



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  
Pyrénées Vallée des Gaves (65)**

n° saisine 2020-8464  
n° MRAe 2020AO38

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

***Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.***

***Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.***

Par courrier reçu le 11 mai 2020 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) Pyrénées Vallée des Gaves, situé dans le département des Hautes-Pyrénées. L'avis est rendu dans un délai de trois 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 sa qualité d'autorité environnementale.

L'avis a été préparé par les agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de son président. L'avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier. Cet avis est émis collégalement, lors de la réunion du 30 juillet 2020 de la MRAe réalisée en visio-conférence, par les membres de la MRAe suivants : Thierry Galibert, Georges Desclaux, Jeanne Garric, Jean-Michel Salles et Jean-Michel Soubeyroux.

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 16 juin 2020.

## Synthèse de l'avis

Doté de sites naturels et touristiques remarquables, le territoire du SCoT Pyrénées Vallée des Gaves présente une sensibilité environnementale exceptionnelle.

L'évaluation environnementale d'un SCoT vise à prendre en compte à la bonne échelle les questions environnementales liées à l'aménagement du territoire.

La MRAe rappelle que la présentation de deux projets d'UTNS (unité touristique nouvelle structurante) dans le SCoT permet, dans la mesure où celui-ci est approuvé, de tenir lieu de procédure d'approbation de ces UTNS et l'évaluation des incidences doit de ce fait être conduite au stade du SCoT.

En l'état, la MRAe considère que l'évaluation environnementale du projet de SCoT Pyrénées Vallée des Gaves ne remplit pas l'objectif qui lui est assigné par le code de l'urbanisme principalement pour les raisons suivantes :

- insuffisance d'analyse des caractéristiques environnementales dans certaines zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du SCoT
- absence de variantes ou de scénarios justifiant que les choix de développement et d'aménagement des zones d'activités ou des sites choisis pour les UTNS permettent d'éviter des impacts importants ;
- absence d'analyse des incidences du développement de l'ensemble des structures touristiques (ski, cyclotourisme, randonnée, thermalisme, etc.) ;
- insuffisance de l'évaluation des incidences des projets sur les sites Natura 2000.

Aussi, des compléments sont indispensables à la compréhension des incidences du projet de SCoT, et les manques constatés en rendent impossible, à ce stade, une évaluation environnementale satisfaisante. La MRAe préconise au maître d'ouvrage de la saisir de nouveau sur la base d'un dossier modifié, avant présentation du projet de SCoT à l'enquête publique.

Le présent avis analyse, en partie V, sur la base des éléments évoqués dans le dossier, les principaux effets potentiels de la mise en œuvre du SCoT tels qu'ils peuvent être compris à partir du document présenté. Il mentionne les attendus de la future évaluation environnementale à conduire.

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

## Avis détaillé

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

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

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe<sup>1</sup>.

En outre, en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », l'autorité compétente pour approuver un plan doit mettre à la disposition de l'autorité environnementale, du public et des autorités des autres États membres de l'union européenne éventuellement consultés, les informations suivantes : le plan approuvé, une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées, et enfin, les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

### II. Présentation du territoire du SCoT, de ses enjeux et de ses perspectives de développement

La communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves (CCPVG) s'est constituée au 1<sup>er</sup> janvier 2017 par la fusion des quatre communautés de communes du canton des Vallées des Gaves (Vallée d'Argelès-Gazost, Val d'Azun, Vallée de Saint Savin, Pays Toy) et de la commune nouvelle Gavarnie-Gèdre. Situé dans le département des Hautes-Pyrénées, le territoire du SCoT Pyrénées Vallée des Gaves, d'une superficie de 1 027 km<sup>2</sup>, couvre quarante-six communes et comprenait 15 386 habitants en 2017 (données INSEE) avec une densité moyenne de 15 habitants au km<sup>2</sup>, nettement plus faible que la moyenne départementale. Le territoire est caractérisé par une baisse démographique entre 1960 et 1990, une hausse légère entre 1990 et 2010 puis une nouvelle baisse depuis 2010. Le pôle urbain d'Argelès-Gazost regroupe plus de 60 % de la population du territoire.

Le territoire comprend des sites naturels et touristiques d'altitude exceptionnels, comme le site UNESCO du Mont-Perdu, le Cirque de Gavarnie, le Pont d'Espagne et le Pic du Midi. La réserve internationale de ciel étoilé (RICE<sup>2</sup>) du Pic du Midi, labellisée en décembre 2013, est la première en Europe. Elle couvre un territoire de 3 000 km<sup>2</sup> dédié à la protection de la qualité de la nuit dans les Hautes-Pyrénées. Le territoire du SCoT est concerné dans sa totalité par la loi Montagne.

