



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie
sur l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT)
des Pyrénées catalanes (66)**

n° saisine 2019-7975
n° MRAe 2019AO188

Avis n° 2019AO188 adopté le 17 décembre 2019 par
la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit rendre un avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, mais sur la qualité de 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 plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 7 octobre 2019 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Pyrénées catalanes, situé dans le département des Pyrénées Orientales. L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL.

--

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier en tant qu'autorité environnementale.

Cet avis est émis collégalement lors de la séance du 17 décembre 2019, par les membres de la MRAe suivants : Philippe Guillard son président, Marc Challéat. La DREAL était représentée.

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

--

Conformément aux articles R104-23 et R104-24 du Code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie le 7 octobre 2019.

Conformément aux dispositions de l'article R104-25 du Code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou, le cas échéant, mis à disposition du public. Il est par ailleurs publié sur le site internet de la MRAe¹ ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.

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

Synthèse

Le territoire du SCoT des Pyrénées catalanes couvre 19 communes au sud du département des Pyrénées orientales, pour une superficie d'environ 350 km². Territoire de montagne peu peuplé à l'année (environ 6 000 habitants permanents), il voit sa population multipliée par plus de dix dans les stations de ski en période hivernale.

La MRAe constate que le scénario d'évolution démographique maximal retenu, en contradiction avec les tendances récentes, conduit à des besoins importants de consommation d'espace et induit une pression importante sur l'environnement. L'objectif affiché de modération de la consommation d'espace n'est pas démontré, et n'est pas non plus correctement analysé par l'évaluation environnementale qui ne traite que des unités touristiques nouvelles (UTN) structurantes, au détriment des secteurs d'urbanisation préférentielle. La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par l'analyse des incidences de ces derniers, en particulier sur les sites Natura 2000 susceptibles d'être impactés de manière notable.

La MRAe rappelle que l'évitement d'aménagements dans les sites sensibles doit être privilégié (séquence ERC). Or, l'évaluation environnementale renvoie l'analyse des impacts à la réalisation des projets, alors que des enjeux forts à très forts sont identifiés, notamment au droit des UTN structurantes. La MRAe recommande que soient analysées des alternatives de moindre impact, et qu'un diagnostic naturaliste soit réalisé au stade de l'élaboration ou de la révision des plans locaux d'urbanisme afin d'orienter les projets vers des espaces moins sensibles. Elle recommande également que les réservoirs de biodiversité définis au schéma régional de cohérence écologique de l'ex-région Languedoc-Roussillon soient correctement retranscrits dans la trame verte et bleue du SCoT.

Même si le territoire est globalement bien pourvu en ressource en eau et que le SCoT conditionne l'ouverture de l'urbanisation à sa disponibilité, la MRAe recommande de mieux caractériser les besoins, en particulier considérant la perspective d'étendre les domaines skiables (UTN de Font-Romeu, Formiguères, Bolquère pour celles connues à ce jour). Ceci est d'autant plus important dans un contexte de diminution du nombre de jours d'enneigement avec le changement climatique qui augmente la pression sur la ressource en eau pour la production de neige de culture.

La MRAe s'interroge sur la compatibilité du SCoT avec la charte du parc naturel régional des Pyrénées catalanes, qui demande de circonscrire les domaines skiables aux périmètres des aménagements déjà existants.

Compte tenu du contexte montagnard, le territoire est soumis à des risques naturels importants et variés que le SCoT a bien pris en compte. La prescription faite aux communes d'établir une cartographie des risques et d'interdire toute nouvelle implantation en zone d'aléa fort à très fort traduit bien la culture du risque mise en œuvre.

Enfin, le SCoT ambitionne de devenir un territoire à énergie positive, de limiter la pollution lumineuse et de diminuer de 30 % les émissions de gaz à effet de serre. Afin d'atteindre ces objectifs, la MRAe recommande que le SCoT aborde plus spécifiquement la maîtrise des flux de personnes en particulier à destination des stations de ski, et de proposer une alternative concrète au « tout voiture » encore majoritaire aujourd'hui. Elle recommande également une meilleure articulation entre le développement de l'exploitation de la ressource forestière et la préservation de l'environnement, notamment protection des habitats naturels et enjeux liés à la qualité de l'air, la forêt permettant de séquestrer le carbone.

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

Avis détaillé

Cet avis est rédigé sur la base du dossier d'élaboration du SCoT des Pyrénées catalanes arrêté le 17 juin 2019.

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

Conformément aux dispositions de l'article R.104-7 du code de l'urbanisme, le projet d'élaboration du SCoT des Pyrénées catalanes fait l'objet d'une évaluation environnementale. En conséquence, il fait l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie.

Il est rappelé qu'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 ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

