



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

**Avis portant sur le projet de Schéma de cohérence territoriale
(SCoT) de Carcassonne Agglo (Aude)**

N°Saisine : 2023-011414

N°MRAe : 2023AO37

Avis émis le 12 avril 2023

PRÉAMBULE

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

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

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

Par courrier reçu le 13 janvier 2023, l'autorité environnementale a été saisie par la communauté d'agglomération Carcassonne Agglo pour avis sur le projet de révision de son Schéma de cohérence territoriale (SCoT) (Aude).

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

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

Cet avis a été adopté lors de la réunion du 6 avril 2023 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Maya Leroy, Annie Viu, Philippe Chamaret, Jean-Michel Salles, Stéphane Pelat et Marc Tisseire.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

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

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 19 janvier 2023 et a répondu le 14 février 2023.

Le préfet de département a également été consulté.

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

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

En préalable, la MRAe relève la qualité du dossier présenté, notamment la valeur des informations concernant les milieux naturels et la biodiversité, les thématiques paysage et trame verte et bleue (TVB) ainsi que le volet climat – énergie. Les enjeux sont bien exposés au regard des ambitions de transition énergétique et de lutte contre le changement climatique même si la transcription de cette ambition par des prescriptions s'appliquant aux documents d'urbanisme de rang inférieur reste perfectible.

Sur 1 062 km², le territoire du SCoT de Carcassonne Agglo (Aude) regroupe 83 communes et compte environ 114 000 habitants (INSEE 2020) dans un contexte de baisse de la croissance démographique. Il ambitionne d'accueillir environ 12 000 nouveaux habitants à l'horizon 2042 et de produire 15 000 logements, et prévoit en conséquence d'artificialiser 340 ha pour la décennie 2022-2032 tout en s'engageant dans une trajectoire de diminution de l'artificialisation des sols à horizon 2042, mais sans en préciser les termes.

Doté de sites naturels et touristiques remarquables, le territoire présente une sensibilité environnementale importante, et des enjeux environnementaux et patrimoniaux exceptionnels (6 sites Natura 2000, 39 ZNIEFF de type 1 et 11 ZNIEFF de type 2, 36 sites classés ou inscrits au titre des paysages et deux sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO : la cité médiévale de Carcassonne et le Canal du Midi).

La MRAe considère que le rapport environnemental du projet de SCoT doit être plus précis et plus ambitieux en termes de préservation et de restauration des continuités écologiques, nécessitant une meilleure définition de la TVB accompagnée d'une cartographie permettant d'identifier l'inclusion des sites de protection dont Natura 2000, les zones de restauration et les zones de création de corridors, ainsi qu'en termes de hiérarchisation des enjeux environnementaux territorialisés. Le dossier doit être mis à jour pour éviter les incohérences entre les différentes pièces présentées.

S'agissant du scénario démographique souhaité, à savoir favoriser l'arrivée de nouveaux habitants sur le territoire, la MRAe recommande de préciser les surfaces totales qui vont être artificialisées et les sols imperméabilisés et donc d'analyser les incidences sur l'environnement des choix effectués. Les chiffres de consommation d'espace ne sont pas fournis pour 2032-2042 malgré l'annonce d'une trajectoire vers le « zéro artificialisation nette » (ZAN). Pour le foncier à vocation économique, la MRAe recommande de réaliser l'inventaire des Zones d'activité économiques (ZAE) existantes en plus des 90 ha projetés en 2022-2032 et de dimensionner au plus juste l'enveloppe foncière nécessaire aux projets d'équipements nécessaires à leur réalisation jusqu'en 2042, afin d'explicitier l'optimisation de la planification proposée au regard de la trajectoire ZAN annoncée. La MRAe recommande de justifier comment le projet compte s'inscrire dans cette trajectoire qui prévoit de diviser par deux la consommation d'espaces pour la décennie 2022-32 et la suivante 2032-2042, compte tenu que le projet prévoit au contraire une consommation d'espaces supérieure à ce qu'il serait nécessaire au vu de la baisse de la croissance démographique observée.

La MRAe recommande d'identifier les projets de développement pouvant impacter les continuités écologiques et présenter les solutions alternatives possibles privilégiant l'évitement, en fournissant pour chacun des enjeux les indicateurs de suivi adéquats. Elle recommande également de conditionner le développement de l'urbanisation à la préservation de la ressource en eau potable.

En matière de risques naturels, la MRAe recommande de prescrire aux documents d'urbanisme de rang inférieur la réalisation d'un schéma directeur de gestion des eaux pluviales, mais aussi d'identifier les secteurs inondables susceptibles d'accueillir certains usages sans augmenter l'exposition aux risques de la population. Elle recommande également la production d'une carte qualifiant l'aléa feux de forêt et d'en déduire les mesures de défendabilité nécessaires.

En ce qui concerne la politique de réduction des gaz à effet de serre, la MRAe recommande de traduire concrètement dans l'armature territoriale et les choix d'urbanisation, la recherche d'une moindre dépendance aux énergies fossiles à travers une limitation des extensions urbaines hors des pôles au profit d'une préférence sur des secteurs potentiellement mieux desservis par des transports et les solutions de rabattement. Elle recommande également de définir des objectifs chiffrés de production à atteindre selon les différentes énergies renouvelables, d'encadrer le développement du photovoltaïque au sol pour prendre en compte les enjeux paysagers et écologiques, de préciser les conditions qui s'imposent aux structures éoliennes pour garantir leur insertion paysagère et la préservation de l'avifaune.

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet de révision du SCoT au regard de l'évaluation environnementale

Conformément aux dispositions de l'article R.104-7 alinéa 2 du CU, la révision du SCoT de Carcassonne Agglo est soumise à évaluation environnementale systématique. Ce document fait par conséquent l'objet d'un avis de la MRAe de la région Occitanie.

Cet avis est élaboré sur la base du dossier de révision du SCoT de Carcassonne Agglo arrêté le 14 décembre 2022. Le précédent SCoT a été approuvé le 16 novembre 2012. Sa révision, prescrite le 22 juin 2016, est justifiée par l'évolution importante du paysage législatif et réglementaire et la reconfiguration de l'intercommunalité passée de 23 à 83 communes entre 2013 et 2020.

Il est rappelé que conformément à l'article L. 122-9 du code de l'environnement (CE), lorsque le plan a été adopté, l'autorité qui l'a arrêté en informe le public, l'autorité environnementale et, le cas échéant, les autorités des autres États membres de l'Union européenne consultés. Elle met à leur disposition les informations suivantes : le plan ou le programme, et une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport établi en application de l'article L. 122-6 du CE et des consultations auxquelles il a été procédé, les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan ou le document, compte tenu des diverses solutions envisagées, et les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du plan ou du programme.

2 Présentation du projet

1.1 Contexte

Le territoire du SCoT de Carcassonne Agglo compte 113 933 habitants et s'étend sur 1 062 km² (INSEE 2020). Son périmètre ne concerne qu'une seule intercommunalité et se confond ainsi avec celui de la communauté d'agglomération du même nom comptant 83 communes. Au cœur de la région Occitanie, positionnée en zone rétro-littorale du département de l'Aude, l'agglomération de Carcassonne bénéficie d'une position géographique centrale entre Montpellier et Toulouse.

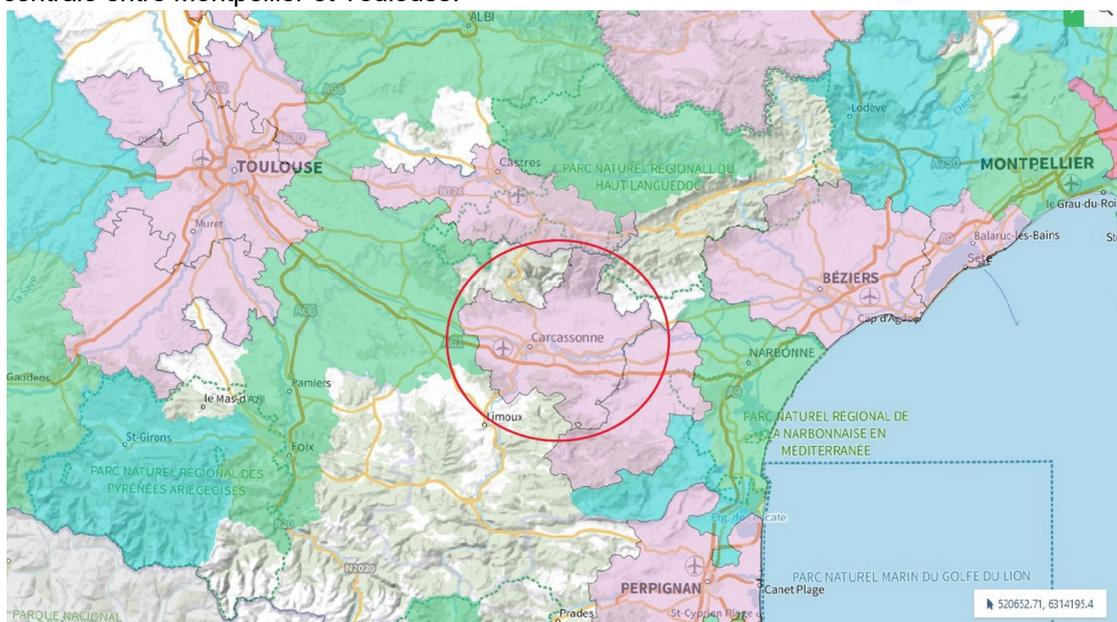


Figure 1: Situation du territoire de SCoT Carcassonne Agglo dans l'Aude, entre les métropoles de Montpellier à l'est et Toulouse à l'ouest

CARCASSONNE AGGLO Au 1^{er} janvier 2020



Le territoire de Carcassonne Agglo est situé dans la vallée de l'Aude, entre la Montagne Noire, et le début des Pyrénées au sud avec le massif des Corbières. Le réseau routier y est particulièrement développé et l'étalement urbain s'avère important. A contrario, les paysages de relief qui enserrant la vallée ne sont pas favorables aux aménagements et conservent un caractère naturel et rural préservé. Le réseau hydrographique du territoire est dense. Il reçoit les eaux du Fresquel et des rivières de la Montagne Noire. Carcassonne Agglo est concernée par un territoire à risque important d'inondation (TRI) qui intéresse les communes de Carcassonne, Berriac, Cazilhac et Trèbes. L'ensemble des communes de l'agglomération est soumis à un risque de crue. Treize plans de prévention des risques inondation (PPRi) approuvés s'appliquent sur 48 communes. Pour quatre d'entre elles, (Rieux Minervois, Conques-sur-Orbiel, Villalier, Villemoustassou), à cheval sur deux bassins-versants, ce sont mêmes deux PPRi qui sont en vigueur. En 2018, le territoire a subi des inondations dévastatrices avec la crue de l'Orbiel. 71 des 83 communes de l'agglomération ont été touchées par un intense épisode « méditerranéen », provoquant de nombreuses victimes et destructions.