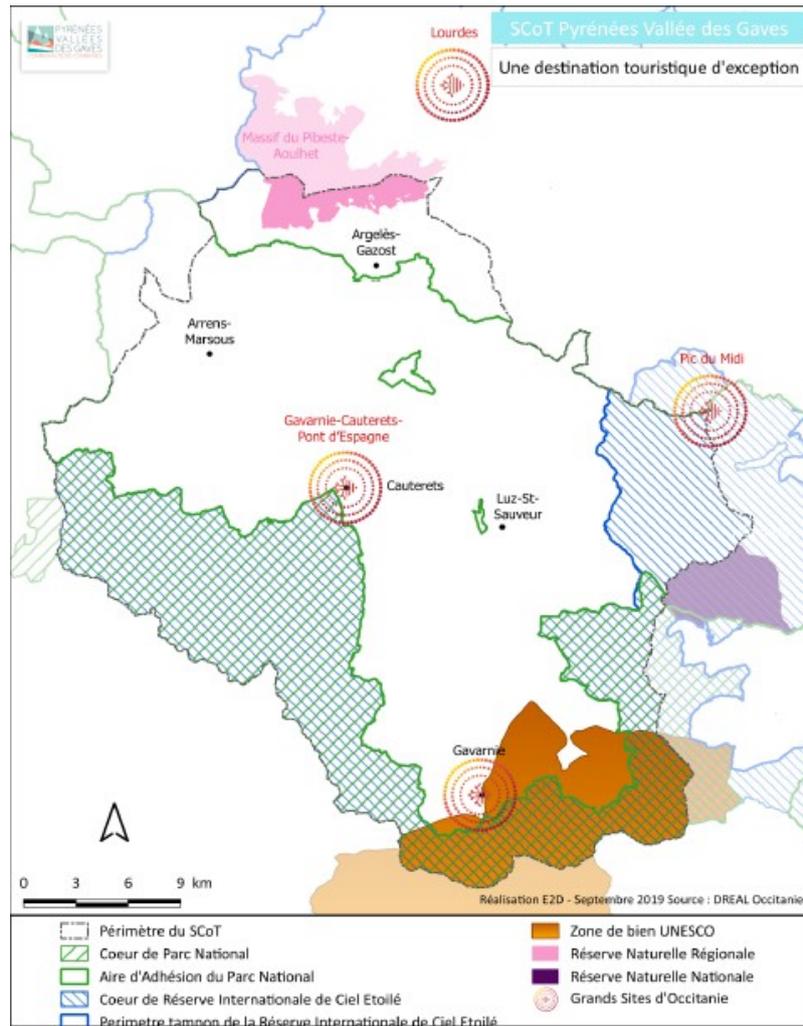
Le territoire se situe sur le Parc National des Pyrénées (PNP), créé en 1967 pour sa biodiversité remarquable. Celui-ci comprend également la réserve naturelle régionale Pibeste-Aoulhet. Douze sites Natura 2000 sont présents sur le territoire, vastes et représentatifs de la montagne pyrénéenne pastorale. vingt-six zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 et cinq ZNIEFF de type 2 sont aussi recensées. Le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) souligne l'importance du massif pyrénéen pour la richesse biologique régionale. Du fait de son caractère préservé et sauvage le massif pyrénéen joue à la fois le rôle de « source » et de « puits »<sup>3</sup> au sens de la biologie de la conservation pour les

<sup>1</sup> [www.mrae.developpement-durable.gouv.fr](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr)

<sup>2</sup> La RICE est un espace public ou privé de grande étendue jouissant d'un ciel étoilé d'une qualité exceptionnelle et qui fait l'objet d'une protection à des fins scientifiques, éducatives, culturelles ou dans un but de préservation de la nature. La réserve doit comprendre une zone centrale où la noirceur naturelle est préservée au maximum et une région périphérique où les administrateurs publics, les individus et les entreprises reconnaissent l'importance du ciel étoilé et s'engagent à le protéger à long terme, selon la définition de l'International Dark-Sky Association (IDA)

<sup>3</sup> Des espèces vivant autrefois dans les plaines trouvent aujourd'hui refuge dans le massif pyrénéen, face aux dérangements induits par l'activité humaine dans les zones les plus basses. C'est le cas par exemple du Pic Noir (*Dryocopus martius*) qui, suite à la déforestation historique des plaines, trouva refuge dans les vieux boisements

espèces. Cette fonction de refuge est susceptible de devenir plus importante encore du fait du réchauffement climatique.



Diagnostic prospectif – page 79

Le territoire comptabilise cinq domaines skiables (Grand Tourmalet, Cauterets, Luz-Ardenen, les Espézières, Hautacam) et trois espaces nordiques (Pont d'Espagne, Hautacam, Val d'Azun). L'activité thermique est présente sur le territoire avec quatre établissements thermaux à Argelès-Gazost, Luz, Barèges et Cauterets. Aussi, le parc de résidences secondaires à vocation touristique est très important (12 418 en 2016, soit 60 % du parc total de logements). Les hébergements touristiques se concentrent majoritairement au niveau des communes disposant d'un domaine skiable et sur le pôle d'Argelès-Gazost pour plus d'un tiers.

Les orientations du Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) s'attachent à traduire les objectifs stratégiques formulés au sein du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) en cinq axes :

- Axe 1 : Relancer l'attractivité du territoire pour infléchir la tendance au vieillissement de la population
- Axe 2 : Assurer le développement territorial grâce aux complémentarités entre les vallées et au sein de chaque vallée
- Axe 3 : Accompagner l'évolution des activités économiques socles du territoire pour maintenir un équilibre des filières
- Axe 4: Préserver les atouts naturels du territoire et réduire la vulnérabilité face aux risques du territoire
- Axe 5 : Accompagner l'adaptation au changement climatique et la transition énergétique

montagnards, souvent au-dessus de mille mètres, avant de recoloniser les forêts de plaines vieillissantes (Source diagnostic du SRCE ; JOACHIM et al. 1997).

### III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- La maîtrise de la consommation d'espaces ;
- La préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- La préservation des paysages bâtis et naturels ;
- L'adaptation du territoire au changement climatique, qui impacte particulièrement les territoires de montagne, et la baisse de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre
- la prise en compte des risques naturels.

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

#### IV.1. Caractère complet

Le rapport de présentation aborde l'ensemble des éléments attendus au titre des articles L.104-4, L.141-3 et R.141-2 et R.141-3 du code de l'urbanisme, relatifs au contenu de l'évaluation environnementale d'un SCoT.

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

L'état initial de l'environnement apporte des informations globales sur les sensibilités naturalistes et paysagères du territoire.

Le livret 1,6 du SCoT analyse l'articulation avec les autres plans et programmes. La charte du parc national des Pyrénées, le plan de gestion des risques inondation (PGRI) Adour-Garonne et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) sont pris en compte par le document de planification. Concernant le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne, la démonstration de l'articulation avec l'orientation D : « *préserver et restaurer les fonctionnalités des milieux aquatiques* » n'est pas démontrée, notamment en ce qui concerne la préservation des zones humides et l'implantation de centrales hydroélectriques (cf ci-dessous).

Il est rappelé que l'évaluation environnementale d'un SCoT doit reposer sur une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet au regard de ses incidences sur l'environnement, retranscrit dans un rapport de présentation établi conformément aux dispositions des articles L.104-4, L.141-3 et R. 141-2 et 141-3 du Code de l'urbanisme (CU).