II. Présentation du dossier

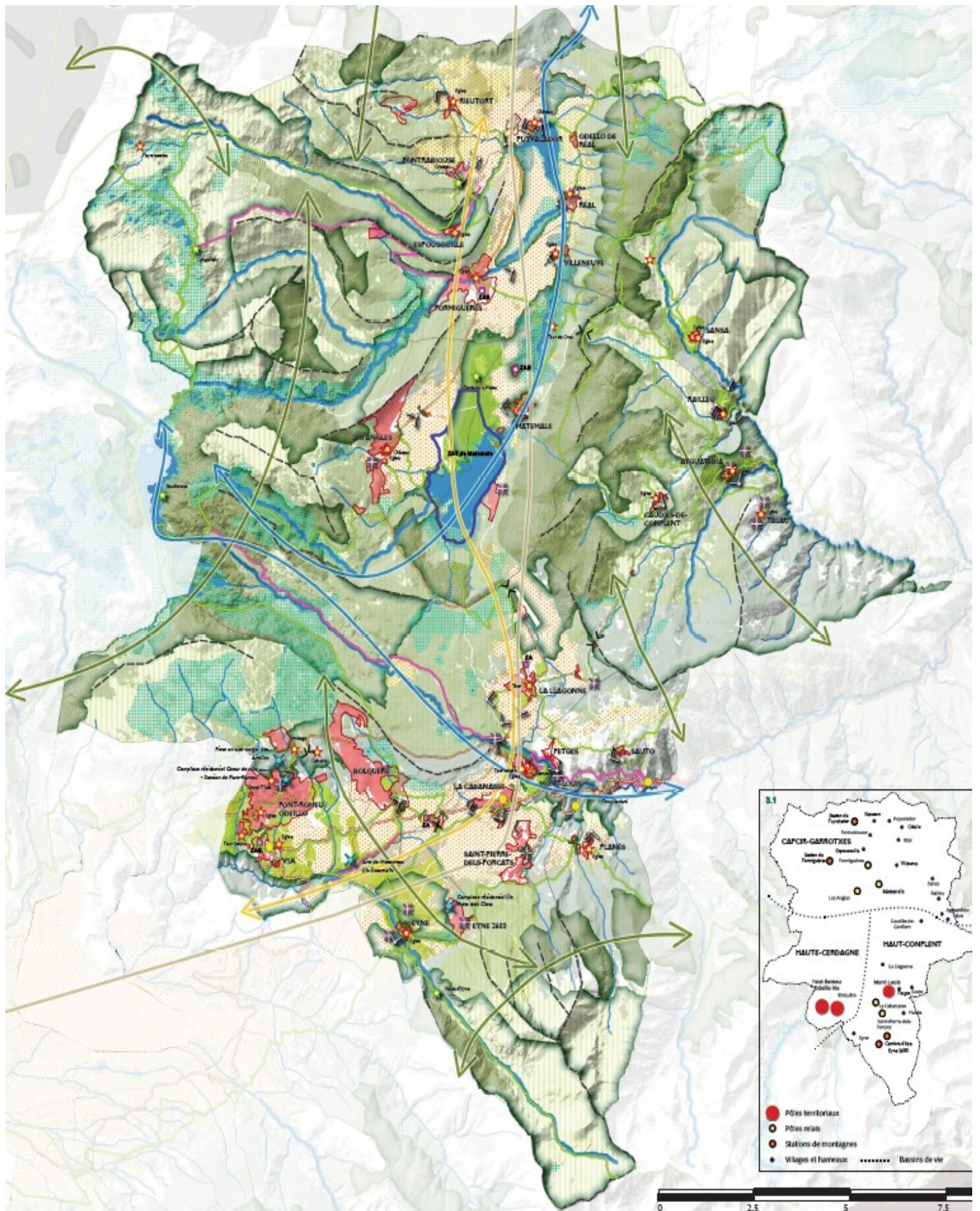
II.1. Contexte et objectifs

Le territoire du SCoT des Pyrénées catalanes, d'une superficie de 350 km², comprend les 19 communes de la communauté de communes éponyme au sud du département des Pyrénées orientales. Il est limitrophe du territoire des PLUi valant SCoT de Pyrénées Cerdagne et Conflent Canigou, et fait partie du parc naturel régional des Pyrénées catalanes regroupant les trois territoires précités.

Le territoire regroupe 5 973 habitants permanents (source INSEE 2016) ; compte-tenu de l'apport touristique la population à retenir est de l'ordre de 12 000 résidents, avec un pic saisonnier à 70 000 personnes en hiver. La ville principale est Font-Romeu, ville-station qui concentre population, emplois, équipements et services, desservie par les principaux axes routiers (RN 116, RD 618, 32 et 118). Les déplacements se font essentiellement par voie routière, le modèle « tout voiture » étant encore majoritaire, au détriment du développement des transports en commun et des liaisons douces. La citadelle Vauban de Mont-Louis, anciennement haut lieu militaire, a également l'ambition de devenir une plate-forme touristique et culturelle.





Territoire de montagne préservé et façonné par les cours d'eau, son paysage remarquable est composé de massifs boisés, de prairies d'altitude et de lacs, étangs et zones humides exceptionnellement riches en biodiversité. Il réunit trois têtes de bassins versants (Têt, haute vallée de l'Aude et Sègre) qui délimitent clairement les bassins de vie. La neige représente la principale ressource économique du territoire autour des activités nordiques. L'exploitation forestière du territoire est également en hausse.

Au vu de son relief escarpé, de son contexte géologique et de sa couverture forestière, le territoire est concerné par de nombreux risques naturels : mouvement de terrain, inondation, feu de forêt, avalanche et séisme.





Cartographie du DOO (légende en suivant)



1.1 Révéler la montagne avant tout comme un espace de nature et de ressources

- 
Préserver les sites naturels remarquables
 - » Les réservoirs de biodiversité à protéger
 - » dont les réservoirs forestiers remarquables
 - » Les secteurs à enjeux (maintien des continuités avec les réservoirs, préservation des milieux)
- 
Protéger la Trame Bleue et préserver les zones humides
 - » Les plans d'eau et lacs de montagne
 - » Les zones humides
 - » dont les zones humides prioritaires
 - » Les cours d'eau primaires
 - » Les cours d'eau secondaires
- 
Préciser et spatialiser les corridors écologiques de la Trame Verte et Bleue
 - » Les continuités écologiques liées aux milieux aquatiques et humides
 - » Les couloirs de migration pour l'avifaune
 - » Les continuités écologiques liées aux espaces ouverts
 - » Les continuités écologiques liées aux espaces forestiers
- 
Mettre en scène les vues sur les grands paysages
 - » Les lignes de crêtes
 - » Les points de vue panoramiques
 - » Les ensembles paysagers remarquables
 - » Les cols
 - » Les points de dégradation paysagers
 - » Les axes de découverte
 - » dont le Train Jaune et ses gares


1.2 Soutenir l'agriculture et la sylviculture de montagne, garantes des grands équilibres naturels

- 
Pérenniser l'activité agricole et permettre le développement d'un projet agricole circulaire
 - » Les espaces agricoles stratégiques
 - » Les estives et parcours pastoraux
- 
Dynamiser la filière bois et ses débouchés
 - » Les espaces forestiers productifs


1.3 Reconnaître le patrimoine bâti comme bien commun et faire de Mont-Louis (UNESCO) le centre culturel névralgique du territoire

- 
Préserver l'identité des centres de villages anciens du territoire
 - » Les vues sur les silhouettes villageoises
 - » Les coupures d'urbanisation
 - » Les tissus anciens bâtis
- 
Protéger et valoriser les éléments de patrimoine dans leur diversité
 - » Les éléments de patrimoine majeur et leurs abords
 - » dont les gares du Train Jaune
 - » Les éléments de patrimoine naturel
 - » Les itinéraires autour du patrimoine des villages existants et à créer


2.1 Soutenir la place du tourisme hivernal comme locomotive du territoire et diversifier l'offre touristique globale

- 
Poursuivre la diversification des activités hors ski alpin et des activités à l'année
 - » Zone d'Activité Touristique de Matemale
 - » Les itinéraires de randonnées existants
 - » Les itinéraires de randonnées à créer
 - » Les itinéraires cyclables existants
 - » Les itinéraires cyclables en projet
 - » Les plans d'eau et lacs de montagne