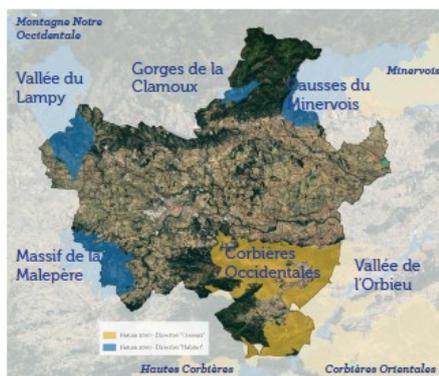
Carcassonne Agglo présente d'importants enjeux paysagers. Elle dispose d'un patrimoine exceptionnel reconnu internationalement avec deux sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO² : la cité médiévale de Carcassonne et le Canal du Midi, générateurs de fortes retombées touristiques. À ces éléments labellisés, s'ajoutent la bastide Saint-Louis³ faisant l'objet avec la cité de Carcassonne d'une Opération Grand Site⁴ (OGS), les différents villages médiévaux, châteaux et abbayes classées, nombreux sur le territoire de l'agglomération (36 sites classés ou inscrits), les différents gouffres et grottes des environs de Carcassonne, ainsi que le patrimoine paysager autour des vignes et de l'agriculture. Onze communes sont concernées par la loi Montagne⁵.

- 2 Par ailleurs sites classés (« Canal du Midi » et « Les paysages du Canal du Midi ») au titre des articles R. 341-1 et suivants du code de l'environnement.
- 3 La bastide Saint-Louis est aujourd'hui le centre-ville de Carcassonne. Ce secteur construit entre le Moyen Âge et les guerres de religion est labellisé « Site patrimonial remarquable » et construit selon un plan géométrique en damier.
- 4 Les OGS sont des démarches partenariales qui associent l'État, les collectivités locales et les acteurs des sites. Elles se traduisent par des interventions concrètes d'amélioration : réhabilitation de zones dégradées, amélioration ou création d'équipements d'accueil, etc
- 5 Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne

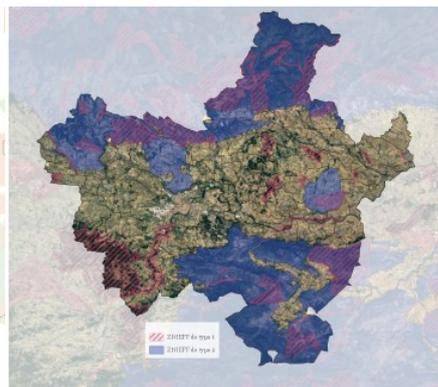
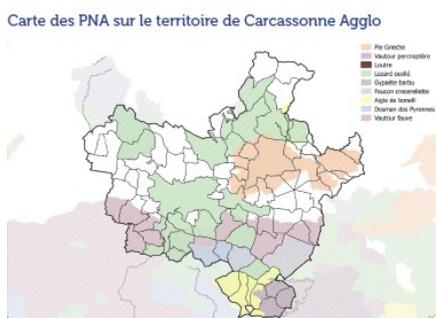
L'agriculture occupe 490 km² et se distingue par différents signes de qualité des productions agricoles, soit huit appellations d'origine protégée/contrôlée (AOP/AOC) viticoles, une AOP de l'olive « Lucques du Languedoc », l'AOP fromage de chèvre « Pélardon », et l'AOP « Roquefort ».

Traversée d'est en ouest par l'autoroute A61, l'agglomération de Carcassonne bénéficie d'une position géographique stratégique à 1h15 en voiture de Toulouse et à 1h40 de Montpellier via Narbonne. Carcassonne est également desservie quotidiennement par la voie ferrée qui relie Dijon-Lyon à Toulouse, la plaçant à 45 min de Toulouse et 1h30 de Montpellier. La gare de Carcassonne joue un rôle redistributeur pour les territoires alentours, répondant aux besoins de mobilités quotidiennes de proximité avec des trains réguliers vers Limoux et Lézignan-Corbières. L'agglomération dispose en outre d'un aéroport. Actuellement, 70 % des déplacements quotidiens se font en voiture quel que soit le motif de déplacement. Ce nombre passe à 86 % pour les trajets domicile-travail. Cette proportion dépasse les 90 % en dehors de Carcassonne du fait de la forte polarisation des emplois sur la ville-centre.

La grande richesse écologique du territoire est attestée par la présence de six sites Natura 2000⁶, hors sillon audois, 39 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I et 11 ZNIEFF de type II⁷, un arrêté préfectoral de protection du biotope (APPB)⁸, et 48 zones humides inventoriées. Le territoire est concerné par un espace naturel sensible (ENS), « le domaine de Peyremale » situé sur la commune de Montoliou couvrant 70 ha. 12 périmètres de plans nationaux d'action (PNA)⁹ intersectent le territoire. Le sud de l'agglomération est concerné par une zone d'importance pour la conservation des oiseaux (ZICO), « Hautes Corbières », recouverte en partie par une ZPS. Les milieux sont impactés par l'urbanisation, notamment dans la vallée de l'Aude, favorisant une certaine banalisation des milieux s'accompagnant de discontinuités écologiques (éléments fragmentant très présents).



Carte des sites Natura 2000 sur le territoire de Carcassonne Agglo



Carte des sites ZNIEFF sur le territoire de Carcassonne Agglo

- 6 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. On distingue deux types de zonage dans le réseau Natura 2000 : les Zones Spéciales de Conservation (ZSC) pour la conservation des habitats naturels et d'espèces figurant aux annexes I et II de la directive 92/43/ CEE du Conseil du 21 mai 1992, dite Directive « Habitats » les Zones de Protection Spéciales (ZPS) pour la conservation des habitats des espèces d'oiseaux figurant à l'annexe I de la directive 79/409/CEE du Conseil de 2 avril 1979, dite Directive « Oiseaux », ainsi que les espèces migratrices non visées à cette annexe et dont la venue est régulière.
- 7 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.
- 8 L'APPB « Grotte de Gaougnas » localisée à Cabrespine a été adopté le 13 août 1996. Il a pour but de « garantir l'équilibre biologique des milieux et la conservation des biotopes nécessaires à l'alimentation, la reproduction, au repos et à la survie du Grand Rhinolophe, du Grand Murin et du Minioptère de Schreibers » (arrêté préfectoral n°96-1773) sur une superficie totale de 7 ha.
- 9 Léopard ocellé, Aigle de Bonelli, Butoir étoilé, Faucon recerçelées, Gypaète barbu, Pie grièche à tête rousse, Pie grièche méridionale, Vautour Fauve, Vautour percnoptère, chiroptères, Loutre d'Europe, Maculinéa

L'évolution démographique du territoire bien que restant positive est en diminution constante depuis 2008 avec une variation moyenne de la population passée de +1 % entre 1999 et 2008 à +0,37 % entre 2014 et 2020 (INSEE).

1.2 Présentation du projet

Le SCoT approuvé en 2012 couvrait les 23 communes de l'agglomération. Le projet de SCoT révisé s'applique à présent aux 83 communes de l'intercommunalité dans sa configuration actuelle. La communauté d'agglomération a opté pour un SCoT dit « modernisé »¹⁰.

Le projet d'aménagement stratégique (PAS) du SCoT est décliné en trois chapitres :

- Axe 1 – « *Faire des transitions une opportunité pour développer un territoire résilient* »
- Axe 2 – « *Développer un territoire de proximité, en confortant le rôle des centralités* »
- Axe 3 – « *Développer un territoire attractif, en s'appuyant sur un positionnement stratégique* »

Chaque axe se décompose ensuite en quatre à cinq orientations.

L'ambition de l'agglomération est de conforter le rôle des pôles de l'armature de l'agglomération. En premier lieu, elle vise le renforcement du cœur d'agglomération en vue d'améliorer son rayonnement et son attractivité à l'échelle nationale. En second lieu, l'objectif poursuivi consiste à proposer un développement équilibré en répondant aux besoins de proximité au sein des pôles locaux, appelés « dialogues du SCoT » organisés autour des bassins de vie. In fine, elle entend accroître son attractivité en termes d'accueil démographique, économique et touristique, mais aussi limiter l'impact du développement urbain sur les milieux naturels et agricoles en évitant l'étalement urbain et agir sur la diminution des flux quotidiens de voitures afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre (GES) liées au transport.

