



*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

Inspection générale de l'environnement
et du développement durable

Avis sur l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de la communauté d'agglomération de Gaillac Graulhet (81)

N°Saisine : 2025-015012

N°MRAe : 2025AO117

Avis émis le 02 octobre 2025

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 07 juillet 2025, l'autorité environnementale est saisie par le vice-président de la communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet pour avis sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Gaillac-Graulhet (Tarn).

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 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 02 octobre 2025 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 25 août 2025) par Jean-Michel Salles, Bertrand Schatz, Annie Viu, Stéphane Pelat, Christophe Conan, Philippe Chamaret, Eric Tanays et Yves Gouisset.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres 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 07 juillet 2025.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis doit 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

Le territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Gaillac-Graulhet couvre les 56 communes de la communauté d'agglomération et regroupe près d'un cinquième de la population tarnaise.

Sur un territoire marqué par son attractivité démographique, par un étalement urbain important associé à une banalisation du paysage et à de fortes habitudes de déplacements motorisés, et par des problématiques de vulnérabilité, le projet de SCoT entend initier un mode d'aménagement vertueux, tout en renforçant son attractivité économique, en organisant une complémentarité urbain-rural, en améliorant la qualité de vie et en mettant en œuvre les transitions écologiques.

Le document d'orientation et d'objectifs comporte des dispositions dont les principes visent à préserver l'environnement mais qui restent en partie théoriques, le SCoT n'identifiant pas, à son niveau, les enjeux environnementaux. L'évaluation actuelle manque d'alternatives comparatives pour les choix structurants et ne permet pas d'identifier pleinement les impacts environnementaux des projets d'infrastructures ou zones d'activités identifiés par le SCoT, qui ne sont ni présentés ni analysés. Ces lacunes privent le territoire d'une analyse qui doit être menée en amont, pour garantir une prise en compte de l'environnement à chaque niveau afin de maîtriser la pression foncière en fonction des besoins réels.

La présentation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) et d'artificialisation questionne, avec une trajectoire qui ne découle pas d'une démonstration des besoins ni d'une évaluation des grands projets du territoire. Compte tenu du niveau élevé de consommation de foncier naturel ou agricole, il est nécessaire que l'agglomération se dote d'une stratégie plus ambitieuse de mobilisation des secteurs déjà urbanisés et, pour le logement, de reconquête des centres bourgs, notamment en lien avec leur intérêt patrimonial.

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

Table des matières

1 Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale.....	5
2 Présentation du territoire et du projet de SCoT.....	5
2.1 Le territoire.....	5
2.2 Le projet de SCoT.....	6
3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	8
4 Analyse de la démarche d'évaluation environnementale.....	8
4.1 Résumé non technique de l'évaluation environnementale.....	9
4.2 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de SCoT a été retenu au regard de l'environnement.....	9
4.3 État initial de l'environnement, effets notables probables de la mise en œuvre du SCoT et mesures « éviter, réduire, compenser » (ERC).....	9
4.4 Articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur.....	11
4.5 Dispositif de suivi des effets sur l'environnement.....	12
5 Prise en compte de l'environnement.....	12
5.1 Maîtrise de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols.....	12
5.1.1 Consommation globale d'espace.....	12
5.1.2 Consommation d'espace à vocation résidentielle.....	13
5.1.3 Consommation d'espace à vocation d'activité économique.....	15
6 Préservation des milieux naturels et des continuités écologiques.....	16
7 Préservation des paysages et du patrimoine.....	16
8 Préservation de la ressource en eau.....	17
9 Prise en compte des risques naturels.....	18
9.1 Le risque inondation.....	18
9.2 Le risque mouvement de terrain.....	19
9.3 Le risque feux de forêt.....	19
10 Prise en compte de la santé humaine.....	20
11 Prise en compte des enjeux liés à la transition énergétique et au climat.....	21
11.1 Consommation énergétique et émissions de gaz à effet de serre.....	21
11.2 Développement des énergies renouvelables.....	23

AVIS DÉTAILLÉ

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

Le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) Gaillac-Graulhet Agglomération a fait l'objet d'une évaluation environnementale. Le dossier transmis fait par conséquent l'objet d'un avis de la MRAe de la région Occitanie. Le présent avis doit être joint au dossier d'enquête publique et est publié sur le site internet de la MRAe².

En application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes :

- le plan approuvé ;
- une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales sont intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées sont pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation du territoire et du projet de SCoT

2.1 Le territoire

Le territoire de la communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet, dans le département du Tarn, est situé entre la métropole toulousaine et l'agglomération d'Albi. Sur un périmètre de 1 149 km², soit environ 20 % de la superficie départementale, il rassemble depuis le 1^{er} janvier 2024 56 communes. Ses 75 329 habitants en 2021 représentent près d'un cinquième de la population tarnaise. Il connaît une croissance démographique essentiellement portée par le solde migratoire, principalement le long de l'axe Toulouse-Albi. La fonction résidentielle accentue la pression foncière et la consommation d'espaces agricoles et naturels, principalement au détriment des terres agricoles qui occupent actuellement les deux tiers des surfaces. L'économie locale est diversifiée (agriculture, viticulture, cuir, industrie, services), tout en ayant beaucoup de liens avec les bassins économiques environnants.

Ce territoire se distingue par une grande diversité paysagère et environnementale, combinant espaces urbains structurés autour de Gaillac et Graulhet, villages de caractère et vastes zones rurales et agricoles. Le patrimoine bâti et culturel remarquable (bastides, centres anciens, villages perchés) s'inscrit dans des paysages emblématiques liés au vignoble gaillacois. Cet héritage constitue un atout identitaire et touristique fort mais demeure fragile face aux pressions liées à l'urbanisation et aux infrastructures. Traversé par de grands cours d'eau (le Tarn, l'Agout, le Dadou, la Vère, le Tescou), le territoire est soumis à des risques d'inondation. Il dispose d'une ressource pour l'alimentation en eau potable, l'agriculture et les écosystèmes, en tension déjà observable amenée à s'aggraver avec le réchauffement climatique. La qualité des masses d'eau est vulnérable aux pressions agricoles, industrielles et urbaines. L'héritage industriel, particulièrement autour de Graulhet (cuir, chimie), engendre aussi des enjeux de pollutions des sols et des eaux. Plusieurs espaces naturels remarquables et zones protégées (dont Natura 2000) confèrent au territoire une valeur écologique élevée. La trame verte et bleue structure les continuités écologiques, mais demeure menacée par la fragmentation des habitats naturels et l'artificialisation des sols.

La communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet a adopté le 24 octobre 2022 son plan climat air énergie territorial (PCAET) sur le même périmètre, après un avis rendu par la MRAe le 08 mars 2022³. Son diagnostic identifie que les consommations énergétiques du territoire sont principalement dues au secteur résidentiel et au sec-

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

3 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022ao22.pdf>

teur routier, et que le secteur routier (déplacements) contribue le plus, avec le secteur agricole, aux émissions de gaz à effet de serre (GES). Ces trois secteurs sont aussi à l'origine des principales sources de polluants atmosphériques. La stratégie vise à ce que le territoire de Gaillac-Graulhet devienne, d'ici 2050, un « territoire à énergie positive » (TEPOS), ce qui suppose de baisser les consommations énergétiques à un niveau tel qu'elles puissent être couvertes par le développement de la production locale d'énergies renouvelables (EnR), réduisant ainsi les émissions de GES et de polluants.

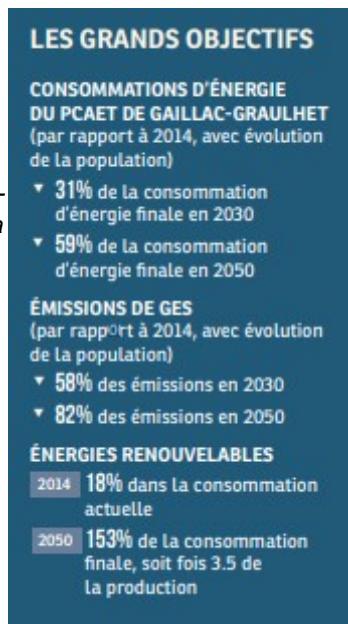


Figure 1 : résumé des grands objectifs stratégiques du PCAET adopté – site internet de la collectivité⁴

2.2 Le projet de SCoT

L'élaboration d'un nouveau SCoT fait suite à la caducité du SCoT du pays du vignoble gaillacois, bastides et val Dadou, pour défaut de bilan à six ans. Le projet d'aménagement stratégique (PAS) définit, sur un territoire recomposé et élargi, une vision prospective à 20 ans, articulée autour de quatre grands défis, complémentaires et non prioritaires les uns par rapport aux autres :

- renforcer l'attractivité économique (développement des filières durables, industrie locale, agriculture/viticulture, tourisme, commerce de proximité) ;
- atteindre la complémentarité urbain-rural (équilibre des polarités, mobilités adaptées, services partagés) ;
- améliorer la qualité de vie (logement, services publics, bien-vivre) ;
- mettre en œuvre les transitions écologiques (lutte contre l'artificialisation, énergies renouvelables, préservation des ressources naturelles).