2.4 Les UTN structurantes

- 
 » Localisation des UTN structurantes

3.1 Organiser les besoins en logement selon les trois bassins de vie de l'armature territoriale

- 
 limiter la consommation d'espaces par l'urbanisation pour le logement
 - » Les enveloppes urbaines
 - » Les espaces d'urbanisation préférentielle
 - » Les pôles territoriaux : 29 lgts/ha
 - » Les pôles relais : 20 lgts / ha
 - » Les villages et hameaux : 15 lgts / ha
 - » Les stations de montagnes : 20 lgts / ha

3.4 Renforcer l'attractivité économique du territoire

- 
Faciliter l'implantation de nouvelles entreprises
 - » Localisation des zones d'activités économiques (ZAE) et zones artisanales (ZA) existantes

Le SCoT s'est fixé quatre axes structurants à travers son projet d'aménagement et de développement durable (PADD), eux-mêmes déclinés en plusieurs objectifs : pour une complémentarité des richesses du territoire et des bassins de vie, vers un tourisme durable, pour un territoire attractif où il fait bon vivre, vers un territoire exemplaire à énergie positive et bas carbone. Il prévoit d'accueillir environ 1 180 nouveaux habitants sur la base d'un taux de croissance annuel de 0,9 %, de produire 680 logements en résidences principales et 1520 résidences secondaires d'ici 2035. Il envisage de dynamiser l'économie locale et le tourisme à travers la consolidation des stations de montagne, représentant près de 70 % des emplois actuels sur le territoire.

II.2. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- la maîtrise de la consommation des espaces naturels, forestiers et agricoles ;
- la préservation des continuités écologiques et de la biodiversité ;
- la préservation et la disponibilité de la ressource en eau dans un contexte de changement climatique ;
- les économies d'énergie et la limitation des émissions de gaz à effet de serre à travers la gestion des mobilités ;
- la prise en compte des paysages remarquables ;
- la prise en compte des risques naturels.

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

III.1. Complétude du rapport de présentation

Le rapport de présentation doit aborder l'ensemble des éléments attendus au titre des articles L.104-4, L.141-3 et R.141-2 et R.141-3 du code de l'urbanisme, relatifs au contenu de l'évaluation environnementale d'un SCoT. Or, celle-ci ne peut être jugée complète, car elle n'analyse pas l'ensemble des secteurs de projets, et notamment les zones d'urbanisation préférentielles. Elle est uniquement ciblée sur les unités touristiques nouvelles (UTN) structurantes², ce que la MRAe juge très insuffisant. L'évaluation environnementale ne précise pas non plus ce qui a présidé au choix de la localisation des zones de projet d'un point de vue environnemental, ce qui ne permet pas de justifier les choix opérés en confrontant sensibilités environnementales et aménagements projetés au regard de solutions de substitution raisonnables.

La MRAe recommande, au titre de l'évaluation environnementale, que le rapport de présentation analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du SCoT sur l'ensemble des zones susceptibles d'être touchées.

Elle recommande de compléter le rapport de présentation en exposant les raisons des choix effectués dans le SCoT au regard d'alternatives possibles qui auraient un moindre impact environnemental.

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

L'état des lieux (tome 1 du rapport de présentation combinant diagnostic et état initial de l'environnement), bien illustré, permet de bien appréhender les enjeux du territoire. Dix enjeux hiérarchisés ont été identifiés, la qualité paysagère étant la valeur fondamentale du territoire. Le développement de l'activité touristique a vocation à maintenir l'attractivité du territoire en permettant une augmentation « raisonnable » de la population permanente et résidente, tout en assurant une orientation vers un territoire à énergie positive et bas carbone.

La justification des choix est établie à partir de l'occupation des sols des trois bassins de vie identifiés et de l'évolution de l'urbanisation passée et à venir. Le SCoT justifie notamment sa projection démographique au regard des prévisions des plans locaux d'urbanisme récents. Le SCoT entend également rééquilibrer le ratio entre résidences principales et touristiques. Cependant la MRAe relève que le taux de croissance annuel envisagé dans les PLU est souvent supérieur aux tendances observées, majorant de fait les prévisions démographiques du SCoT et le besoin en

2 Compte tenu des enjeux et des avis défavorables de la profession agricole et des associations environnementales, l'UTN correspondant à l'extension du motocross d'els Escumalls à Font-Romeu/Bolquère a été abandonnée – cf délibération du conseil de la communauté de communes Pyrénées catalanes du 22 juillet 2019. Le présent avis de la MRAe n'aborde donc pas ce secteur.

logements permanents. Ces points seront détaillés dans la suite de l'avis (chapitre consommation d'espace). Cependant, le choix de l'emplacement des équipements touristiques et sportifs, en particulier ceux liés aux domaines skiables, n'est pas objectivé à l'aune des enjeux environnementaux qui peuvent se rencontrer dans les secteurs pressentis pour les accueillir.

L'analyse des incidences balaye les différents items de l'état initial de l'environnement, mais reste de portée beaucoup trop générale. Elle ne s'appuie pas sur les secteurs d'extension urbaines, ce qui ne permet pas d'identifier correctement et avec précision les incidences sur l'environnement de ces derniers, et de vérifier si les mesures d'évitement et de réduction sont adaptées. Concrètement, elle ne traite que des UTN structurantes, et de manière trop succincte. La MRAe constate également que l'analyse des incidences sur les sites Natura 2000 est trop simpliste, alors que des secteurs voués à l'urbanisation et aux infrastructures sportives et de loisirs intersectent les périmètres Natura 2000. Ce dernier point fait l'objet d'un chapitre plus complet dans la suite de l'avis.

La MRAe recommande :

- de justifier le choix de l'emplacement des équipements sportifs et de loisirs au regard des sensibilités environnementales du territoire ;**
- d'analyser les incidences des secteurs d'extension urbaines sur les enjeux environnementaux identifiés, notamment à partir de cartographies ad hoc, et de proposer des mesures d'évitement et de réduction ;**
- de compléter l'analyse des incidences sur les sites Natura 2000.**

L'analyse de l'articulation avec les autres documents expose de quelle façon le PADD et le document d'orientations et d'objectifs (DOO) répondent aux objectifs de l'ensemble des textes et documents applicables nationaux et locaux, tels que la loi Montagne, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-région Languedoc-Roussillon ou encore la charte du parc naturel régional. Cependant, la MRAe regrette que l'articulation avec les territoires voisins (PLUi valant SCoT des Pyrénées Cerdagne et du Conflent Canigou, et les Pyrénées espagnoles) n'ait pas été produite dans ce chapitre, alors que le SCoT des Pyrénées catalanes entend développer des coopérations inter-SCoT et transfrontalières : en matière de préservation des continuités écologiques (les sites Natura 2000 se prolongent au-delà du territoire du SCoT), de développement coopératif des stations de montagne, de rayonnement culturel (sites UNESCO des citadelles de Vauban), et d'enjeux liés à la mobilité qui se fait essentiellement par voie routière entre les domaines skiables.