Le projet de SCoT s'appuie sur l'armature urbaine suivante :

- le cœur d'agglomération composé de la ville-centre de Carcassonne et de sa conurbation avec les villes de Trèbes et Villemoustaussou, ainsi que les « autres communes de l'agglomération » ;
- les « dialogues du SCoT » répartis sur cinq secteurs géographiques : Minervois, Nord Carcassonnais, Cabardès, Malepère-Sud et Piémont-Val de Dagne ; ils se déclinent ainsi :
 - les pôles d'équilibre : Alzonne, Capendu, Conques-sur-Orbiel et le bipôle Peyriac-Rieux-Minervois viennent offrir une gamme de services intermédiaires ;
 - les pôles de proximité complètent l'offre des bourgs relais par une offre partielle ou spécialisée en services ou en matière de développement économique à l'échelle des aires d'influences ;
 - les villages touristiques disposent d'un fort rayonnement culturel ;
 - les communes d'hyper-proximité présentent une offre limitée de services. Pour les plus importantes, l'enjeu est de conserver une offre commerciale de première nécessité en cœur de bourg.

10 Suite à la publication de l'ordonnance de modernisation des SCoT, celui-ci se compose depuis avril 2021 de deux parties principales, plus des annexes : le Projet d'Aménagement Stratégique (PAS), qui remplace désormais le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), le document d'orientation et d'objectifs (DOO) et les annexes dans lesquelles sont repris les principaux chapitres de l'ancien rapport de présentation : le diagnostic, l'évaluation environnementale, etc

Armature Urbaine



Le projet de SCoT vise à favoriser la croissance démographique afin de passer de 0,37 % à 0,5 % par an, soit environ 600 habitants supplémentaires par an pour atteindre une population de l'ordre de 120 000 habitants d'ici 2032 et 126 000 en 2042.

Pour répondre à cette croissance souhaitée ainsi qu'au phénomène de desserrement des ménages et au besoin de renouvellement urbain, l'objectif de production de logements est estimé à 7 500 unités d'ici 2032 avec un prolongement de cette dynamique jusqu'en 2042 (750 logements par an). Il est prévu que 50 % de cette production soient réalisés au sein de l'enveloppe urbaine. À cet égard, la MRAe souligne favorablement que le SCoT demande aux documents d'urbanisme (DU) de définir leur enveloppe urbaine et donne des indications précises en ce sens¹¹.

Les besoins de consommation foncière générés sont estimés à 34 ha en moyenne par an toutes destinations confondues sur la période 2022-2032 avec un engagement dans une trajectoire de diminution de l'artificialisation des sols à horizon 2042. Cette consommation foncière est répartie sur la décennie 2022-2032 en 226 ha pour l'habitat, 90 ha pour le développement économique et 20 ha pour les équipements.

2 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Au regard des sensibilités du territoire et des effets potentiels du schéma sur l'environnement, les principaux enjeux environnementaux du projet de SCoT sont :

- la maîtrise de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols ;
- la préservation des milieux naturels, de la ressource en eau et des paysages bâtis et patrimoniaux ;
- la prise en compte des risques naturels dans le contexte du changement climatique ;
- la prise en considération de la santé humaine ;

11 Cf DOO prescription 19

- la réduction des émissions de GES et le développement des énergies renouvelables (EnR).

3 Analyse de la qualité du rapport de présentation

Conformément à l'article R. 141-9¹² du CU, une procédure de révision de SCoT doit présenter un rapport environnemental (RE) tel que prévu par l'article R. 104-18 du même code. L'évaluation environnementale doit reposer sur une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet au regard de ses incidences sur l'environnement, retranscrit dans un RE établi conformément aux dispositions des articles L. 141-15 et suivants, R. 104-18 et suivants, et R. 141-9 du CU.

Le RE de la révision du SCoT présenté dans les annexes du document est découpé en trois fascicules. Le premier regroupe le diagnostic socio-économique et foncier ainsi que l'état initial de l'environnement (EIE). Deux symboles graphiques permettent de distinguer dans ce fascicule les pages faisant référence à des éléments de l'EIE et celles relatives au diagnostic commercial. Un encadré permet de rappeler les dispositions du SCoT précédent sur plusieurs thématiques : le photovoltaïque, l'armature territoriale, les zones d'activités économiques (ZAE), le logement, le commerce, la consommation d'espaces et la densité urbaine. Sur certains items, une analyse est présentée sur l'atteinte ou non des objectifs qui y étaient fixés. Ce bilan contribue à alimenter le diagnostic.

Le deuxième fascicule s'attache à exposer l'articulation du SCoT avec les documents de rang supérieur, l'analyse des incidences, les justifications des choix opérés ainsi que la présentation des mesures de mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire compenser » (ERC), et les indicateurs de suivi des effets de la mise en œuvre du SCoT. Le troisième constitue le résumé non technique.

Le RE apparaît bien documenté. Il est assorti de nombreuses illustrations qui permettent de spatialiser les données. Cependant, certaines cartes restent trop schématiques en raison d'une échelle inadaptée, ce qui ne leur permet pas de jouer pleinement leur rôle à l'échelle des documents d'urbanisme. La MRAe relève qu'une déclinaison cartographiée au niveau de chaque « dialogue du SCoT » comme cela a été fait pour certains sujets permettrait une meilleure opérationnalité, d'autant que le SCoT s'impose, dans un rapport de compatibilité, à certaines autorisations et certaines opérations foncières et opérations d'aménagement. Cette déclinaison est attendue notamment sur les questions liées aux risques naturels et sur les zones de développement de l'urbanisation (habitat, équipements, économique et commercial).

Le diagnostic/EIE fait état des nombreuses études existantes ou en cours qui l'ont nourri, notamment le diagnostic du plan climat air énergie territorial (PCAET) ; il est indiqué que ce plan est encore en cours d'élaboration. Il a également été enrichi par une collaboration élargie à l'ensemble des acteurs du territoire. Initié en 2017, le diagnostic a fait l'objet d'une mise à jour des données en 2021.

Des relevés de terrain¹³ sont évoqués seulement dans le second volume du RE. Cependant, aucune précision n'est apportée quant à leur nombre et aux périodes auxquelles ils auraient été effectués. Or, la MRAe rappelle que l'élaboration de l'EIE nécessite impérativement une analyse de terrain proportionnée pour s'approprier le territoire, en comprendre le fonctionnement et interpréter les données disponibles. Des investigations approfondies ont en outre vocation à être menées sur les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du SCoT. Or, si elles ont été menées, elles ne sont pas restituées. Ces informations sont pourtant fondamentales pour renseigner les indicateurs pour le suivi et l'évaluation du document (« état zéro »).

Les thématiques développées, bien que complètes, restent cloisonnées et mériteraient d'être appréhendées avec des cartes croisant les enjeux environnementaux et l'urbanisation existante.

Le diagnostic/EIE propose à la fin de chacun des chapitres une matrice AFOM¹⁴ (atouts-faiblesses-opportunités-menaces) qui permet de déterminer les enjeux, ce qui contribue à une meilleure compréhension de ceux qui

12 Pour un SCoT modernisé, c'est l'article R. 141-9 du CU qui trouve à s'appliquer : « au titre de l'évaluation environnementale, les annexes comportent le rapport environnemental prévu par l'article R. 104-18 du CU »

13 CF RE : CarcaAgglo_A2_Justif_Eval_Enviro_arret.pdf page 97

14 Exemple : RE : CarcaAgglo_A1_Diagnostic_EIE_arrêt.pdf page 38

caractérisent le territoire. Il ne se conclut pas par une hiérarchisation de l'ensemble des enjeux relevés. Celle-ci se retrouve au début du second tome du RE sous la forme d'un diagramme¹⁵ dans lequel chaque enjeu est représenté par un nombre enfermé dans un cercle plus ou moins grand selon son poids. La MRAe relève en premier lieu le peu de lisibilité de cette forme de représentation qui ne permet ni de distinguer les enjeux concernés (sans report aux pages précédentes) ni de mesurer la priorité accordée à chaque enjeu ni de les classer entre eux. En second lieu, cette hiérarchisation représentée par une note accordée par les élus à chaque enjeu ne permet pas d'apprécier en quoi les critères environnementaux ont prévalu (ou pas) à ce classement. La MRAe préconise une liste hiérarchisée des enjeux environnementaux territorialisés.

La justification des choix présentée dans le deuxième fascicule, repose sur la comparaison entre trois scénarios :

- un scénario 1 « rayonnement » reposant sur une armature territoriale renforçant le rôle de la ville-centre et de sa périphérie au sein de l'agglomération ;
- un scénario « complémentarité » confortant le rôle des pôles de l'armature de l'agglomération ;
- un scénario « coopération » reconnaissant la mosaïque d'entités composant l'agglomération, en écho aux bassins de vie de l'agglomération.

Chaque scénario fait l'objet d'une analyse de ses enjeux et d'une estimation des impacts sur la consommation foncière, la difficulté potentielle de mobilisation du foncier, la trame verte et bleue (TVB), les besoins en mobilité, le déploiement des réseaux, l'accessibilité des services, le renouvellement générationnel et le développement commercial.

