



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie
sur le projet d'élaboration
du schéma de cohérence territoriale
du Piémont du Pays des Nestes (65)**

n° saisine 2020-8784
n° MRAe 2020AO72

Avis émis le 14 décembre 2020

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 25 septembre 2020, l'autorité environnementale a été saisie par le syndicat mixte du plateau de Lannemezan et des vallées Neste-Barousse pour avis sur le projet de SCoT arrêté du Piémont du Pays des Nestes. L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie.

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

Cet avis a été adopté lors de la réunion [en visio conférence] du 14 décembre 2020 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 25 août 2020) par Danièle Gay, Annie Viu, Georges Desclaux, Jean-Michel Soubeyroux, Jean-Pierre Viguier, Sandrine Arbizzi, Thierry Galibert, Jean-Michel Salles et Yves Gouisset.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 3 novembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

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

Conformément à l'article R.104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 28/09/2020.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique. Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

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

Synthèse de l'avis

Le projet d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Piémont du Pays des Nestes concerne 100 communes sur 734 km². En 2017 ce vaste secteur comptait 25 000 habitants.

L'évaluation environnementale d'un SCoT vise à prendre en compte à la bonne échelle les questions environnementales liées à l'aménagement du territoire. En l'état, la MRAe considère que l'évaluation environnementale du projet de SCoT du Piémont du Pays des Nestes ne permet pas de répondre de manière satisfaisante à cet objectif qui lui est assigné par le code de l'urbanisme.

En effet, le souci d'une gestion économe de l'espace, première mesure d'évitement des incidences de l'étalement urbain sur l'environnement, ne ressort pas du projet de SCoT. D'une façon plus générale la prise en compte des principaux enjeux environnementaux du projet n'est pas démontrée.

Faute d'analyse de solutions alternatives, l'évaluation environnementale du SCoT ne permet pas d'explorer l'ensemble des options possibles pour atteindre les objectifs de développement et d'aménagement souhaités et raisonnés, en démontrant l'évitement des choix les plus défavorables.

Les compléments attendus sont indispensables à la compréhension des incidences du projet de SCoT, et les insuffisances constatées rendent impossible, à ce stade, une évaluation environnementale satisfaisante. Ceci implique que le dossier soit repris et modifié. Les compléments et modifications nécessaires étant très importants, ceux-ci devront très certainement être considérés comme substantiels, et si c'est le cas, devront être de ce fait, de nouveau soumis à l'avis de la MRAe, avant présentation 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 dans l'état actuel du document. Il décrit ainsi les grandes lignes du contenu minimal des nombreux compléments à produire pour la bonne information du public et la mise en œuvre acceptable de la démarche d'évaluation environnementale.

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

Avis

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) du Piémont du Pays des Nestes (65) est soumise à évaluation environnementale. Elle fait par conséquent l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie.

II. Présentation du territoire et des perspectives de développement contenues dans le projet de SCoT

II.1. Contexte territorial

Le SCoT Piémont du Pays des Nestes élaboré par le syndicat mixte du Plateau de Lannemezan et des Vallées Neste-Barousse-Baronnies, couvre la partie nord du Pays des Nestes, sur 734 km² situés à l'extrémité est du département des Hautes-Pyrénées.



Cartes issues du rapport de présentation et situant le Pays des Nestes et le territoire des deux SCoT

En 2017 le périmètre du SCoT comptait 25 061 habitants (source INSEE) répartis sur 100 communes. Traversé dans sa partie nord par l'autoroute A64, qui relie Pau et Bayonne à Toulouse et, par la voie ferrée, il s'étend sur une zone de plateau à 625 m d'altitude autour de Lannemezan et une zone de piémont formant un paysage au relief varié au pied de la chaîne des Pyrénées. Principal pôle d'échanges, Lannemezan reste un pôle important d'activités industrielles, marqué par la crise et les restructurations depuis les années 2000.