L'évaluation environnementale d'un SCoT doit également s'inscrire dans un ensemble hiérarchisé de documents et de projets d'urbanisme devant, chacun à son niveau, prendre en compte les questions environnementales à la bonne échelle. Si le SCoT ne traite pas de manière assez claire et prescriptive les questions environnementales qui relèvent de son niveau, les évaluations environnementales des PLU et de certains projets ne permettront pas de prendre en compte les considérations environnementales les plus importantes. Il devient alors, par exemple, impossible 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.

L'évitement des secteurs comportant le plus d'enjeux *a priori*, à chaque niveau de planification, doit permettre de réduire les impacts sur l'environnement et de faciliter la réalisation des projets ultérieurs. Le SCoT ne peut donc se contenter sur toutes ces questions de renvoyer aux futures évaluations environnementales des documents de planification communale, mais doit en prendre sa part, en vertu du principe de proportionnalité<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> 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). Un extrait de la fiche pédagogique n°12 relative au SCoT précise le principe de proportionnalité : « *Le niveau de précision de l'évaluation doit être adapté à la précision, notamment spatiale, du SCOT lui-même (...). Par exemple, lorsque le SCOT énonce des règles pour la localisation des secteurs de développement (en continuité de la tache urbaine, en dehors des réservoirs de biodiversité, des zones inondables d'aléa fort, etc.), l'évaluation vérifiera que tous les enjeux concernés sont bien pris en considération et que les dispositions sont suffisantes pour garantir l'absence*

En l'état, au regard de ces principes, l'évaluation environnementale du SCoT Pyrénées Vallées des Gaves nécessite d'être complétée pour remplir l'objectif qui lui est assigné par le code de l'urbanisme, en référence aux lacunes suivantes :

- insuffisance d'analyse des caractéristiques environnementales dans certaines zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du SCoT :
  - des secteurs de projets sont localisés sans aucune analyse environnementale de l'existant (les zones d'activités « *Porte des Vallées* » à l'entrée d'Agos-Vidalos, l'extension de la zone industrielle à Pierrefitte et Soulom, la création du refuge d'Aygues-Cluses, etc.) ;
  - d'autres projets sont inscrits dans le SCoT mais ne font pas l'objet de précisions ou d'analyses, comme le développement de centrales hydroélectriques ou l'inscription de 5 ha d'espace à vocation d'hébergement touristique. Sans état initial guidant les choix et sans analyse minimale des enjeux environnementaux attachés à ce genre de projets, potentiellement très impactants, le projet de SCoT est insuffisant pour vérifier que tous les enjeux concernés seront bien pris en considération au niveau des documents ou des projets et ne permet pas d'encadrer un minimum de telles réalisations ;
- absence de variantes ou de scénarios qui auraient permis de démontrer que les choix de développement et d'aménagement des zones d'activités ou des sites choisis pour les UTN ont permis d'éviter des impacts importants ;
- absence d'analyse des incidences du développement de l'ensemble des structures touristiques (ski, cyclotourisme, randonnée, thermalisme, etc.) ;
- insuffisance de l'évaluation des incidences des projets sur les sites Natura 2000. Le projet comporte, du fait de la présence de projets dans ou à proximité de tels sites, un risque d'incidences significatives sur les habitats et espèces ayant justifié le classement des sites.

De manière générale, le SCoT « *présente* » les choix opérés plus qu'il ne les « *justifie* ».

**En l'état actuel du dossier présenté, la MRAe considère que l'évaluation environnementale ne remplit pas correctement l'objectif de prise en compte à la bonne échelle des questions environnementales liées à l'aménagement du territoire qui lui est assigné par le code de l'urbanisme.**

**Des modifications substantielles sont, de ce fait, indispensables. La MRAe préconise au maître d'ouvrage de saisir de nouveau sur la base d'un dossier modifié, avant présentation du projet de SCoT à l'enquête publique.**

**Des compléments sont notamment attendus pour justifier les choix opérés en matière de localisation des projets connus (zones d'activités et les deux UTNS de Cauterets et Gavarnie notamment) et pour préciser les incidences du projet de SCoT notamment du fait du développement des activités touristiques, axe important du SCoT.**

## **V. Analyse de quelques aspects du dossier : besoins de compléments pour permettre l'analyse de la prise en compte de l'environnement**

Compte tenu du fait que l'évaluation environnementale est insuffisante, la MRAe souhaite compléter, de façon non exhaustive, l'information du maître d'ouvrage sur l'état des modifications attendues dans le futur dossier.

*d'incidences notables lorsque le PLU ou la carte communale les déclinera à son échelle et délimitera les secteurs constructibles. Si le SCOT est plus précis et pré-localise, par une représentation cartographique, les secteurs du développement résidentiel, l'évaluation devra analyser ces secteurs au regard des enjeux environnementaux localisés. Si le SCOT prévoit une possibilité de construire dans un réservoir de biodiversité ou un corridor écologique, il doit justifier de l'application de la séquence ERC et comprendre une explication des choix adéquate. En outre, si la mise en oeuvre du SCOT est susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000, la personne publique en charge du document est responsable des mesures compensatoires ».*

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

Si l'évolution démographique de la communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves a connu un rebond entre 1999 et 2009, elle connaît une perte de population sur la dernière décennie (- 400 habitants, soit -0,3 % entre 2012 et 2017).

Trois scénarios démographiques ont été envisagés. En s'appuyant sur les tendances démographiques anciennes à la hausse (1999-2010) au cours de laquelle le territoire avait gagné 550 habitants, soit un taux annuel de +0,32 %/an., la collectivité retient un scénario projetant l'accueil entre 1 300 et 1 500 nouveaux habitants d'ici 2040, soit un taux annuel de 0,3 %/an ou une augmentation globale de 10 % de la population actuelle du territoire en 20 ans. Aucun élément dans la justification des choix ne vient expliquer une potentielle augmentation notable de l'attractivité du territoire qui entraînerait une rupture notable avec le dynamisme démographique du territoire en cours.

La MRAe estime que le scénario démographique adopté n'est pas suffisamment justifié au regard des évolutions récentes du territoire du ScoT Pyrénées Vallées des Gaves. Il présente le risque d'une insuffisante maîtrise de l'accueil de population sur le territoire et de ses impacts environnementaux au travers de la consommation d'espace, facteur majeur d'impact sur la biodiversité.