Sans que cela ne soit clairement exprimé dans le dossier, le scénario choisi apparaît comme une combinaison des trois avec un renforcement du centre urbain, constitué de la conurbation entre Carcassonne, Trèbes et Villemoustaussou d'une part, et la prise en compte des « dialogues du SCoT » autour des polarités intermédiaires (pôles d'équilibre et de proximité) prenant en compte les bassins de vie fonctionnels, d'autre part. En revanche les motifs de l'option retenue, sont bien explicités. Ils reposent sur les enjeux prioritaires mis en relief dans le diagnostic du territoire et concluent sur l'engagement dans le choix d'une solution de moindre impact environnemental alors que la démonstration conduit à considérer que c'est le scénario 1 qui présente le moindre impact environnemental.

L'analyse de l'articulation avec les plans, schémas, programmes nationaux, régionaux et locaux applicables expose de manière assez claire de quelle manière le PAS et le DOO répondent à leurs objectifs. Cependant, il n'est pas fait état des SCoT voisins, alors que le territoire est sous influence des territoires limitrophes et que la cohérence de la TVB, ou celle des équipements mérite d'être analysée et traduite dans le projet de SCoT.

L'analyse des incidences notables probables de la mise en œuvre du document sur l'environnement est bien exposée. Cette partie est constituée de 11 thématiques abordant toutes les mesures prévues par le DOO du SCoT. Chaque item fait l'objet d'un constat basé sur la situation actuelle, ses perspectives d'évolution en l'absence de mise en œuvre du SCoT, suivi par la présentation des incidences de son application, des mesures susceptibles d'incidences positives ou négatives sur l'environnement avec l'indication de leur référence dans le DOO et la description des mesures ERC déclinées dans le DOO, destinées à corriger ses effets néfastes. Chaque sujet traité est assorti d'un indicateur de suivi.

La MRAe souligne la clarté de ce chapitre du SCoT. Il s'achève par un récapitulatif des indicateurs de suivi de sa mise en œuvre. La MRAe relève néanmoins qu'il manque un « état zéro » (valeur de référence) et une valeur cible à atteindre. En outre, elle constate que certains indicateurs sont peu précis et nécessitent d'être complétés avec l'unité servant à les mesurer. Pour exemple, la mesure de la consommation foncière (indicateur I1) pourrait être affinée avec la part en renouvellement urbain (RU) et celle en extension. De plus, il manque un indicateur permettant de suivre l'évolution de la démographie et de la consommation foncière selon les niveaux de l'armature, tels que définis par le DOO (prescriptions 29 et 30).

Par ailleurs, la TVB requiert une attention particulière. Les indicateurs proposés « *nombre de permis accordés dans un réservoir de biodiversité* » ou « *état des corridors écologiques* » traduisent mal l'objectif de préservation

15 Cf RE : CarcaAgglo_A2_Justif_Eval_Enviro_arret.pdf page 26

et de restauration des continuités écologiques. Il convient d'être plus précis et plus ambitieux en proposant des indicateurs plus fins et plus ciblés : nombre de corridors restaurés ou créés, nombre de secteurs ayant fait l'objet de mesures d'évitement, cartographie des mesures de compensation, zones humides et/ou espaces boisés identifiés et protégés, etc.

L'analyse des incidences sur les sites Natura 2000 est construite selon la même architecture que celle relative à l'analyse des incidences du SCoT sur l'environnement. Elle concerne autant les sites Natura 2000 situés sur le territoire de l'agglomération, globalement répartis sur les limites sud, sud-est, ouest et nord du territoire que ceux situés à proximité du territoire. Le SCoT énonce s'être appuyé sur le périmètre des zones Natura 2000 pour définir les réservoirs de biodiversité de sa TVB. Pour apprécier pleinement les effets de cette volonté, la MRAe considère nécessaire de produire une cartographie à l'échelle des « dialogues du SCoT » superposant les sites Natura 2000 avec les éléments de la TVB, réservoirs mais aussi corridors (y compris ceux à restaurer) figurant dans le DOO¹⁶. Par ailleurs, selon les sites concernés, le dossier n'est pas toujours très clair sur la présence d'incidences résiduelles ou pas. Des mesures de réduction et de compensation¹⁷ des incidences identifiées sont prévues ce qui ne permet pas par conséquent de conclure sur l'absence d'incidences significatives. Le RE cite notamment une prescription¹⁸ du SCoT portant sur la TVB qui prévoit des mesures de compensation en cas d'atteinte aux continuités écologiques. (voir infra). La MRAe rappelle que l'évaluation des incidences Natura 2000 doit être conclusive sur la caractérisation des incidences du SCoT (incidences significatives ou non) et présenter les mesures idoines si des effets significatifs dommageables subsistent après mise en œuvre des mesures destinées à supprimer ou réduire ces effets¹⁹.

Le troisième fascicule du RE est consacré au résumé non technique (RNT). Clair et illustré, il décrit la méthodologie adoptée pour construire le projet et reprend les éléments clefs du RE.

Enfin, de manière générale, la MRAe signale la nécessité de mettre à jour l'ensemble des pièces du SCoT. Le projet a été initié en 2016. Des mises à jour ont été faites mais une actualisation est à opérer pour assurer la clarté du document. Pour exemples, le PADD est encore largement évoqué en lieu et place du PAS, et l'échéance du SCoT est indiquée à 2035 dans le PAS et à 2042 dans le RE, le RNT ou le DOO. Le nombre d'habitants à accueillir est fixé à 12 000 dans le PAS²⁰ d'ici 2042. La prescription 29 du SCoT portant sur la démographie quant à elle, arrête sa projection en 2032. Elle prévoit l'accueil de 5 890 habitants sur l'agglomération répartie selon les pôles de l'armature.

La MRAe recommande de :

- **compléter les illustrations cartographiques de l'EIE en les déclinant au niveau des « dialogues du SCoT », en proposant des cartes croisant les enjeux environnementaux avec l'occupation de l'espace et en produisant une cartographie à l'échelle des « dialogues du SCoT » superposant les sites Natura 2000 avec les éléments de la TVB, réservoirs et corridors (y compris ceux à restaurer) ;**
- **restituer le résultat des prospections naturalistes de terrain effectuées et de présenter une hiérarchisation des enjeux environnementaux du territoire accessible pour le grand public ;**
- **définir un « état zéro » et une valeur cible à atteindre pour chaque indicateur de suivi et de compléter et préciser les indicateurs de suivi portant sur les enjeux environnementaux ;**
- **pour chaque site Natura 2000 étudié, de présenter les mesures idoines d'évitement et de réduction des incidences afin de supprimer les effets significatifs dommageables, ou à défaut de revoir le projet ;**

16 Pages 31 à 37 du DOO : carte de la TVB de Carcassonne agglo déclinée par « dialogue du SCoT »

17 Cf pour exemple RE page 219 et prescriptions 2 (page 15) et 12 (page 29) du DOO

18 Cf RE page 209 et prescription 12 du DOO page 29

19 Cf article R414-23 du code de l'environnement : analyse des incidences Natura 2000 d'un document de planification

20 PAS page 28

4 Analyse de la prise en compte de l'environnement et de la santé

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

4.1.1 Scénario démographique

Le modèle démographique OMPHALE de l'INSEE²¹ a été retenu afin de définir le scénario démographique du territoire du SCoT d'ici 2042. L'agglomération fait ainsi le choix d'atteindre 120 000 habitants soit d'accueillir 6 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2032 et de poursuivre cette dynamique jusqu'à 2042. Le taux de croissance annuel moyen (TCAM) a été fixé à 0,5 % sur toute la durée du SCoT. Or, il était de 0,37 % sur la période 2014-2020. Le projet intercommunal s'inscrit donc dans une tendance de croissance volontariste/ au regard de sa récente période passée, cependant assez proche de celle observée dans le département de l'Aude (0,44 %) et dans la région Occitanie (0,7 %). Le RE justifie ce scénario par le souhait de retrouver la dynamique moyenne observée jusqu'en 2013 et de s'inscrire dans la dynamique régionale en s'appuyant notamment sur une attractivité renouvelée pour les jeunes ménages permettant d'équilibrer le solde naturel.

L'accueil démographique est ventilé par niveau de l'armature territoriale au sein de chaque « dialogue du SCoT ». En revanche, le choix global de croissance démographique n'est pas évalué dans la partie « analyse des incidences » alors que ce dernier est fortement dimensionnant pour le projet de territoire et par conséquent pour les impacts éventuels sur l'environnement et le cadre de vie de la mise en œuvre de ce projet.

La MRAe recommande de ré-interroger le scénario démographique en tenant compte à la fois des tendances démographiques récentes et des ambitions de la collectivité, et d'en déduire un besoin foncier raisonnable et un projet écologiquement soutenable.

4.1.2 Consommation d'espace

Le bilan de la consommation foncière est basé sur l'exploitation des fichiers fonciers « MAJIC » de la DGFIP²². Le RE indique que 670 ha auraient été consommés entre 2011 et 2021, soit une consommation annuelle de 67 ha par an sur la période 2011-2021. Le RE précise aussi que ces données ne prennent pas en compte de grands projets déjà engagés, comme celui de « Rocard'Est »²³ qui couvre près de 24 ha. La MRAe signale la nécessité de préciser les grands projets concernés et leur état d'avancement afin de préciser la surface consommée à prendre en référence et à comptabiliser dans les planifications projetées.

