



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine sur le projet
d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT)
Haute-Corrèze Ventadour (Corrèze et Creuse)**

Dossier : PP-2019-7962

n°MRAe 2019ANA 95

Porteur du plan : Syndicat mixte du Pays Haute-Corrèze Ventadour

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 27 février 2019

Date d'avis de l'Agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine : 16 avril 2019

Préambule

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

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

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 15 mai 2019 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Étaient présents : Frédéric DUPIN, Hugues AYPHASSORHO, Gilles PERRON, Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK.

Chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

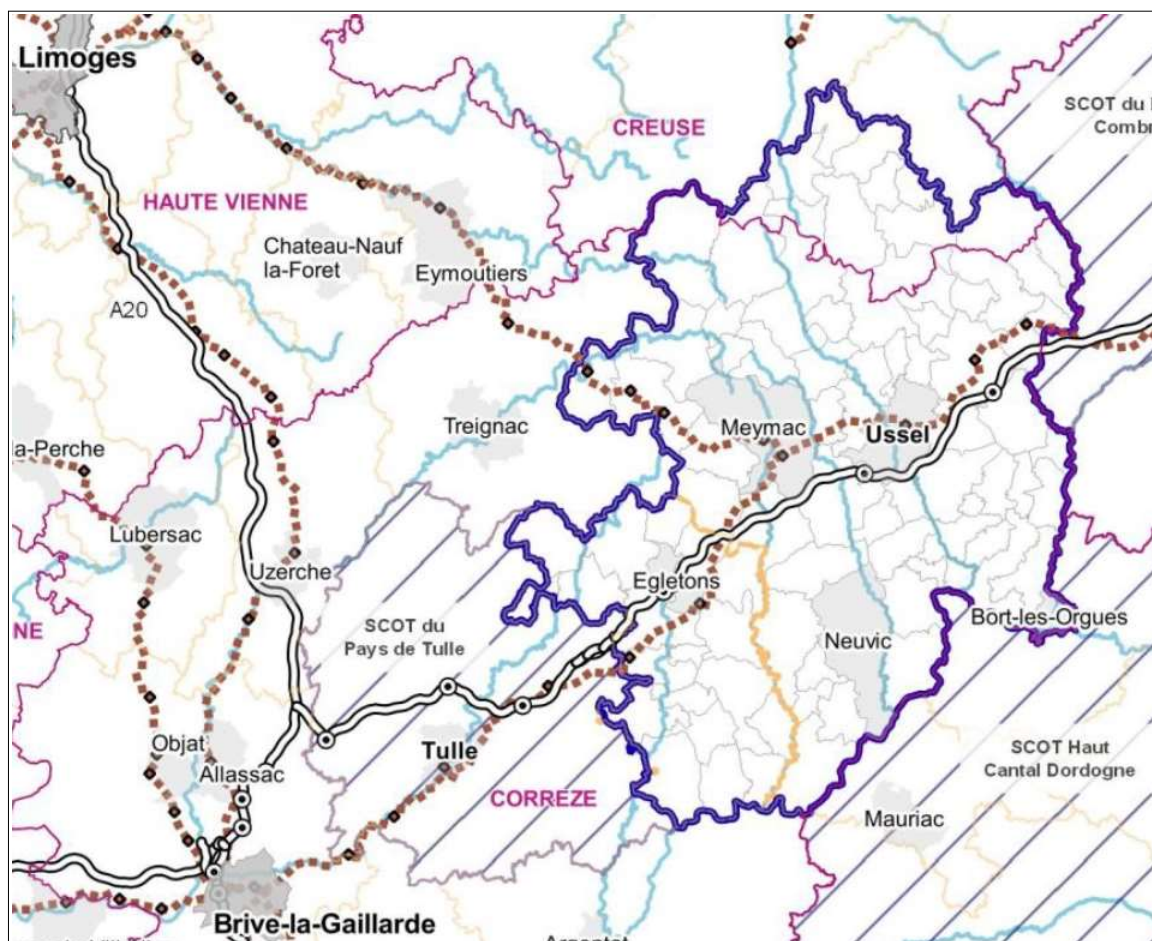
Étaient absents ou excusés : Thierry GALIBERT, Françoise BAZALGETTE.

Table des matières

I Contexte et objectifs généraux du projet.....	3
II Contenu du rapport de présentation et qualité des informations qu'il contient.....	3
A Diagnostic socio-économique.....	4
1 Structuration du territoire.....	4
2 Démographie.....	5
3 Logements.....	5
4 Transports et mobilités.....	6
5 Équipements.....	6
6 Activités économiques et emploi.....	7
B Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives de son évolution et analyse de la consommation d'espace.....	8
1 Milieu physique et hydrographie.....	8
2 Ressources et gestion de l'eau.....	8
3 Protections réglementaires et mesures d'inventaire des milieux.....	9
4 Réservoirs de biodiversité et corridors écologiques.....	9
5 Analyse de la consommation d'espaces.....	10
6 Analyse du potentiel de densification et de restructuration du territoire.....	11
7 Risques naturels et technologiques.....	11
C Explications des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientations et d'objectifs.....	11
1 Scénarios de référence.....	11
2 Structuration du territoire, projet démographique et développement de l'habitat induit.....	11
3 Densités et consommation d'espace à vocation d'habitat.....	12
4 Consommation et structuration de l'espace pour les activités économiques.....	13
5 Prise en compte de l'environnement.....	13
6 Compatibilité avec les documents d'ordre supérieur.....	14
III Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale.....	14

I Contexte et objectifs généraux du projet

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Haute-Corrèze Ventadour a été élaboré sur le périmètre actuel de deux communautés de communes, nées d'une importante réorganisation intercommunale entre septembre 2016 et janvier 2017. Il recouvre 91 communes situées dans les départements de la Corrèze (8 communes) et de la Creuse (11 communes). Le territoire du SCoT couvre une superficie de 2 280 km² et comptait environ 44 000 habitants en 2014.



Localisation du territoire du SCoT par rapport à la région Nouvelle Aquitaine (Source : Rapport de présentation)

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

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

La MRAe souligne la qualité d'ensemble du rapport de présentation, qui contient des synthèses partielles de qualité au sein de chaque partie, ainsi que de très nombreuses cartographies permettant d'appuyer le propos, facilitant ainsi l'appropriation des informations qui y sont contenues par le public.

Le contenu du rapport de présentation du SCoT répond formellement aux exigences des articles R.141-2 à 5 du Code de l'urbanisme.