**La MRAe recommande d'argumenter les facteurs qui pourraient expliquer un surcroît d'attractivité en rupture avec les tendances démographiques récentes du territoire, ou à défaut de démonstration, d'adopter un scénario démographique en cohérence avec les dynamiques actuelles et d'en tirer les conséquences en matière de consommation d'espace.**

L'état initial de l'environnement (p. 95) relève que 122 ha ont été consommés sur dix ans dans le territoire du SCoT entre 2010 et 2020. La majorité de la consommation d'espace a été réalisée dans la moitié nord du territoire et plus particulièrement dans la plaine d'Argelès-Gazost.

Tandis que la population a légèrement baissé entre 1999 et 2016, le parc de logement a beaucoup augmenté, avec 966 résidences principales et 3 240 résidences secondaires nouvelles, soit un accroissement de 4 206 logements sur la période. Le taux de vacance est resté très faible sur ce territoire (inférieur à 4%).

Le DOO met en œuvre l'objectif de maîtrise de l'étalement urbain à l'appui notamment de la densification des enveloppes urbaines existantes qui devra représenter 30 % des logements à construire (page 117 du DOO). Les espaces de densification n'étant pas quantifiés dans le rapport, cette valeur de 30 % n'est ni étayée ni argumentée. Il n'est en l'état pas possible de déterminer si cet objectif est suffisant ou non et s'il permet l'atteinte des objectifs nationaux et régionaux de maîtrise de l'étalement urbain. La MRAe relève par ailleurs qu'aucun mécanisme opérationnel ne garantit la mobilisation prioritaire de ces espaces de densification (conditionnement des ouvertures à l'urbanisation à un taux de remplissage des dents creuses par exemple).

Sur cette base, le DOO prescrit un objectif global de modération de la consommation foncière de 50% par rapport à la période 2010-2020, soit la limitation de la consommation d'espace à 126 hectares en 20 ans. Cette consommation foncière n'est pas phasée<sup>5</sup> dans le temps, la seule prescription étant de phaser l'ouverture à l'urbanisation en cohérence avec le niveau d'équipement et de service.

**La MRAe recommande d'analyser les espaces de densification et de proposer en conséquence un objectif quantitatif de mobilisation de ce foncier inscrit dans le DOO, ainsi que les outils opérationnels pour garantir que ces espaces seront réellement mobilisés.**

Il est précisé que 50% des logements à construire seront des résidences secondaires, ratio basé sur des tendances passées, sans autre précision et sans que ce besoin ne soit étayé. Cela représente entre 800 et 1000 logements en 20 ans.

Il est par ailleurs précisé que de nombreuses résidences secondaires ne sont pas ouvertes à la location (diagnostic prospectif p. 91) et que le SCoT ne prévoit pas de développer une offre d'hébergement touristique nouvelle (explication des choix, page 34). Or le DOO (page 119) réserve 5 ha au développement de résidences touristiques, sans que cette surface soit justifiée.

<sup>5</sup> Il est prévu également une prescription indiquant: « L'évolution du parc de résidences principales est planifiée en deux temps et par secteurs, avec un bilan à 6 ans après que le SCoT soit rendu exécutoire : T0 à 2026, puis 2027-2040 » mais elle est inopérante, faute de valeur associée.

**La MRAe recommande de justifier l'objectif de construction des résidences secondaires, générateur de 50 % des besoins en logements exprimés dans le SCoT, et de résidences touristiques. À défaut de justification, elle recommande de revoir cet objectif à la baisse. Elle recommande de préciser les intentions du SCoT (localisation, etc.) en matière d'hébergement touristique.**

Le SCoT définit le volume maximal d'espaces à urbaniser en extension jusqu'en 2040, avec 15 ha pour les activités économiques

Ce besoin de 15 ha est justifié par l'accueil de 1 300 nouveaux habitants<sup>6</sup>, soit 600 nouveaux actifs, occupés pour moitié dans des zones d'activités avec une densité de vingt emplois par hectare.

Sur ces 15 ha, 4,5 ha seront dédiés à deux projets connus : l'implantation d'une nouvelle zone d'activité « *Porte des Vallées* » en entrée de ville à Agos-Vidalos pour 2 ha, l'extension de la zone industrielle et la réhabilitation de la friche industrielle pour la création d'un parc d'activités à Pierrefitte et Soulom sur une superficie de 2,5 ha en extension (et 3,5 ha en réhabilitation). Le solde servira à l'extension des autres zones d'activités existantes, sans stratégie affirmée.

**La MRAe recommande de justifier les besoins de consommation d'espace à vocation économique, notamment au regard d'un scénario d'accueil de population plus modéré, et de structurer cet accueil dans une optique de minimisation des incidences environnementales.**