La communauté d'agglomération entend infléchir les deux tendances observées sur le territoire, d'une dynamique démographique décorrélée de la création d'emplois et du vieillissement de la population. Elle souhaite un développement « volontariste » d'accueil d'emplois (2 400 emplois créés entre 2025 et 2045, grâce à une stratégie de développement économique), et d'une croissance démographique permettant le maintien d'un équilibre actuellement rencontré entre habitants et emplois (8 700 habitants supplémentaires, nécessitant la production et la remise sur le marché de 7 000 logements). Sur le plan économique, le SCoT souhaite renforcer l'attractivité du territoire, notamment au travers d'une stratégie foncière favorisant le développement de l'activité industrielle. Le SCoT planifie aussi le développement des activités commerciales et logistiques et à l'ambition de développer l'économie touristique à partir de la valorisation du patrimoine.

En matière d'énergie, le SCoT entend s'inscrire dans une stratégie TEPOS, avec une réduction des consommations énergétiques de 60 %. L'objectif est de couvrir entièrement les consommations par la production locale d'EnR à multiplier par trois d'ici 2050.

4 <https://www.gaillac-graulhet.fr/app/uploads/2022/10/synthese-PCAET-octobre-2022.pdf>

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) définit six niveaux de l'armature territoriale pour l'ensemble des « territoires vécus » (entités géographiques) : les polarités principales de premier (Gaillac, Graulhet) et second niveaux (Coufouleux, Rabastens, Lisle-sur-Tarn), les polarités intermédiaires (Brens, Briatexte, Lagrave, Montans), les bourgs structurants, les communes rurales relais et les communes rurales. Chaque niveau a un rôle dans l'accueil démographique et économique attendu.

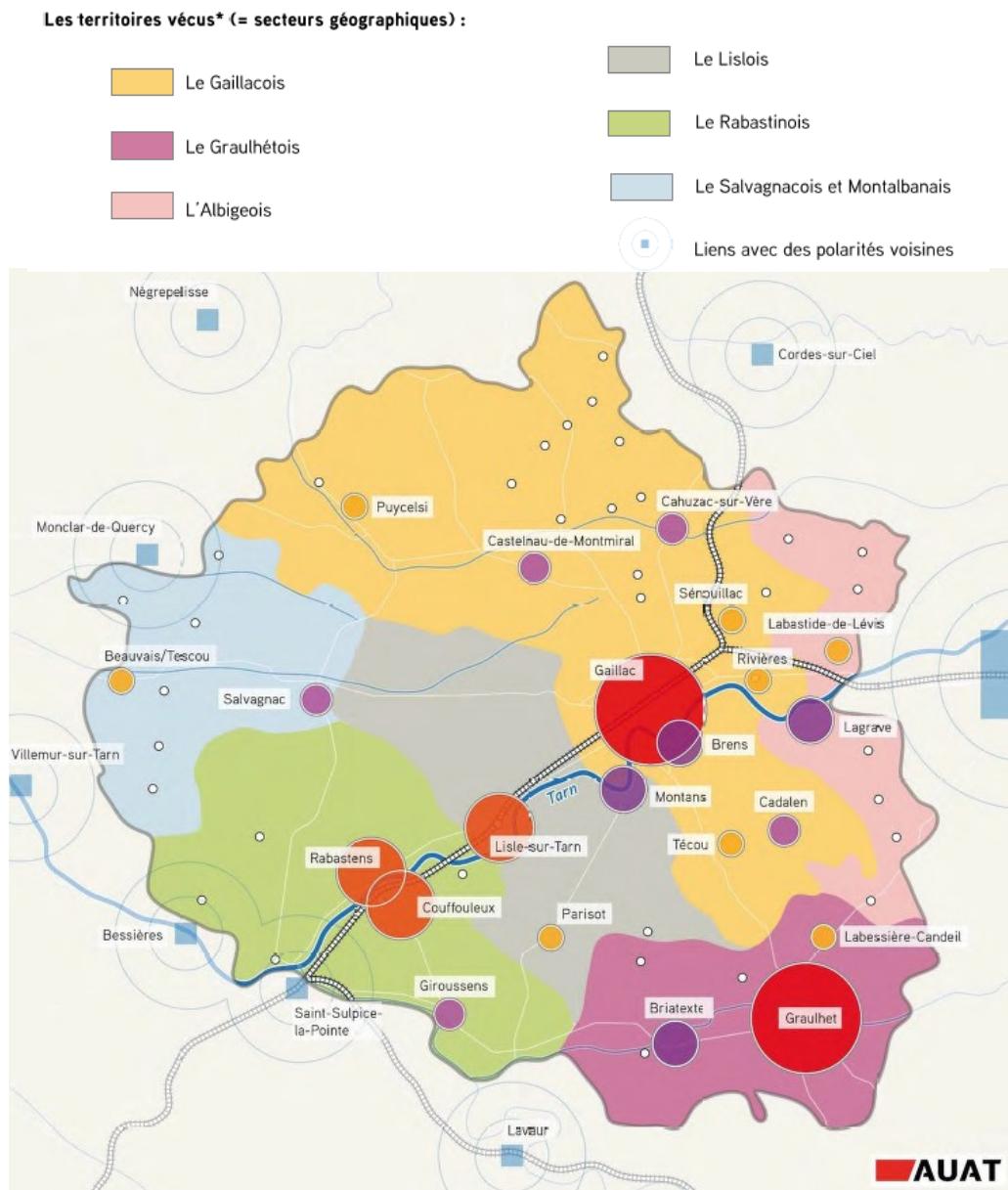


Figure 2 : secteurs géographiques faisant l'objet d'objectifs spécifiques, et armature territoriale – DOO

Pour répondre à ce projet, la collectivité indique initier un mode d'aménagement vertueux, s'inscrivant dans une perspective de réduction de l'artificialisation et de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF), avec une consommation d'espace potentielle de 338 ha et une artificialisation de 347 ha sur la totalité de la période d'application du SCoT.

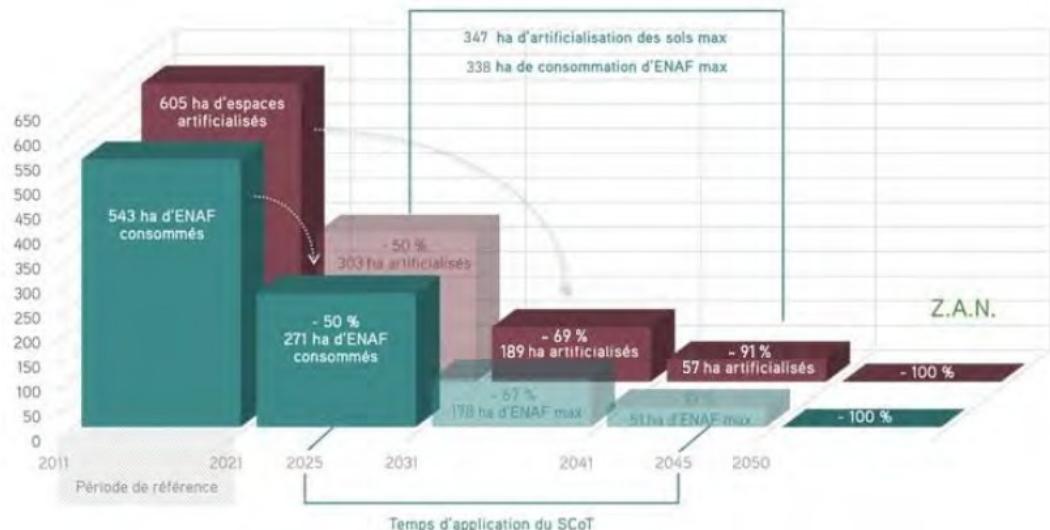


Figure n°3 : consommation d'espace et d'artificialisation potentielles aux différentes échelles de temps – PAS

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Sur un territoire marqué par une attractivité démographique et un étalement urbain importants associés à une banalisation du paysage et à de fortes habitudes de déplacements motorisés, par des problématiques de vulnérabilité notamment liées à la ressource en eau et aux risques naturels, la MRAe estime que les principaux enjeux environnementaux pour ce projet de SCoT, qui a vocation à être intégré dans les futurs documents d'urbanisme et la révision du PCAET, concernent :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels et paysagers ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la prise en compte des risques naturels ;
- la prise en compte de la santé humaine ;
- la prise en compte des enjeux liés au climat et à la transition énergétique.

4 Analyse de la démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale d'un SCoT doit s'inscrire dans un ensemble hiérarchisé de planifications et de projets d'urbanisme devant, chacun à son niveau, prendre en compte les questions environnementales à la bonne échelle. L'évitement des secteurs comportant le plus d'enjeux *a priori*, à chaque niveau de planification, permet de réduire les impacts sur l'environnement et facilite la réalisation ultérieure des projets. Si le SCoT ne traite pas de manière assez claire les questions qui relèvent de son niveau, les évaluations environnementales des PLU(i) et des projets ne sont plus en mesure de prendre en compte efficacement les considérations environnementales les plus importantes. Il devient alors, par exemple, difficile de justifier du choix d'un site au regard d'autres solutions envisageables pour une commune qui souhaite développer sa zone d'activités ou pour un porteur de projet qui a déjà acquis son terrain. Le SCoT ne peut donc se contenter sur toutes ces questions, de renvoyer aux futures évaluations environnementales des documents de planification communale ; il doit en prendre sa part, en vertu du principe de proportionnalité⁵.