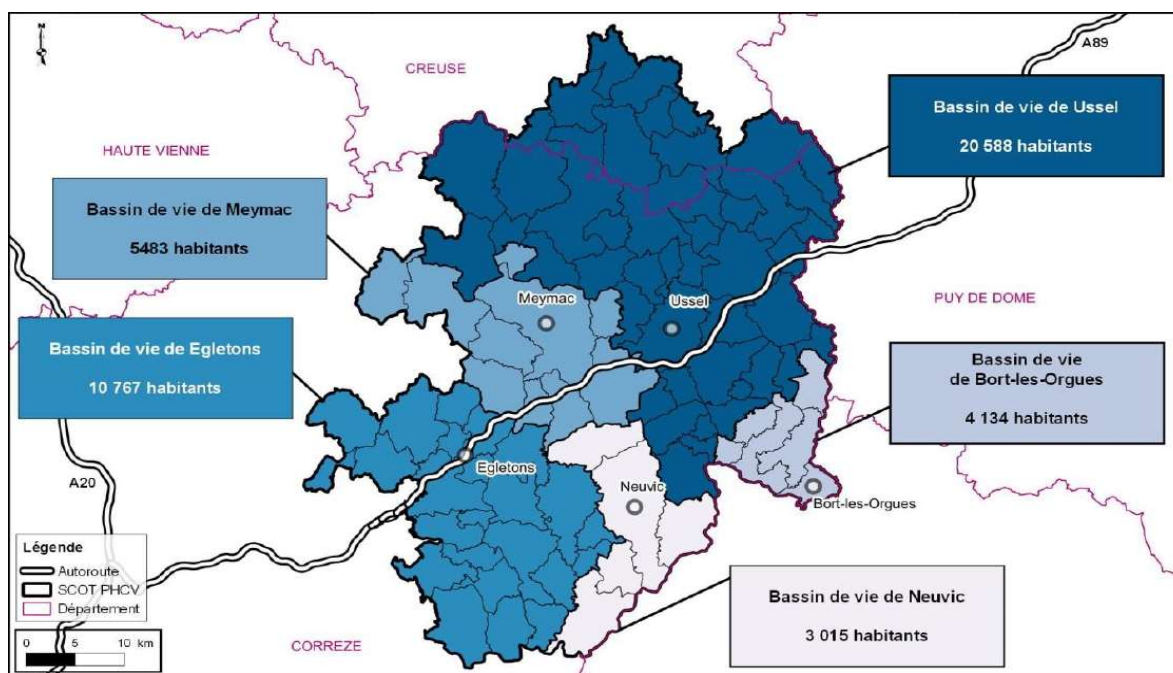
A Diagnostic socio-économique

1 Structuration du territoire

Le rapport de présentation fait état d'une absence de structuration importante du territoire du SCoT. En effet, alors que la superficie couverte est de près de 2 300 km², comprenant 91 communes et accueillant environ 44 000 habitants, seules quatre communes comptent plus de 2 000 habitants (Ussel, Égletons, Bort-les-Orgues et Meymac) et une seule entre 1 000 et 2 000 habitants. En outre, il est fait le constat de l'éloignement du territoire du SCoT par rapport aux grandes et moyennes agglomérations¹ ou aux métropoles². Cette situation particulière relativise l'influence de ces polarités sur le territoire du pays Haute-Corrèze Ventadour.

Le SCoT identifie Ussel comme principale polarité influente, Tulle constituant un second secteur d'attractivité, mais de manière marginale, pour la frange ouest du territoire. À ces polarités primaires, s'ajoutent des polarités secondaires, d'influence très locale, participant au fonctionnement et à la structuration du territoire.

Ces constats ont ainsi amené le syndicat mixte à faire le choix de travailler sur le territoire en utilisant l'échelle des bassins de vie, entité statistique plus adaptée aux espaces faiblement polarisés et de moins de 50 000 habitants. Les données de l'INSEE identifient ainsi cinq bassins de vie au sein du pays, les bassins de vie d'Ussel (20 500 habitants), de Meymac (5 500 habitants), d'Égletons (11 000 habitants), de Neuvic (3 000 habitants) et de Bort-les-Orgues (4 100 habitants).

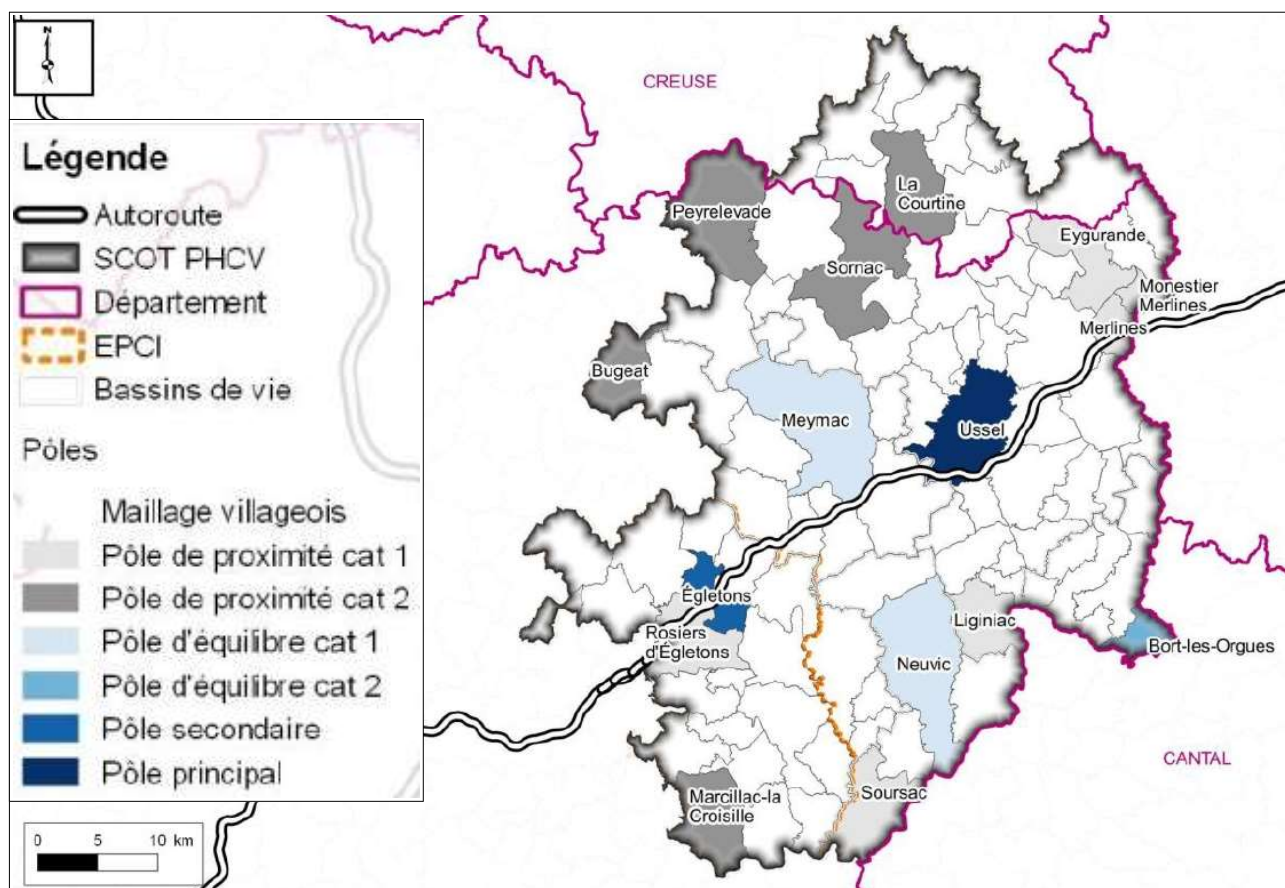


Cartographie des bassins de vie (Source : Rapport de présentation)

Cette analyse est ensuite déclinée et étayée par une analyse multi-critères (emplois, équipements et services, etc.) qui permet de déterminer une hiérarchie fine des secteurs et des polarités, selon plusieurs niveaux.