La diversité écologique remarquable du territoire est attestée par la présence de trois zones de conservation spéciales (ZCS) attachées aux sites Natura 2000 « Garonne, Ariège, Hers Salat, Pique et Neste », « Tourbière de Clarens », et « Hautes Baronnies, Coume de Pailhas », issus de la directive « habitat faune flore », une zone de protection spéciale attachée au site Natura 2000 « Puydarrieux » issu de la directive « oiseaux », ainsi que trente-trois zones d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF) de type I, douze ZNIEFF de type II², et un arrêté de biotope relatif à la retenue d'eau de Puydarrieux³. Le territoire du SCoT fait partie, en tant que

² Les ZNIEFF de type I sont des secteurs caractérisés par la présence d'espèces ou de milieux rares, remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel ; les ZNIEFF de type II correspondent à de plus grands ensembles que les précédentes, d'une grande richesse sur le plan naturel.

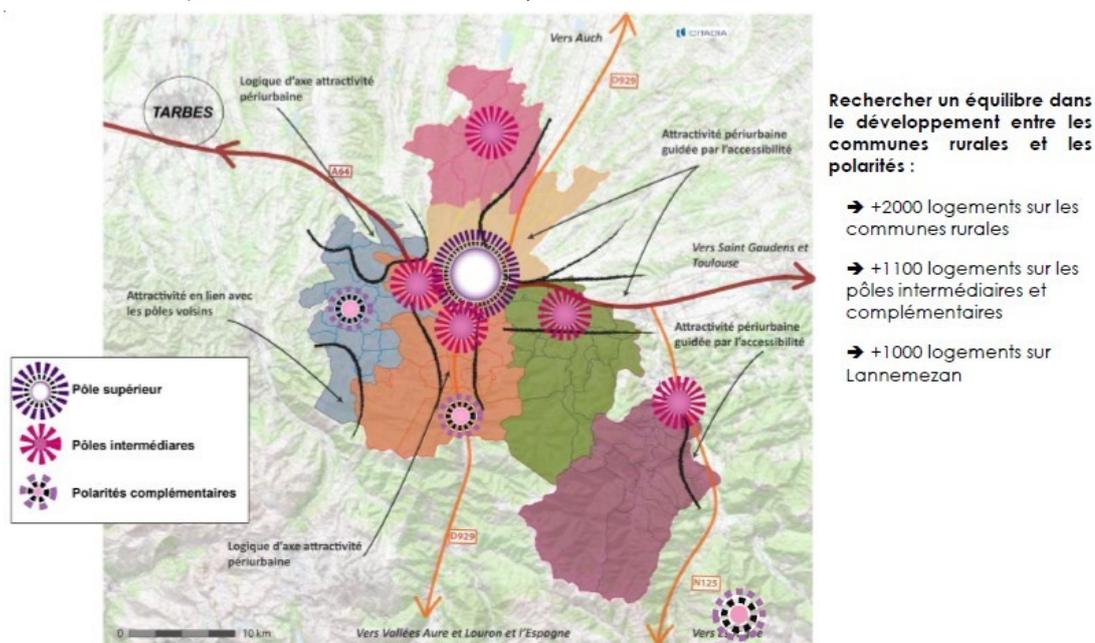
³ L'arrêté protège l'habitat naturel -le biotope- abritant une ou plusieurs espèces animales ou végétales sauvages et protégées sur l'ensemble de la retenue d'eau et de ses rives. Il s'agit du biotope situé sur les communes de Campuzan, Puydarrieux, Puntous et Libaros, seule cette dernière étant sur le territoire du SCoT.

zone tampon, de la réserve internationale de ciel étoilé (RICE)⁴ du pic du Midi de Bigorre. Il compte également des sites à forte valeur patrimoniale avec le site classé du gouffre d'Esparros, le site patrimonial remarquable de la commune de Galan, quatre sites inscrits, un important patrimoine protégé mais aussi un riche patrimoine vernaculaire et paysager. Présenté comme un territoire pluriel, le Piémont Pays des Nestes est à la fois un territoire de montagne (72 communes sont concernées par la Loi Montagne), agricole, mais aussi industriel, commercial et de services, qui abrite des sites touristiques avec une station de ski, sur la commune de Nistos et une ville thermale, Capvern-les-Bains.