5 Le maître d'ouvrage pourra utilement se reporter au guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme réalisé par le CGDD, mis à jour en novembre 2019 (éditions Théma).

4.1 Résumé non technique de l'évaluation environnementale

Le résumé non technique, bien illustré avec des cartes et tableaux synthétiques, présente logiquement les mêmes lacunes que le dossier.

La MRAe rappelle la nécessité de prendre en compte dans le résumé non technique les compléments qui seront apportés au dossier d'évaluation environnementale suite aux recommandations du présent avis.

4.2 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de SCoT a été retenu au regard de l'environnement

Le choix du scénario démographique, d'abord envisagé à 14 200 nouveaux habitants, est revu à la baisse au regard de la disponibilité de la ressource en eau qui fait déjà l'objet de conflits entre ses différents usages, et va se réduire au regard de l'intensification du changement climatique : le scénario démographique choisi, de 8 700 habitants supplémentaires, est inférieur à celui observé les dernières années (+0,5 % par an, contre +0,7 % observés sur la période 2015-2021). Mais en dehors de cette thématique, aucune alternative explicite aux éléments structurants du projet n'est présentée, qu'il s'agisse des grands choix du SCoT (armature territoriale par exemple) ou des projets localisés. Sur la consommation d'espace par exemple, les analyses portent davantage sur des modalités d'atténuation (optimisation foncière, justification des besoins) que sur des solutions de substitution.

La communauté d'agglomération considère que Montauban (Tarn-et-Garonne) constitue un levier d'attractivité (économique, touristique, résidentielle), en anticipant le développement de son aire d'influence en lien avec le projet de ligne LGV. Le SCoT entend s'appuyer également sur un axe routier renforcé par le doublement envisagé, total ou partiel, des voies (RD999, RD631) reliant Montauban à Castres, susceptible de bouleverser les équilibres territoriaux et d'avoir des incidences sur de nombreux enjeux environnementaux (paysages, biodiversité, qualité de l'air, consommations énergétiques et émissions de GES, ...), sans l'expliciter, l'analyser et le comparer à des solutions alternatives au regard de l'environnement.

L'évaluation est à déployer en comparant plusieurs scénarios entre eux (par exemple tester différentes orientations, différentes armatures territoriales, au regard des incidences sur l'environnement), en évaluant les incidences potentielles et en retenant une stratégie qui les prend en compte.

La MRAe recommande d'expliquer le scénario retenu à travers une analyse comparative et évaluative de scénarios alternatifs, menée notamment au regard de critères environnementaux, afin de démontrer que la solution retenue est celle de moindre impact environnemental, sur les grands choix structurants du SCoT comme sur les projets identifiés.

4.3 État initial de l'environnement, effets notables probables de la mise en œuvre du SCoT et mesures « éviter, réduire, compenser » (ERC)

Le dossier présente clairement le contexte territorial et les principaux enjeux identifiés, et décline dans son DOO des mesures *a priori* favorables à l'environnement (cf. § 5). Mais il ne fournit pas d'analyse territorialisée des enjeux environnementaux pertinents (biodiversité, paysage, risques, émissions de gaz à effet de serre, etc), notamment sur les secteurs de développement listés dans le DOO, secteurs d'activités économiques et projets d'infrastructures.

L'analyse environnementale des grands projets d'infrastructures listés dans le DOO (contournement de Graulhet, jonction entre la RD18 à Gaillac et l'A68 via Rivières, développement de l'axe routier nord-sud reliant Montauban à Castres, confortement de l'axe Réalmont-Lavaur et liaisons vers la future autoroute A69) est entièrement à mener : ces projets ne sont pas présentés, ni évalués au regard des incidences sur l'environnement ; la

consommation d'espace associée à ces projets n'est pas quantifiée. Il ne s'agit pas de réaliser une évaluation de niveau projet, mais de s'appuyer sur les études déjà conduites quand elles existent ou à défaut, d'analyser les conditions de réalisation, définir les continuités écologiques à préserver ou restaurer en prenant en compte le projet, anticiper les surfaces nécessaires d'espace et d'artificialisation, etc.

L'analyse environnementale des zones d'activités structurantes identifiées dans le DOO mais non localisées reste aussi à réaliser. Certaines, présentées comme existantes, n'ont jamais fait l'objet d'une étude d'impact dont elles relèvent pourtant. En 2022, la communauté d'agglomération de Gaillac Graulhet a saisi l'autorité chargée de l'examen au cas par cas pour un projet de 9,5 ha situé dans la zone de la Molinière à Graulhet, afin de déterminer la nécessité de réaliser une étude d'impact. Une telle demande est soumise à l'obligation de réaliser une étude d'impact de l'ensemble du projet de la zone de la Molinière, au titre des « *opérations d'aménagement dont le terrain d'assiette est supérieur ou égal à 10 ha* » (tableau annexé à l'art. R.122-2 du code de l'environnement). À ce jour, l'étude d'impact n'a pas été réalisée. Le SCoT prévoit son extension, toujours sans analyse des enjeux environnementaux pertinents.

La zone d'activités de l'*« aéropôle de Graulhet »* a vocation à accueillir de nouvelles activités économiques sur la base d'une étude d'opportunité à venir (DOO). Il manque l'évaluation environnementale stratégique du SCoT, pour s'assurer que ce projet, même à ce stade de définition, dans une zone enserrée dans l'habitat (cf. figure 4), est cohérent avec les grands enjeux d'aménagement, d'environnement et de qualité de vie sur le territoire ; d'autant qu'il s'agit en l'espèce .



Figure n°4 : vue aérienne du secteur de l'aérodrome de Graulhet – Google Maps

La place de ces projets dans les équilibres territoriaux et leurs enjeux environnementaux, dont la consommation d'espace, n'est pas connue, privant l'évaluation environnementale du ScoT d'une déclinaison pertinente de la démarche ERC (cf. § 5). Ainsi, les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du SCoT ne sont pas connues ; ce qui nuit à l'analyse ultérieure des incidences faute d'éléments de suivi par la construction des indicateurs environnementaux adaptés.

Ces lacunes privent le territoire d'une analyse qui doit être menée en amont, pour assurer une prise en compte de l'environnement à chaque niveau et garantir une limitation de la pression foncière au plus près des besoins.

La MRAe recommande de caractériser les zones susceptibles d'être affectées de manière notable par la mise en œuvre du SCoT, tout particulièrement les grands projets d'infrastructures et les zones d'activités structurantes identifiés dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO). Elle recommande d'analyser leurs incidences sur la consommation d'espace et sur les enjeux environnementaux pertinents, à proportion de la précision de ces projets, et de décliner la démarche d'évitement, de réduction et si nécessaire de compensation.

4.4 Articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur

Au titre de l'évaluation environnementale stratégique, il est attendu que le projet de SCoT apporte, au-delà des seules analyses de compatibilité et prise en compte présentées dans le dossier, les éléments permettant de souligner le degré de contribution aux objectifs et orientations des documents de niveau supérieur, notamment :

- la demande d'« *engager pour chaque territoire une trajectoire phasée de réduction du rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, aux horizons 2030, 2035 et 2040* » (règle n°11) du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), permettant de parvenir à l'objectif de « *réussir le zéro artificialisation nette à l'échelle régionale à horizon 2040* ». Le SRADDET territorialise l'objectif national de réduction de la consommation d'espace et de l'artificialisation à 2050, avec un jalon intermédiaire de réduction de 55,3 % de la consommation d'espace pour le territoire du SCoT de Gaillac-Graulhet entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2030 par rapport à la décennie passée. Le rapport de présentation ne démontre pas que le projet de SCoT s'inscrit dans la trajectoire prévue à horizon 2040, ni dans l'objectif intermédiaire à horizon 2030 ;
- l'objectif de faire de l'Occitanie une région à énergie positive, signifiant que les consommations énergétiques sont inférieures à la production d'énergie du territoire. La règle n°19 demande d'« *expliquer dans chaque document de planification locale une trajectoire phasée de réduction de consommation énergétique finale (en matière de bâti et de transport) et une trajectoire d'évolution du mix énergétique territorial, toutes deux aux horizons 2030 et 2040, de manière à contribuer à l'atteinte de l'objectif Région à Énergie Positive* » (REPOS). Le projet de SCoT reprend l'objectif REPOS, sans démontrer comment il compte le décliner, à son échelle, par son projet d'aménagement et les objectifs qu'il fixe aux documents infra (PLU(i) et PCAET). La trajectoire phasée de réduction des consommations et les moyens d'y parvenir sont absents du document. L'avis rendu par la MRAe en 2022 sur le PCAET Gailhac-Graulhet souligne le caractère théorique de l'objectif, déconnecté des capacités réelles du territoire et des actions prévues pour y parvenir. Au niveau du SCoT, l'analyse de l'articulation avec cet objectif du SRADDET ne peut se contenter de le reprendre de façon tout aussi théorique, sans évaluation à son niveau et détermination des orientations et actions pour y parvenir.