Au regard des enjeux très forts relatifs à la présence de nombreuses zones humides et de l'impact du SCoT sur celles-ci, la MRAe s'interroge sur la compatibilité du SCoT avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée, qui incite notamment à compenser à hauteur de 200 % toute zone humide impactée.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'articulation du SCoT avec les territoires voisins, notamment :

- sur les continuités écologiques ;**
- en matière de déplacements en relation avec l'attractivité touristique des stations de ski accessibles principalement par voie routière, générant des enjeux de qualité de l'air et liés au stationnement.**

Elle recommande de vérifier la compatibilité du SCoT avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée.

Des indicateurs de suivi quantitatifs et qualitatifs sont définis pour les dix enjeux forts issus du diagnostic. Un état « zéro » (2018) a été identifié, ce qui permettra de comparer l'évolution du SCoT dans le temps.

Le résumé non technique proposé dans un document distinct permet au public de bien appréhender les éléments forts du projet, mais comme pour le rapport de présentation, il souffre d'un manque d'analyse des incidences de chacun des secteurs de développement.

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

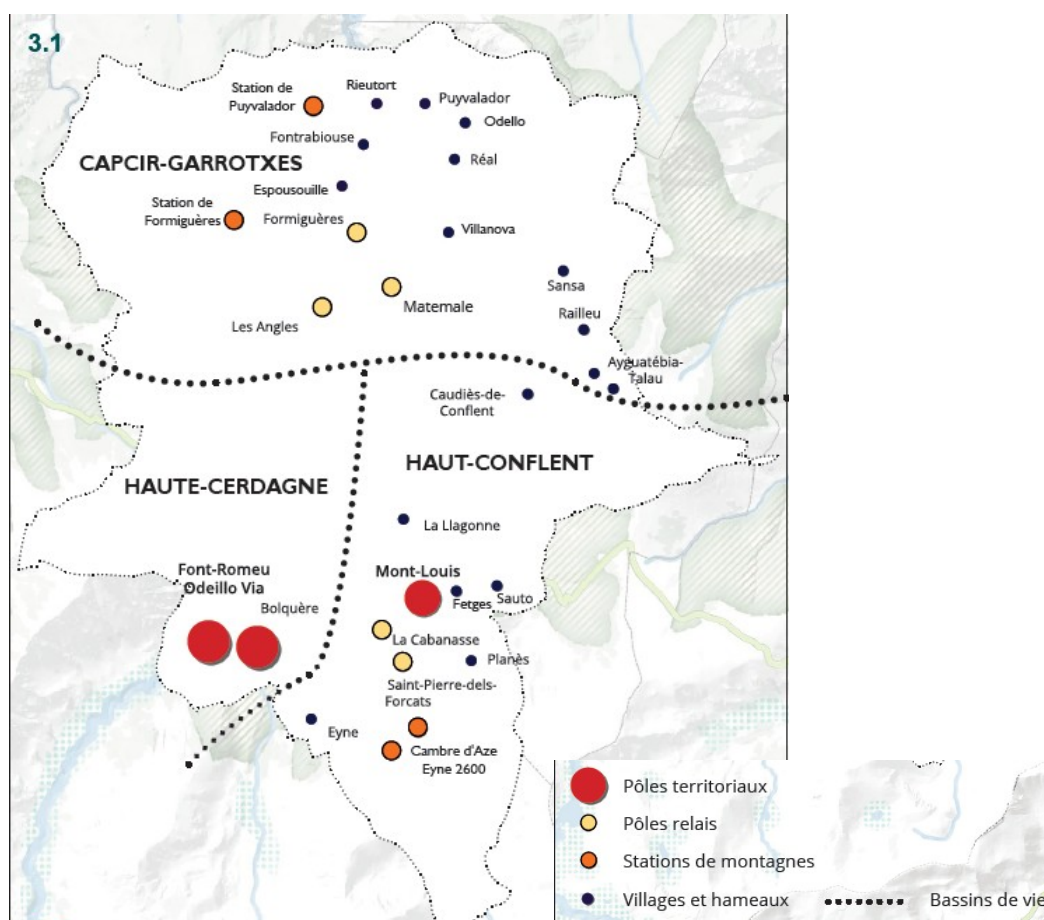
IV.1. Maîtrise de la consommation d'espace

IV.1.1. Analyse démographique et armature territoriale

Le scénario de prospective démographique retenu à l'horizon 2035 est de 0,9 % par an, soit 1 180 nouveaux habitants à accueillir d'ici 2035³ et 2 200 logements à produire dont 1 520 résidences secondaires (l'importance des résidences secondaires est liée à la perspective d'accueil des touristes). Cette prévision démographique prend comme référence les prévisions des PLU récents qui sont souvent supérieures aux tendances observées. Or l'INSEE indique qu'entre 2006 et 2011, le territoire a connu un taux négatif de variation annuel de la population de -1,1 % avant de stagner à partir de 2011 (0,1 % par an entre 2011 et 2016). L'évolution démographique de référence sur ces dix années est donc de -0,6 %.

La MRAe recommande de préciser les raisons du choix du taux d'évolution démographique de 0,9 % par an, en rupture avec les tendances récentes observées, et entraînant des besoins importants de consommation d'espace.

Le SCoT propose une armature territoriale basée sur les trois bassins de vie qui correspondent aux trois bassins versants. Les communes de Font-Romeu, Bolquère et Mont-Louis constituent les trois pôles territoriaux situés au sud du SCoT, auxquels s'ajoutent cinq pôles relais. Le DOO privilégie le développement du logement permanent dans l'enveloppe urbaine des pôles (prescription 3.2.A), et le répartit selon les trois bassins de vie. L'armature territoriale distingue également des villages et hameaux, et quatre stations de montagne en discontinuité qui peuvent accueillir des hébergements touristiques et saisonniers.



Armature territoriale – carte de synthèse du document d'orientations et d'objectifs

3 La population totale est estimée à près de 7 200 habitants à l'horizon 2035

En matière de développement économique, le DOO demande en premier lieu de mobiliser le foncier existant (prescription 3.4.B), les extensions ou créations de zones d'activités ne pouvant être envisagées que lorsque les zones existantes atteignent un taux de saturation de 80 % et sous réserve de la justification d'un projet de développement économique concret, ce que la MRAe juge positivement. Le SCoT prévoit l'extension de la zone d'activités de Font-Romeu à hauteur de 2,5 ha, ainsi que la création d'un site de maximum 2,5 ha sur le secteur de Haut-Conflent. Ces superficies restent limitées et conformes à la maîtrise nécessaire de la consommation d'espace.