II.2. Projet de SCoT

Le projet de SCoT présente des perspectives d'aménagement à un horizon de 20 ans et prévoit :

- une croissance démographique annuelle de l'ordre de 1% conduisant à une augmentation de 5 500 habitants à l'horizon 2040 par rapport à une population de 25 500 habitants en 2017 ;
- la réalisation de 4 100 logements neufs et réhabilités, incluant les résidences secondaires, sur 350 ha de foncier ;
- une armature territoriale qui vise à développer : la polarité centrale de Lannemezan, les cinq pôles intermédiaires de Loures Barousse, Saint Laurent de Neste, La Barthe de Neste, Capvern et Galan, les pôles complémentaires de Hèches, Bourg de Bigorre et Mauléon Barousse, et les communes rurales;



Carte de l'armature territoriale issue du PADD

- le développement d'entreprises présentes ou désirant s'installer sur une superficie de 75 ha, en plus des espaces déjà viabilisés et prêts à accueillir des entreprises, en plus également des possibilités de développement dans les enveloppes urbaines constituées, et sans compter les éventuelles zones de moins de 1 ha ;
- la définition des cœurs de ville et de bourg, des « pôles de quartier » incluant les zones de rond-point en entrée de ville, et des secteurs commerciaux périphériques comme secteurs privilégiés de localisation des activités artisanales et commerciales à travers un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) ;

⁴ Selon la définition qu'en donne l'International Dark-Sky Association (IDA), une réserve internationale de ciel étoilé (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 comprend 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.

- une incitation à développer les énergies renouvelables principalement par le photovoltaïque au sol, ou d'autres formes de production énergétique associées à l'agriculture, sur une surface maximale de 150 ha ;
- le développement du tourisme, en identifiant la station de ski de Nistos comme pôle touristique majeur orienté vers le tourisme quatre saisons, ce qui nécessitera de créer ultérieurement une unité touristique nouvelle (UTN)⁵ ;
- favoriser l'extraction des matériaux en développant les carrières.



Carte issue du rapport de présentation

La MRAe relève que le SCoT est construit sur des grands principes peu localisés, hormis les zones d'activités inscrites dans le DAAC.

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux de ce projet de SCoT concernent :

- la maîtrise de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- la préservation des milieux naturels, des paysages bâtis et naturels et de la ressource en eau ;
- la prise en compte et la prévention du risque inondation ;
- la prise en compte de la transition énergétique et climatique, la maîtrise des consommations énergétiques et de l'émission des gaz à effet de serre.

IV. Démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale d'un SCoT doit être réalisée par une démarche itérative en interrogeant 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 s'inscrire dans un ensemble hiérarchisé de planifications et de projets d'urbanisme devant, chacun à son niveau, prendre en compte les questions environnementales à la bonne échelle. Si le SCoT ne traite pas de manière assez claire et directive les questions qui relèvent de son niveau, les évaluations environnementales des PLU et de certains projets ne permettent plus de prendre en compte les considérations

⁵ Les unités touristiques nouvelles sont des projets de constructions, d'équipements ou d'aménagements touristiques pouvant s'implanter en dehors de la continuité de l'urbanisation en zone de montagne. On distingue les UTN structurantes de taille ou de capacité d'accueil importante, dont la planification relève des SCoT, et les UTN locales, dont la planification relève des PLU.

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 son pôle touristique.

En outre, la démonstration d'absence d'alternatives et d'un intérêt public majeur sont des conditions indispensables à l'obtention d'une éventuelle dérogation à la législation relative aux espèces protégées, si une telle dérogation s'avérait nécessaire pour l'aménagement de ces secteurs. L'évitement des secteurs comportant le plus d'enjeux *a priori*, à chaque niveau de planification, permet de réduire les impacts sur l'environnement et facilite la réalisation des projets ultérieurs. Le SCoT ne peut donc se contenter sur toutes ces questions de renvoyer aux futures procédures, mais doit en prendre sa part, en vertu du principe de proportionnalité⁶.

En l'état, l'évaluation environnementale du SCoT du Piémont du Pays des Nestes ne remplit pas le rôle qui en est attendu pour les raisons suivantes :