Le projet de SCoT doit aussi démontrer son articulation avec les objectifs du SDAGE Adour-Garonne, notamment la déclinaison des dispositions relatives à la préservation des champs d'expansion des crues, en lien avec le plan de gestion du risque inondation (PGRI).

La MRAe recommande de justifier la prise en compte par le projet de SCoT des dispositions du SRADDET, notamment les objectifs territorialisés de réduction de la consommation d'espace, les objectifs de « *région à énergie positive* », ainsi que des documents relatifs à la gestion de l'eau et du risque inondation.

4.5 Dispositif de suivi des effets sur l'environnement

Le dispositif de suivi des effets de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement doit permettre « *d'identifier, notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées* » (art. R.104-18 du code de l'urbanisme). Pour être opérationnels, les indicateurs doivent être liés aux résultats attendus de l'application du schéma, accompagnés de valeurs de référence (« *état zéro* »), simples à mettre en œuvre et accompagnés d'une méthodologie de mise en œuvre (source, fréquence, ...). Des jalons sont nécessaires pour, si nécessaire, déclencher des mesures correctives.

Le rapport de présentation comporte plusieurs dizaines d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre du SCoT d'une part, et des effets sur l'environnement d'autre part, avec de nombreux doublons entre ces catégories : par exemple, sur la consommation d'espace ou les émissions de GES (p.14 et p.21, p.15 et p.26 du document 1.6). Une partie comporte un « état zéro », sans objectif quantifié permettant de déclencher des mesures correctrices, comme l'*« état des masses d'eau superficielles »* dont 88 % ont un état écologique dégradé en 2019. Aucun seuil d'alerte ne concerne par exemple la consommation d'espace, alors que le SCoT prévoit un observatoire spécifique. Un suivi rigoureux doit conduire à utiliser un état initial au plus proche de la date d'approbation, avec des objectifs quantitatifs ciblés à différentes échéances du SCoT, préférentiellement à des indicateurs nombreux dont l'utilité n'est pas toujours avérée.

La MRAe recommande de rendre opérationnel le dispositif de suivi des effets du SCoT sur l'environnement afin d'identifier les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures correctives appropriées. Elle recommande pour cela de doter les indicateurs d'un état initial défini au plus près de la date d'approbation du document, et de jalons ou seuils d'alerte à différentes échéances.

5 Prise en compte de l'environnement

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

La MRAe rappelle que la maîtrise de l'étalement urbain et de la consommation d'espace constitue les premières mesures d'évitement des enjeux environnementaux. La diminution des espaces naturels et agricoles, issue de l'urbanisation, dégrade la biodiversité et les paysages, aggrave les risques de ruissellement ; l'étalement urbain éloigne les populations des centralités, allonge les déplacements, augmente l'émission des gaz à effet de serre et contribue à l'imperméabilisation des sols. Cette pression sur l'environnement doit donc être réduite au maximum, au regard de besoins strictement justifiés.

5.1.1 Consommation globale d'espace

La consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) passée a bénéficié surtout à la construction de logements individuels et connaît sur l'ensemble des périodes analysées une tendance à la baisse. Elle est estimée à partir de la base de données « occupation du sol à grande échelle » (OCSGE), à 450 ha entre 2013 et 2023, décade précédant l'arrêt du SCoT et à 543 ha entre 2011 et 2021, décade précédant la Loi « climat et résilience ». Le portail national de l'artificialisation, basé sur l'exploitation des fichiers fonciers, estime à 422 ha la surface d'ENAF consommée sur cette dernière période. Le rapport de présentation explique que ce suivi issu des fichiers fonciers ne comporte qu'une partie des consommations réalisées notamment par les collectivités publiques, mais le différentiel (121 ha) doit être justifiée, afin de disposer d'une référence fiable.

La consommation foncière future, calculée pour inscrire le territoire dans une trajectoire de sobriété foncière, est fixée par le DOO aux différentes échéances attendues :

- 2021-2030 : 271 ha, dont 128,7 ha ont déjà été consommés entre 2021 et 2024 ;
- 2031-2040 : 178 ha ;
- 2041-2050 : 51 ha ;
- 2025-2045 correspondant à la période d'application du SCoT : 338 ha dont 215 ha pour l'habitat, 100 ha pour l'économie, 23 ha pour les équipements et infrastructures envisagés par les communes. Les projets associés à d'autres vocations (tourisme, infrastructures portées par d'autres niveaux de collectivité, etc) ne sont pas explicités ni visés. Ils doivent néanmoins être inclus dans l'enveloppe globale fixée par le DOO qui doit intégrer toutes les destinations. La part des surfaces des zones d'activités identifiée dans le DOO n'est pas non plus connue (cf § 5.1.3).

La trajectoire choisie résulte, selon le rapport de présentation (t.1.4, p.138), d'une déclinaison calculée au vu des consommations antérieures, davantage que d'une démonstration du besoin, comparée à des scénarios alternatifs de moindre impact sur l'environnement. La démonstration quantitative reste à faire en tenant compte des ex-

tensions de zones d'activités programmées dans le DOO et des autres grands projets programmés, tels que le projet routier de doublement des voies reliant Montauban à Castelnau-d'Oléron.

Le fait que près de 129 ha sont déjà consommés sur la période 2021-2030 est susceptible de générer des difficultés d'application ; ce qui montre aussi tout l'intérêt d'un mécanisme de suivi à même d'enclencher des mesures correctives (cf § 4.6) et rend d'autant plus nécessaire une quantification la plus précise possible des projets localisés par le DOO.

L'artificialisation des sols maximale sur la durée du SCoT ne pourra excéder 348 ha, avec des jalons intermédiaires (DOO, D3.1/P3). Le fait qu'elle soit plus importante que la prévision de consommation d'ENAF mérite d'être explicité, la différence pouvant éventuellement s'expliquer par la prise en compte de constructions agricoles dans le cas de l'artificialisation.

Des objectifs qualitatifs sont fixés par le DOO (D3), en plus des objectifs quantitatifs : densification prioritaire des secteurs urbanisés et des zones d'activités existantes, fixation de niveaux de densité attendus selon l'armature territoriale, localisation des extensions urbaines prioritairement à proximité des centres, transports collectifs, réseaux d'assainissement existants et futurs, etc. Cette volonté d'engager un modèle de développement moins consommateur de foncier doit être complétée par des dispositifs plus opérationnels, guidant l'identification des capacités de densification dans la trame urbaine, pour l'habitat comme pour les autres usages. Par exemple, le DOO évoque la possibilité pour les collectivités d'accompagner les propriétaires fonciers pour parvenir à une meilleure densification, sans évoquer la rétention foncière⁶ dont l'utilisation est susceptible de fortement minorer le potentiel constructible dans la trame urbaine au profit des extensions. Le SCoT admet par ailleurs la rétention foncière sur les zones économiques à un niveau tel que les capacités d'utilisation des zones économiques existantes sont quasiment annulées (cf § 5.3.1).

Le DOO doit inciter concrètement à utiliser des leviers de densification, notamment en mentionnant des modes opératoires de lutte contre la rétention foncière, y compris fiscaux et d'accompagnement, encadrant leur utilisation.

La volonté du DOO de consommer « *moins et mieux* » doit être accompagnée de critères qualitatifs relatifs aux sols eux-mêmes, pour éviter les sols les plus riches et les plus stratégiques en termes de fonctionnalité écologique.

La MRAe recommande de fiabiliser les données relatives à la consommation d'espace et à l'artificialisation afin de démontrer qu'elles correspondent à la trajectoire annoncée, en présentant l'ensemble des utilisations prévues sur le territoire et en prenant en compte les projets connus. Elle recommande de doter le document d'orientations et d'objectifs (DOO) de dispositifs opérationnels encadrant l'usage de la rétention foncière, guidant les collectivités dans la mise en œuvre des objectifs de sobriété, pour l'ensemble des usages du sol, et tenant compte de la qualité des sols.

5.1.2 Consommation d'espace à vocation résidentielle

Le SCoT prévoit 8 700 habitants supplémentaires entre 2025 et 2045. Pour répondre à cette croissance démographique, aux besoins locaux (décohabitation, vieillissement, etc) et aux résidences secondaires, 7 000 logements (neufs et réhabilités) sont programmés sur la même période.

La vacance des logements est un enjeu fort du diagnostic. Avec une moyenne de 7,9 % du parc en 2021 (3 029 logements), le taux de logements vacants est beaucoup plus élevé, aux environs de 10 % et plus, sur les communes de Rabastens, Salvagnac, Brens et Briatexte ; il est supérieur à 15 % dans certaines communes rurales (Tonnac et Bernac). Ce phénomène est en régression (les logements vacants représentaient 9,2 % du parc en moyenne en 2011), grâce au « *regain d'attractivité pour la vieille pierre* », conjugué parfois à des politiques publiques de réhabilitation que le SCoT entend encourager.