Le projet de SCoT indique qu'il alloue 34 ha par an soit 340 ha d'ici 2032 pour le développement de l'urbanisation en extension, et il prévoit l'engagement dans une trajectoire de diminution de l'artificialisation des sols à l'horizon 2042. Il est précisé dans le DOO qu'au-delà de 5 000 m², l'urbanisation des dents creuses²⁴ est comptabilisée comme de la consommation foncière. Ainsi, sur la décennie 2022-2032, 226 ha sont prévus pour l'habitat. Toutefois, le DOO précise que cette enveloppe ne tient pas compte du « bonus » de 20 ha pour les communes sinistrées en 2018²⁵. La MRAe signale la nécessité de répartir ce bonus entre les communes concernées en fonction de leur poids dans l'armature. Elle considère également indispensable d'ajouter ces 20 ha dans les prévisions de consommation foncière du SCoT. Par ailleurs, 90 ha sont attribués pour le développement économique d'ici 2032 et 20 ha pour les équipements soit un total réel de 360 ha. Pour la seconde décennie, le DOO prescrit aux DU de réduire d'au moins 50 % le rythme d'artificialisation par rapport au rythme observé sur les dix dernières années observées avant l'arrêt du DU local. La MRAe note que cette

21 Le modèle Omphale permet de réaliser des projections démographiques à moyen/long terme (horizon 2070) sur tout territoire de plus de 50 000 habitants.

22 Fichiers « Mise À Jour des Informations Cadastrales » (MAJIC) de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) : les fichiers fonciers contiennent les données d'occupation des sols de toutes les parcelles françaises

23 futur géant centre commercial

24 Dent creuse : il s'agit d'un espace libre de construction au sein de l'enveloppe urbaine. Il peut être constitué d'une ou plusieurs parcelles libres ou d'une division parcellaire potentielle.

25 Cf DOO page 46

formulation encadre insuffisamment la consommation foncière en reportant sur les DU de rang inférieur la mise en œuvre de la division par deux du rythme de leur consommation d'espace. Un cadrage clair prévoyant une diminution par deux de la consommation foncière à l'échelle du SCoT est indispensable comme cela a été fait en qui concerne la consommation foncière des zones d'activités économiques pour laquelle le DOO prévoit explicitement une enveloppe divisée par deux par rapport à la précédente décennie soit 45 ha. Cette précision est d'autant plus importante que le DOO estime que le nombre de logements nécessaires entre 2032 et 2042 est le même que pour la décennie précédente et que la prescription relative aux densités reste identique sur toute la durée du SCoT.

La MRAe rappelle que la loi du 22 août 2021, dite « Climat et Résilience », affiche pour les SRADDET²⁶ un objectif global de division par deux de la consommation d'espaces sur la période 2021-2031 par rapport à la période de référence 2011-2021 puis à nouveau une diminution de 50 % de la consommation d'espaces entre 2031 et 2041, et un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2050.

Pour atteindre le ZAN, l'article L. 141-10²⁷ du CU prévoit que le DOO du SCoT « peut identifier des zones préférentielles pour la renaturation, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés ». Il s'avère que deux prescriptions du DOO demandent aux DU de rang inférieur d'identifier des secteurs de renaturation au sein des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) pour favoriser la nature en ville d'une part et d'autre part pour contribuer à la qualité environnementale des ZAE. Néanmoins, la MRAe estime que l'identification à l'échelle du SCoT garde tout son intérêt pour assurer la protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau.

Enfin, le portail national de l'artificialisation des sols²⁸ indique que sur la période 2011-2021, le flux d'espace artificialisé a atteint 466 ha (soit environ 46 ha/an). Cette différence entre ces données et celles du SCoT (670 ha) doit être expliquée : en effet l'estimation de la consommation d'espace à l'horizon 2042 a vocation à être basée sur une comparaison avec les données de cette période passée. Or, si le flux de référence est surestimé, les nouvelles estimations de consommation, telles que retenues, se révèlent infondées. La MRAe rappelle que la consommation d'espace est la principale source d'incidences environnementales et qu'à ce titre, la planification doit privilégier l'évitement.

La MRAe recommande de :

- **justifier les données de référence de la consommation d'espace sur la période choisie 2011-2021 au regard des données fournies par le portail national de l'artificialisation des sols, en précisant les « grands projets » identifiés à comptabiliser dans la consommation foncière passée ou future du SCoT ;**
- **justifier comment le projet compte s'inscrire dans la trajectoire de la loi « Climat et Résilience » qui prévoit de diviser par deux la consommation d'espaces pour la décennie 2022-32 et la suivante 2032-2042, compte tenu que le projet prévoit au contraire une consommation d'espaces supérieure à ce qu'il serait nécessaire au vu de la baisse de la croissance démographique observée ;**
- **identifier à l'échelle du SCoT les zones recensées pour des opérations de renaturation.**

4.1.3 Consommation d'espace à vocation d'habitat

Pour accueillir les nouveaux habitants tout en répondant aux besoins actuels liés au desserrement des ménages (hypothèse de 2 personnes par ménage en 2032 puis 1,9 en 2042 au lieu de 2,13 en 2017²⁹), le projet de SCoT fixe à 15 000 le nombre de logements nécessaires, soit 7 500 par décennie³⁰. Sur la période 2022-2032, 3 000

26 Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est un document stratégique en matière d'aménagement, prescriptif en ce qu'il doit être pris en compte par le SCoT, et intégrateur puisqu'il prend en compte des documents supérieurs (dont le Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie).

27 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043977778

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

29 Selon l'INSEE, il s'établissait à 2,1 personnes par ménage en 2020

30 Cf DOO page 62

logements³¹ sont prévus pour l'accueil des nouveaux habitants, 1 100 pour les résidences secondaires (rythme comparable à celui observé sur la précédente période) et 3 500 pour répondre au desserrement³². La MRAe soulève une incohérence entre les données présentées dans les différentes pièces du PLU car si le DOO prescrit bien la production de 7 500 logements sur 10 ans, les justifications apportées dans le RE conduisent à une production supérieure qu'il convient de corriger.

L'agglomération connaît une vacance du parc de logements importante (10,5 % selon les dernières données de l'INSEE) confortant la présence d'îlots insalubres en centralité. A contrario, la part des résidences secondaires du parc est relativement basse dans le centre de Carcassonne et sur les franges du territoire. Le DOO prescrit aux DU l'obligation de justifier les extensions d'urbanisation au regard des capacités de densification (par RU, comblement des dents creuses inférieures à 5 000 m² ou encore remise sur le marché de logements vacants ou de résidences secondaires) fixant un objectif de production de 50 % de logements au sein des enveloppes urbaines³³.

Concernant le phénomène de la vacance des logements et en lien avec le programme local de l'habitat (PLH) 2016-2022, le SCoT impose la mobilisation et la requalification de 1 400 logements d'ici 2042 afin de contribuer à hauteur de 10 % du nombre de logements programmés par le SCoT.

La MRAe signale à ce sujet l'existence du dispositif national mis à disposition des collectivités pour atteindre l'objectif de « **Zéro Logement Vacant**³⁴ ».

Enfin, une recommandation du DOO³⁵ encourage les communes à conditionner l'ouverture des zones à urbaniser (AU) d'une part à la réalisation d'au moins un tiers de leurs développements urbains au sein de l'enveloppe urbaine et d'autre part à la réalisation d'au moins deux tiers de la programmation des secteurs couverts par des OAP, situés au sein de l'enveloppe urbaine. Pour assurer la cohérence avec l'objectif défini dans le PAS qui recommande de « *développer la maîtrise foncière dans l'enveloppe urbaine afin de produire environ 50 % des nouveaux logements au sein de celles-ci* », la MRAe indique que le DOO pourrait être plus encadrant en transformant cette recommandation en prescription.

La MRAe recommande de :

- **mettre à jour les données relatives à la production de logements afin de renforcer la cohérence de l'ensemble des pièces du projet de SCoT ;**
- **convertir la recommandation du DOO du SCoT qui prévoit de « *développer la maîtrise foncière dans l'enveloppe urbaine afin de produire environ 50 % des nouveaux logements au sein de celles-ci* » en prescription.**

4.1.4 Consommation d'espace à vocation d'activités et d'équipements

D'ici 2032, le projet de SCoT prévoit l'extension de l'urbanisation sur 90 ha pour le développement économique au sein de ZAE (et 45 ha supplémentaires entre 2032 et 2042). Parmi les ZAE, le DOO du SCoT distingue les zones de proximité³⁶ et les zones de rayonnement³⁷ qu'il cartographie et dont il établit la liste³⁸. En revanche, pour justifier les prévisions d'extension, le RE se limite à indiquer le taux de remplissage des ZAE existantes sans préciser la manière dont a été dimensionné le besoin et s'il répond à un inventaire réalisé des projets en

31 Cf DOO page 62

32 Cf RE : CarcaAgglo_A2_Justif_Eval_Enviro_arret.pdf page 33

33 Cf DOO : prescription 20 page 47

34 « Zéro Logement Vacant » est un dispositif mis à disposition par le ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des territoires qui aide les collectivités à mobiliser les propriétaires de logements vacants et à mieux les accompagner dans la remise sur le marché de leur logement.

35 Cf DOO : recommandation 11 page 47

36 Situées en entrée de bourg ou de village, elles correspondent à des concentrations de petites entreprises artisanales de production ou de services, n'ayant pas trouvé de réponses à leurs besoins en cœur de bourg.

37 Principalement situées dans les communes du centre urbain, elles ont vocation à accueillir les entreprises d'envergure nationale et régionale de la sphère productive (industrie, logistique, commerce de gros, services aux entreprises, artisanat productif). Elles ont vocation à proposer un haut niveau de services et une forte connexion aux réseaux de transport et de télécommunication.

38 Cf DOO pages 104 et suivantes

cours ou futurs. La MRAe rappelle que l'article 220³⁹ de la loi « Climat et Résilience » impose un inventaire des ZAE. Cet inventaire doit être établi par l'autorité compétente en matière de création, d'aménagement et de gestion de certaines ZAE (zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire). Il doit permettre de disposer, pour chaque zone :

- d'un état parcellaire des unités foncières composant la zone d'activité économique, comportant la surface de chaque unité foncière et l'identification du propriétaire ;
- de l'identification des occupants de la ZAE ;
- et du taux de vacance de la ZAE.