- absence de caractérisation suffisante de l'état initial des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du SCoT : seules les zones économiques du document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) sont identifiées en tant que « zones susceptibles d'être touchées de manière notable »⁷ par la mise en œuvre du projet de SCoT, et analysées à ce titre ; pour les autres, le caractère imprécis du SCoT et l'absence de toute localisation empêchent l'analyse des enjeux en présence : zones potentielles de développement de l'habitat, sites potentiels de développement des énergies renouvelables, site de la station de ski de Nistos qualifié de « pôle touristique majeur » et que le SCoT entend développer, ou encore volonté de favoriser l'exploitation des matériaux locaux dont les carrières ;
- les zones économiques, seules identifiées comme susceptibles d'être touchées de manière notable, sont présentées très sommairement : la plupart sont simplement listées avec une indication de superficie globale (sans indiquer leur existence effective ou leur taux d'occupation), d'autres sont également dotées d'une photographie aérienne ciblée sur les seules parcelles concernées, et comportent une liste d'enjeux environnementaux à grande échelle (par exemple, « zone entièrement concernée par la ZNIEFF... » ou encore zone traversée par « des éléments structurants du corridor écologique sur une surface non négligeable... » sans aucune analyse ni caractérisation précise à même d'être ensuite utilisée pour guider les choix d'extension, de restructuration ou d'implantation nouvelle (p. 39 et ss du livre 1.3) ; l'évaluation environnementale manque ainsi particulièrement de précision sur l'état des lieux et les incidences liés aux zones d'activités, commerciales, artisanales et industrielles ;
- les enjeux environnementaux faisant l'objet d'analyse sur les zones de projet concernent uniquement les enjeux naturalistes, à l'exclusion de la problématique des paysages ou des risques par exemple.

Sans état initial guidant les choix ni analyse minimale des enjeux environnementaux associés aux très fortes consommations d'espace et aux projets prévus, le SCoT est dans l'incapacité de vérifier que tous les enjeux environnementaux concernés seront bien pris en considération et d'encadrer un minimum ces réalisations :

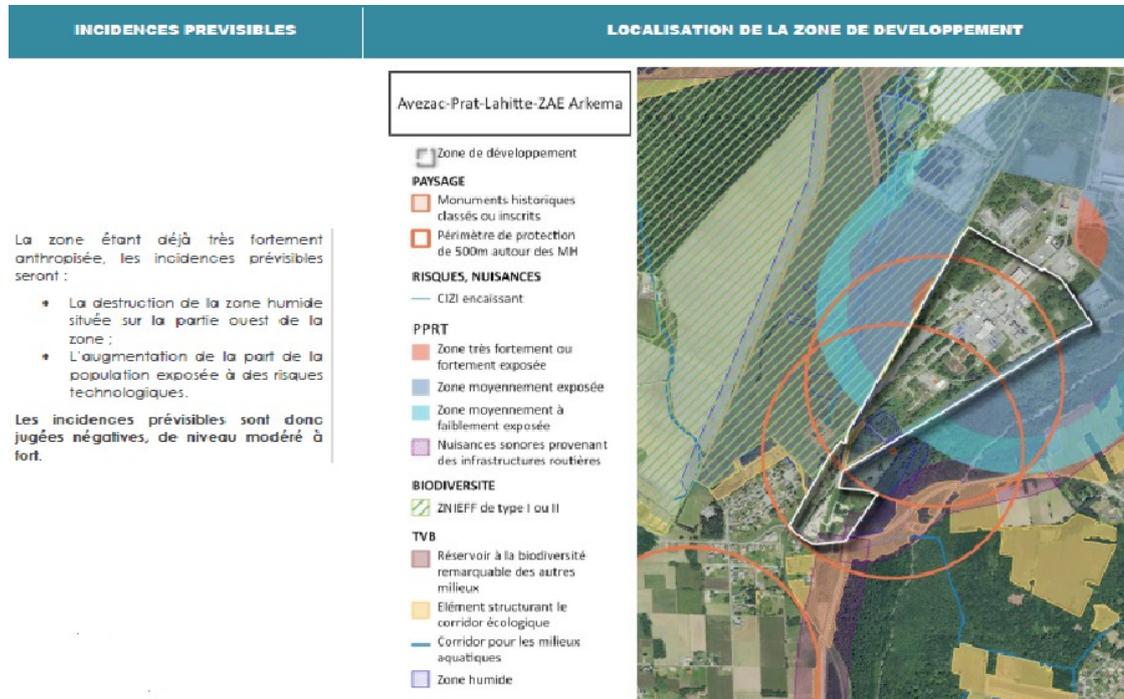
- absence de scénarios alternatifs ou de variantes étudiés à l'aune des enjeux environnementaux, qui auraient permis de démontrer que les choix de développement et d'aménagement permettent d'éviter des impacts importants, qu'il s'agisse du scénario démographique, de la consommation d'espace ou encore du choix des zones d'activités et de leurs possibilités d'extension.