Le DOO comporte un panel de dispositions (cf. dispositions C.2.2./P1 et suivantes) visant à encourager les collectivités et réhabiliter au moins 700 logements d'ici 2045 (soit 10 % des 7 000 logements attendus), conformément à la feuille de route du programme local de l'habitat. Mais la multiplicité des offres foncières sur du foncier non bâti risque aussi de limiter l'attractivité des projets privés de rénovation dans les centralités. Alors que le rapport de présentation explique avoir priorisé les centres anciens, les objectifs de résorption de la vacance de

⁶ Le taux de rétention foncière représente le pourcentage de terrains constructibles conservés par les propriétaires. Les collectivités disposent de moyens notamment fiscaux pour réorienter l'utilisation de ces terrains.

logements sont différenciés exclusivement selon l'armature territoriale (voir tableau ci-dessous, figure n°5), sans tenir compte du niveau élevé de la vacance évoqué dans le diagnostic : Rabastens, dans la catégorie « *polarité principale des territoires vécus* », Brens et Briatexte dans les « *polarités intermédiaires* », Salvagnac dans les « *bourgs structurants* » et les villages ruraux se voient dotés d'ambitions beaucoup plus faibles. Afin de diminuer le nombre de logements neufs, l'objectif de mise en valeur des patrimoines anciens, protégés pour certains, doit aussi être pris en compte car il correspond à l'attente d'une partie de la population de résider au cœur du centre bourg .

De plus, au-delà des logements vacants connus, l'ambition de réutiliser le bâti ancien doit aussi inclure l'ensemble du bâti, y compris celui qui n'est pas connu comme logement.

Figure n°5 : objectifs différenciés de reconquête du parc vacant de logements – DOO

Armature territoriale	Objectif moyen de reconquête du parc vacant, dans la production globale de logement 2025-2045	
	Nombre	Part
Polarités principales de la Communauté d'Agglomération	360	51%
Polarités principales de territoire vécu*	100	14%
Polarités intermédiaires	55	8%
Bourgs ruraux structurants	55	8%
Communes rurales relais	30	4%
Communes rurales	100	14%
Total général	700	100 %

Compte tenu du niveau de consommation déjà élevé de foncier naturel ou agricole, il est essentiel que l'agglomération se dote d'une stratégie plus ambitieuse d'occupation du bâti ancien et de reconquête des centres bourgs.

La MRAe recommande d'intégrer aux objectifs de résorption de la vacance, l'analyse de l'ensemble du bâti au-delà de la seule catégorie des logements. Elle recommande de prendre en compte, dans les critères de pondération du bâti à réhabiliter, la vacance dans les centres bourgs et les enjeux patrimoniaux de réhabilitation des centres anciens susceptibles d'être concurrencés par les extensions urbaines.

5.1.3 Consommation d'espace à vocation d'activité économique

Le SCOT vise à « *conforter le secteur d'intérêt régional du Mas de Rest* » sur la commune de Gaillac, « *développer le secteur de la Molière* » sur la commune de Graulhet, « *privilégier autour de l'A68* » les activités qui ont besoin d'être à proximité de cette infrastructure, et « *équilibrer l'offre économique sur le territoire et conforter le maillage autour des ZAE existantes* ». Mais le besoin quantifié d'extension foncière à vocation économique n'est pas explicité, ni justifié.

L'analyse des potentiels existants ne fait pas clairement ressortir les capacités potentiellement mobilisables dans les zones d'activités actuelles. 345 ha sont « *potentiellement mobilisables* » dans les zones existantes (Ux, AUx etc), dont 108 ha en « *surfaces classées artificialisées* », ces notions n'étant pas expliquées, sans présenter leur rôle éventuel dans l'armature territoriale souhaitée, ni leurs perspectives d'utilisation. Sur la base d'un

« taux de rétention foncière de 70 % à atteindre d'ici 2045 », seuls 32,4 ha seraient mobilisables : de tels taux de rétention foncière vont à l'encontre des objectifs de gestion économe du foncier.

En se fondant sur le souhait de créer 2 400 emplois supplémentaires, sur la base de 10 emplois par hectare occupé, le rapport de présentation chiffre à 100 ha supplémentaires le besoin à horizon 2040. La part des 18 projets structurants que le DOO identifie n'est pas non plus estimée (disposition A2.2/P5).

L'articulation entre les surfaces d'activités prévues et celles identifiées au SRADDET est absente. Le SRADDET identifie pourtant 20 ha dans la zone d'activités « OZE du Mas de Rest » au titre des « projets d'envergure régionale », dont 60 % peuvent être comptabilisés au niveau régional et 40 % sur le territoire du SCoT. Mais, la superficie de cette zone identifiée dans le DOO n'est pas connue. Le SRADDET identifie également la « ZAE de la Molière » dans la liste indicative des projets susceptibles d'être mutualisés au niveau régional lors d'une phase ultérieure de révision du SRADDET. Le dossier ne l'évoque pas.

Le DOO entend privilégier le commerce de proximité, dans une logique de revalorisation des centralités. Mais le devenir des grandes surfaces commerciales vacantes (une dizaine selon le diagnostic dans des pôles commerciaux périphériques) n'est pas explicité et aucune stratégie de reconversion foncière n'est affichée. Il reste préférable de valoriser le bâti existant dans des zones économiques déjà existantes plutôt que de consommer du foncier naturel et agricole supplémentaire.

La logistique commerciale, dont les besoins sont en croissance, questionne l'équilibre territorial (gestion des flux, ...) et la consommation d'espace. Principalement implantés dans les ZA proches de l'autoroute A68, le document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL) les polarise autour des infrastructures routières du territoire (A68) et de la commune de Graulhet, sans analyse des incidences de ces choix, notamment en termes de mobilité et d'usage de la voiture.

De la même manière, le projet de liaison routière en deux fois deux voies entre Montauban, Gaillac et Castelnau-d'Armagnac, sommairement évoqué, risque de bouleverser les besoins logistiques, sans analyse des conséquences sur les zones identifiées au SCoT.

La MRAe recommande de présenter le projet de consommation d'espace à vocation économique avec une précision qui reflète celle de définition des projets identifiés dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO) ou dans d'autres documents (SRADDET par exemple). Elle recommande de clarifier la consommation d'espace potentiellement mutualisable au niveau régional. Elle recommande de justifier l'adéquation entre les projets identifiés par le SCoT et la trajectoire attendue en termes de consommation d'espace, sur la base d'une estimation quantitative des besoins après analyse des capacités de densification et d'évolution des zones existantes.

6 Préservation des milieux naturels et des continuités écologiques

La TVB⁷ du territoire s'appuie sur celle identifiée au niveau du SRADDET, complétée par les périmètres de protection (Natura 2000, ZNIEFF) et les données locales disponibles. Le DOO précise les orientations associées à cette trame dans les futurs documents, par des mesures variées, incluant aussi les éléments de nature « ordinaire », que les collectivités sont invitées à identifier, préserver et renforcer, contribuant aussi à valoriser les paysages.

Mais le DOO identifie peu les mesures nécessaires en lien avec les enjeux spécifiques au territoire. Ainsi, même s'il invite les futurs documents à engager des réflexions sur les obstacles à la préservation de la TVB et à restaurer ses éléments constitutifs, le SCoT n'identifie pas de secteurs spécifiques où des actions devront être engagées.

Les enjeux naturalistes les plus forts font l'objet de mesures sujets à interprétation. Les réservoirs et corridors sont préservés « de tout aménagement qui compromettrait la pérennité des habitats naturels »

⁷ TVB : trame verte et bleue.

et/ou du cycle de vie des espèces et/ou le fonctionnement des continuités écologiques », ce qui laisse une grande marge d'appréciation. La haute valeur environnementale des sites les plus sensibles – par exemple, les secteurs boisés du nord de Gaillac et le maillage bocager autour de Graulhet, ou encore les massifs forestiers présents dans la partie nord du territoire (forêt domaniale de Grésigne, Natura 2000 et ZNIEFF, connectée à la forêt de Sivens, également ZNIEFF), identifiés dans la TVB régionale et formant un corridor écologique majeur en lien avec la vallée de la Vère (elle-même en site Natura 2000) –, justifie une protection renforcée. La trame bleue (disposition D2./R2 du DOO) fait l'objet d'une disposition ambiguë, les collectivités souhaitant « éviter l'interception des sous-trames bleues et œuvrer autant que possible à leur évitement afin de garantir les continuités aquatiques ». Au vu de la grande qualité associée aux milieux naturels du territoire et aux fortes pressions dont ils font l'objet, un plus haut niveau d'ambition est attendu.

La MRAe recommande de renforcer la préservation et la mise en valeur de la trame verte et bleue. Elle recommande pour cela de compléter l'identification des secteurs à forts enjeux pour le territoire, de définir les besoins de restauration des continuités écologiques, et de prévoir la préservation stricte des secteurs à forts enjeux écologiques pour lesquels aucune solution de réduction ni de compensation ne pourra pas être satisfaisante.