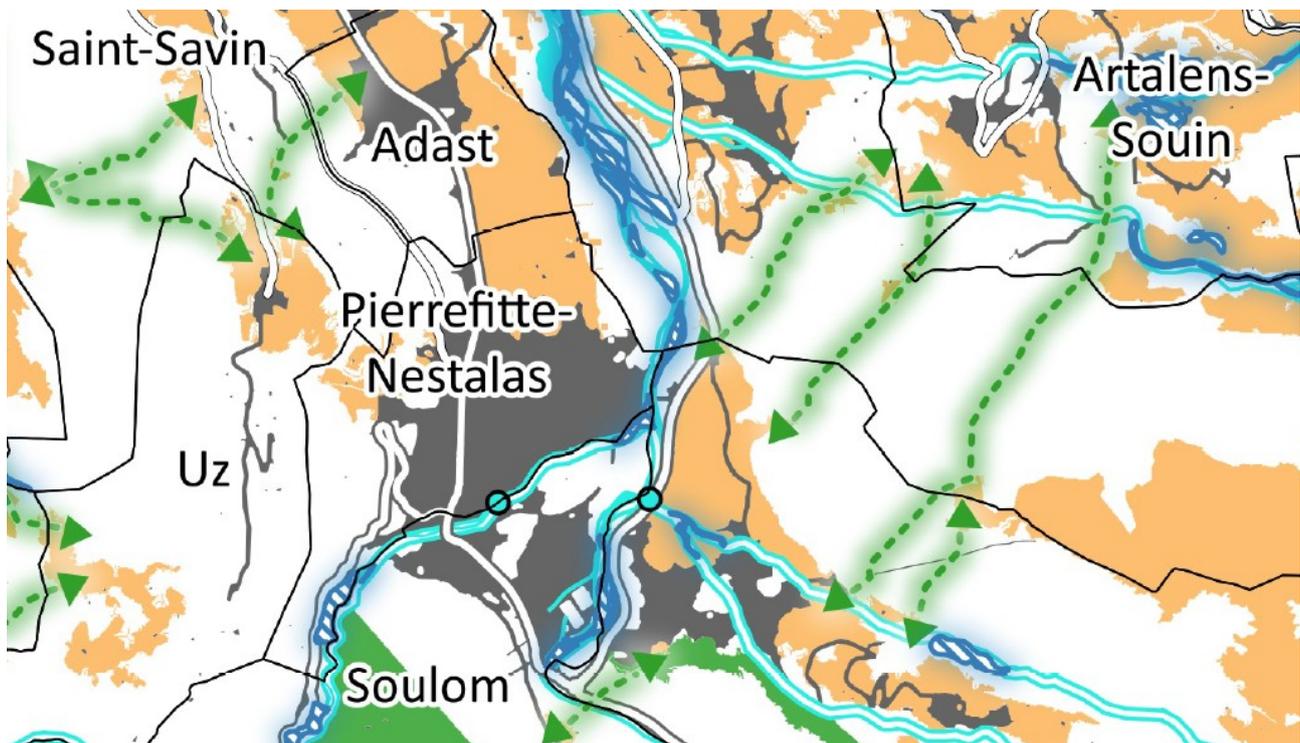
## V.2. Préservation des milieux naturels

Le territoire comprend des sites naturels d'altitude exceptionnels, comme exposé en introduction. Il abrite une faune et une flore riches, notamment certaines espèces spécifiques : importantes populations d'izards, colonies de Marmottes, grands rapaces comme le Gypaète barbu, le Vautour fauve, le Percnoptère d'Égypte ou l'Aigle royal, le Grand Tétrás, le Desman des Pyrénées. Le territoire abrite aussi cent-soixante espèces de flore endémiques du massif Pyrénéo-cantabrique dont la Ramonde des Pyrénées, le Vélar des Pyrénées, l'Androsace ciliée, l'Hélianthème des Pyrénées et la Vesce argentée.

Le travail de hiérarchisation des espaces dans la trame verte a été réalisé en s'appuyant sur les travaux menés par le Parc national des Pyrénées, par la Réserve naturelle régionale du Pibeste sur l'occupation des sols et à grande échelle pour les autres espaces.

Cette méthode intéressante n'est cependant pas assez précise sur les fonds de vallées de ces derniers espaces, secteurs qui présentent des enjeux forts du fait des ruptures de continuité écologique causés par l'activité humaine. Il ne permet pas d'appréhender les continuités fragiles ou à restaurer à la bonne échelle intercommunale (le DOO renvoie le soin aux PLU d'affiner la trame verte).

<sup>6</sup> Explication des choix page 50 ; la MRAe relève que l'accueil de population fluctue entre 1300 et 1500 nouveaux habitants dans le SCoT.



#### Légende

##### Réservoirs de biodiversité

- Trame verte
- Réservoirs règlementés
- Réservoirs d'altitude
- Autres boisements et landes

- Pelouses et prairies

- Trame bleue
- Zones humides inventoriés
- Plans d'eau permanents
- Cours d'eau à enjeu de continuité

##### Corridors de biodiversité

- Corridors d'intérêt régional et transfrontalier
- Corridors verts
- Autres cours d'eau permanents

##### Obstacles aux déplacements

- Obstacles à l'écoulement de l'eau
- Zones artificialisées
- Principales routes

Extrait de la trame verte et bleue du SCoT Vallées des Gaves

Par ailleurs, sur la trame verte, le DOO est insuffisamment prescriptif. Ainsi, la prescription « *maintenir et favoriser la perméabilité des corridors verts* » (DOO p. 102) ne prévoit pas l'évitement de cette trame, mais uniquement des mesures de réduction imprécises : « *Les projets qui rencontrent les corridors verts doivent mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour assurer une continuité écologique, et les aménagements envisagés ne doivent pas remettre en cause les fonctionnalités des corridors* ».

**La MRAe recommande de détailler la trame verte et bleue sur les fonds de vallée notamment à travers des cartographies identifiant les ruptures, les faiblesses, les secteurs de vigilance ou les corridors à restaurer, et de définir des prescriptions à même de garantir la restauration ou la pérennité des fonctionnalités de ces trames.**

Le DOO autorise cependant un certain nombre de constructions dans les réservoirs d'altitude, les réservoirs de pelouses et prairies, en indiquant simplement que les réglementations propres au cœur du parc national des Pyrénées et à la réserve naturelle régionale du massif du Pibeste-Aoulhet s'appliquent. Il autorise la réalisation d'extensions urbaines « *limitées* » dans les réservoirs d'altitude, comme des voiries structurantes ou des bâtiments et installations nécessaires aux activités agricoles, aux infrastructures d'intérêt général, ce qui ne va pas dans le sens de la préservation de ces réservoirs (DOO page 99). La prescription visant à « *maintenir la vocation naturelle et agricole des réservoirs des pelouses et prairies* » (DOO page 100) est également trop imprécise pour assurer un véritable cadre de protection. Il y est simplement indiqué que les PLU « *devront veiller à leur préservation* », cette prescription concluant d'ailleurs en indiquant « *il devra alors être envisagé la mise en œuvre de dispositifs de préservation, de gestion de l'environnement ou le cas échéant de compensation* ». Cet exemple est reproduit pour d'autres espaces à enjeux forts.