Les zones économiques présentées dans le DAAC ne comportent aucune démarche préalable de choix des sites. La seule analyse présentée porte sur les localisations déjà définies ; en outre l'analyse des incidences (livre 1.3) montre que les périmètres n'ont pas

⁶ 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) .

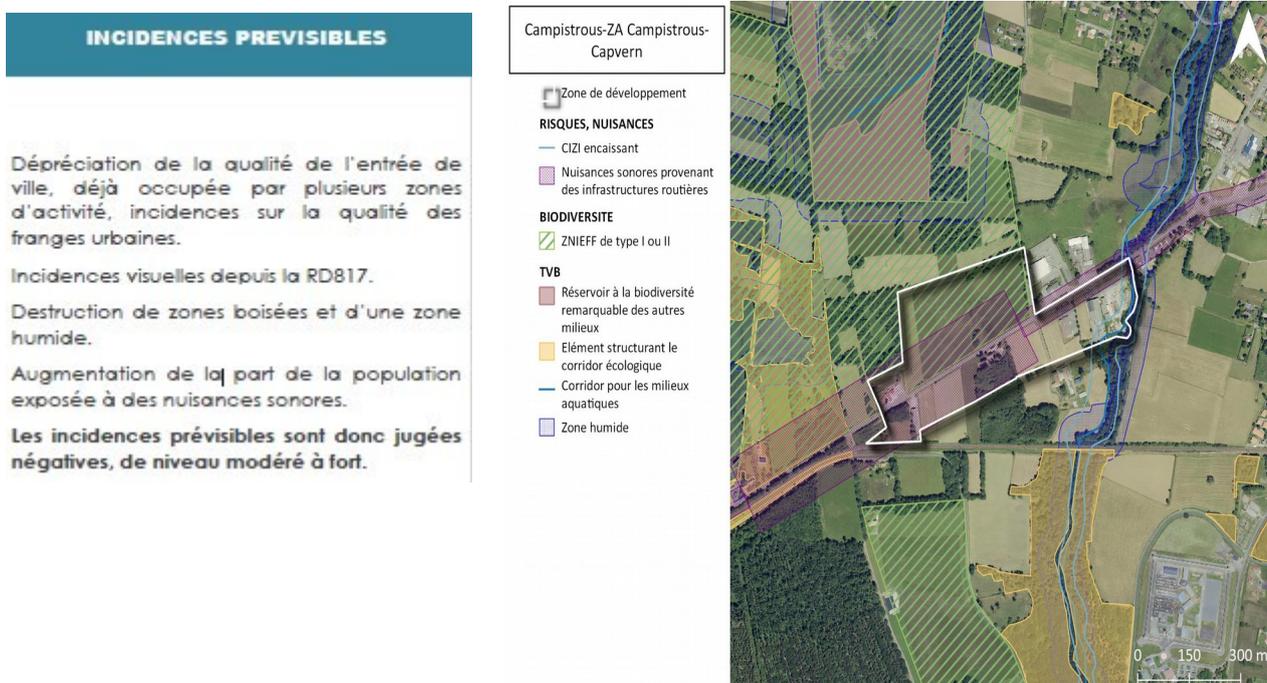
⁷ Rapport de présentation, livre 1.3 Analyse des incidences, p.37 « Zones susceptibles d'être touchées de manière notable ».

été modifiés au regard des enjeux environnementaux identifiés, pourtant très importants. Par exemple, la zone d'activités Arkema sur les communes d'Avezac-Prat-Lahitte, de Lannemezan et de La Barthe-de-Neste mentionne des zones humides amenées à être détruites par les projets, et empiète sur un réservoir de biodiversité remarquable, sans retracer une quelconque démarche d'étude de solutions alternatives. Le rapport de présentation conclut à l'absence d'incidences, tout en qualifiant ces mêmes incidences de « *modérées à fortes* », ce qui est contradictoire.



Extrait du rapport de présentation, livre 1.3, sur le site d'Arkema

Il en va de même de la zone de Campistrous, amenée à s'implanter sur une ZNIEFF et à détruire une zone boisée et une zone humide.