7 Préservation des paysages et du patrimoine

En complément des paysages naturels et agricoles pris en compte par la TVB, le SCoT recense et protège les vues et panoramas emblématiques, en s'appuyant sur un inventaire issu de son diagnostic, tout en invitant les documents d'urbanisme à le compléter. Alors que le diagnostic a souligné les fortes incidences des zones d'activités, commerciales et d'équipements, et du développement urbain de façon générale, sur les paysages, le DOO exclut toute une catégorie de projets du respect des principes fixés : les projets économiques identifiés par le SCoT, les équipements collectifs, les projets à vocation résidentielle ou mixte peuvent déroger aux protections paysagères et agricoles, à condition d'être en continuité des espaces urbanisés et de renforcer l'armature territoriale.

La MRAe recommande de démontrer la compatibilité des projets identifiés au document d'orientations et d'objectifs (DOO) avec les objectifs de protection paysagère. Elle recommande de supprimer les dérogations générales aux protections paysagères et agricoles.

La mise en valeur du cadre de vie fait partie des grands objectifs du PAS. Six communes et regroupements de communes⁸ sont engagés dans des procédures de sites patrimoniaux remarquables (SPR), une septième (Graulhet) est en cours de classement selon le diagnostic, témoignant d'une forte volonté des collectivités concernées de protéger et mettre en valeur ce patrimoine bâti. Cependant, aucune analyse n'est conduite sur l'articulation avec les abords, tant au niveau des projets économiques listés dans le DOO qu'au niveau des futurs documents et aménagements.

La valorisation des centres urbains anciens doit également être complétée d'ambitions renforcées de mise en valeur par la nature en ville, qui est appréhendée d'une façon très générale et nénérique. Le DOO demande aux documents d'urbanisme de favoriser la création et le maintien d'espaces de nature en zone urbanisée (parcs publics, îlots de fraîcheur, végétalisation des voies, etc.) ainsi que des franges urbaines végétalisées entre les zones urbanisées et les espaces naturels/agricoles. La nature en ville doit aussi être dotée d'objectifs de mise en valeur du patrimoine ancien bâti, ciblant clairement ces centres anciens dans le but de les rendre aussi plus attractifs et de répondre aux problématiques d'îlot de chaleur.

La MRAe recommande que le SCoT précise l'articulation entre la protection du patrimoine bâti ancien (sites patrimoniaux remarquables et projets de classement) et les projets de développement identifiés dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO), afin de garantir la cohérence des aménagements et la préservation des abords. Elle recommande d'intégrer dans le DOO un mécanisme visant à assurer la cohérence des extensions urbaines prévues avec les centres anciens protégés.

⁸ Castelnau-de-Montmiral, Cestayrols, Gaillac, Puycelsi/Larroque, Lisle-sur-Tarn/Montans.

Elle recommande également que la stratégie de nature en ville soit renforcée et ciblée sur les centres anciens, afin de contribuer à leur mise en valeur patrimoniale, d'améliorer leur attractivité et de répondre aux enjeux d'adaptation au changement climatique, notamment en matière de réduction des îlots de chaleur urbains.

8 Préservation de la ressource en eau

Le territoire comporte une forte sensibilité aux effets du changement climatique sur la ressource en eau. Il est intégralement classé par le SDAGE en « *zone de répartition des eaux superficielles* », caractérisé par une insuffisance récurrente de la ressource en eau par rapport aux besoins. La préservation quantitative et qualitative de la ressource, l'adaptation aux tensions existantes et futures, et l'intégration des enjeux climatiques et écologiques font partie des objectifs portés par la collectivité tels qu'exposés dans son PAS.

Le DOO répond à ces enjeux par des mesures très générales. Il incite aux économies d'eau et à sa réutilisation dans de multiples usages, sur la base d'objectifs généraux, sans aucun ordre de grandeur à décliner ensuite dans le futur PCAET. L'avis de la MRAe rendu le 08 mars 2022 sur le PCAET souligne son caractère insuffisamment concret face à cet enjeu majeur pour le territoire.

Dans le secteur agricole, qui concentre 62 % de la consommation d'eau du territoire, le changement climatique représente à la fois un facteur de vulnérabilité pour l'activité et une source de pression accrue sur la ressource, appelant à une aggravation potentielle des tensions et des conflits d'usage. Le DOO affiche la volonté d'accompagner le secteur agricole face au manque d'eau (disposition A3.1/R6), notamment à travers la gestion des terres (irrigation, couvert végétal), le choix de systèmes agricoles favorisant la conservation des sols, ou encore le soutien à l'adaptation des pratiques culturales. Ces orientations, bien que pertinentes, ne s'accompagnent d'aucune indication sur le niveau d'effort attendu. Un accompagnement concret de la profession agricole est nécessaire, sur des changements de type de culture (réduction de la production de maïs, de céréales à destination animale vers la mise en place de culture plus vivrière telle que les légumineuses, maraîchage) et doit figurer dans le PCAET.

La collectivité et les communes se déclarent « *favorables à l'aménagement de retenues et de dispositifs de stockage d'eau* », en transférant toute l'analyse des incidences à un stade ultérieur : le DOO les conditionne à un besoin avéré de l'activité agricole et au fait de ne pas compromettre « *l'équilibre hydrologique, biologique et écologique des bassins versants concernés* ». Ces installations nécessitent d'être évaluées dans le cadre d'un partage de la ressource et d'analyse des incidences environnementales dès le stade du SCoT. Compte tenu des tensions permanentes, il est essentiel que la communauté d'agglomération défisisse une stratégie qui permette de réduire les besoins en eau.

Les cours d'eau du territoire présentent un état écologique majoritairement dégradé, avec des pressions liées aux rejets des stations, aux pollutions diffuses (agricoles, pesticides) et aux prélèvements pour l'irrigation. Le système d'assainissement collectif du territoire comporte des non-conformités (Salvagnac et Peyrole) et des dépassements récurrents de la charge nominale en raison d'un réseau unitaire vulnérable aux eaux pluviales et aux intrusions d'eaux claires parasites (Lisle-sur-Tarn). Les données sont lacunaires sur 18 stations dont l'état de conformité n'est pas connu. Le DOO rappelle l'obligation de conformité des stations d'épuration avec la législation en vigueur, via des travaux programmés, impose la réalisation d'un schéma directeur d'assainissement collectif, intégré aux documents d'urbanisme, pour anticiper les besoins, et conditionne l'urbanisation : les nouveaux secteurs constructibles devront être raccordés à un assainissement collectif opérationnel, avec une capacité suffisante pour absorber les effluents supplémentaires. Ces mesures semblent adaptées.

La MRAe recommande d'intégrer, dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO), des objectifs quantifiés de réduction de la consommation d'eau, différenciés selon les principaux secteurs de consommation, constituant un socle de stratégie déclinable dans les documents et actions à venir. Elle

recommande de démontrer l'adéquation entre le projet de développement et la disponibilité de l'eau pour l'ensemble des usages, compte tenu de ces objectifs.

La MRAe recommande également que les orientations relatives aux retenues et dispositifs de stockage soient accompagnées d'une analyse environnementale préalable, intégrant un cadre de partage équitable de la ressource et des mesures d'évitement, de réduction voire de compensation, dans le SCoT.

9 Prise en compte des risques naturels

9.1 Le risque inondation

S'agissant du risque inondation par débordement de cours d'eau, quatre plans de prévention des risques inondation (PPRi) couvrent la quasi totalité du territoire. Ils interdisent les constructions dans les zones les plus exposées et établissent des règles de construction dans les zones modérément inondables. Dans les autres communes, la connaissance de l'aléa repose sur la cartographie des zones inondables (CIZI). Le SCoT ne précise pas que tout autre élément de connaissance du risque doit être pris en compte.

Le DOO recommande d'« *orienter durablement l'aménagement urbain dans les secteurs les moins exposés aux aléas* », ce qui est positif. Mais les dispositions spécifiques au risque inondation par débordement de cours d'eau prévoient une interdiction de construire dans les secteurs « *soumis à un aléa fort ou très fort* », ce qui est insuffisant. La recherche de réduction de la vulnérabilité doit être posée comme condition de constructibilité dans les zones urbaines et les champs d'expansion des crues doivent être strictement préservés, quel que soit le niveau d'aléa. Le DOO doit ainsi donner des orientations opérationnelles pour l'élaboration des documents d'urbanisme, telle que l'interdiction de prévoir des zones d'extension urbaine dans les champs d'expansion des crues.

Les collectivités sont invitées à prendre en compte le risque d'inondation par rupture du barrage de Rivières, en amont de Gaillac (disposition D.5.1/P6 du DOO).

Le risque d'inondation par ruissellement des eaux pluviales a été cartographié, la communauté d'agglomération ayant fait modéliser, à partir de la topographie, les zones d'écoulement potentiels. Cette carte (p.31 du document 1.3) montre que les secteurs les plus problématiques sont situés dans les fonds de vallée de cours d'eau principaux, qui concentrent aussi les infrastructures et aménagements stratégiques du territoire.