IV.1.2. Consommation d'espaces

La MRAe rappelle les objectifs de « zéro artificialisation nette » du plan Biodiversité de juillet 2018 porté par le Gouvernement, ainsi que celui de promouvoir la gestion économe de l'espace⁴ à travers les documents d'urbanisme.

En matière d'habitat, 69 ha ont été consommés entre 2005 et 2015, essentiellement pour la production de résidences de tourisme. Le DOO donne la priorité aux opérations de densification du tissu urbain existant et à la mobilisation des logements vacants, les extensions de l'urbanisation n'étant possibles que sur la base d'une justification de l'impossibilité de répondre aux besoins de création de logements à l'intérieur de l'enveloppe urbaine (prescription 3.1.B). Il promeut des formes urbaines plus compactes en adaptant la moyenne des densités brutes des nouvelles opérations urbaines de logements à réaliser, entre 15 et 29 logements par hectare, en fonction de l'armature territoriale définie. Il accorde 76 ha pour les nouveaux logements permanents et secondaires (y compris ceux intégrés dans les UTN), répartis selon les trois bassins de vie, dont 55 ha pourront être mobilisables la première décennie. Les extensions urbaines se feront dans les enveloppes autour du tissu urbain existant, matérialisées sur la cartographie du DOO. Cependant ce dernier prévoit une zone tampon de 25 m à l'extérieur de ces enveloppes dans laquelle l'urbanisation est possible, et permet aux documents d'urbanisme de mettre en œuvre des « bonus constructifs » pour les projets d'hébergements touristiques répondant à des critères d'exemplarité, majorant d'autant la consommation d'espace.

En comparaison avec la baisse de population enregistrée ces dix dernières années, le taux annuel de variation de la population envisagé jusqu'en 2035, que la MRAe considère maximaliste, engendre une hausse artificielle de logements permanents à produire et par conséquent celle des résidences secondaires⁵. La MRAe considère que la perspective de 2 200 logements supplémentaires, qui s'appuie sur une poursuite de la tendance du rythme de construction de logements constatée sur la période 2006-2017⁶, n'est pas en adéquation avec l'objectif affiché de modération de la consommation d'espace. Elle n'est pas non plus cohérente avec l'objectif du DOO de requalification du bâti existant (prescription 3.1.A) ; le projet d'UTN Els Prats dels Clots / Pyrénéal à Eyne prévoit un nombre de logements conséquent sans que le renouvellement urbain n'ait été optimisé.

L'évaluation environnementale n'aborde pas l'analyse des incidences des secteurs de développement de l'urbanisation, seulement celle relative aux UTN structurantes inscrites au SCoT, ce que la MRAe juge insuffisant.

La MRAe recommande de revoir à la baisse le rythme de construction de nouveaux logements, dans le respect des prescriptions du DOO relatives à la limitation de la consommation d'espace, en optimisant le renouvellement urbain et en adéquation avec une projection démographique qui devrait être moins maximaliste.

Elle recommande de compléter l'évaluation environnementale par l'analyse de l'ensemble des secteurs susceptibles d'être impactés, et notamment les espaces d'urbanisation préférentielle.

4 Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2019/07/cir_44820.pdf

5 Le SCoT veut rééquilibrer le ratio entre logements permanents et logements occasionnels dans les nouveaux programmes (de 2 % sur les dix dernières années à près de 25 % dans les nouveaux projets)

6 Page 131 du tome 2 du rapport de présentation

L'UTN permettant de créer une piste vierge de 4,1 ha à Font-Romeu, engendre une consommation d'espaces supplémentaire qu'il convient de prendre en compte dans la consommation totale, d'autant qu'elle impacte une surface agricole dédiée au pastoralisme dans sa partie nord (l'axe 1 du PADD « soutenir l'agriculture de montagne » n'est pas respecté), et un réservoir de biodiversité dans sa partie sud. La piste nécessite également la réalisation d'équipements spécifiques (enneigeurs avec extension des réseaux d'air et d'eau, passages sous routes et tapis skieur) avec au préalable des opérations de terrassement qui auront des impacts sur la consommation des espaces naturels et agricoles, mais aussi sur les autres composantes environnementales qu'il convient d'analyser. La MRAe considère que la consommation d'espace en zones naturelles pourrait être réduite en appliquant de façon plus poussée la partie « éviter » de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC).

Au regard de son impact sur les surfaces agricoles et naturelles, la MRAe recommande de comptabiliser, dans la consommation d'espace, l'UTN créant une piste vierge de 4,1 ha et ses équipements associés sur la commune de Font-Romeu, et de manière générale l'ensemble des UTN locales comprenant des projets d'extension des domaines skiables. Elle recommande d'analyser les incidences de tels projets sur les autres composantes environnementales.

IV.2. Préservation des milieux naturels et de la biodiversité

IV.2.1. Trame verte et bleue

Le territoire des Pyrénées catalanes est extrêmement riche en espaces naturels remarquables⁷. Il est notamment concerné par sept sites Natura 2000⁸ et les plans nationaux d'actions (PNA) en faveur des espèces protégées⁹ associées aux sites. La MRAe constate que la trame verte et bleue du SCoT ne retranscrit pas suffisamment les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques identifiés au SRCE, contrairement à ce qu'affirme le DOO (axe 1), ce qui aurait dû être décelé par l'évaluation environnementale. Les enjeux environnementaux sont ainsi minimisés.

Même si les réservoirs de biodiversité établis sur la cartographie du DOO, notamment les réservoirs forestiers remarquables, n'ont pas vocation à être urbanisés, les impacts sur les espaces naturels restent notables. L'exemple de la déclinaison des enjeux sur cinq communes du Capcir étudiés lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme et rappelé dans le diagnostic¹⁰ est à cet égard révélateur : pour chaque commune, l'étude environnementale conduite a identifié des enjeux forts à très forts, ce qui a conduit à conseiller, pour chaque document d'urbanisme, de préserver ces espaces par un zonage adapté (zone naturelle N). Au regard des fortes sensibilités environnementales du territoire, ce même constat devrait être généralisé à l'ensemble des communes du SCoT.

Le SCoT renvoie aux documents d'urbanisme la responsabilité de ne pas enclaver les réservoirs de biodiversité par l'urbanisation, mais sans établir de prescriptions claires, comme par exemple la réalisation d'inventaires naturalistes permettant d'orienter le choix d'aménagement. Le DOO proscrit les projets d'aménagement pouvant impacter les réservoirs de biodiversité, mais établit de nombreuses exceptions à cette règle qui affaiblissent grandement cette prescription. De surcroît les réservoirs de biodiversité identifiés sur la carte du DOO sont largement sous-dimensionnés par rapport à ceux inscrits au SRCE.

