'attache à démontrer le potentiel de dynamisme du territoire en s'appuyant sur son tissu économique spécifique (filiales granit, bois, agro-alimentaire,...), ses potentialités en matière de développement du tourisme, ses actions passées et à venir en faveur de son développement (désenclavement par le numérique par exemple). Malgré cet effort de justification le scénario démographique est très élevé au regard de l'évolution constatée.

La MRAe note le caractère impactant du scénario démographique choisi, qui induit un fort besoin de constructions nouvelles et de manière générale une forte pression sur l'environnement.

Le manque de mise en cohérence des orientations prises avec celles des territoires voisins rend peu convaincantes les perspectives de développement retenues.

Consommation foncière globale

Au total, le projet de SCoT attribue 724 ha au développement de l'urbanisation, dont 198 ha de rétention foncière (366 ha de surface artificialisée pour l'habitat, 198 ha de rétention foncière pour l'habitat et 160 ha de surface pour le développement économique et les équipements de loisirs).

La prescription 28 relative à la maîtrise de la consommation d'espace ne précise pas que cette enveloppe comprend les espaces figurant dans la tâche urbaine, alors que cela ressort du rapport de présentation.

La MRAe recommande de compléter la prescription 28 du DOO en mentionnant que les superficies affectées au développement de l'urbanisation comprennent les espaces inclus dans l'enveloppe urbaine.

Maîtrise de la consommation d'espace à vocation d'habitat

Pour accueillir ces nouveaux habitants tout en répondant aux besoins actuels liés au desserrement des ménages (2,18 personnes par ménage en 2012), le projet de SCoT fixe à 3 383 le nombre de logements nécessaires (dont 2 843 neufs). Ce chiffre, supérieur au nombre de nouveaux habitants attendus, semble très élevé. La part des résidences secondaires en Hautes Terres d'Oc est toutefois importante, représentant entre un quart des logements sur la communauté de communes de Sidobre Val d'Agout, jusqu'à 2/3 des logements sur la communauté de communes de la Montagne du Haut-Languedoc.

Le diagnostic mentionne une part importante de logements vacants, principalement situés dans les centres bourgs ; mais leurs caractéristiques (étroitesse, faible luminosité, absence de sorties de type terrasse ou garage) les rendraient difficiles à réhabiliter et ne correspondraient pas aux besoins des habitants. Une telle affirmation mériterait d'être justifiée, alors même que le diagnostic a identifié un besoin de petits logements, un besoin de maintien des services dans les centres-bourgs et un besoin de valorisation du patrimoine bâti.

Toutefois la MRAe note que des actions sont bien envisagées pour réhabiliter le bâti ancien (cf infra), même si le diagnostic ne le prend pas en compte dans son bilan de logements.

Le projet de SCoT indique réduire la superficie moyenne de terrain par habitation à 1 237 m², ce qui reste élevé, et ne l'applique qu'aux seules surfaces en extension (P28). Sur cette base, le document d'orientations et d'objectifs (DOO) fixe une consommation maximale d'espaces en extension de l'urbanisation de 366 ha (564 ha avec la rétention foncière) sur 20 ans. Cette perspective est supérieure à la consommation constatée des 10 ans passés, estimée à 159 ha pour l'habitat. La consommation maximale annuelle pour l'habitat, fixée à 17,4 ha, dépasse également la consommation moyenne annuelle de 14,4 ha constatée sur la période 2004 à 2014. L'obligation de modération de la consommation d'espace n'est donc pas respectée..

La prescription 2 du DOO tend à privilégier la densification dans les bourgs des pôles de services et dans les principaux bourgs de hameaux, en priorité en comblement des dents creuses, densification des zones urbanisées et utilisation du bâti existant. Cette prescription mérite d'être renforcée en encadrant davantage les conditions d'extension de l'urbanisation, au moyen d'un phasage, mais aussi par des conditions de fond liées aux enjeux environnementaux (interdiction d'extension dans certains secteurs à déterminer du point de vue de leur richesse en termes de biodiversité, de leur caractère humide ou inondable, de leur intérêt paysager,...).

La MRAe estime qu'en l'état le projet de SCoT ne respecte pas l'obligation de limitation de la consommation d'espace contenue à l'art. L.141-3 du code de l'urbanisme.