Le DOO encourage la maîtrise des eaux pluviales sous plusieurs formes, notamment en favorisant les stratégies d'ensemble (schémas de gestion des eaux pluviales), en prévoyant dans les futurs règlements de privilégier l'infiltration et la rétention des eaux à la parcelle ainsi que la mise en œuvre de techniques de gestion intégrée des eaux fondées sur la nature (noues, toitures végétalisées, zones humides etc). Les secteurs karstiques font l'objet d'une préservation stricte. L'urbanisation dans les secteurs de coteaux et en surplomb d'espaces urbanisés font l'objet d'un point d'attention particulier, le DOO prescrivant d'éviter « *dès que possible l'implantation aux abords des axes de ruissellement important* » et de garantir dans tous les cas la gestion du ruissellement par des actions opérationnelles (désimperméabilisation en amont etc). Ces dispositions s'appuient sur un premier niveau de connaissance du risque, grâce à l'étude menée, et semblent adaptées.

La MRAe recommande de compléter l'état initial par une présentation lisible des éventuels secteurs inondables au droit des zones de développement identifiés dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO) et de décliner s'il y a lieu la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC).

La MRAe recommande de renforcer le principe d'inconstructibilité, notamment dans les zones actuellement non construites, afin de préserver strictement les champs d'expansion des crues quel que soit le niveau d'aléa, de prescrire des mesures de réduction de la vulnérabilité dans les zones inondables déjà urbanisées et de préciser que toute zone inondable non répertoriée dans le SCoT mais portée à la connaissance des communes doit être prise en compte.

Enfin, l'évaluation environnementale doit croiser les secteurs de développement identifiés par le SCoT (zones économiques structurantes et en fonction de la précision de la localisation, zones logistiques) avec les zones inondables afin de démontrer que le SCoT ne prévoit pas lui-même de secteur à développer en zone inondable.

La MRAe recommande de compléter l'état initial par une présentation lisible des éventuels secteurs inondables au droit des zones de développement identifiés dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO) et de décliner s'il y a lieu la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC).

9.2 Le risque mouvement de terrain

Le SCoT veille à limiter le ruissellement pluvial sur les coteaux, comme vu précédemment sans appréhender sur ces secteurs les phénomènes de mouvement de terrain, qui peuvent être sensibles (glissements, retrait et gonflement d'argiles). Des dispositions doivent être prises pour éviter les secteurs les plus à risques, en complément des dispositions des PPRN.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des risques naturels auxquels est soumis le territoire, notamment dans les secteurs de coteaux, vis-à-vis du risque de mouvement de terrain, et d'en déduire éventuellement des mesures « éviter, réduire, compenser » (ERC).

9.3 Le risque feux de forêt

Le DOO interdit les extensions urbaines en lisière de boisement « *sur les zones à risque identifié feux de forêt* », afin de limiter l'exposition des biens et des personnes. L'opérationnalité du dispositif, expliqué comme devant particulièrement protéger la forêt de la Grésigne et la vallée de la Vère, nécessite d'être renforcée par une cartographie ou un renvoi à l'identification de ces zones à risques.

Les futurs documents d'urbanisme devront également porter une attention particulière aux franges des lisières boisées et aux obligations légales de débroussaillage.

La MRAe recommande à la collectivité de compléter le dispositif de gestion du risque de feux de forêts en précisant la localisation des zones à risque. Elle recommande d'inciter les documents d'urbanisme à porter une attention particulière à l'ensemble des lisières, en prévoyant autant que possible une bande tampon inconstructible en bordure des massifs.

10 Prise en compte de la santé humaine

Le SCoT souhaite intégrer la santé à travers une approche transversale, combinant prévention des risques, réduction des nuisances et amélioration des conditions de vie, et prône une intégration particulière de la santé dans les politiques d'aménagement ; ce qui est positif. La démarche doit néanmoins être poursuivie.

L'enjeu lié à la présence d'anciennes friches industrielles et de sites pollués sur le territoire est bien identifié au dossier sans faire l'objet de mesures dans le DOO. Des points d'attention d'attention spécifiques doivent inviter les collectivités à recenser les sols pollués ou potentiellement pollués et les terrains en reconversion urbaine, évaluer les risques de réutiliser ou urbaniser des terrains pollués (exposition des populations, contraintes techniques, coûts de dépollution) et définir sur ces bases le meilleur scénario de prise en compte dans les documents. En fonction de la localisation, des mesures complémentaires doivent être prises au niveau de la gestion des eaux de ruissellement.

Les interfaces routières sont appréhendées comme source de nuisances et pollutions, le DOO incitant à éviter la proximité de certains établissements. Le risque attaché à la pulvérisation de produits phytosanitaires n'est pas explicitement évoqué, mais le DOO recommande de « veiller à ne pas agraver les nuisances pour les espaces urbanisés » dans les autres cas (disposition A31P2).

Les cumuls d'exposition environnementale aux polluants doivent aussi être intégrés pour cibler les mesures attendues des futurs documents d'urbanisme.

La transversalité de l'enjeu doit aussi être utilisée dans l'évaluation environnementale pour améliorer le projet en questionnant méthodiquement l'ensemble des actions. Par exemples : éviter les espèces allergènes lors de végétalisation des espaces publics, utile au bien-être de la population ; ne pas créer de gîtes larvaires pour les moustiques-tigres lors des aménagements futurs ; inclusion de publics fragiles ou ayant des besoins spécifiques (personnes âgées, personnes à mobilité réduite) pour le développement des mobilités ; l'ombrage et la végétalisation des itinéraires cyclables, etc.

La MRAe recommande au SCoT de renforcer l'intégration de la santé dans l'évaluation environnementale en exploitant pleinement la transversalité de cet enjeu. Elle recommande pour cela :

- d'interroger systématiquement l'ensemble des actions proposées pour identifier et renforcer leurs effets bénéfiques sur la santé et le bien-être des populations, permettant d'accompagner les aménagements de mesures concrètes ;
- de compléter le document d'orientations et d'objectifs (DOO) pour inviter les collectivités à analyser les sites pollués et décliner les mesures adéquates ;
- de prendre en compte les cumuls d'exposition aux polluants.

11 Prise en compte des enjeux liés à la transition énergétique et au climat

11.1 Consommation énergétique et émissions de gaz à effet de serre

Le diagnostic explique que le développement du territoire s'est principalement concentré sur les axes bénéficiant d'un échangeur autoroutier le long de l'A68, en direction de la métropole toulousaine et de la ville d'Albi, et du maillage routier secondaire (en direction de Gaillac, Técou, Giroussens, ...). Le secteur des transports (dominé par les produits pétroliers) représente une part majeure des consommations énergétiques (32 % en 2021) et des émissions de gaz à effet de serre (GES), en lien avec l'usage individuel de la voiture. À travers les déplacements, la localisation de l'habitat et des secteurs d'activités, l'armature territoriale a donc un rôle majeur pour créer les conditions permettant de baisser les consommations d'énergie et émissions de GES et de polluants.

La sobriété énergétique est affichée comme une priorité, abordée au titre des infrastructures à moderniser, de la conception bioclimatique à valoriser, des actions de requalification des zones d'activités économiques, certaines actions étant déjà en cours ou déjà incitées par le législateur. Le DOO vise aussi à réduire les consommations en maîtrisant les déplacements à travers l'armature territoriale qui priorise les secteurs où le développement doit être privilégié :

- logement : 68 % de la population nouvelle est attendue sur les trois premiers niveaux de l'armature territoriale (les deux niveaux de polarités principales et les pôles intermédiaires), qui disposent d'une gare sur la commune ou à proximité immédiate, ou d'un réseau de transports en commun en lien avec les polarités principales (disposition B4.2/P2 du DOO). La MRAe observe que cet objectif reproduit quasiment à l'identique la part actuelle de ces trois niveaux de polarités dans la population totale du territoire⁹, avec une légère bonification en faveur des deux villes centres (objectif de 40 % pour ces deux villes, qui totalisent 38,5 % de la population totale en 2022) ; ce qui, avec l'augmentation de population, peut être insuffisant pour conduire à une baisse des consommations et émissions au niveau attendu.

Le PAS affirme la volonté des élus d'« *amener les populations à limiter l'usage de la voiture individuelle en proposant d'autres solutions de mobilité* » pour tous les lieux de vie, ce qui est bien traduit dans le DOO à travers différents mécanismes d'incitation, par exemple de densification renforcée aux abords des transports collectifs existants et futurs (20 % de plus que l'objectif de densité défini dans l'armature

⁹ En 2022, les neuf villes formant les trois premiers niveaux de l'armature territoriale comptent 51 242 habitants sur un total de 76 216 habitants (population municipale – INSEE).