L'évaluation environnementale conduite sur les UTN structurantes met en avant des enjeux forts, en particulier sur les zones humides qui sont quasi systématiquement impactées dans la plupart

7 87 % du territoire constituent un réservoir de biodiversité identifié dans le SRCE, sur les espaces boisés, les zones d'altitude et les zones humides

8 Les sept sites Natura 2000 recouvrent 78 % du territoire du SCoT : Capcir, Carlit et Campcardos, massif de Madres-Coronat, massif du Puigmal Carança, haute vallée de l'Aude et bassin de l'Aiguette (zones de protection spéciales (ZSC) et zones spéciales de conservation (ZPS) étant confondues)

9 PNA pour les espèces suivantes : aigle royal, vautour fauve, vautour percnoptère, loutre, gypaète barbu, pies grièches (pie grièche méridionale présente sur les sites), grand tétras, desman des Pyrénées et maculinéa

10 Pages 121 et suivantes du tome 1 du rapport de présentation

des UTN. L'UTN structurante permettant la création d'une piste vierge de 4,1 ha à Font-Romeu, cumule les enjeux environnementaux, cette dernière étant en partie située dans un réservoir de biodiversité et intersectant des zonages et inventaires naturalistes. Ses impacts peuvent être majorés en prenant également en compte, par analyse des effets cumulés, l'UTN locale de Bolquère située à proximité, qui prévoit la création de quatre pistes de ski dans un milieu similaire. Considérant le caractère naturel des secteurs dans lesquels les aménagements sont projetés, la MRAe demande que la compatibilité de ces projets avec la charte du parc naturel régional soit vérifiée, la charte demande en effet de circonscrire les domaines skiables aux périmètres des aménagements déjà existants. L'évaluation environnementale renvoie l'analyse des impacts à la réalisation des projets, ce qui ne traduit pas une démarche présidée par l'évitement qui aurait dû être privilégiée dès le stade de la planification. Par ailleurs certains projets d'UTN locales connus à l'échelle des PLU, comme l'extension du domaine skiable de Formiguères¹¹, sont absents du processus d'évaluation environnementale, ce qui ne permet pas d'analyser correctement leurs incidences.

La MRAe recommande :

- de retranscrire fidèlement les réservoirs de biodiversité du SRCE et de privilégier l'évitement dans ces derniers, en particulier dans les zones humides ;**
- de faire réaliser des diagnostics naturalistes par les collectivités lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et en amont des projets d'aménagement et d'urbanisation, afin d'identifier les enjeux notamment écologiques et d'orienter les projets vers les espaces les moins sensibles ;**
- de vérifier la compatibilité du SCoT avec la charte du parc naturel régional des Pyrénées catalanes, notamment en matière de développement d'activités liées aux domaines skiables.**

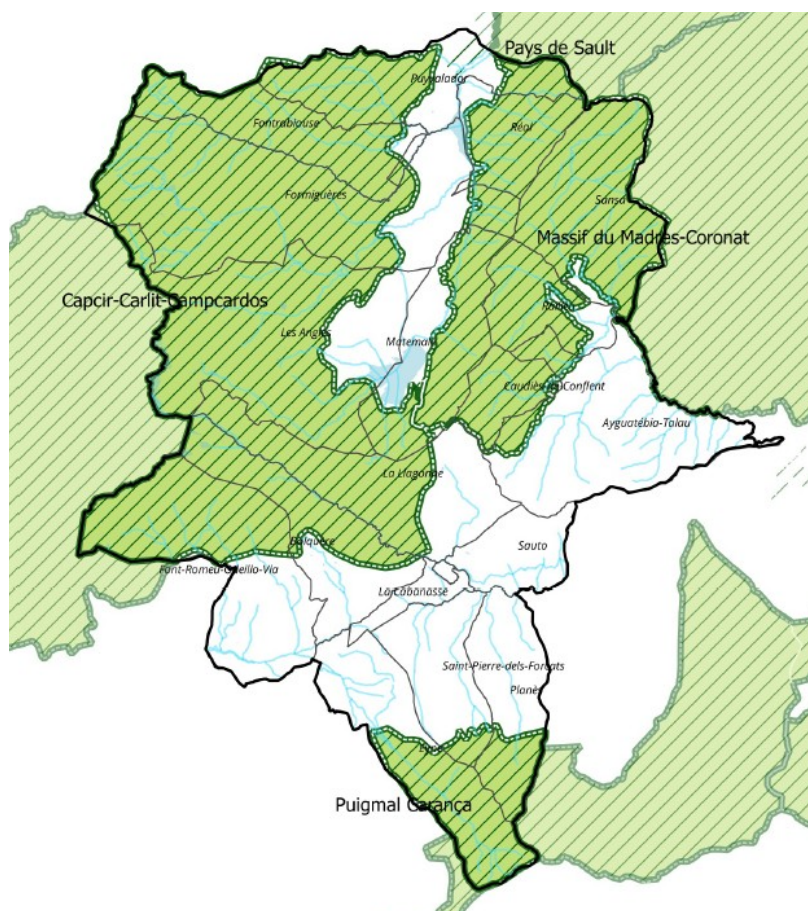
IV.2.2. Évaluation des incidences du SCoT sur les sites Natura 2000 susceptibles d'être impactés

Les sept sites Natura 2000 se situent principalement dans les vastes massifs forestiers. Le DOO identifie ces espaces comme des secteurs à enjeux et affiche la volonté de garantir le maintien et la bonne gestion des habitats et d'éviter les perturbations significatives des espèces (prescription A.1.1). Mais le DOO permet dans le même temps que des aménagements puissent être réalisés à l'intérieur de ces espaces, si ces derniers sont susceptibles d'entraîner une incidence significative sur ces zones, ils devront alors faire l'objet d'une étude d'incidences qui définira les éventuelles mesures d'évitement, de réduction, et de compensation. Pour la MRAe, cette possibilité apparaît contradictoire avec le maintien des habitats pourtant prôné par le DOO.

Plusieurs domaines skiables accompagnés d'infrastructures lourdes concernent les sites Natura 2000. Le projet de piste de ski de 4,1 ha en site vierge au niveau de Font-Romeu, inscrit comme UTN structurante, intersecte le site Natura 2000 « Capcir, Carlit et Campcardos ». Le diagnostic met en avant, en particulier pour les zones de protection spéciale, que le développement touristique des stations de sports d'hiver est une des principales causes de vulnérabilité des sites par l'accroissement de la fréquentation, soit par la perturbation des espèces, soit par le morcellement des habitats que génèrent les équipements touristiques. Or les dispositions du SCoT ne semblent pas proposer de mesures allant à l'encontre de ce phénomène.