1 Ussel est située à plus d'1h30 de Limoges et de Clermont-Ferrand (grandes agglomérations), à environ 1 h de Brive-la-Gaillarde et 2 h d'Aurillac (moyennes agglomérations).

2 Bordeaux et Toulouse sont situées à environ 300 km du territoire, soit environ à 3 h de trajet.



Cartographie des polarités identifiées du territoire du SCoT Haute-Corrèze Ventadour

2 Démographie

Le pays Haute-Corrèze Ventadour connaît une décroissance constante depuis 1968, passant de 51 215 habitants en 1968 à 43 987 en 2014, avec une forte diminution entre 1990 (48 499 habitants) et 1999 (45 634 habitants). Depuis 1999, la population continue de diminuer, mais à un rythme moins soutenu que sur la période précédente. Le rapport de présentation permet d'identifier l'origine de cette diminution, liée à un solde naturel fortement négatif que le solde migratoire, légèrement positif, ne parvient pas à compenser. Cette situation, conjuguée à un indice de jeunesse³ de 0,64, laisse supposer une poursuite de la tendance à la diminution de la population. La taille moyenne des ménages subit également une réduction, phénomène qui se retrouve à l'échelle nationale sous l'influence de différents facteurs socio-démographiques⁴. Elle est passée de 2,33 personnes par ménage en 1999 à 2,16 en 2013.

Le rapport de présentation contient également des éléments de spatialisation des tendances démographiques par bassin de vie, qui permettent de déterminer que seul celui d'Égletons a connu une croissance démographique entre 1999 et 2013 (+ 3,64 %), bien que dans le même temps la ville d'Égletons ait perdu des habitants. La tendance à la diminution de la population est la plus marquée au sein du bassin de vie de Bort-les-Orgues, avec une perte de 10,56 % de la population lors de cette période. La ville de Bort-les-Orgues connaît elle-même une décroissance significative, avec une diminution de plus de 19 % de sa population.

3 Logements

Le parc de logements du pays Haute-Corrèze Ventadour connaît une croissance constante, avec une augmentation significative entre 2000 et 2013. Ainsi, si le territoire comptait 28 536 logements en 1990 et 29 764 en 1999 (+ 1 228 logements), il atteignait 32 521 logements en 2013 (+ 2757 logements par rapport à 1999). La croissance du parc se trouve en contradiction avec l'évolution démographique. La citation du rapport de présentation indique que " il y a eu moins 0,51 habitant supplémentaire par logement nouveaux! "

³ L'indice de jeunesse est le rapport entre la part des moins de 20 ans et celle des plus de 60 ans. Plus ce chiffre est inférieur à 1, plus la part de la population âgée est importante.

⁴ La diminution de la taille des ménages est notamment dû au vieillissement de la population et à la décohabitation (enfants quittant le foyer, familles mono-parentales).

" est à ce titre surprenante

La composition du parc connaît une évolution marquée par l'accroissement des logements vacants, au détriment des résidences principales. En effet, les résidences principales représentaient environ 63 % du parc en 2013 (66 % en 1999), les résidences secondaires 25 % (identique en 1999) et les logements vacants 12,23 % (9,31 % en 1999). Le rapport de présentation indique à ce sujet qu'entre 1999 et 2013, pour deux logements construits, le parc connaît un logement vacant supplémentaire.

Du point de vue de la répartition spatiale de la construction de logement, les bassins de vie d'Égletons et d'Ussel ont accueilli le plus grand nombre de nouvelles constructions. En outre, le rapport de présentation indique que dans l'ensemble des bassins de vie, les constructions se sont principalement réalisées en dehors des villes centres, dans un rapport compris entre deux et trois maisons construites en dehors de la ville centre pour un logement construit en centre ville.

4 Transports et mobilités

Le rapport de présentation contient des éléments très synthétiques sur cette thématique et mériterait d'être complété par des informations plus précises.

Tout d'abord, le SCoT ne permet pas de connaître la part modale des différents moyens de transports dans les déplacements. Il aurait été opportun de disposer d'éléments de connaissance à ce sujet afin notamment de définir la manière dont le SCoT peut influencer sur la situation et participer à la mise en œuvre d'un projet de moindre impact environnemental à cet égard.

En ce qui concerne les infrastructures routières, le territoire bénéficie de la présence d'une autoroute (A 89), dont trois échangeurs sont implantés au sein du pays, et dispose de deux voies classées à grande circulation, la RD 1089, dont le tracé suit celui de l'A89, et la RD 982 qui relie Ussel à Aubusson. Le rapport de présentation devrait utilement présenter le réseau routier secondaire, la fréquentation et les contraintes qu'il connaît afin de dégager des enjeux en termes de mobilité.

La MRAe souligne la pertinence du choix fait de présenter de nombreuses cartographies et tableaux relatifs aux temps d'accès à différents équipements (pharmacie, boulangerie, école élémentaire, médecin, etc.) depuis chaque commune du pays. Il aurait toutefois été utile de les exploiter pour identifier les forces et faiblesses des différents secteurs à cet égard et les enjeux qui s'y rapportent. En outre, il apparaît fondamental de présenter dans cette partie⁵ les données liées aux déplacements domicile-travail au sein et depuis ou vers le territoire du SCoT.

En matière de transports en commun, le pays Haute-Corrèze Ventadour ne bénéficie pas d'un réseau important et structuré. Seules deux lignes de train sont présentes reliant Clermont-Ferrand à Brive pour la première, avec trois gares desservies au sein du pays, et à Limoges pour la seconde, avec quatre gares dans le territoire. Il conviendrait de compléter le rapport de présentation avec une donnée plus précise sur la fréquence de desserte de ses deux lignes et leur fréquentation.

Enfin, si le rapport de présentation contient une carte du réseau départemental de bus de la Corrèze, il ne permet pas d'appréhender l'adéquation de ce réseau avec les besoins du territoire, et aurait dû être complété avec des éléments relatifs aux communes situées dans le département de la Creuse.

La MRAe recommande de compléter le diagnostic en ce qui concerne les déplacements et les mobilités afin de disposer d'une information complète et permettre de déterminer les enjeux liés à cette thématique.

5 Équipements

Le territoire du pays Haute-Corrèze Ventadour dispose d'une faible densité d'équipements, inférieure de moitié à la moyenne départementale (0,83 équipement par km² pour le SCoT, 1,76 pour la Corrèze). Le rapport de présentation indique à cet égard que le bassin de vie de Bort-les-Orgues, avec une densité de 2,13 équipements par km², joue un rôle déterminant pour la frange sud-ouest du territoire du SCoT, mais également au-delà.