Elle recommande :

- **de compléter le diagnostic par une étude des potentialités de réhabilitation du parc de logements vacants situés dans les centres-bourgs ;**
- **de réviser en fonction des résultats de cette étude le besoin en nouveaux logements ;**
- **de diminuer les perspectives de consommation foncière, ou, à défaut, de prévoir des phasages et des ouvertures conditionnelles à l'urbanisation pour mieux démontrer une maîtrise de la consommation foncière ;**
- **de diminuer la surface moyenne de terrain par logement ;**
- **de prescrire des conditions plus strictes aux extensions d'urbanisation, en imposant par exemple préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements collectifs.**

Maîtrise de la consommation d'espace à vocation d'activités

Le projet de SCoT prévoit l'extension de l'urbanisation sur 160 ha⁷ pour le développement économique et les équipements de loisirs, correspondant à des besoins déjà identifiés. Le DOO mentionne une consommation maximale de 3,9 ha/an, inférieure à la moyenne annuelle de 11,6 ha/an entre 2004 et 2014 ; cependant pour parvenir à cette moyenne, le DOO se fonde sur une superficie maximale de 81 ha pour ces activités, au lieu des 160 ha précédemment indiqués dans le rapport de présentation.

⁷ Chiffre mentionné dans le rapport de présentation, par exemple tome 2 p.71

Par ailleurs le DOO invite les documents d'urbanisme locaux à mobiliser le foncier de façon prioritaire dans les zones existantes sur une même commune, ce qui est positif mais serait renforcé si les dérogations au principe étaient mieux encadrées. Par ailleurs, le DOO prévoit la possibilité de créer de nouveaux sites économiques (prescription n°21) ; cependant, la création de ces nouvelles zones n'est pas encadrée.

La MRAe recommande de clarifier et préciser le scénario de consommation d'espace pour les activités et de le justifier dans le rapport de présentation.

Elle recommande d'encadrer dans le DOO les possibilités de création de nouvelles zones d'activités au regard des enjeux environnementaux, et de les positionner dans l'armature territoriale (localisation sur les pôles de services).

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

IV.2.1. Préservation des milieux naturels

Le projet de SCoT ne comporte aucune information sur les sensibilités naturalistes liées aux projets localisés à l'échelle du territoire, alors même qu'ils se situent dans ou à proximité de ZNIEFF et de sites Natura 2000:

- sur les 11 UTN structurantes, qui correspondent à des projets d'extension de campings existants ;
- sur les rives des lacs pour lesquelles le projet de SCoT lève la servitude d'inconstructibilité.

En l'état, le respect des sensibilités naturalistes du territoire ne semble donc pas assuré.

La MRAe rappelle l'obligation pour un document d'urbanisme soumis à évaluation environnementale stratégique de décrire les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan, ainsi que leurs perspectives d'évolution. Le diagnostic devrait donc être complété en ce sens tout particulièrement sur les 11 secteurs identifiés pour des UTN et sur les 4 lacs pour lesquels le projet de SCoT lève les contraintes d'urbanisation et d'aménagement le long des rives. A défaut les incidences du projet sur les enjeux naturalistes ne peuvent être analysés.

Le projet de SCoT a bénéficié du travail réalisé pour identifier la trame verte et bleue (TVB) du territoire du parc naturel régional, complété notamment par la concertation. Ce travail apparemment minutieux, dont la méthodologie est mentionnée, a permis d'identifier et de cartographier les continuités environnementales à une échelle précise.

Pour autant, ce travail, n'est pas suffisamment retranscrit dans le projet de SCoT.

La TVB exposée dans le rapport de présentation du SCoT, reprise dans un atlas dont la valeur juridique n'est pas précisée, se contente d'une retranscription minimale des réservoirs et corridors, sans reprendre par exemple les différents types de milieux du territoire (milieux boisés, milieux ouverts et agricoles, milieux rocheux, milieux humides et aquatiques), les zone-relais des corridors, et les cœurs de biodiversité dont le rapport de présentation fait état.

Les obstacles potentiels aux continuités écologiques ont été identifiés sur la base d'un simple report de la tâche urbaine augmentée de 50 m, sans identification des autres obstacles liés aux installations existantes (barrages, éoliennes,...) ou aux axes de communication, qui ne semblent pas avoir été étudiés.

L'échelle de la TVB opposable figurant au DOO (prescription n°71) ne permet pas de garantir une déclinaison satisfaisante de ses enjeux dans les documents de rang inférieur.