**La MRAe recommande de réduire les possibilités d'aménagement des réservoirs de biodiversité dans les réservoirs d'altitude, notamment les aménagements touristiques ou**

**les installations de production d'énergies renouvelables, et de fournir une première évaluation de l'impact sur les milieux naturels des équipements envisagés, ou envisageables dans le cadre de la stratégie décrite par le SCoT.**

**La MRAe recommande de préciser les recommandations visant à protéger les réservoirs de pelouses et prairies et visant à concilier les enjeux sur les autres boisements et landes, en prescrivant par exemple des inconstructibilités dans ces secteurs naturels.**

Le DOO prévoit des mesures relatives à la prise en compte des zones humides dans les trames vertes et bleues (DOO page 101). Toutefois, si ces mesures de protection sont présentées comme des recommandations, elles laissent aux communes la possibilité de leur affecter « *un zonage adapté ou une protection surfacique* » sans plus de précision et elle renvoie à la « *responsabilité des pétitionnaires de vérifier que leurs projets ne portent pas atteinte aux zones humides et de procéder aux vérifications nécessaires pour confirmer l'absence d'enjeux spécifiques* ». L'exigence de protection des zones humides devrait conduire à en faire une véritable recommandation, sans laisser aux pétitionnaires la responsabilité de vérifier qu'ils n'impactent pas une zone humide.

**La MRAe recommande de renforcer la préservation des zones humides par une véritable recommandation contraignante prévoyant l'interdiction de tout aménagement dans les zones humides et la préservation de leurs fonctionnalités.**

Le SCoT a pour objectif de renforcer la part des énergies renouvelables pour passer de 29 % de leur part dans la consommation finale d'énergie du territoire (2019) à 43 % en 2030 (Livret 1-5 Explication des choix p. 18 et PADD) pour s'inscrire à bon escient dans les objectifs régionaux. Pour atteindre cet objectif, le SCoT entend favoriser « *l'optimisation de la grande hydroélectricité* » et soutenir les projets de « *création et de pérennisation de la petite hydroélectricité* ».

Or la majorité des cours d'eau du territoire se trouve classée en liste 1 (cours d'eau en très bon état écologique et nécessitant une protection complète des poissons migrateurs amphihalins) alors que l'installation de sites de production d'hydroélectricité présente un fort risque de ruptures de continuités écologiques sur la trame bleue.

La structure de présentation du SCoT ne permet pas de situer rapidement les sites actuels de production d'hydroélectricité, ni les éventuels projets. La MRAe constate que le SCoT évoque très peu ce sujet et les impacts environnementaux individuels et cumulés de ces sites sur la trame bleue.

*A contrario*, le SCoT prescrit (DOO p. 124) que « *les PLU veilleront à limiter les contraintes réglementaires pouvant restreindre l'installation des centrales de petite hydroélectricité* », semblant faire fi de toute considération environnementale.

Les réservoirs de biodiversité peuvent donc, dans le projet présenté, faire l'objet d'un certain nombre d'aménagements et de construction pour lesquels il est nécessaire de fournir une première approche de l'impact dès le stade du SCoT.

**La MRAe recommande de présenter de manière claire la cartographie des zones couvertes par l'hydroélectricité sur le territoire du SCoT, et de préciser les incidences individuelles et cumulées des projets de réhabilitation ou de création de sites de production d'hydroélectricité, et de prévoir dans le SCoT des prescriptions à même de garantir les fonctionnalités des trames bleues impactées.**

L'analyse des incidences du projet de SCoT sur les secteurs Natura 2000 est relativement sommaire. Le rapport identifie, par exemple, comme incidence « *le dérangement des espèces par une sur-fréquentation du site* » (sous-entendu touristique) et justifie l'absence d'incidence par « *au-delà du SCoT, application des réglementations, chartes et plans de gestion* ». Il ne traite pas, par ailleurs, de l'incidence de plusieurs projets susceptibles d'affecter les sites Natura 2000, dont notamment les projets de micro-centrales, simplement évoqués, les UTNS ou le développement des hébergements touristiques.

En l'état, l'analyse des incidences Natura 2000 est insatisfaisante car non démonstrative. En l'occurrence, l'absence d'incidence significative dommageable aux habitats n'est pas démontrée.

**La MRAe recommande d'identifier les éléments du réseau Natura 2000 à restaurer et à préserver strictement dans les PLU. Elle recommande de réaliser une étude des incidences sur les sites Natura 2000 en étudiant, un à un, tous les projets localisés dans ou à proximité de ces sites de manière à démontrer (ou non) l'absence d'incidences du projet de SCoT dans son état actuel sur les habitats ou espèces ayant conduit à leur désignation.**

### V.3. Développement touristique

Le territoire du SCoT dispose d'un environnement naturel de grande qualité qui représente un atout important sur le plan touristique. C'est un axe important du territoire, décliné avec le tourisme lié à la pratique des sports d'hiver, le tourisme vert, thermal, rural et le tourisme lié aux grands sites que comporte notamment le SCoT : Pic du Midi, Gavarnie, le Pont d'Espagne.

Le rapport présente la réalisation de deux UTNS, Cauterets-Luz-Ardiden, qui prend la forme d'un projet de télécabine reliant le village de Cauterets à la station de ski de Luz-Ardiden par le col du Lisey et l'UTNS de Gavarnie, portant sur la réalisation d'une liaison par câble, quatre saisons entre le village de Gavarnie et Les Espézières / Pic des Tentés.

La présentation de ces projets dans le SCoT permet, dans la mesure où celui-ci est approuvé, de tenir lieu de procédure d'UTN. En termes d'évaluation environnementale, il est donc attendu que l'évaluation des incidences de ces UTNS soit conduite au stade du SCoT.

De manière générale, le projet de développement touristique n'est pas clairement explicité ni un minimum quantifié et localisé. Le diagnostic prospectif et la partie « *explication des choix* » présentent seulement des propos assez généraux. Il constitue pourtant un axe majeur du SCoT, susceptible d'incidences du fait de la localisation des sites de développement et de la sur-fréquentation touristique (cf. évaluation environnementale P. 46 et ss).

Le projet de SCoT ne présente pas les incidences du développement souhaité du tourisme sur l'environnement, sur le trafic, les pressions sur les milieux, les paysages, etc. Les impacts du développement envisagé des stations de ski, du tourisme estival, du thermalisme ne sont pas non plus étudiés.