Il permet une réflexion sur les projets, leur territorialisation, leurs besoins en développement compte tenu des possibilités de réinvestissement des friches économiques. La MRAe souligne favorablement la prescription 63 du DOO qui impose une « *consommation prioritaire du potentiel foncier identifié au sein des zones d'activités et le renouvellement des friches avant l'ouverture de foncier en extension* ».

S'agissant des commerces, le SCoT entend lutter contre l'évasion commerciale en périphérie et demande aux DU de privilégier les centralités commerciales (centres-ville, centres-bourg). À cette fin, il proscriit la création de nouveaux secteurs d'implantation périphérique et l'extension de ceux existants au sein desquels la réhabilitation est privilégiée ou à défaut la construction en dent creuse.

En ce qui concerne les équipements, le SCoT planifie un besoin de 20 ha d'ici 2032 sans précision sur la décennie suivante. Ces équipements font l'objet de prescriptions dans le DOO portant sur les équipements touristiques, ceux pour les infrastructures de transport, le tourisme d'affaire et les lieux culturels. Cependant, comme pour les ZAE, le projet souffre d'une insuffisance dans l'évaluation des besoins ayant prévalu à la détermination de l'enveloppe nécessaire.

La MRAe recommande de :

- **procéder à l'inventaire des ZAE et des besoins afférents pour optimiser leur planification ;**
- **identifier les projets d'équipements et infrastructures de transport de manière à dimensionner l'enveloppe foncière nécessaire à leur réalisation, et ce jusqu'en 2042.**

4.2 Préservation des milieux naturels, de la ressource en eau et des paysages bâtis et naturels

4.2.1 Préservation des milieux naturels

De nombreux milieux naturels remarquables sont recensés sur le territoire du SCoT avec plus des trois quarts des espaces du territoire de l'agglomération, reconnus pour leur intérêt écologique à préserver (voir [infra](#)).

Le dossier indique que la TVB, définie à l'échelle du SCoT, est issue d'un travail détaillé réalisé à partir des éléments définis dans le cadre de la détermination de la TVB du schéma de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-région Languedoc-Roussillon⁴⁰. Cette élaboration repose notamment sur la détermination de sous-trames de milieux naturels et semi-naturels représentatifs de ceux rencontrés au sein de la communauté d'agglomération de Carcassonne. Le maillage de la TVB distingue plusieurs éléments : les réservoirs de biodiversité, les corridors écologiques et les éléments fragmentant.

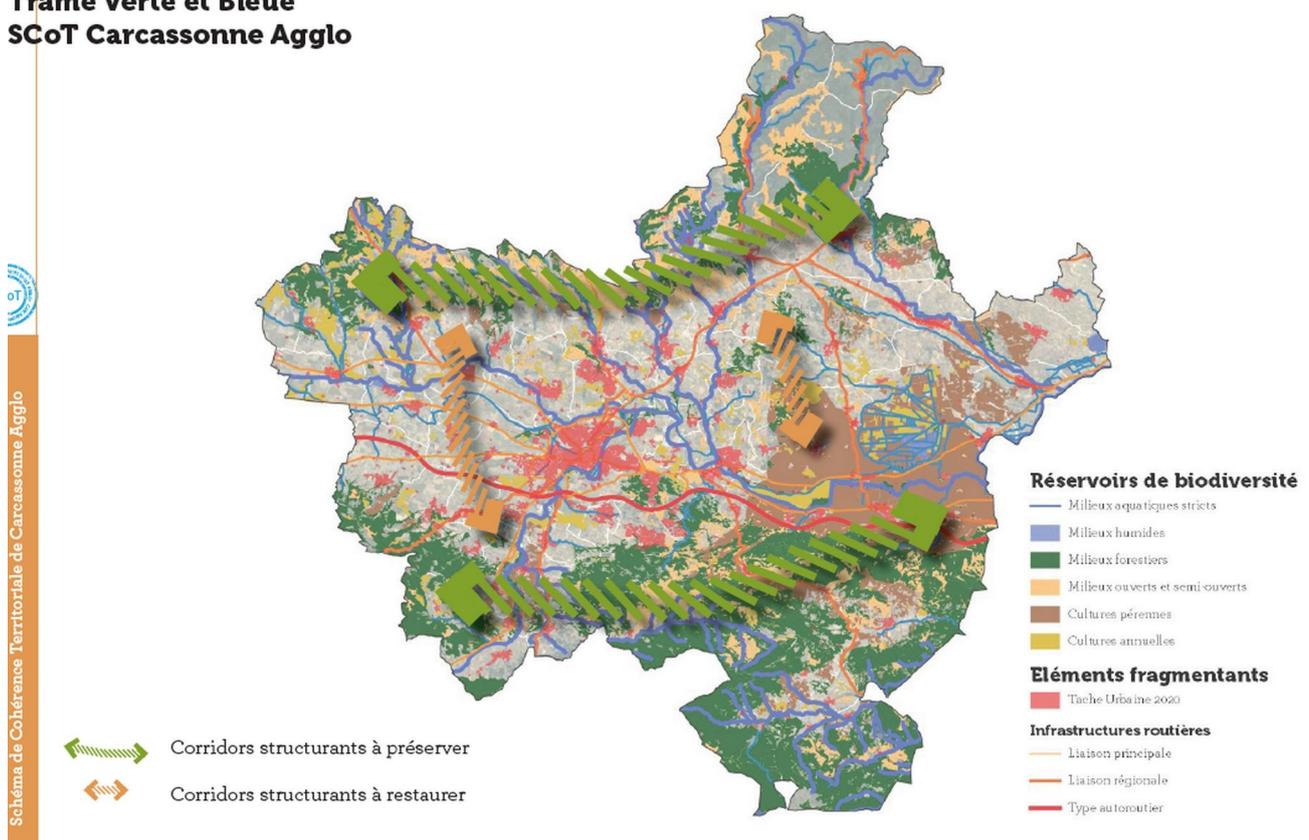
Le diagnostic du SCoT procède à une évaluation des enjeux, des menaces et des perspectives d'évolution des six sous-trames identifiées. Il résulte de cette analyse une définition des enjeux et objectifs de la TVB du territoire de SCoT qui permet in fine de caractériser la TVB.

Cette cartographie de la TVB à l'échelle de l'agglomération est ensuite déclinée par « dialogue du SCoT », ce qui permet une bonne opérationnalité par les DU infras. Cet ensemble cartographique est inséré dans le DOO, le rendant opposable. La TVB fait l'objet de prescriptions dans le DOO du SCoT demandant aux DU infras de la décliner, de la préciser, de la préserver voire de la restaurer en tant que de besoin.

39 Article 220 de la loi Climat et Résilience

40 Le SRCE est à présent inclus dans le SRADDET

Trame Verte et Bleue SCoT Carcassonne Agglo



Toutefois, la MRAe relève que les réservoirs et les corridors écologiques peuvent être impactés par des projets d'aménagement devant justifier de leur intérêt général et du maintien de la fonctionnalité des continuités écologiques. Le DOO demande aux DU infras de « compenser » les éventuelles incidences. C'est également le cas pour les atteintes aux fonctionnalités des zones humides. La MRAe rappelle que la compensation environnementale à l'échelle des documents d'urbanisme est complexe et ne devrait se faire qu'en ultime recours de l'application de la séquence ERC. En effet, la personne publique responsable d'un document qui délimite une zone urbaine ou à urbaniser n'est pas responsable des compensations requises pour les projets à venir qui s'implanteront ultérieurement dans la zone considérée. Cette disposition du DOO n'est pas protectrice de la TVB et la mesure de compensation difficilement applicable.

Par ailleurs, si le diagnostic fait état de la préoccupation des auteurs du SCoT de s'intéresser aux territoires voisins, cela n'est pas traduit par une identification des connexions avec ces territoires. Enfin, une cartographie précise des principaux projets de développements à venir déjà connus (routiers ou autoroutiers, aéroportuaires⁴¹, économiques, ou d'habitat d'ampleur) pourrait utilement permettre d'identifier les corridors ou réservoirs potentiellement impactés par ceux-ci. Une présentation de différentes solutions alternatives dans une démarche d'évitement réalisée par le SCoT lui-même pourrait figurer dans le dossier ainsi que les indicateurs de suivi correspondants aux différentes continuités à restaurer, recréer ou éviter.

La MRAe recommande :

- d'identifier les projets de développement pouvant impacter les continuités écologiques et présenter les solutions alternatives possibles privilégiant l'évitement ;
- d'intégrer dans le dossier des indicateurs de suivi sur ces questions.

41 Cf notamment prescription 56 du DOO relative aux infrastructures de transport

4.2.2 Préservation de la ressource en eau et assainissement

Le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du Fresquel concernant le nord-ouest du territoire est le seul SAGE sur Carcassonne Agglo. Par ailleurs, le territoire est concerné par six masses d'eau aux potentialités d'exploitation dont la moitié est qualifiée de limitée voire médiocre en termes quantitatif et qualitatif. Deux de ces masses d'eau sont qualifiées de ressources stratégiques d'après la Directive Cadre Eau : les « calcaires éocènes du Minervois » et les « Alluvions de l'Aude ». Le diagnostic précise⁴² que la dernière, particulièrement sollicitée pour l'alimentation en eau potable, présente un mauvais état aussi bien chimique que quantitatif. Les questions relatives à l'adéquation du projet de développement avec la ressource en eau potable et la capacité de traitement des eaux usées du territoire font l'objet de prescriptions conditionnant le développement urbain d'une part à la disponibilité suffisante de la ressource en eau et d'autre part à la vérification de l'adéquation entre le potentiel de développement et la capacité d'assainissement.