La MRAe recommande de compléter de façon significative l'atlas de la TVB du SCoT, en mentionnant :

- les différents types de milieux majeurs du territoire, les sous-trames et zones relais identifiées dans le diagnostic;

- les « cœurs de biodiversité » qui vont concentrer les objectifs de préservation ;
- les perturbations et obstacles aux fonctionnalités des continuités écologiques.

Elle recommande également de rendre opposable l'atlas de la TVB en le mentionnant expressément dans le DOO.

Le DOO renvoie à l'échelle locale le soin de décliner les éléments de la TVB (prescriptions n° 37) en rappelant des principes relatifs au déplacement des espèces (prescription n°38). Il autorise différents types d'aménagements et constructions dans l'ensemble des réservoirs de biodiversité et corridors écologiques, sans distinction selon la nature ou la valeur de ces espaces (prescription n°39). Il informe sur la possibilité d'introduire des classements spécifiques permettant d'identifier la TVB dans les zonages des documents d'urbanisme (recommandation n°49).

Ces dispositions ne distinguent pas la valeur des espaces à préserver et semblent insuffisantes pour pouvoir considérer que le DOO « fixe les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques », comme le prévoit l'article L.141-10 du code de l'urbanisme.

La MRAe recommande que les mesures du DOO soient complétées par un dispositif protecteur des éléments essentiels de la TVB, en interdisant toute artificialisation des cœurs de biodiversité, et en fixant aux documents locaux des modalités précises de préservation des espaces représentant le plus d'enjeux en termes de biodiversité.

La MRAe recommande par ailleurs le SCoT impose que les documents d'urbanisme adoptent systématiquement un zonage indicé protecteur des éléments essentiels de la TVB.

La cartographie des zones humides présentée dans le rapport de présentation⁸ ne comporte pas les espaces de fonctionnalité, ni les zones humides potentielles, identifiés dans le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Orb Libron. Par ailleurs, pour améliorer la lisibilité de l'état des connaissances des zones humides, les zones humides potentielles issues de pré-inventaires⁹ mériteraient d'être intégrées à la cartographie globale des zones humides.

La prescription P42 invite à compléter l'inventaire des zones humides, et renvoie à une étude ultérieure le soin de délimiter leurs zones d'alimentation dans les secteurs d'extension urbaine. Cette prescription gagnerait à préciser qu'il revient aux documents d'urbanisme locaux d'intégrer les données d'inventaires sur les zones humides ainsi que leurs zones de fonctionnalité, et de les préciser, comme prévu aux dispositions D38 du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne et 6B-O5 du SDAGE Rhône-Méditerranée.

La MRAe recommande de compléter la cartographie des zones humides en y ajoutant les espaces de fonctionnalité et les zones humides potentielles identifiés dans le SAGE Orb Libron. Elle recommande d'intégrer les zones potentielles issues de pré-inventaires à la cartographie des zones humides. Elle recommande également de préciser qu'il revient aux documents d'urbanisme de compléter l'inventaire des zones humides et l'étude des fonctionnalités de ces zones.

La préservation des zones humides est intégrée dans le DOO sous forme de prescriptions (prescription n°39 et 42) et de recommandations (recommandation n°49 précitée, qui informe les documents locaux sur la possibilité de classement spécifique). Ces orientations gagneraient à être renforcées en classant la totalité des zones humides en réservoirs de biodiversité et/ou les corridors écologiques dans lesquels les aménagements sont limités, mais aussi d'interdire tous travaux affectant le fonctionnement et les caractéristiques de la zone humide, y compris les exhaussements et affouillements de sols.

⁸ Livret 1, Etat initial de l'environnement, p.244

⁹ Livret 1 p. 294 : carte de pré-inventaire des zones humides des bassins versants de l'Agout amont, du Viau, de la Vèbre et du Gijou

La MRAe recommande de protéger de toute urbanisation et aménagement la totalité des zones humides ainsi que leurs secteurs de fonctionnalité.

IV.2.2. Préservation des paysages bâtis et naturels

Le PADD s'appuie sur les atouts paysagers et environnementaux pour développer l'attractivité de son territoire, et en fait le 2° axe de son projet, qui structure également le DOO. L'état initial s'appuie largement sur l'étude du parc naturel régional pour proposer une analyse détaillée des paysages naturels et bâtis du territoire.