Du point de vue des équipements de santé, le territoire bénéficie de la présence d'un hôpital à Ussel, avec une gamme de services étendus (urgences, maternité, dialyse), dont le rayonnement dépasse largement les frontières administratives du SCoT et couvrirait environ 7 850 km². Il existe en outre 25 pharmacies, situées dans 16 communes, et réparties au sein de l'ensemble des polarités des bassins de vie. La couverture en offre médicale est également satisfaisante, avec un taux d'un médecin pour 957 habitants, taux supérieur à la moyenne nationale, et une répartition de cette offre sur treize polarités du SCoT. En ce qui concerne les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), le pays Haute-Corrèze

⁵ Certaines informations relatives à ces déplacements sont situées dans les développements relatifs à l'activité économique mais ne sont pas suffisant pour apporter une information complète au public.

Ventadour dispose d'une offre importante, supérieure à la moyenne française, mais le SCoT identifie un enjeu à conforter cette situation au regard des tendances démographiques identifiées.

En ce qui concerne l'éducation, le pays dispose d'un important réseau d'écoles primaires, réparties sur l'ensemble du territoire, de sept collèges et de deux lycées, à Ussel et Égletons. Le faible nombre d'équipements secondaires, adapté à la population du territoire, engendre toutefois des contraintes lourdes en termes de déplacements et d'accessibilité à ces sites.

En matière d'équipement ludo-sportif, le territoire bénéficie d'une offre de proximité adaptée aux besoins du territoire (salles des fêtes, terrains de sports, etc.).

Le rapport de présentation aurait pu détailler l'offre en matière d'équipements culturels sur le territoire, ceux-ci constituant également des facteurs d'attractivité.

Enfin le rapport de présentation indique que la seule ville d'Ussel concentre près de 25 % des commerces, équipements et services du territoire. Le diagnostic rappelle que la population de cette ville diminue, ce qui constitue une menace importante sur la pérennité des équipements qui s'y trouvent, dont certains sont uniques au sein du SCoT. Le rapport de présentation dégage un enjeu fort à cet égard.

6 Activités économiques et emploi

Le SCoT comprend 17 901 emplois sur son territoire, soit un taux de 0,4 emploi par habitant, proche des moyennes départementales et nationales. Ces emplois sont principalement concentrés sur la partie ouest du pays Haute-Corrèze Ventadour, le bassin de vie d'Ussel, au nord, qui concentre 47 % de la population, ne comportant que 48,5 % des actifs occupés.

Le rapport de présentation identifie également une concentration des emplois au sein des pôles des six bassins de vie, puisque 66 % des emplois y sont localisés.

En matière de secteurs d'activités économiques, le pays Haute-Corrèze Ventadour est de plus en plus dominé par la sphère présentielle⁶, qui représente environ 60 % des emplois offerts, dont 40 % pour la seule sphère publique. Si l'agriculture ne représente que 9 % des emplois du territoire, ceux-ci constituent tout de même 30 % de l'emploi agricole du département. L'emploi agricole est essentiellement tourné vers l'élevage et la production de viande bovine (90 % des exploitations agricoles pratiquent l'élevage), ce qui entraîne des contraintes réciproques d'installation des bâtiments agricoles et des habitations, ainsi que de problématiques liées à l'épandage.

L'industrie reste un secteur actif, avec 17 % des emplois, concentré sur les bassins de vie de Bort-les-Orgues et d'Égletons. L'activité industrielle est particulièrement liée au traitement et à la transformation du bois. Le rapport de présentation indique que le secteur secondaire occupe environ 10 km², répartis au sein de 24 zones d'activités intercommunales, de 53 zones communales ainsi que de 41 « zones ponctuelles », qu'il aurait été opportun de définir afin d'en appréhender la réalité.

Le SCoT détermine toutefois qu'au sein de ces espaces, il y aurait encore 444 ha de disponibles, soit un taux de remplissage des zones d'activités économiques de 56 %. Ces surfaces sont principalement situées dans les zones d'activités intercommunales, qui disposent encore de 284 ha d'espaces mobilisables. La MRAe souligne à cet égard que si le rapport de présentation contient une cartographie de localisation des zones d'activités, celle-ci ne fait pas apparaître l'ensemble des zones et ne permet ainsi pas d'avoir une information suffisante. En outre, il aurait été utile de compléter les développements avec les localisations des espaces les moins mobilisés et d'apporter un éclairage sur les raisons de cette situation. Il serait opportun de mobiliser ces informations dans les développements afin d'éclairer le public sur les situations les plus problématiques de ces zones, ainsi que sur les enjeux s'y rapportant.

La MRAe recommande donc de compléter le diagnostic par la production d'éléments d'information et d'analyses relatifs aux zones d'activités économiques et à leur situation.

En matière d'activités tertiaires, le rapport de présentation indique que ce secteur est le plus important en termes d'emplois, avec un lien fort avec la sphère économique présentielle. Le territoire est caractérisé par une structure commerciale rurale, du fait de la quasi-absence de commerces de gamme supérieure⁷, ainsi que de la polarisation des commerces au sein de petits pôles locaux. Le SCoT identifie des difficultés pour les commerces de proximité, situés en centre-bourg, face aux super ou hypermarchés implantés en périphérie. Le pays Haute-Corrèze Ventadour identifie ainsi un enjeu concernant la limitation des offres commerciales périphériques au bénéfice des implantations plus centrales.

Les activités tertiaires sont également particulièrement liées aux activités touristiques, avec une optique de

⁶ Les activités **présentielles** sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes

⁷ On compte quatre commerces de gamme supérieure sur le territoire du SCoT, tous localisés à Ussel.

tourisme « vert », du fait de la qualité du cadre de vie et des espaces naturels du pays Haute-Corrèze Ventadour. La préservation de cette ressource constitue donc également un enjeu pour le SCoT.

La MRAe souligne que le diagnostic ne présente pas les zones d'activité commerciale du territoire, que ce soit en matière de localisation, de surface et d'espaces disponibles. Il conviendrait donc de compléter le rapport de présentation avec des éléments et des analyses à ce sujet.

B Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives de son évolution et analyse de la consommation d'espace

1 Milieu physique et hydrographie

Le pays Haute-Corrèze Ventadour se situe en bordure du Massif Central, sur un socle volcanique structuré par d'importantes failles. Les sous-sols sont composés de deux principaux types de roches, les cristallines (granite) et les métamorphiques (schistes et Gneiss). Les phénomènes physiques affectant ces roches ont mis à jour certaines couches de roches qui ont été utilisées dans la construction traditionnelle (différents granites, ardoises). Le SCoT identifie un enjeu dans la continuation de l'utilisation de ces matériaux afin de préserver l'identité visuelle du bâti du territoire.

Le territoire entretient également une relation importante avec les milieux aquatiques, puisque 70 masses d'eau superficielles y sont présentes (61 rivières et 9 lacs), créant un contexte hydrographique très favorable à la présence de zones humides, et que les quatre masses d'eau souterraines présentes ont par endroits un caractère affleurant. Cette présence de l'eau a façonné les reliefs du pays Haute-Corrèze Ventadour, les masses d'eau superficielles « découpant » les vallées des abords du Massif Central et reliant les plateaux de Millevaches et de la Courtine, au nord/nord-ouest, aux gorges de la Dordogne, au sud, en passant par les plateaux vallonnés situés à l'interface de ces deux entités.