Toutefois, la MRAe note indispensable la production par le SCoT d'une estimation prospective chiffrée à l'horizon 2042, des capacités de la ressource par rapport aux besoins, prenant en compte :

- la raréfaction de la ressource en eau liée au changement climatique et qui est déjà constatée et bien documentée ;
- le développement démographique ;
- les autres usages liés aux secteurs agricoles, économiques et touristiques que le SCoT entend développer.

Le dossier rappelle également les objectifs du plan de gestion de la ressource en eau (PGRE du Bassin de l'Aude et de la Berre approuvé en 2017 pour mieux gérer l'eau potable disponible en prévoyant notamment l'utilisation de ressources de substitution via des solutions d'interconnexions à d'autres ressources pour les périodes de pointe. Si le DOO prescrit aux DU *infras* l'obligation de réaliser et/ou se référer au schéma de distribution d'eau potable en ayant évalué l'adéquation entre les potentiels de développement urbains et les capacités d'alimentation en eau potable, sans mettre en péril la disponibilité en eau potable pour la population, en amont de chaque révision de document d'urbanisme, rien n'est prévu en termes d'équipements de secours ou d'interconnexions entre les réseaux des territoires voisins.

S'agissant de l'amélioration du rendement des réseaux d'eau potable la MRAe relève que celle-ci fait l'objet d'une simple recommandation. Dans la mesure où le territoire est concerné sur une grande moitié est par une zone de répartition des eaux superficielles (ZRE⁴³) « sous-bassin de l'Aude médiane et ses affluents » et dans un contexte de changement climatique et d'augmentation des périodes sécheresse, la MRAe considère que cette recommandation doit être convertie en prescription dans l'objectif de sécurisation de l'approvisionnement en eau potable en compatibilité avec l'orientation fondamentale n°7 du SDAGE Rhône Méditerranée. Cette prescription peut d'ailleurs être complétée en conditionnant le développement de l'urbanisation à l'atteinte préalable des objectifs réglementaires⁴⁴. Par ailleurs, elle relève que le dossier de SCoT est silencieux sur la qualité de l'eau distribuée.

La MRAe recommande :

- **d'établir une estimation prospective chiffrée à l'horizon 2042, des capacités de la ressource en eau par rapport aux besoins actuels et aux projets de développement prévus par le SCoT ;**
- **de conditionner l'extension de l'urbanisation à la disponibilité de la ressource en eau en qualité et en quantité.**

4.2.3 Prise en compte des enjeux paysagers et de patrimoine

La déclinaison dans le DOO des objectifs du PAS sous forme de prescriptions⁴⁵ permet de préciser le niveau de déclinaison attendu dans les DU de rang inférieur. Elles visent la constitution d'inventaires patrimoniaux et la mobilisation des outils réglementaires de nature à en assurer leur préservation. Sont également attendues des OAP thématiques avec une « OAP patrimoine » et une « OAP environnement », destinées respectivement à encadrer les projets sur les secteurs concernés par un patrimoine bâti remarquable voire exceptionnel, et à préserver les paysages emblématiques agricoles et naturels du territoire. Le DOO prévoit également qu'un soin

42 Cf RE diagnostic/EIE page 145

43 Les zones de répartition des eaux (ZRE) sont définies en application de l'article R. 211-71 du code de l'environnement, comme des « zones présentant une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins »

44 Cf article 2 décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable.

45 Prescription 16 : protection du patrimoine ; prescription 17 : entrées de villes/bourgs/villages ; prescription 18 : le Canal du Midi et ses paysages

particulier soit apporté au traitement des entrées de ville afin de restaurer celles qui sont dégradées, favoriser l'intégration des extensions urbaines et soigner les transitions.

Par ailleurs, les ZAE et commerciales font l'objet d'un haut niveau d'exigence dans la mise en œuvre par les DU infras⁴⁶. Une prescription spécifique est consacrée au Canal du Midi. Sur ce dernier point, la MRAe souligne l'importance de préciser ces prescriptions. La simple référence au cahier de gestion du site *inscrit au patrimoine de l'UNESCO pourrait être complétée sur certains enjeux spécifiques, comme notamment ceux qui touchent au développement des énergies renouvelables très impactants sur le paysage. La MRAe rappelle à ce sujet que le cahier de gestion du site classé des paysages du Canal du Midi et celui des paysages du système d'alimentation du Canal du Midi proscrit les éoliennes et les parcs solaires au sol dans l'emprise du site classé. De plus, pour ce patrimoine exceptionnel, des périmètres d'inventaire paysagers ont été définis : une zone sensible et une zone d'influence. Sans portée réglementaire, la qualité architecturale et paysagère est à y rechercher. Concernant 15 communes, il s'agit d'une zone d'alerte vis-à-vis du positionnement et du traitement des grands équipements.

La MRAe signale que le DOO doit « déterminer les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation⁴⁷ ». Au regard des enjeux paysagers importants sur le territoire, la MRAe considère que l'engagement du SCoT dans cette démarche de définition des espaces à protéger est indispensable avant même de l'exiger des documents de rang inférieur. La MRAe signale l'intérêt pour le SCoT d'indiquer aux collectivités la possibilité de recourir au pôle de compétence Canal du Midi pour les projets dans les sites classés et zones sensible et d'influence, et le guide à destination des collectivités : « Produire une OAP thématique Paysages du canal du Midi »⁴⁸.

La MRAe recommande de :

- **localiser et délimiter les sites à protéger pour leur atout patrimonial ou naturel et d'assortir cette identification par des prescriptions de nature à en assurer la mise en valeur et la préservation.**

4.3 Prise en compte des risques naturels dans le contexte du changement climatique

Risque inondation

Le risque inondation est très présent sur tout le territoire de Carcassonne Agglo, renforcé par les conséquences du réchauffement climatique et de l'artificialisation des sols.

Le DOO s'attache à encadrer les DU infras par des prescriptions⁴⁹ visant notamment le choix des zones de développement de l'urbanisation, la perméabilité ou la désimpermeabilisation des sols, ou encore la préservation des zones d'expansion des crues selon les cas. En revanche, au regard du niveau de risques auquel est soumis le territoire, s'agissant de la problématique du ruissellement, la MRAe constate qu'une simple recommandation prévoit la réalisation d'un schéma directeur de gestion des eaux pluviales. Elle précise qu'il conviendrait de la convertir en prescription. A contrario, elle signale que le SCoT peut également localiser et caractériser des secteurs inondables dans lesquels certains établissements devront être implantés préférentiellement pour répondre à des objectifs spécifiques (pour un usage récréatif, des équipements sportifs, des espaces verts par exemple). Enfin, en complément de la prescription 1 du DOO visant la délimitation des zones vulnérables, et en compatibilité avec le PGRI⁵⁰ Rhône méditerranée, la MRAe indique que le SCoT peut imposer la prise en compte de mesures visant à réduire la vulnérabilité de constructions existantes.

La MRAe recommande de :

- **prescrire aux DU infras la réalisation d'un schéma directeur de gestion des eaux pluviales ;**
- **identifier les secteurs inondables susceptibles d'accueillir certains usages sans augmenter l'exposition aux risques de la population ;**
- **prévoir des mesures destinées à réduire la vulnérabilité des constructions existantes.**

46 Cf prescriptions 42, 64 et 65

47 Cf L. 141-10 du CU

48 Guide disponible sur le site DREAL : <https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/produire-une-oap-thematique-paysages-du-canal-du-a25915.html>

49 Cf prescriptions 1 et 25 du DOO du SCoT

50 Plan de gestion du risque d'inondation

Risque feux de forêt

Le diagnostic du SCoT rappelle l'importance du risque feux de forêt pour le territoire, précisant notamment qu'entre 2000 et 2017, dix communes seulement avaient été épargnées par les incendies. Cette situation a conduit l'agglomération à élaborer un « plan de massif » à partir de 2019. Par ailleurs, quatre communes⁵¹ sont couvertes par le plan de prévention du risque incendie de forêts (PPRIF) de la Cavayère. Le DOO prescrit aux DU *infras* l'évitement de l'urbanisation dans les secteurs exposés et le maintien de zones tampons. Il prévoit la possibilité de réalisation d'études pour affiner la connaissance locale du risque.

Au regard de la connaissance du risque sur le territoire, la MRAe constate que l'évaluation environnementale ne propose pas de cartographie qualifiant l'aléa, mettant en relief les secteurs d'aléa fort à très fort, où il conviendrait d'éviter le développement de l'urbanisation. Enfin elle signale l'importance que le SCoT prescrive toute mesure de nature à garantir la défendabilité⁵² des zones urbanisées, y compris les OLD⁵³.

La MRAe recommande de produire une carte qualifiant l'aléa feu de forêts et définissant les secteurs où le développement de l'urbanisation est proscrit au regard du niveau de risque.