L'agriculture, caractérisée par l'élevage extensif qui structure le paysage du territoire, se voit prise en compte dans le DOO qui incite par exemple les documents d'urbanisme locaux à conduire un diagnostic agricole (prescription n°29), mettre en place des zones agricoles protégées (recommandation n°22), ou encore veiller à ne pas enclaver les terres agricoles dans le cadre de la localisation des zones à urbaniser (prescription n°30). Les grands ensembles, éléments paysagers et points de vue principaux sont également identifiés et repris dans le DOO, qui encourage les collectivités à poursuivre la réflexion pour la mise en valeur des sites paysagers clés du territoire (recommandation n°26).

Les paysages de l'eau sont également identifiés comme une composante des paysages, les lacs étant perçus comme un outil de développement comme vu précédemment. Cependant l'évaluation environnementale ne comporte aucune information sur leur valeur paysagère. L'état initial se contente de montrer leur potentiel pour le tourisme mais la forte visibilité de certains d'entre eux n'est évoquée que dans le DOO. Le dossier ne propose aucune mesure destinée à traiter les incidences potentielles, de manière à assurer une véritable insertion paysagère aux projets.

La MRAe recommande de compléter significativement l'état initial et l'évaluation des incidences paysagères liée à la levée de l'inconstructibilité des rives des 4 lacs, et des 11 UTN, et de préciser les mesures d'insertion paysagère à mettre en place en fonction de ces analyses. A défaut les incidences du projet sur le paysage ne peuvent être analysées.

IV.2.3. Énergie et climat

Le diagnostic indique que le territoire du SCoT est à « énergie positive » en raison de son importante production en énergie renouvelable (EnR) principalement éolienne et hydroélectrique. Mais le territoire fait l'objet d'une consommation énergétique par habitant nettement supérieure à la moyenne nationale¹⁰ du fait de ses activités industrielles, de sa ruralité et de son climat rigoureux à certains endroits. Les consommations élevées des transports et du secteur résidentiel s'expliquent par le nombre élevé de maisons individuelles, dispersées, avec une forte proportion de logements anciens mal isolés et une forte dépendance à la voiture. Les coûts énergétiques du territoire ont été identifiés comme un enjeu, que le PADD ambitionne de fortement limiter (ambition de diminuer la consommation énergétique de 52 % d'ici 2050 par rapport à 2009), tout en développant de l'activité économique et de loisirs.

La MRAe relève favorablement l'ambition portée par le territoire des Hautes Terres d'OC en matière de transition énergétique, dont les objectifs pourront être pris en compte par les documents à venir.

Maîtrise de la consommation d'énergie

Le diagnostic indique que le secteur de l'industrie (41,1 % des consommations) suivi du secteur résidentiel (25,4 %) et des transports (24,3 %, en hausse) sont les plus gros consommateurs d'énergie. Pour parvenir à des objectifs ambitieux de diminution, outre l'armature territoriale, le projet de SCoT vise le secteur résidentiel en encourageant une planification urbaine durable, à travers plusieurs prescriptions et recommandations intégrant la question énergétique des bâtiments (recommandations n°62 à 66).

Plusieurs mesures visent à développer la rénovation thermique des bâtiments : encouragement à mener des opérations exemplaires de rénovation de bâtiments public (recommandation n°64), à

¹⁰ La consommation moyenne selon le diagnostic est de: 36,68 MWH/hab/an dans les Hautes Terres d'Oc et de 30,7 MWH/hab/an au niveau national.

conduire des opérations d'amélioration de l'habitat ancien (recommandation n°63), ou à autoriser les travaux de rénovation dans le respect des identités architecturales (prescription n°35). La MRAe note le côté positif de ces démarches dans les domaines de compétence du SCoT.

Développement des énergies renouvelables

Le projet de SCoT ambitionne de développer la production d'EnR, perçue à la fois comme un outil au service de la transition énergétique, mais aussi comme un levier de création d'emplois (50 emplois créés sur le territoire, soit 130 nouveaux habitants¹¹). Au vu des installations déjà réalisées le potentiel restant est, selon le diagnostic, limité pour l'énergie éolienne et hydroélectrique. Le projet ambitionne de développer principalement la méthanisation, le bois énergie et le photovoltaïque. Le DOO encourage ces différents modes de production d'énergie renouvelable dans les exploitations agricoles et les bâtiments publics (P47), ou encore sur les toitures et les ombrières de parking (P48). L'ambition du projet de SCoT serait toutefois renforcée par l'identification des contraintes et freins éventuels associées à ces modes de production, ainsi que les potentialités localisées de leur développement.