2 Ressources et gestion de l'eau

L'alimentation en eau potable du territoire est assurée principalement par les masses d'eau souterraines, qui présentent toutes un bon état quantitatif et un bon état chimique, sauf une⁸ qui présente un mauvais état chimique du fait de la présence de pollutions par les pesticides. Cette masse d'eau assurant 14 % des prélèvements d'eau à vocation de production d'eau potable, il aurait été opportun d'apporter davantage d'informations sur les territoires qui s'y alimentent, ainsi que sur leur capacité à disposer d'une ressource de substitution en cas d'épisode de pollution importante.

En ce qui concerne les ressources superficielles, celles-ci présentent à 60 % un bon ou très bon état écologique, les 40 % restantes étant classées comme en état moyen. La MRAe souligne qu'il aurait été opportun de présenter les résultats de l'état chimique de ces cours d'eau qui sont disponibles sur le site internet de l'agence de l'eau, afin de disposer d'une information complète en la matière.

En outre, le SCoT identifie deux masses appartenant au bassin Loire-Bretagne, « La Vienne et ses affluents depuis la source jusqu'à Peyrelevade » et « Le Menoueix et ses affluents depuis la source jusqu'à la confluence avec la Vienne », comme étant des masses à préserver en priorité dans le cadre de la mise en œuvre du SCoT, sans pour autant expliquer pourquoi celles-ci bénéficient d'une telle identification et pas d'autres masses d'eau du territoire.

La MRAe recommande de compléter les informations liées à la ressource et à la gestion de l'eau afin de permettre au public de disposer d'une information complète à ce sujet.

En ce qui concerne la gestion des eaux usées, le SCoT dispose d'une capacité totale de traitement de 93 114 équivalents-habitants, répartis sur 73 stations d'épuration. Au sein de celles-ci, il existe 4 stations intercommunales, représentant 25 % des capacités de traitement du territoire. Le rapport de présentation indique que 85 % des stations sont jugées conformes en performances épuratoires et en équipement, mais que dix stations ne le sont pas en performances et deux ni en performance, ni en équipement.

Le SCoT indique également que près de 11 700 dispositifs d'assainissement individuels sont recensés, notamment du fait de l'absence de réseau d'assainissement collectif sur 43 communes. Si le rapport mentionne que le taux de non-conformité de ces installations est « relativement faible », il indique que pour le territoire des « Gorges de la Haute Dordogne », ce taux atteint 83,5 %. Il conviendrait de compléter le document en apportant des éclairages sur cette problématique, afin de s'assurer d'une prise en compte suffisante des enjeux qui s'y rattachent au sein du document d'orientation et d'objectifs (DOO).

⁸ La masse « Socle BV Vézère secteurs hydro p3-p4 ».

3 Protections réglementaires et mesures d'inventaire des milieux

Les milieux naturels du pays Haute-Corrèze Ventadour présentent une richesse attestée par la présence de nombreuses mesures d'inventaire ou de protection réglementaire. À ce titre, l'analyse de l'état initial de l'environnement fait apparaître :

- 87 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), qui recouvrent 22 % de la surface du SCoT. Soit 501 km² ;
- onze sites Natura 2000 occupant 520 km² (23 % du territoire) : neuf désignés au titre de la Directive « Habitats » et deux au titre de la Directive « Oiseaux » ;
- deux zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO), sur une surface de 459 km² (20 % du territoire) ;
- une réserve naturelle régionale, sur la Haute vallée de la Vézère ;
- trois arrêtés préfectoraux de protection de biotope (« Tourbières du Longeyroux », « L'étang des Oussines » et « Site des Rouchilloux ») ;
- trois sites classés et 17 sites inscrits, dont 11 concernent des sites naturels patrimoniaux ;
- une réserve mondiale de biosphère de l'UNESCO, le bassin de la Dordogne ;
- 24 sites d'intérêt écologique majeur identifiés au sein de la charte du parc naturel régional des Millevaches.

En outre, le rapport de présentation rappelle la très forte présence de zones humides au sein du territoire, dont certaines zones humides prioritaires reconnues par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Adour-Garonne.

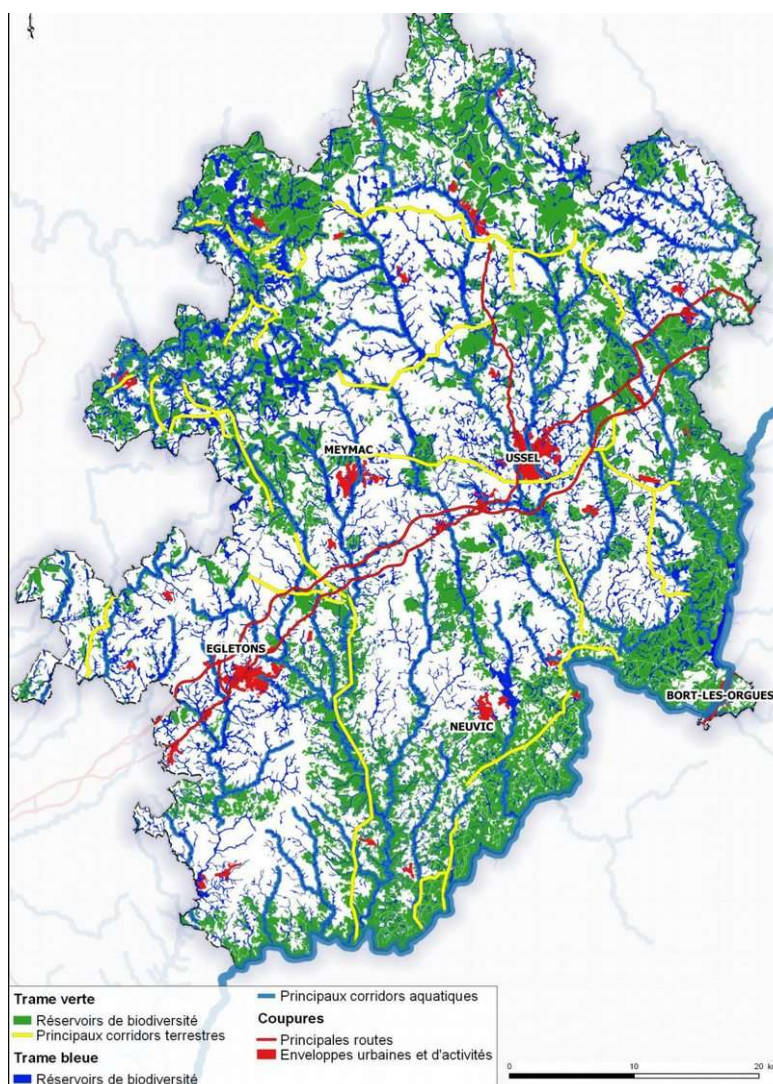
Si le dossier contient bien des cartographies de certains de ces espaces, il aurait été opportun d'en produire une carte de synthèse afin de disposer d'une information spatialisée en la matière. Le rapport de présentation ne fournit pas suffisamment d'information pour permettre d'appréhender pleinement la thématique et d'en apprécier les enjeux.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'état initial de l'environnement avec une information plus précise sur l'ensemble des milieux naturels du territoire, particulièrement ceux faisant l'objet d'une mesure reconnaissant leur intérêt, de dégager les enjeux liés à chacun d'entre eux et de les hiérarchiser afin de disposer d'une information mobilisable en la matière et de s'assurer de leur bonne prise en compte par le projet de SCoT.