4.4 Prise en considération de la santé humaine

La santé humaine fait partie intégrante des préoccupations affichées dans le PAS et son orientation : « Prendre en compte les enjeux de santé et d'accompagnement social ». Elle se traduit par des objectifs visant la réduction de l'exposition de la population aux risques, le développement de la nature en ville, la cartographie des sols pollués afin de réduire l'exposition des biens et des personnes. Ces ambitions trouvent globalement leur expression opérationnelle dans les prescriptions⁵⁴ du DOO. En matière de qualité de l'air et de nuisances sonores, le DOO prévoit d'intégrer la problématique du bruit relevant d'activités particulières comme certaines industries pour lesquelles l'éloignement des zones résidentielles est recherché. Cependant, le territoire est concerné par les pollutions sonores et olfactives dues aux infrastructures de transport terrestre (autoroute A61 et voie ferrée) et aéroportuaire, tout particulièrement dans le sillon audois. S'agissant de l'exposition à ces pollutions, une prescription du DOO exige que les établissements sensibles accueillant du public (crèches, écoles) ne soient pas implantés à proximité immédiate des axes de transports de matières dangereuses (routiers, ferroviaires et canalisations), lignes à haute tension, antennes relais téléphonie.

La MRAe constate que les impacts seront réduits mais non évités, si le choix est fait de ne pas implanter d'équipements sensibles à proximité des infrastructures mais d'y autoriser les logements. De plus, elle considère que cette formulation ne résout pas la problématique du bruit et de la pollution de l'air, d'autant qu'il est prévu que l'A 61 passe à 2 fois 3 voies. De même l'EIE doit être complétée par un état des lieux sur la qualité de l'air et le bruit routier auxquels sont exposées les populations actuelles et les mesures de réduction à envisager pour celles-ci d'une part et d'évitement à envisager pour les populations futures d'autre part. Le DOO impose aux DU *infras* d'identifier les voies de circulation à haute fréquentation et aux vitesses inadaptées au sein des groupements bâtis en vue de la mise en place de mesures réglementaires. Cette rédaction relativement évasive pourrait être complétée par des dispositions imposant l'optimisation des formes urbaines de manière à protéger la population à proximité des routes bruyantes et la création de zones tampon pour préserver des zones calmes.

La MRAe recommande de compléter l'EIE avec les données actualisées relatives au bruit et à la qualité de l'air et de prescrire dans le DOO les mesures de réduction de nature à préserver la santé des

51 Carcassonne, Fonties d'Aude, Montirat, et Palaja

52 La défendabilité, en matière de risque incendie de forêt, prend en compte les possibilités d'intervention des services de secours dont le rôle est prépondérant dans la gestion de crise. La défendabilité correspond à la capacité d'une zone à être défendue. Elle s'apprécie au regard des trois critères suivants :

- Les accès : la capacité qu'ils offrent aux services de secours d'accéder en sécurité jusqu'au contact des constructions à défendre. L'accessibilité dépend de l'architecture, du gabarit et de la signalisation des voies de desserte, mais aussi de leur environnement végétal ;
- Les hydrants ou les réserves de défense incendie : ils déterminent la possibilité pour les secours de se réapprovisionner en eau. Ce ré-approvisionnement doit pouvoir se faire dans les meilleurs délais et en sécurité ;
- Le débroussaillage effectué sur les coupures de combustibles situées de part et d'autre des voies d'accès contribuant à la défendabilité de la zone : il conditionne l'intensité du front de feu menaçant ces voies d'accès puis les constructions.

53 Obligations légales de débroussaillage

54 Prescriptions 25, 26 et 27

4.5 Réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES)

Le diagnostic du SCoT indique que les émissions d'origine énergétique sont estimées à 459 kteqCO₂⁵⁵/ an. Il précise que Carcassonne Agglo a approuvé en 2019 son Plan global de déplacement (PGD), document de planification prévu pour 10 ans, destiné à améliorer les déplacements quotidiens et touristiques, fixant également un objectif de réduction des émissions de GES. Par ailleurs, le PCAET du territoire est en cours d'élaboration et son diagnostic a alimenté celui du SCoT. Il en résulte la définition d'objectifs dans le PAS visant le développement de circuits courts pour l'économie locale, le développement des énergies renouvelables, des éco-mobilités⁵⁶, l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments et celle de la gestion des déchets, ainsi que la performance énergétique des nouvelles opérations d'aménagement. Cette volonté est traduite en prescriptions⁵⁷ au sein du DOO. La MRAe souligne favorablement cette ambition et sa déclinaison opérationnelle.

Cependant, le diagnostic précise aussi qu'avec 66 % des émissions, le trafic routier est le principal contributeur des émissions de polluants sur le territoire, représentant 80 % des émissions de dioxyde d'azote. A ce titre, la MRAe relève néanmoins que le projet de SCoT ne démontre pas en quoi le développement « multipolaire » du territoire, permettant des extensions urbaines y compris sur les communes dites d'hyper proximité, est de nature à favoriser l'organisation des transports collectifs, la réduction des déplacements et par voie de conséquence celle des GES liés au trafic routier. La prescription 54 du DOO qui prévoit d'encourager le réseau de transport en commun, les aménagements fluidifiant le stationnement et le covoiturage risque fort d'être sans effet. Elle ne précise pas l'autorité visée d'une part, et un encouragement n'a pas de caractère opposable d'autre part. La MRAe signale l'existence de l'outil « GES SCoT⁵⁸ », dispositif d'aide à la décision qui permet de comparer les scénarios de développement du SCoT en termes d'émissions de GES, ceci afin d'apporter des éléments d'aide à la décision sur toutes les thématiques concernées et que le SCoT doit traiter.

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

4.6 Développement des énergies renouvelables (EnR)

Le PAS inscrit la transition énergétique au cœur du projet de territoire de Carcassonne Agglo qui projette de devenir un « territoire à énergie positive » à horizon 2050. Dans cet objectif, la collectivité vise la réduction d'environ 50 % de la consommation d'énergie sur le territoire et affirme son objectif d'indépendance énergétique grâce aux EnR. Pour diminuer la consommation d'énergie, le SCoT encadre finement ses attendus en matière de performance énergétique concernant les nouvelles opérations d'aménagement⁵⁹.

Pour atteindre son indépendance énergétique, le SCoT entend également développer toutes les énergies renouvelables en adéquation avec les capacités du territoire et dans le respect de la qualité de vie des habitants et des paysages, accompagner la production individuelle des particuliers et les unités de micro-production, ou encourager la production d'énergie par l'agriculture. Cette volonté est traduite dans le DOO⁶⁰. Toutefois, la MRAe constate que cette ambition n'est pas retranscrite concrètement avec des objectifs chiffrés à atteindre par type d'énergie.

Le DOO encadre le développement des sites de production d'EnR. Il prescrit aux DU infras l'obligation de définir des zones agricoles (A) ou naturelles (N) protégées mais leur laisse le soin d'encadrer ces zones d'exclusion (au sein desquels les projets d'EnR ne seront pas admis) au vu du diagnostic territorial à réaliser. Le développement du photovoltaïque est ciblé sur les surfaces artificialisées (toitures, parkings...), mais aussi sur les surfaces dégradées, anthropisées, et sur les friches industrielles et économiques pour le développement du

55 Tonne d'Équivalent CO₂

56 L'éco-mobilité favorise les modes de déplacement plus écologique comme la marche, le vélo, les transports collectifs ainsi que le covoiturage pour utiliser tout, sauf la voiture.

57 Prescriptions 6 à 11

58 <https://www.cerema.fr/system/files/product/publication/2017/07/1544T1.pdf>

59 Cf DOO prescriptions 10 et 23

60 Cf DOO prescription 7 : développement des EnR

photovoltaïque au sol avec un objectif de limitation de l'artificialisation de nouveaux espaces. La MRAe relève le manque de précision de ce dernier objectif qui nécessite d'être mieux défini pour tenir compte des sensibilités environnementales et notamment de la TVB et des enjeux paysagers. La méthanisation est par ailleurs promue et il est exigé que la localisation des équipements ne soit pas source de nuisances ou de conflits avec les zones résidentielles.

Le DOO prévoit le développement des infrastructures éoliennes et leur remplacement (« repowering⁶¹ ») qui doivent intégrer toutes les composantes du paysage (grand paysages, quotidien, patrimoine, etc). Sur ce dernier point, la MRAe note l'importance que des principes d'insertion paysagère adaptés viennent encadrer leur développement : l'évitement des covisibilités avec les sites patrimoniaux, villages étagés⁶², sites remarquables, et évitement des implantations trop alignées ou répétitives. En outre, la MRAe indique que certains parcs éoliens peuvent aussi avoir une influence sur la biodiversité et notamment sur les oiseaux. Il convient en conséquence de compléter la prescription paysagère par l'obligation d'éviter les secteurs présentant de forts « enjeux avifaunes et chiroptères », et de rappeler la nécessité de mise en œuvre des mesures ERC. L'analyse des impacts cumulés avec les parcs existants n'est pas évoquée, et devra être aussi prise en compte.

La MRAe relève l'intérêt de la réflexion ainsi portée sur les EnR à l'échelle du SCoT. La faisabilité de leur développement reste toutefois à préciser notamment en proposant des secteurs à privilégier ainsi que les conditions de déclinaison dans les DU de rang inférieur.

La MRAe recommande de :

- **définir des objectifs chiffrés de production à atteindre selon les différentes énergies en lien avec le futur PCAET ;**
- **encadrer le développement du photovoltaïque au sol et de l'éolien en prenant en compte les enjeux paysagers et écologiques ;**
- **pour le développement des EnR, rappeler la nécessité de réalisation préalable d'une étude d'impact prenant en compte l'analyse des effets cumulés**

61 Le repowering ou « renouvellement » d'un parc éolien consiste à remplacer d'anciennes machines par des éoliennes plus performantes ; il représente une des solutions pour optimiser la productivité et la rentabilité d'un site.

62 Situés sur les coteaux et surplombant les vallées, ces villages étagés sont particulièrement remarquables par la succession des toitures qui se succèdent en suivant les lignes topographiques.