- territoriale). Mais en dehors des pôles principaux, la stratégie de sélection des secteurs prioritaires de densification ne priorise pas la proximité immédiate des transports collectifs sur les autres critères. La possibilité de rejoindre les pôles structurants en mode actif de déplacement n'est pas prise en compte, la collectivité voulant « *poursuivre les réflexions sur l'organisation des mobilités dans les démarches engagées* » en cours d'élaboration ou finalisées (plan mobilité rurale, plan vélo communautaire...) ;
- **commerce, et logistique commerciale** : le territoire indiquant ne pas disposer d'infrastructures adaptées au fret ferroviaire ou fluvial, le DAACL priorise le développement de la logistique commerciale, qui génère d'importants flux de poids-lourds sur les zones d'activités situées aux abords de l'A68 et sur le bassin graulhetois ;

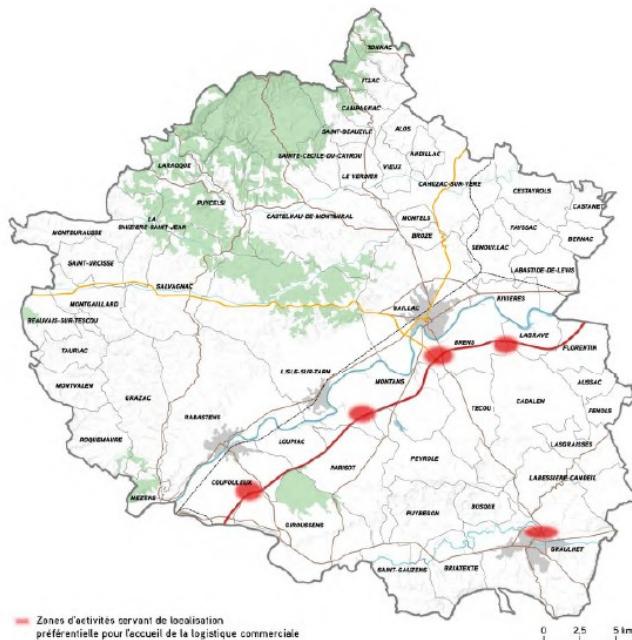


Figure n°6 : localisation préférentielle des zones logistiques – DAACL

- les commerces sont priorisés dans les centralités urbaines. Les espaces commerciaux de périphérie sont réservés aux surfaces de vente les plus importantes ou dont le fonctionnement n'est pas compatible avec les centres, et doivent s'implanter « *au plus près des dessertes prévues pour les modes de déplacements alternatifs à l'usage de la voiture* », ce qui est peu prescriptif dans un territoire dans lequel la rareté des pistes cyclables et piétonnes desservant les zones commerciales est soulignée par le diagnostic ;
- l'activité économique a aussi vocation à se développer sur « *les communes structurantes de l'armature territoriale desservies par des axes majeurs de communication* », même si d'autres implantations restent possibles. Les 18 zones structurantes identifiées dans le DOO ne sont pas analysées du point de vue des incidences sur les émissions de GES et les consommations d'énergie. Par exemple, le projet de conforter l'aéropôle de Graulhet, éloigné de l'axe ferroviaire, pour des activités économiques plus étoffées, comme « *du tourisme d'affaires, de la maintenance ou des espaces tests industriels* » n'est pas analysé au regard de l'impact sur les consommations énergétiques et émissions de GES. Une telle évaluation est particulièrement attendue aussi sur les zones d'activités qui doivent faire l'objet d'étude d'impact (voir plus haut la ZA de la Molière).

Le projet de renforcer l'axe routier reliant Montauban à Castres est aussi susceptible d'avoir des incidences sur ces thématiques, sans que le dossier ne l'évoque.

Le rapport environnemental estime que le SCoT « *se fait le relai du PCAET afin d'assurer les conditions qui permettront de réussir les objectifs fixés par l'intercommunalité* ». La MRAe rappelle que dans son PCAET, la communauté d'agglomération Gaillac Graulhet s'est donné pour objectif de diminuer les consommations énergé-

tiques du territoire de 76 % dans le domaine des transports et déplacements et l'ensemble de ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 82 % à horizon 2050 par rapport à 2014¹⁰. En l'absence de toute quantification des incidences du projet de développement sur les consommations énergétiques et les émissions de GES et de toute recherche de solutions alternatives, le SCoT ne démontre pas qu'il permet au territoire de s'inscrire dans la stratégie de baisse annoncée malgré l'intérêt des principes posés.

L'agglomération bénéficiant d'une ligne de chemin de fer, des choix plus audacieux doivent être recherchés, permettant d'augmenter le nombre de voyageurs dans leurs déplacements domicile travail à la fois vers Albi et vers Toulouse, et d'augmenter le transport de marchandise depuis Toulouse : identifier les secteurs à protéger de toute artificialisation pour permettre cette montée en puissance, identifier des pôles d'échanges multi-modaux (PEM), etc. Le projet de Service express régional métropolitain (SERM) de l'agglomération toulousaine, projet de RER porté par l'État et les collectivités locales, en phase de préfiguration, n'est pas évoqué.

La MRAe recommande d'évaluer les incidences du projet de SCoT sur les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre, en testant différents scénarios pour définir les conditions concrètes afin d'atteindre les objectifs qu'il se fixe.

11.2 Développement des énergies renouvelables

Le SCoT fixe un objectif ambitieux de couverture à 100 % des consommations locales par les énergies renouvelables à l'horizon 2050, nécessitant un triplement de la production actuelle. Le solaire photovoltaïque est identifié comme levier principal, aux côtés de la méthanisation, du bois-énergie, de la géothermie et de l'hydro-électricité.

Le DOO rappelle que les projets ne doivent pas porter atteinte aux enjeux agricoles, hydriques, de biodiversité ou paysagers. Mais il ne définit pas de secteurs d'exclusion pour les zones les plus sensibles, ni de modalités précises de prise en compte de l'environnement selon les différentes filières. L'absence de cadrage sur les incidences cumulées limite la portée de la planification.

Concernant le photovoltaïque, la priorité est donnée aux espaces déjà artificialisés, toitures, parkings (avec obligation d'équipement partiel ou total dans les zones économiques), friches industrielles, décharges et sites dégradés, afin de limiter l'artificialisation supplémentaire. Toutefois, le DOO laisse la possibilité d'installation en espaces naturels et agricoles sous des conditions très générales :

- lorsque les caractéristiques techniques permettent de ne pas considérer que des ENAF sont consommés, l'implantation est possible sous réserve d'une absence d'impact paysager notable, sans prise en compte explicite des enjeux de biodiversité ;
- en cas de consommation d'ENAF, les projets ne doivent pas nuire à l'activité agricole, à la qualité de l'eau, aux richesses environnementales ou aux paysages, mais là encore sans mécanisme pour apprécier les effets cumulés.

Les documents d'urbanisme sont invités à identifier les zones d'accélération pour « *diversifier les énergies* », sans orientation sur l'intégration des contraintes environnementales. Dans les faits, la MRAe constate que les projets solaires déposés sur le territoire de Gaillac-Graulhet se concentrent sur des terrains agricoles, parfois porteurs d'enjeux forts de biodiversité et de paysage, ce qui interroge la capacité du DOO à réellement privilier les surfaces déjà artificialisées. De plus, aucune estimation quantitative intermédiaire ne relie le SCoT aux objectifs du PCAET.

Enfin, le DOO doit aller plus loin en créant des conditions favorables au développement des réseaux de chaleur (biomasse, géothermie, chaleur fatale industrielle...), en fixant des critères d'implantation, de localisation et de densité qui garantissent leur viabilité et en privilégiant les solutions collectives sur les secteurs suffisamment denses. L'intégration de mesures « *éviter, réduire, compenser* » doit encadrer plus finement les incidences environnementales.

La MRAe recommande de renforcer le document d'orientations et d'objectifs (DOO) afin de mieux encadrer le développement des énergies renouvelables, en particulier le photovoltaïque, en cohérence avec

¹⁰ <https://www.gaillac-graulhet.fr/mon-agglo/votre-agglo-sengage/plan-climat-air-energie-territorial-pcaet/>. Voir Livre 2 du PCAET, Stratégie territoriale énergétique et climatique.

l'objectif de couverture à 100 % des consommations locales par des énergies renouvelables (EnR) d'ici 2050. Il convient notamment :

- d'identifier les secteurs à forts enjeux environnementaux, agricoles ou paysagers, où l'implantation d'EnR n'est pas opportune, afin d'éviter les conflits d'usage et de préserver la biodiversité ;
- de préciser les conditions d'implantation selon les différentes filières, en prenant en compte les incidences cumulées et en intégrant les principes « éviter, réduire, compenser » ;
- de fixer des objectifs quantitatifs par filière et par type de foncier (espaces artificialisés, agricoles, naturels) en articulation avec le PCAET, pour assurer la cohérence entre les ambitions énergétiques et l'occupation des sols ;
- de renforcer la priorité donnée aux surfaces déjà artificialisées et aux dispositifs intégrés au bâti, en explicitant les mécanismes de mise en œuvre ;
- d'encourager le développement des réseaux de chaleur à partir de ressources renouvelables et de récupération, en identifiant éventuellement des secteurs de densité d'urbanisation renforcée.