4 Réservoirs de biodiversité et corridors écologiques

Le rapport de présentation contient une explication détaillée de la méthode retenue pour établir la trame verte et bleue (TVB), constituée par les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques du territoire. Celle-ci se base sur une analyse des TVB identifiées par le parc naturel régional et par le schéma régional de cohérence écologique Limousin, complétée par une identification détaillée des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques plus locaux. Cette démarche théorique est ensuite complétée par une vérification de terrain, menée à une période propice.

L'analyse de l'état initial de l'environnement caractérise la TVB du pays Haute-Corrèze Ventadour, comme constituant un réseau peu fragmenté et bien connecté, malgré la présence de l'autoroute A89. En outre, le SCoT précise la localisation d'enjeux spécifiques au territoire du SCoT liés à la préservation et à la restauration de la TVB.



Synthèse de la trame verte et bleue

5 Analyse de la consommation d'espaces

Le SCoT contient une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers entre 1999 et 2014, ainsi qu'une explication de la méthodologie retenue.

Le rapport de présentation indique ainsi que sur cette période près de 642 ha ont été consommés, dont 340 pour le seul développement de l'habitat et 177 pour celui des activités économiques. Le rythme de consommation d'espace est en outre en augmentation, puisqu'il est passé de 41 ha par an entre 1999 et 2009 à 46 ha entre 2009 et 2014. L'analyse permet de déterminer que si les polarités ont été les plus mobilisateurs de nouveaux espaces, le rythme de consommation y a fortement diminué, passant de 18 à 7 ha par an entre respectivement 1999-2009 et 2009-2014. En outre, si les polarités concentrent encore 21 % de la consommation d'espace, cette part tend à diminuer et à corroborer la tendance à l'étalement urbain.

Le rapport de présentation détermine également que la densité moyenne mise en œuvre entre 1999 et 2014 a été d'environ cinq logements par hectare, soit une densité très faible.

La MRAe souligne que les analyses menées, et les cartographies afférentes, pourraient être complétées en ce qui concerne la consommation d'espaces à vocation économique. En effet, aucune carte de localisation ni aucune appréciation fine n'est faite en la matière. En outre, **la MRAe ne partage pas l'affirmation du rapport de présentation⁹ indiquant que les surfaces à vocation d'activité économique ne peuvent pas faire l'objet d'un objectif de diminution de la consommation d'espace, affirmation qu'aucun élément explicatif ne vient corroborer.**

⁹ Diagnostic et État initial de l'environnement, p.307.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de la consommation d'espace avec notamment la production d'éléments supplémentaires relatifs à la consommation d'espace à vocation d'activités économiques.

6 Analyse du potentiel de densification et de restructuration du territoire

Le rapport de présentation contient une étude des potentiels de densification ou de restructuration des espaces bâtis à vocation d'habitat identifiant 625 ha de surfaces mobilisables, composés de 436 ha de dents creuses¹⁰ et 189 ha de potentiel de restructuration. Le SCoT estime à 3054 les logements pouvant y être réalisés, soit 28 années de construction au rythme connu entre 1999 et 2014.

Une analyse similaire aurait également pu être opérée sur les secteurs dédiés aux activités économiques, le rapport de présentation ayant dégagé une disponibilité foncière de 444 ha, soit près de 38 ans de capacité au regard des tendances 1999-2014.

7 Risques naturels et technologiques

Le rapport de présentation ne contient aucun élément lié à l'existence de risques naturels ou technologiques sur le territoire, ainsi qu'aux enjeux qui peuvent s'y rapporter. La MRAe rappelle que la prise en compte des risques est primordial dans la définition d'une stratégie d'aménagement du territoire. À cet égard, la présence du barrage de Bort-les-Orgues, qui constitue l'un des plus importants du territoire national, n'est pas évoquée, ce qui interroge fortement.

La MRAe recommande d'intégrer les informations sur les risques naturels et technologiques affectant le territoire, ainsi que de définir les enjeux qui y sont liés, afin de s'assurer d'une prise en compte satisfaisante de cette thématique dans les orientations retenues au sein du DOO.

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

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) définit les grandes orientations du projet politique d'aménagement de l'espace à l'horizon 2035. Le PADD est mis en œuvre par l'intermédiaire du document d'orientations et d'objectifs (DOO), qui définit les objectifs et les principes des politiques d'urbanisme et d'aménagement. Il constitue une pièce maîtresse du SCoT du fait de son caractère opposable aux documents d'urbanisme locaux.

La MRAe souligne que le DOO a été conçu de manière accessible et permet d'identifier aisément les « prescriptions », qui ont un caractère opposable, et les « recommandations », qui ont un caractère incitatif et relèvent de la volonté communale ou intercommunale quant à leur mise en œuvre. En outre, la MRAe note le choix du SCoT de donner un important caractère prescriptif à son DOO, en utilisant quasi-exclusivement des prescriptions, garantissant ainsi une meilleure déclinaison de ses objectifs par les documents d'urbanisme locaux. Enfin, le DOO présente, pour chaque action, un constat et propose les prescriptions et recommandations qui s'y rattachent, garantissant ainsi une bonne compréhension par le public des choix opérés.

1 Scénarios de référence

Les scénarios de référence étudiés au sein du SCoT sont opérés au sein de chaque partie du document : diagnostic pour les scénarios relatifs à la démographie et à ses composantes, au logement ainsi qu'à l'armature urbaine envisagée, analyse de l'état initial pour la consommation d'espace. Cette logique est en partie résumée au sein du DOO, dans un logigramme relatif aux choix opérés en matière d'habitat.

Les scénarios étudiés par le SCoT sont clairement expliqués, entre un scénario fil de l'eau poursuivant la décroissance du territoire, un scénario d'inversion modérée de la tendance avec une diminution moins significative de la population, et enfin un scénario de stagnation de la population à son niveau de 2013, impliquant un enrayment de la décroissance connue et un accueil modéré de population afin de rétablir la population au niveau souhaité.

La MRAe souligne la qualité des travaux prospectifs présentés qui permettent d'appréhender aisément la situation existante, les objectifs recherchés et les moyens nécessaires pour les atteindre.

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

L'objectif à l'horizon 2035 du SCoT du pays Haute-Corrèze Ventadour est de stabiliser la population à son

¹⁰ Les « dents creuses » sont des espaces mobilisables situés au sein des espaces déjà urbanisés.

niveau de 2013, tout en affirmant l'armature territoriale identifiée. Celle-ci est construite sur la base de l'identification des polarités centrales de chaque bassin de vie (Ussel, Bort-les-Orgues, Neuvic, Égletons et Meymac), appuyé par deux ceintures de polarités de proximité au nord¹¹ et au sud¹² du pentagone ainsi formé. L'objectif est ainsi de conforter principalement les polarités centrales des bassins de vie et de s'appuyer sur les polarités de proximité pour structurer le territoire plus lointain. Le SCoT détermine au total six niveaux de polarités (pôle principal, pôle secondaire, pôles d'équilibre 1 et 2, pôles de proximité 1 et 2), auxquels s'ajoute un septième niveau comprenant l'ensemble des communes non-retenues comme pôles (le « maillage villageois »).