Extrait du rapport de présentation, livre 1.3, sur la zone d'activités de Campistrous

L'évaluation environnementale du SCoT consiste en une analyse a posteriori des orientations du SCoT. Aucune « *solution de substitution raisonnable* », telle que prévue à l'article R 141-2 du code de l'urbanisme, n'est présentée. Le scénario démographique, le besoin en logements et en surface constructible que cela implique, ainsi que l'armature territoriale, sont mentionnés sans

démarche évaluative. L'absence de hiérarchisation parmi les secteurs à développer a des effets importants sur l'environnement et ne facilite pas la mutualisation des équipements comme les stations d'épuration. Au lieu d'être inscrite dans une démarche stratégique visant à éviter prioritairement les impacts, l'évaluation environnementale est réalisée une fois que les choix sont faits et n'apporte pas de réelle valeur ajoutée au processus d'élaboration du SCoT. Au vu des enjeux environnementaux identifiés, des solutions alternatives doivent être présentées.

En l'état, la MRAe considère que l'évaluation environnementale ne remplit pas les objectifs qui lui sont assignés par le code de l'urbanisme. Elle considère que des compléments sont indispensables à la compréhension des incidences du projet de SCoT, et les insuffisances constatées en rendent impossible, à ce stade, une évaluation environnementale satisfaisante. Ceci implique que le dossier soit repris et modifié. Les compléments et modifications nécessaires étant très importantes, ceux-ci devront très certainement être considérés comme substantiels, et si c'est le cas, devront être de ce fait, de nouveau soumis à l'avis de la MRAe, avant présentation à l'enquête publique.

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 défailante, la MRAe souhaite compléter, de façon non exhaustive, l'information du maître d'ouvrage sur l'état des modifications attendues dans le futur dossier.

V.1. Un état des lieux et une analyse des incidences proportionnés au projet de SCoT conduisant à des choix de moindre impact sur l'environnement

L'état des lieux est constitué d'un diagnostic socio-économique et d'un état initial de l'environnement réalisé à partir de données diversifiées (bibliographiques, orthophotos...) et récentes. Très général, il ne permet pas d'éclairer les problématiques ou les opportunités du territoire identifiées dans le diagnostic, sur le tourisme ou les zones d'activités par exemple. Certaines problématiques soulevées (fragilité du pôle centre de Lannemezan, difficulté d'entretenir l'ensemble du réseau d'eau potable...) sont simplement évoquées sans analyse permettant de chercher à y remédier. La lisibilité et l'échelle de certaines cartographies (zones inondables, enjeux paysagers...), ne permettent pas de situer les zones de sensibilité éventuelles. De plus les thématiques développées restent cloisonnées et n'aboutissent pas à la hiérarchisation et à la spatialisation des enjeux identifiés, ce qui limite les possibilités de les décliner concrètement dans le SCoT.

Des focus sur les enjeux environnementaux (biodiversité mais aussi les risques, le paysage...) sont également attendus sur l'ensemble des zones de projets du SCoT : zones d'activités économiques et touristique notamment mais aussi d'énergie renouvelable et d'exploitation des matériaux et ressources locales, permettant de décliner concrètement la démarche d'évaluation environnementale.

La MRAe recommande de compléter l'état des lieux pour permettre de répondre aux problématiques du territoire et, par la synthèse et la hiérarchisation des enjeux environnementaux devant être pris en compte dans le SCoT.

Elle recommande également d'approfondir les analyses sur les secteurs de projets, notamment les zones à vocation économique (zones d'activités, carrières, production d'énergie, etc.) et touristique, afin de garantir que les secteurs choisis lors des étapes ultérieures de définition des projets présentent de moindres enjeux au regard de solutions de substitution raisonnables.

L'analyse des incidences du projet sur l'environnement croise les enjeux environnementaux et le projet, dans le livre 1.3 du rapport de présentation. Très générale, cette analyse souffre à la fois du manque de hiérarchisation et de polarisation entre les différents secteurs de développement

économique et résidentiel et du manque de croisement avec les enjeux environnementaux. Alors que le diagnostic fait ressortir des problématiques importantes d'étalement urbain, de perte d'attractivité des centres urbains ou villageois et de vacance importante dans le parc de logements, les incidences du projet de SCoT liées à l'armature territoriale choisie, la forte part de logements prévus dans les zones rurales ou encore le risque de concurrence des zones commerciales sur les centres-villes par exemple, ne sont pas analysées au regard des enjeux environnementaux.