En matière d'extension urbaine, compte tenu l'étendue des territoires concernés par un site Natura 2000, bon nombre de communes sont entièrement incluses dans le périmètre d'un site Natura 2000. La MRAe considère que les projets d'urbanisation n'apparaissent pas compatibles avec la préservation des habitats et des espèces ayant présidé au classement en sites Natura 2000.

11 Cf avis de la MRAe Occitanie n°2019AO154 du 24 octobre 2019



Sites Natura 2000 (zones de protection spéciales et zones spéciales de conservation confondues) représentés en hachurés verts

Le chapitre consacré à l'évaluation des incidences du SCoT sur les sites Natura 2000 se résume à reprendre le descriptif de chaque site et à énumérer des principes de gestion détaillés dans leurs documents d'objectifs (DOCOB), et rappelle les grands principes du DOO visant à préserver les sites naturels remarquables sans les confronter aux choix d'aménagement portés par le SCoT. Il n'analyse pas précisément les incidences de chaque zone de projet, qu'il s'agisse des secteurs d'urbanisation préférentielle ou des UTN structurantes et locales.

L'évaluation environnementale conclut que le SCoT n'est pas de nature à engendrer d'incidences significatives sur les sites Natura 2000, et ne nécessite pas de recourir à des mesures compensatoires. Compte tenu de ce qui précède la MRAe conteste cette conclusion, et considère que le projet de SCoT, s'il était maintenu en l'état, serait susceptible de générer des incidences notables sur l'environnement, notamment sur les sites Natura 2000.

La MRAe recommande que chaque secteur de projet d'aménagement et d'extension urbaine prévu par le SCoT fasse l'objet d'une analyse des incidences sur les sites Natura 2000.

Elle recommande que l'évitement soit privilégié, et, en fonction des résultats de l'analyse préconisée dans la recommandation précédente, juge nécessaire que soient analysés des scénarios alternatifs de moindre impact.

IV.3. Ressource en eau dans un contexte de changement climatique

Réunion de trois têtes de bassins versants (Têt, Aude et Sègre), le territoire du SCoT est bien pourvu en eau, les ressources disponibles permettant de satisfaire les besoins actuels. Il bénéficie notamment de nombreuses masses d'eau souterraines, complétées par l'eau provenant du barrage des Bouillouses. Des retenues collinaires sont également utilisées pour compléter les besoins liés à la production de neige de culture à destination des domaines skiables.

La ressource en eau est néanmoins jugée vulnérable au tourisme de masse, été comme hiver. Le territoire joue un rôle stratégique dans l'alimentation en eau de l'aval des bassins, ce qui doit amener à une réflexion quant à la mobilisation de la ressource au-delà des strictes limites du SCoT, en évitant de compromettre la disponibilité notamment dans la vallée de la Têt, dont l'aval du bassin versant est concerné par un plan de gestion de la ressource en eau (PGRE), traduisant une certaine tension sur la ressource.

Si le SCoT identifie bien les usages multiples de la ressource en eau (eau potable, irrigation, hydroélectricité, neige de culture) et conditionne tout projet de développement de l'urbanisation à la vérification de sa disponibilité (prescription 1.1.B), l'évaluation environnementale n'aborde pas l'adéquation entre les besoins et la ressource. Elle n'affiche que les besoins supplémentaires liés à l'accroissement de la population permanente, estimés à près de 56 000 m³ supplémentaires sur la base de 130 l/jour/habitant, sans prendre en compte la population touristique et sans établir de perspectives chiffrées sur la disponibilité de la ressource.

L'évaluation environnementale ne traite pas non plus des besoins liés à la production de neige de culture, alors que ces derniers sont estimés à près de 60 000 m³ par an uniquement pour la nouvelle piste créée par l'UTN à Font-Romeu. Or ce projet, comme l'ensemble des domaines skiables présents ou pressentis (Bolquère, Formiguères...) sur le territoire du SCoT, présente une vulnérabilité importante aux évolutions climatiques, sa pérennité étant directement liée aux évolutions des températures hivernales et des niveaux d'enneigement, ce qui est d'ailleurs précisé dans le diagnostic. La MRAe rappelle que dans ce contexte de changement climatique, une baisse significative de l'enneigement naturel est attendue sur les Pyrénées et notamment le secteur du Capcir, de l'ordre de 10 jours par an à 1 800 m et de 22 jours par an à 2 100 m à l'horizon 2021-2050¹², induisant un recours accru à la neige artificielle, impactant directement la ressource en eau. La MRAe rappelle que le SDAGE Rhône-Méditerranée 2016-2021, par son orientation fondamentale OF 0, attire l'attention sur la nécessité de « s'adapter aux effets du changement climatique ».

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par une analyse des besoins en eau (potable et autres usages dont la production de neige de culture) au regard de la perspective d'accueil de nouvelles activités et de populations (notamment la population touristique tant hivernale qu'estivale) et du changement climatique, et de réexaminer leur compatibilité avec la ressource disponible.

Le DOO identifie l'importance de protéger les périmètres de protection des captages, ce que la MRAe juge positivement. La modernisation des réseaux d'eau potable et d'assainissement, la finalisation de l'élaboration des schémas d'adduction en eau et d'assainissement, et le choix prioritaire des secteurs d'extension d'urbanisation au regard des possibilités de raccordement au réseau d'assainissement en capacité de supporter l'accroissement de population, contribuent à la protection de la ressource et des cours d'eau.

IV.4. Territoire à énergie positive, mobilités et réduction d'émissions de gaz à effet de serre

Le SCoT se veut exemplaire en matière de consommation d'énergie, en prônant l'économie à toutes les échelles : bâtiments¹³, espace public et stations de montagne (axe 4 du DOO), avec un objectif de minimum 10 à 20 % de réduction sur la base d'un bilan quantitatif à réaliser pour chaque commune et à inscrire dans leur PADD. Il vise l'équilibre via un mix énergétique 100 % renouvelable à l'horizon 2030 par la réalisation d'un schéma de déploiement des énergies renouvelables, notamment le photovoltaïque sur toitures et sur friches industrielles, et le maintien de l'activité hydroélectrique. Il incite également les documents d'urbanisme à développer des réseaux de chaleur et de froid, notamment à travers les orientations d'aménagement et de programmation. Il vise l'optimisation des équipements consommateurs d'énergie, et notamment la

12 Source DRIAS – les futurs du climat

13 Le SCoT prévoit notamment de s'appuyer sur le label expérimental E+C- « énergie positive et réduction carbone » qui préfigure la future réglementation thermique environnementale de la construction neuve (RE2020)

poursuite du remplacement des installations d'éclairage public, ce qui permettra de limiter la pollution lumineuse préjudiciable à la biodiversité, au paysage nocturne et à la santé humaine. Les flux lumineux devront être maîtrisés par les documents d'urbanisme (prescription 4.1.E du DOO). Cette disposition devrait contribuer à la définition d'une future « trame noire » à l'échelle du territoire.