La MRAe recommande d'identifier les potentialités et les contraintes au développement des modes de production d'énergie renouvelable que le projet entend promouvoir, sur la base d'une analyse territorialisée des enjeux environnementaux.

IV.2.4. Les transports et déplacements

Le diagnostic montre une part écrasante des déplacements en véhicule individuel, allant jusqu'à 96 % pour les déplacements domicile-travail des résidents de communes rurales travaillant dans une autre commune. La collectivité explique que le contexte géographique rural et montagneux du territoire n'est pas favorable au développement des transports publics et des modes doux de déplacement. L'enclavement du territoire est cependant analysée comme un frein à son attractivité, pouvant être pallié en partie par le développement du numérique et par diverses actions des collectivités en matière de déplacements. Le SCoT cherche donc à limiter les déplacements, au moyen de l'armature territoriale qui vise à recentrer les populations sur les polarités et à revitaliser les centres bourgs, la multipolarité permettant de maintenir un accès aux services et équipements à 20 mn de route des lieux d'habitation.

La MRAe estime positives l'ensemble des mesures incitant à la localisation prioritaire des équipements dans les pôles de services, sur la base d'une réflexion préalable à une échelle intercommunale (prescriptions n°16 à 18). Il en va de même de l'implantation des activités industrielles et artisanales (prescription n°19) et des commerces (prescription n°20), invités à s'implanter dans les pôles économiques et zones d'activités existantes.

Toutefois, le diagnostic n'a pas hiérarchisé les polarités existantes, leurs potentialités de développement au regard des nécessités d'évolution du tissu existant, de leur sur ou sous équipement, de leur accessibilité en modes doux ou collectifs de transports, de la qualité urbaine et des espaces publics par exemple. Les objectifs de la collectivité en matière de qualité du cadre de vie et de limitation des déplacements, mais aussi de soutien aux activités économiques, mériteraient de se concrétiser par des choix, définissant des espaces d'activités stratégiques, et permettant de les renforcer. Le grand nombre de pôles de développement dans des secteurs éloignés des infrastructures de transport, et l'objectif modeste de réduction de la consommation d'espace, posent question à l'égard de l'objectif affiché de réduction des déplacements.

Le projet comporte différentes mesures pouvant contribuer à limiter les déplacements, ainsi:

- priorisation du développement de l'urbanisation dans les pôles desservis par les transports collectifs ou offrant une alternative à l'usage individuel de la voiture comme l'aire de covoiturage (prescription n°22) ;
- encourage la mise en place de circulations douces lors d'opérations de réhabilitation des pôles ;
- incite à la réflexion de création de liaisons douces en cas d'extension urbaine dans les communes de plus de 1 500 habitants (prescription n°23) ;

¹¹ PADD p.6, objectif n°1 : accueillir de nouveaux habitants grâce au développement économique et à l'amélioration du cadre de vie.

- recommande la desserte en transports en commun des zones d'activités (recommandation n°18).

Ces mesures restent très générales. Celles qui dépendent d'autres acteurs comme les autorités organisatrices des transports auraient pu être distinguées des prescriptions déclinables dans les documents infra tels que les PLU.

La MRAe constate que l'armature territoriale retenue, comportant plusieurs centralités secondaires, n'est pas favorable à la limitation des déplacements. Elle recommande conformément à la loi montagne, d'inciter de manière plus précise à la densification et à la localisation préférentielle des extensions urbaines ou villageoises près des espaces centraux des communes, en raison du manque de transports collectifs, et d'encadrer les dérogations à ce principe.

IV.3. Prise en compte des risques

Le risque inondation par débordement des cours d'eau ou rupture de barrage est important sur le territoire selon l'état initial et concerne la quasi totalité des communes. Plusieurs plans de prévention des risques inondation (PPRi) ont été approuvés, sauf sur les communes héraultaises des Hautes Terres d'Oc. L'importance du risque inondation en dehors des zones couvertes par les PPRi, la situation des zones d'expansion des crues au regard des projets de développement, et le ruissellement, sont autant de sujets sensibles que le projet de SCoT n'a pas étudiés. Les zones particulièrement vulnérables ou méritant d'être conservées comme champ d'expansion des crues ne sont pas croisées avec les secteurs envisagés de développement de l'urbanisation.