*A contrario*, le SCoT prescrit que « *Les documents d'urbanisme locaux limiteront les contraintes réglementaires dans les stations d'altitude afin de permettre la diversification des activités sportives et de loisirs dans ces secteurs traditionnellement destinés au ski* ». Cela induit que, non seulement le SCoT ne cadre pas les implantations en secteur de montagne, secteurs à forts enjeux environnementaux, mais en plus il interdit aux PLU de le faire.

La question des mobilités est peu abordée par le SCoT en dehors des présentations des deux futures UTN. La question de l'accès aux stations et sites touristiques par d'autres moyens que la voiture individuelle doit être plus étudiée et l'usage de modes alternatifs encouragé.

**La MRAe recommande de réaliser une analyse plus précise des incidences du développement touristique envisagé, notamment à l'aune du changement climatique (pression sur les milieux, sur les espèces, etc.), et de proposer des mesures au sein du DOO à même d'assurer à la fois un développement touristique et la préservation des milieux.**

**La MRAe recommande enfin d'étudier l'accès aux stations et sites touristiques par d'autres moyens que la voiture individuelle et de préciser les modalités d'encouragement de l'usage de modes alternatifs.**

### V.4. Préservation des paysages bâtis et naturels

Le projet de SCoT souligne, à juste titre, à diverses reprises le caractère exceptionnel des paysages de ce territoire et relève dans son diagnostic que cette qualité en est le facteur premier d'attractivité. Le territoire est réparti en quatre grandes vallées, la vallée d'Argelès-Gazost, le Val d'Azun, la vallée de Cauterets et le Pays Toy. Le territoire de la Vallée des Gaves comprend des sites naturels et touristiques d'altitude exceptionnels, comme le site UNESCO du Mont-Perdu, ou

les quatre sites naturels classés : bassin du Gave de Cauterets, Cirque de Gavarnie, Bassin du Bastan et Pic du Midi de Bigorre. Les communes des Vallées des Gaves font aussi l'objet d'une protection par la création de la réserve internationale de ciel étoilé (RICE) autour du Pic du Midi. Six sites inscrits de petite taille sont aussi recensés sur le territoire.

La MRAe salue la réalisation conjointe d'un plan paysage et d'un SCoT, et le travail sur de nombreuses thématiques en lien avec le paysage (grands sites, petit patrimoine, entrées de villes). Toutefois sa traduction concrète dans le SCoT reste trop imprécise. En effet, sur de nombreuses prescriptions, le DOO se contente de renvoyer aux PLU/PLUi les inventaires des préservations à réaliser sans même en produire une analyse. À titre d'exemple il est prévu (p.74) que « *les PLU/PLUi identifieront les principaux panoramas et points de vue propres à chaque paysage et proposeront des outils pour leur préservation* ». De même (p.72), il est indiqué que « *les PLU/PLUi et les projets d'aménagement doivent identifier, préserver et mettre en valeur les éléments paysagers qui s'imbriquent entre eux pour constituer l'identité des Vallées des Gaves en tant que territoire de montagne pyrénéen* ». Ces deux points doivent, pour proposer une approche cohérente être traités à l'échelle du SCoT et non renvoyés aux PLU/PLUi, voire pire aux projets d'aménagement.

**La MRAe recommande de s'appuyer sur le diagnostic paysager réalisé pour traduire l'enjeu de préservation du paysage dans le SCoT. En particulier, il convient de préciser dans le DOO les inventaires à conduire et le niveau de préservation nécessaire au niveau des PLU/PLUi.**

La réserve internationale de ciel étoilé (RICE) du Pic du Midi de Bigorre, première réserve de ciel étoilé française, a été labellisée en 2013. Cette réserve est gérée par trois structures, le Pic du Midi de Bigorre, le parc national des Pyrénées et le syndicat départemental de l'énergie 65. Le DOO du SCoT indique seulement dans la recommandation p. 104 que « *les collectivités devront affiner les enjeux liés à la biodiversité nocturne et aux corridors, a minima dans le rapport de présentation de leur document d'urbanisme* ».

**La MRAe juge indispensable de mieux prendre en compte dans le DOO du SCoT la réserve internationale de ciel étoilé du Pic du Midi de Bigorre ainsi que les mesures de préservation applicables à l'observatoire du Pic, et d'intégrer dans le DOO les dispositions contraignantes pour maîtriser la pollution lumineuse.**

Concernant la réalisation des deux projets de liaison en téléporté prévus dans les UTNS évoqués ci-dessus (liaison Cauterets-Luz-Ardiden d'une part, Gavarnie- Col des Tentes, d'autre part), leurs impacts sur les paysages semblent globalement sous-évalués.

Pour la liaison Cauterets-Luz-Ardiden, le projet est de nature à porter atteinte à certaines valeurs du site classé de Cauterets notamment (à l'écrin des coteaux boisés où s'insère la ville thermale en sectionnant visuellement une croupe boisée de l'ombrée en continuité du Viscos, à l'univers thermal en coupant à onze reprises les lacets ombragés du sentier de Lisey, enfin aux paysages pastoraux en traversant en son milieu le plateau du Lisey). Par ailleurs, ce projet d'UTN est motivé par une liaison de domaine skiable avec une utilisation exclusivement hivernale et ne s'inscrit donc pas dans la prescription du DOO de « *développer un tourisme quatre saisons pour s'adapter au changement climatique* ». La MRAe considère que le projet de SCoT ne démontre pas la compatibilité des atteintes portées aux paysages de Cauterets avec les valeurs d'intérêt général du projet de redéfinition du classement, porté par la commune de Cauterets, ni avec certains objectifs du projet communautaire<sup>7</sup>.

**La MRAe recommande d'améliorer la démonstration de la compatibilité du projet de liaison en téléporté Cauterets-Luz-Ardiden avec les valeurs d'intérêt général du projet de redéfinition du site classé du bassin de Cauterets et avec les objectifs du PADD.**

Pour la liaison en téléporté entre Gavarnie, la station des Espézières et le col des Tentes, le projet étant situé intégralement dans le site classé du « *cirque de Gavarnie, cirques et vallées environnantes* », il est soumis à autorisation ministérielle de travaux et devra faire l'objet d'une étude patrimoniale, compte tenu de la co-visibilité avec le Mont-Perdu, inscrit au patrimoine

<sup>7</sup> Axe 4 du PADD et notamment « *préserver et mettre en valeur la qualité des sites d'altitude* » et axe 5 du PADD « *accompagner l'adaptation au changement climatique et à la transition énergétique* »

mondial de l'UNESCO. La cohérence et la compatibilité de cette infrastructure sera examinée dans le cadre d'une Opération Grand Site mentionnée dans le DOO du SCoT.