Le projet démographique dégagé n'est pas d'envisager une croissance démographique, mais plutôt d'accueillir suffisamment d'habitants pour contrebalancer les phénomènes sociaux et démographiques qui tendent à la réduction de la taille des ménages sur le territoire. Le SCoT estime ainsi à 1,86 habitants la taille moyenne des ménages en 2035.

Le rapport de présentation présente de manière explicite le mode d'estimation de cette taille et les besoins en développement de l'habitat induit, qui aboutit à un besoin de création de 199 logements par an jusqu'en 2035. Toutefois, cette projection est portée sur la période 2013-2035 et implique la réalisation de 4 361 logements au total. **La MRAe estime indispensable d'actualiser ce chiffre afin de disposer d'un total actuel de l'objectif constructif et de s'assurer de sa concordance avec l'objectif annuel fixé.** Cette actualisation devra se traduire également dans toutes les composantes du DOO ayant trait à la répartition de l'habitat ainsi que par la mise à jour de la prescription 16, fixant à 2013 le point de départ des estimations des besoins.

En outre, si le SCoT estime que le nombre de logements vacants n'augmentera pas d'ici 2035, restant à son niveau de 2013, soit 3 977 logements vacants. La MRAe considère que cet objectif n'est pas assez ambitieux et recommande d'envisager une réflexion plus approfondie pour une reconquête de cette vacance de ce parc, et notamment dans les centres villes. La MRAe estime notamment qu'à cet égard le projet devrait être plus clair, le DOO indiquant, en prescription 18, la nécessité de réduire la vacance de près de 530 logements vacants afin de conserver le nombre de logements vacants à son niveau de 2013. Enfin, il apparaît inopportun d'intégrer les logements détruits dans la réalisation de cet objectif de sortie de la vacance, la priorité devant être donnée à la réhabilitation et à la réutilisation des logements existants, afin d'optimiser l'impact sur la consommation d'espace et l'utilisation des réseaux.

3 Densités et consommation d'espace à vocation d'habitat

L'objectif de modération de la consommation d'espace à vocation d'habitat est de 600 ha maximum entre 2013 et 2035. La MRAe ne peut à cet égard que réitérer sa remarque précédente et souligne qu'un réajustement de cet objectif apparaît nécessaire au regard de la temporalité réelle de la mise en œuvre du SCoT. En outre, cet objectif devrait être très fortement justifié, au regard des éléments de l'analyse de la consommation d'espace entre 1999 et 2014 qui indiquait, sur une période de 15 ans, une consommation totale d'espace de 642 ha dont 340 pour le développement de l'habitat. En l'état, le projet ne démontre pas de manière suffisante la mise en œuvre d'un objectif de modération de la consommation d'espace.

La MRAe recommande d'actualiser les données liées aux objectifs de modération de la consommation de l'espace et d'apporter tous les compléments de justification qui y sont afférents afin de démontrer la mise en œuvre d'un projet participant aux politiques nationales en la matière.

Le DOO fixe des objectifs de densités minimales à chaque typologie de communes déterminée dans la structure territoriale. Ces densités s'échelonnent de six à dix logements par hectare. Si cette volonté constitue une amélioration globale de la densité sur le territoire du SCoT, celle-ci étant en moyenne de cinq logements par hectare selon le diagnostic, la MRAe souligne que l'objectif affecté à la polarité principale, Ussel, n'est que de dix logements par hectare alors que le SCoT a déterminé un enjeu majeur dans le renforcement de cette polarité, afin notamment de conforter les équipements uniques qui y sont présents. En l'absence d'explications spécifiques sur les densités de cette ville centre, l'objectif qui y est assigné apparaît peu ambitieux et devrait être revu, afin de ne pas entraîner une surconsommation d'espace et de répondre aux enjeux identifiés.

La MRAe souligne également que la prescription 28 semble indiquer que la densité minimale envisagée n'est pas une densité globale d'opération, mais une densité excluant du calcul tous les aménagements et espaces collectifs nécessaires au projet (voiries, espaces partagés, etc.), diminuant d'autant la portée de la prescription. La gestion de la consommation d'espace ne sera donc pas optimisée.

La MRAe recommande de clarifier la prescription 28 et, le cas échéant, d'intégrer l'ensemble des aménagements collectifs nécessaires à un projet dans le calcul des densités mises en œuvre.

11 Bugeat, Peyrelevade, Sornac, La Courtine, Eygurande, Merlines et Monestier-Merlines.

12 Rosiers d'Égletons, Marcillac-la-Croisille, Soursac et Ligniac.

En outre, si le DOO fixe l'objectif vertueux d'utilisation prioritaire des espaces appartenant aux enveloppes urbaines, la définition de ces enveloppes « d'un minimum de 5 constructions dont la distance maximale entre chacune des habitations est inférieure ou égale à 100 m », apparaît très souple et pourrait amener à conforter des secteurs très peu denses. La prescription 23 relative à l'application de taux de rétention très importants sur ces espaces lors de l'élaboration des PLU (50 % pour les dents creuses, 75 % sur les restructurations) devrait également être particulièrement justifiée. En l'état, la déclinaison de cette prescription au sein des documents d'urbanisme locaux pourrait amener à ne mobiliser que faiblement les espaces de l'enveloppe urbaine.

La MRAe recommande donc vivement de compléter et d'actualiser l'ensemble des éléments de justifications et d'explications liés aux besoins en habitats, aux surfaces à mobiliser nécessaires pour les réaliser, ainsi que sur les densités envisagées au sein du territoire.

4 Consommation et structuration de l'espace pour les activités économiques

Le DOO contient des orientations relatives au développement de l'activité commerciale, qui visent à répondre à l'enjeu identifié de revitaliser les commerces des centre-bourgs. Toutefois, les plus importantes ne sont formalisées que sous la forme de recommandations, qui ne garantissent pas une mise en œuvre au sein des documents d'urbanisme.

La structuration de l'activité commerciale s'appuie quant à elle sur la structure du territoire définie, et le DOO propose un tableau de recommandation pour mieux adapter l'offre commerciale au sein des différentes typologies définies.

La MRAe note toutefois qu'aucun objectif de consommation d'espace lié à la vocation commerciale n'est défini. Il apparaît indispensable de le faire ou d'expliquer comment les espaces consommés pour cette vocation ressortent des autres objectifs de modération de la consommation d'espace. En l'état, le SCoT ne permet pas d'encadrer précisément le développement des surfaces commerciales du territoire.

En ce qui concerne les autres activités économiques, ressortant du secteur secondaire, le DOO identifie un besoin de 243 ha de surfaces, dont 200 ha à proximité de l'autoroute A89. Toutefois, aucune localisation plus précise de ces zones n'est effectuée. Au regard de l'importance des surfaces envisagées, il apparaît nécessaire de mieux encadrer les localisations des zones d'activités au sein du territoire.