Les prescriptions du DOO en lien avec le risque inondation semblent très vagues:

- la prescription n°50 demande d'intégrer les zonages des PPRi : s'agissant de servitudes d'utilité publique s'imposant aux documents d'urbanisme, cette prescription semble apporter peu pour les communes dotées d'un tel document ;
- cette prescription recommande d'intégrer les zones d'expansion des crues sans préciser de quelle manière, ni avec quelles conséquences pour les zones de développement prévues; pour plus de clarté, elle pourrait être complétée d'une interdiction de toute urbanisation dans un champ d'expansion des crues.

Par ailleurs la recommandation R60 indique que les PLU peuvent obliger à réaliser une étude d'incidence pour tout projet d'imperméabilisation susceptible de provoquer ou d'aggraver les effets du ruissellement pluvial, ce qui ne semble pas légalement exigible d'un PLU. L'étude du risque relève en effet du document d'urbanisme et ne saurait être renvoyé au seul porteur de projet.

La MRAe recommande de compléter l'état des lieux sur le risque inondation au moyen de cartographies permettant de localiser le risque à l'échelle de l'ensemble des communes, y compris celles qui ne sont pas dotées d'un PPRi.

Elle recommande que les documents d'urbanisme identifient les champs d'expansion des crues afin de les préserver de toute nouvelle urbanisation.

Le territoire du SCoT, couvert en grande partie de forêts, est concerné par un risque important de feux de forêt. Mais la prescription 51 sur la prévention des feux de forêt semble peu opérationnelle pour les documents d'urbanisme à venir. Face à ce risque, le SCoT aurait pu prescrire des mesures appropriées en lien avec l'urbanisation projetée.

La MRAe recommande de formuler des prescriptions concernant la prise en compte du risque de feux de forêt et applicables à l'urbanisation projetée

IV.4. Prise en compte de la santé humaine

L'enjeu environnemental relatif à la santé humaine n'apparaît pas en tant que tel dans le projet de SCoT. Il fait pourtant partie des éléments pouvant soutenir l'ambition de qualité du cadre de vie et d'attractivité du territoire.

La qualité de l'air, globalement bonne sur le territoire selon le diagnostic, ne donne pas lieu à développement détaillé. Toutefois la question de la qualité de l'air ne renvoie pas seulement aux pollutions atmosphériques liées à la combustion (trafic routier, chauffage,...) et aux activités industrielles, mais elle touche aussi aux traitements phytosanitaires en zone agricole ainsi qu'à la dispersion des pollens allergisants.

Aussi, en complément des mesures relatives aux continuités écologiques, le SCoT peut recommander d'intégrer des espèces végétales locales et diversifiées à l'aménagement des haies et clôtures, ou aux aménagements paysagers, et contribuer ainsi à améliorer la santé des populations sensibles à certains pollens (cyprès, tuya,...).

La réduction de l'exposition des populations exposées à la pollution de l'air extérieur présente un enjeu sur le territoire du SCoT qui comporte à la fois des activités industrielles et une activité agricole importante, dont les caractéristiques mériteraient d'être davantage analysées.

Le SCoT peut notamment inciter à prendre cet enjeu en compte dans les choix d'implantation des habitations, des établissements sensibles ou des espaces de loisirs extérieurs par exemple.

La MRAe recommande d'intégrer la santé humaine dans les éléments d'attractivité de son territoire et d'inciter les documents à venir à la prendre en compte.

Le diagnostic indique que 5 communes sont concernées par des infrastructures de transport terrestre classées en catégorie 3, 4 et 5¹². Les nuisances sonores sont également identifiées dans les traversées de bourg par le passage de poids-lourds ; la collectivité renvoie à une étude ultérieure sur les centre-bourgs la réflexion à mener sur la limitation des nuisances induites par le trafic routier. Cependant au regard des projets de développement contenus dans le projet de SCoT une identification a minima de la situation actuelle et des points noirs éventuels en dehors des bourgs permettrait de ne pas aggraver la situation en exposant de nouvelles populations aux nuisances sonores.

La MRAe recommande de compléter l'état initial de l'environnement par un état des lieux précis des zones exposées aux nuisances sonores , pouvant potentiellement recouper des zones de développement de l'urbanisation, et d'intégrer si besoin dans le DOO des prescriptions d'évitement ou d'atténuation de ces nuisances .

¹² Les infrastructures de transport terrestre sont classées en 5 catégories selon leur niveau de bruit, la catégorie 1 étant la plus bruyante.