Le SCoT donne une place importante aux modes de déplacements doux en privilégiant la proximité des équipements et des commerces avec le tissu urbain et en adaptant le stationnement, ce qui contribue à diminuer les émissions de gaz à effet de serre¹⁴. En ce sens, l'UTN structurante « projet cœur de ville / station » à Font-Romeu, orientant le stationnement des skieurs en ville et non plus en front de neige, remplit pleinement cet objectif. En revanche, le SCoT ne traite pas de la mobilité des saisonniers et des touristes vers les autres domaines skiables, alors que le relief contraint les déplacements essentiellement en voiture individuelle, engendrant des problèmes de stationnement, en particulier au pied des pistes où les vastes aires de stationnement goudronnées, peu avenantes dans le paysage, sont souvent le seul lieu d'accueil. Pourtant, le SCoT affiche l'objectif de réduire de 30 % les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2035.

La MRAe recommande, dans le respect de l'objectif d'accompagner le développement des mobilités bas carbone, que le SCoT aborde plus spécifiquement la maîtrise des flux de personnes et notamment vers les stations de ski, afin de limiter la pollution atmosphérique.

La forêt représente 57 % du territoire. Le SCoT prévoit de consolider la filière bois-énergie locale, en veillant notamment à sa préservation (les forêts constituent un élément stratégique pour atteindre la neutralité carbone) et à l'intégration des réseaux de desserte forestière dans les documents d'urbanisme. Cependant, la MRAe s'interroge sur la conciliation des enjeux entre exploitation de la ressource, préservation de la biodiversité et des habitats naturels, et augmentation de la circulation des engins apparaissant incompatibles avec l'objectif de baisse des émissions de GES.

La MRAe recommande une meilleure articulation entre l'optimisation de l'exploitation de la ressource forestière et la préservation de l'environnement, notamment protection des habitats naturels et enjeux liés à la qualité de l'air (émission de GES notamment).

IV.5. Prise en compte du paysage remarquable

Le SCoT entend reconnaître la qualité des paysages de montagne comme la valeur fondamentale du territoire (axe 1 du PADD), qui devient le support principal du projet. Le DOO protège ainsi les lignes de crêtes et les sommets en y interdisant toute urbanisation, mais il y permet l'implantation d'équipements et d'aménagements qui devront faire l'objet de mesures spécifiques pour limiter leur impact paysager. Il incite les documents d'urbanisme à se doter d'outils protecteurs comme la mise en œuvre de l'article L.151-19¹⁵ du code de l'urbanisme, et identifie des cônes de vue qui seront à préserver.

Les équipements touristiques, et notamment les aires de stationnement, devront tenir compte de la capacité d'accueil du site naturel afin qu'il soit maintenu en bon état. Un recul minimum de 300 m des aires de stationnement devra être appliqué aux abords des lacs de montagne ; ceci contribuera à la préservation du site classé du lac des Bouillouses, qui bénéficie déjà de mesures de protection en période estivale par une interdiction de stationnement à proximité directe et la mise en place de navettes régulières.

14 Le SCoT vise une réduction de 30 % d'émissions de GES d'ici 2035

15 Article L.151-19 du code de l'urbanisme : Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et identifier, localiser et délimiter les quartiers, îlots, immeubles bâtis ou non bâtis, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à conserver, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou architectural et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation leur conservation ou leur restauration. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres.

La citadelle de Mont-Louis, ses fortifications de type Vauban, et ses abords, bénéficiant d'un classement à l'UNESCO, sont bien identifiées et protégées par le DOO qui demande aux documents d'urbanisme d'être compatibles avec le site patrimonial remarquable et son plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine.

L'UTN « projet cœur de ville / station » à Font-Romeu prévoit la création d'hébergements et d'équipements touristiques de 15 600 m² (surface de plancher) s'accompagnant de la création de deux parkings qui devraient permettre l'accueil de l'ensemble des stationnements actuellement présents en front de neige. Elle s'implante sur des terrains en partie déjà urbanisés, dans un objectif de requalification du quartier (démolition / reconstruction de bâtiments). Ce projet est étroitement lié avec l'UTN créant 4,1 ha de piste de ski, cette dernière permettant aux skieurs de descendre directement au cœur de la station et diminuant ainsi la pression liée au stationnement en bas des pistes actuelles. Cependant, ces deux UTN intersectent le périmètre du site classé de l'Ermitage et du calvaire de Font-Romeu, devant inciter les porteurs de projet à insérer harmonieusement les aménagements dans le paysage.

La MRAe recommande de reporter les périmètres des sites classés sur le plan des servitudes annexés aux plans locaux d'urbanisme.

Elle recommande, à l'intérieur du site classé de l'Ermitage et du calvaire de Font-Romeu, d'engager le PLU de Font-Romeu à préserver les espaces boisés en entrée de ville par un outil adapté, de type espace boisé classé.

IV.6. Prise en compte des risques naturels

Les risques naturels identifiés pour le territoire du SCoT et rappelés dans l'état initial de l'environnement sont assez nombreux et concernent les glissements de terrain, les inondations, les feux de forêt, les avalanches, les tremblements de terre et les ruptures de barrages. Le DOO privilégie la mise en œuvre du principe de précaution en demandant d'établir une cartographie de l'ensemble des données permettant de visualiser les secteurs de risques dans le cadre de l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme. Il établit une prescription forte en interdisant toute nouvelle implantation dans les zones soumises à un aléa fort à très fort.

Les dispositions du DOO telles que la limitation de l'imperméabilisation des sols et l'infiltration des eaux de ruissellement contribuent elles aussi à limiter l'exposition au risque inondation.

Le territoire de la collectivité est classé en zone à potentiel radon significatif¹⁶. Les recommandations du DOO de mettre en œuvre des campagnes de mesures d'exposition et d'améliorer la qualité de l'air intérieur des bâtiments contribuent à sensibiliser le public et à diminuer son exposition au risque.

16 Suivant l'arrêté du 27 juin 2019 qui classe le territoire en zone 3, qui présente des formations géologiques dont les teneurs en uranium sont estimées plus élevées comparativement aux autres formations – site internet de l'IRSN