La MRAe rappelle en outre que le SCoT a indiqué l'existence de 444 ha disponibles au sein de zones d'activités existantes, mais le DOO n'apporte toutefois aucun élément d'information sur la prise en compte de cette situation dans le projet. Il apparaît impératif d'expliquer si les 243 ha de besoins en zones d'activité viennent en plus de ces surfaces d'ores et déjà disponibles ou s'ils viennent en réduction de ceux-ci.

Nonobstant cette remarque, le développement économique a consommé 177 ha entre 1999 et 2013 et le rapport de présentation n'apporte pas les éléments permettant de justifier d'un tel besoin (243 ha) d'ici 2035. Enfin, la prescription 68 vise à permettre à chaque activité existante de se développer sur site, sans que cette consommation d'espace ne soit encadrée.

En l'état, la MRAe estime que le projet de SCoT prévoit un développement très important des activités économiques, sans s'appuyer sur des justifications suffisantes pour ce faire.

Dans l'ensemble, le projet présenté et son DOO ne contiennent pas les orientations suffisantes pour permettre de garantir la mise en œuvre d'un projet participant à la modération de la consommation des espaces.

5 Prise en compte de l'environnement

Le DOO contient des prescriptions visant à garantir une prise en compte accrue de l'environnement dans les documents d'urbanisme locaux. À cet égard, le choix d'imposer des études relatives à la capacité d'accueil des communes, déterminée au regard de la disponibilité de la ressource en eau potable, de sa sécurisation, de la capacité des réseaux à accueillir les développements envisagés ainsi qu'à la prise en compte des capacités d'assainissement des eaux apparaît cohérent.

Le SCoT prévoit également différentes prescriptions visant à préserver les milieux naturels les plus sensibles de toute urbanisation. Ainsi, les éléments composant la trame verte et bleue du SCoT bénéficient d'une prescription visant à les protéger de manière importante au sein des documents d'urbanisme locaux, tout comme les sites d'intérêt écologique majeur.

Il apparaît toutefois opportun d'amender la prescription 95 relative à la préservation des zones humides, en étendant le champ minimal des études permettant de les pré-identifier au-delà des données fournies par l'établissement public du bassin de la Dordogne, puisqu'une partie du territoire ressort du bassin versant de

la Vienne.

En outre, la prescription 94, relative à la protection des réservoirs de biodiversité de la sous-trame des « milieux ouverts » et des « milieux bocagers », qui implique la préservation de ces espaces au sein des PLU, contient une exception non limitée, permettant d'y déroger si elle constitue « un frein à l'activité agricole ». Il apparaît important de mieux encadrer cette exception, notamment au regard de l'évaluation de l'incidence de cette prescription qui apparaît classifiée comme une mesure d'évitement.

La prescription 97, permettant l'implantation de projets de constructions et d'aménagement au sein des espaces appartenant aux réservoirs de biodiversité et à un site Natura 2000, au moyen de la production d'une étude d'incidence Natura 2000 par le porteur de projet, apparaît insuffisante pour garantir une protection de ces milieux particulièrement sensibles. Si une telle exception devait être maintenue dans le projet de SCoT, il faudrait la conditionner à une démonstration particulièrement forte de la mise en œuvre d'une démarche d'évitement.

La MRAe souligne également que l'absence de localisation préférentielle des développements des zones d'activités nuit à la bonne appréhension de leurs incidences sur l'environnement.

L'absence de données liées aux risques naturels et technologiques ne permet pas non plus de s'assurer de leur bonne prise en compte dans les choix opérés par le SCoT.

Enfin, en ce qui concerne spécifiquement l'évaluation des incidences du projet de SCoT sur les sites Natura 2000, le rapport de présentation contient une évaluation trop synthétique pour répondre de manière satisfaisante aux obligations. Il apparaît impératif de reprendre le document en la matière et de le compléter avec une présentation exhaustive des différents sites, des enjeux de préservation des habitats et espèces qui en ont justifié la désignation, et d'appréhender les incidences des orientations du SCoT, telles que déterminées par l'ensemble des prescriptions du DOO, sur les objectifs de préservation qui s'y rapportent.

La MRAe recommande d'apporter des compléments au rapport de présentation afin de disposer d'une évaluation des incidences Natura 2000 au regard des enjeux du territoire en la matière, ainsi que de revoir certaines prescriptions du DOO dont les incidences sur l'environnement apparaissent insuffisamment appréhendées. En outre, il est impératif d'apporter les éléments permettant de s'assurer de la bonne prise en compte des risques dans les choix opérés au sein du DOO.

6 Compatibilité avec les documents d'ordre supérieur

Le rapport de présentation doit permettre de déterminer la compatibilité du SCoT avec différents documents d'ordre supérieur. En l'état cette démonstration n'est pas suffisante et il conviendra de la compléter. À cet égard la MRAe rappelle l'importance de cette démonstration au sein du SCoT qui, une fois approuvé, fera disparaître toute relation de compatibilité ou de prise en compte entre ces documents et les documents d'urbanisme communaux.

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

Le SCoT du pays Haute-Corrèze Ventadour a pour objectif d'encadrer le développement d'un vaste territoire, s'étendant sur 2 280km², comprenant 91 communes appartenant aux départements de la Corrèze et de la Creuse.

Sur la forme, le rapport de présentation bénéficie d'une bonne qualité d'ensemble, avec des choix permettant de faciliter la compréhension du document par le public.

Sur le fond, le projet porté a pour objectif de stabiliser la population du pays au niveau connu en 2013, alors que les tendances, les plus récentes comme les plus anciennes, sont à la décroissance. Du fait de phénomènes sociétaux et démographiques, le maintien de la population nécessiterait la réalisation de plus de 4 300 logements entre 2013 et 2035, la mobilisation de 600 ha pour la réalisation de ces logements, ainsi que d'au moins de 243 ha pour le développement des activités économiques.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale estime qu'en l'état le rapport de présentation n'opère pas la démonstration de la mise en œuvre d'un projet participant à la modération de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Le document d'orientation et d'objectifs, seul document opposable aux documents d'urbanisme locaux, contient de trop nombreuses incertitudes et imprécisions pour garantir l'application d'un projet participant aux politiques de modération de la consommation des espaces.

Les orientations en matière de développement des activités économiques devraient faire l'objet d'une attention particulière, le SCoT envisageant un développement important des zones d'activités économiques,

sans justifier du besoin au regard des capacités existantes et sans en préciser la localisation préférentielle. En outre, les développements commerciaux, s'ils sont encadrés dans la nature de leur implantation au sein du territoire, ne sont pas comptabilisés dans les besoins en espace.

Le projet de SCoT participera dans une certaine mesure à une amélioration de la prise en compte de l'environnement sur le territoire, au-travers de plusieurs prescriptions visant à protéger certains des milieux les plus sensibles. Il conviendra toutefois de mieux appréhender les incidences des différentes exceptions prévues à ces prescriptions sur les objectifs de protection affichés.

Enfin, l'absence d'évocation des risques naturels et technologiques dans le document constitue un manque important qu'il convient nécessairement de prendre en compte dans la définition du projet et dans les orientations retenues.

À Bordeaux le 15 mai 2019

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent

signé

Gilles PERRON