## V.5. Énergie, climat et qualité de l'air

Le territoire du SCoT est à « *énergie positive* » en raison de son importante production en énergie renouvelable (EnR) principalement hydroélectrique.

L'état initial de l'environnement est très lacunaire sur le sujet des émissions de gaz à effet de serre. Bien que le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) prévoit des dispositions pour favoriser la sobriété énergétique, les prescriptions et recommandations sont peu étayées et peu contraignantes. Page 122, le DOO prescrit aux communes de « *favoriser les formes urbaines compactes* » sans autre précision. Page 125, afin de préserver les espaces agricoles et forestiers comme puits carbone, le DOO prescrit que les documents d'urbanisme locaux « *limiteront la consommation des espaces agricoles et forestiers qui constituent des puits à carbone importants sur le territoire* ». Ces dispositions du DOO ne permettent pas d'assurer un véritable cadre aux documents d'urbanisme sur ces questions, pourtant identifiées comme un enjeu environnemental fort pour le territoire.

La vulnérabilité du territoire au changement climatique, importante pour un territoire touristique de montagne, doit également être analysée, notamment en ce qui concerne l'évolution de l'enneigement et des risques naturels.

En termes de qualité de l'air, le diagnostic relève par ailleurs que le « *secteur résidentiel est très émetteur de particules fines (PM10 : 37 % ; PM2.5 : 47 %).* Il s'agit principalement des émissions liées aux chauffages au bois non performants » et que 41 % des équipements « *seraient peu ou pas performants sur le territoire du Parc* » sans que ce constat fasse l'objet d'analyse ou de mesures dans le reste du SCoT et en particulier dans le DOO.

**La MRAe recommande de compléter l'état initial de l'environnement sur les émissions des gaz à effet de serre et sur l'adaptation au changement climatique.**

**La MRAe recommande de renforcer les recommandations et les prescriptions relatives à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à la sobriété énergétique et à la qualité de l'air, afin de les rendre véritablement contraignantes pour les documents d'urbanismes locaux.**

Le DOO recommande p. 116 d' « *étudier les opportunités de mutation des sites pollués vers de nouveaux usages* », notamment en vue du développement de projets photovoltaïques au sol. Il prescrit, par ailleurs (page 124), la limitation des mêmes projets photovoltaïques uniquement dans le cadre de reconquêtes d'espaces anthropisés.

Cette recommandation et cette prescription sont utiles, mais doivent être complétées par un recensement de ces sites dont la définition peut être sujette à interprétation, en écartant les sites présentant des enjeux environnementaux.

**La MRAe recommande de compléter le document en répertoriant les sites de moindre enjeu environnemental, pouvant faire l'objet de mutations des sites pollués ou anthropisés vers de nouveaux usages afin de proposer les opportunités d'implantation de sites photovoltaïques au sol.**

## V.6. Prise en compte du risque inondation

Toutes les communes du territoire du SCoT Pyrénées Vallées des Gaves sont concernées par le risque inondation ou crue torrentielle. Trente communes disposent d'un plan de prévention des risques (PPR) approuvé, dont huit en cours de révision. Seize en sont dépourvues.

Ce risque majeur pour le territoire est décrit de manière relativement sommaire dans l'état initial de l'environnement et sa prise en compte est trop limité dans le DOO<sup>8</sup> alors que ce document indique : « *le SCoT demande d'encadrer le développement urbain en lien avec le Programme d'Actions de Prévention des Inondations afin de limiter l'exposition des populations aux risques* ». Il prescrit, par exemple, à la fois, page 111, la préservation des champs d'expansion des crues mais n'interdit la construction qu'au sein des zones d'aléas forts, laissant des possibilités de construire au sein des

<sup>8</sup> Sont seulement évoqués les dépôts de matériaux, routes emportées et ouvrages de protection « qui ont souffert.

zones d'aléa faibles ou moyens, alors que les inondations de juin 2013 ont démontré la nécessité de prendre en compte ces zones, pour éviter la destruction répétée de biens. Pour une bonne prise en compte de ce risque, le SCoT doit développer dans le rapport ce que recouvre la notion de « *préservation des champs d'expansion* » des crues et proposer des mesures plus strictes, à la mesure de cet enjeu majeur pour le territoire, comme une inconstructibilité des secteurs d'expansion des crues, en faisant notamment référence aux crues exceptionnelles au sens de la Directive inondation.

Le DOO prescrit par ailleurs que « *En l'absence de PPRi approuvé, les collectivités soumises au risque inondation feront apparaître dans leurs documents d'urbanisme (PLU et PLUi) leurs zones inondables en l'état des connaissances à la date d'élaboration du PLU/PLUi (AZI, étude d'aléa, etc.). Le développement urbain à l'intérieur de ces zones inondables sera limité* ». Cette prescription n'est pas à même d'assurer la bonne prise en compte du risque, les possibilités de construction devraient être nettement plus encadrées.

Enfin, le SCoT demande aux PLU « *d'analyser les solutions de délocalisation de certains enjeux* »<sup>9</sup> en lien avec le risque inondation (DOO p. 111). Cette idée très utile et innovante aurait nécessité une analyse préalable de ces sites à délocaliser, ainsi que des propositions de sites de relocalisations à l'échelle du SCoT et des mécanismes à même d'accompagner ces relocalisations.

**La MRAe recommande de préciser la notion et les objectifs de « préservation des champs d'expansion des crues » et de « développement urbain limité », notions trop imprécises au regard des enjeux du territoire.**

**La MRAe recommande de préciser les sites à enjeux soumis actuellement au risque d'inondation et nécessitant une délocalisation, et de mettre en œuvre les outils réglementaires permettant d'accompagner ces transferts.**

<sup>9</sup> À l'image de ce qui a été fait pour la station d'épuration de Barèges, délocalisée vers celle de Luz-Ardidon, après les crues de juin 2013.