L'analyse des incidences ne comporte pas non plus de cadre d'analyse des futurs projets, comme vu précédemment : notamment sur les secteurs d'accueil des projets résidentiels et d'activités, le projet touristique de Nistos, les sites de production d'énergie renouvelable ou d'exploitation des matériaux.

Des mesures liées à la démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC) sont proposées dans le rapport d'évaluation environnementale, conduisant à inscrire dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO) des mesures positives, de nature à contribuer à la préservation l'environnement : priorisation de la densification des zones d'activités sur leur extension... Mais globalement elles sont trop peu précises ou dotées d'exceptions trop importantes pour garantir l'atteinte des objectifs affichés. Ainsi les principes très généraux de préservation des paysages, associés à une carte très générale et peu lisible⁸, risquent d'être compromis par la forte consommation d'espace prévue. Par exemple, le rapport environnemental identifie les risques associés à l'augmentation de population, en termes de consommations énergétiques et d'émissions de gaz à effet de serre (GES) ; les mesures de réduction (réduire la consommation énergétique des bâtiments existants et à venir, développer l'offre de transports alternatifs à la voiture) s'apparentent davantage à des orientations générales ou à des objectifs de politique générale définis par ailleurs, qu'à des mesures de réduction, précises et concrètes, participant à la détermination des choix, qui auraient dû guider l'armature territoriale par exemple.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par l'identification des incidences environnementales notables du projet de SCoT dans toutes ses composantes : armature territoriale, projet démographique et consommation d'espace, projets... Elle recommande en fonction de ces compléments une identification plus précise des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation reprises dans le DOO, permettant de mieux s'assurer de la bonne prise en compte de l'environnement.

S'agissant du pôle touristique de Nistos, qualifié par le DOO de « pôle touristique majeur », le SCoT se contente de renvoyer à une future procédure « UTN » (unité touristique nouvelle) car « *les contours du projet ne sont encore complètement calés* »⁹. En vertu des principes de proportionnalité et de complémentarité rappelés plus haut, il appartient au SCoT d'analyser la compatibilité d'un tel projet avec les sensibilités du secteur et avec les orientations que porte par ailleurs le SCoT sur leur préservation pour guider l'étape de définition du projet. C'est également au niveau du SCoT que la recherche de solutions alternatives peut s'effectuer, lorsque des incidences non négligeables sont identifiées.

La MRAe recommande d'analyser les sensibilités environnementales et les risques d'incidences pouvant être associées au développement du projet touristique de Nistos afin de participer à la détermination de choix de moindre impact sur l'environnement et de guider ce projet.

V.2. Une analyse de l'articulation avec les documents de niveau supérieur opposables et en cours d'adoption pour démontrer une bonne coordination avec les politiques publiques du territoire

L'analyse de l'articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur expose de quelle manière le DOO entend répondre aux objectifs des principaux textes et documents applicables. Cette analyse présente des lacunes et n'emporte pas la conviction tout particulièrement sur :

⁸ DOO p.71.

⁹ Rapport de présentation, livres 1.3, 1.4 et DOO.

- la bonne articulation avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne, avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la vallée de la Garonne et le SAGE Adour Amont, principalement sur la préservation stricte et la restauration des zones humides et la préservation de la ressource en eau ; en effet le DOO **se contente de demander aux documents d'urbanisme locaux d'« intégrer les mesures permettant d'appliquer » ces documents (dispositions O.3.2 sur la ressource en eau par exemple) ;**
- la bonne déclinaison des objectifs du Plan de Gestion des Risques d'Inondation Adour-Garonne (PGRI), tendant à l'amélioration de la connaissance et la prise en compte du risque inondation ;
- le rapport de présentation indique s'inscrire en cohérence avec la politique régionale contenue dans le projet de SRADDET Occitanie, arrêté le 19 décembre 2019, notamment son objectif thématique 1.4 « de réussir le zéro artificialisation nette (ZAN) à l'échelle régionale à l'horizon 2040 ». Or le SCoT prévoit une consommation importante, qu'il s'agisse d'habitat, de zones économiques ou de développement des énergies renouvelables, en hausse par rapport aux tendances passées, sans contrepartie présentée¹⁰.

Par ailleurs il n'est pas fait état des SCoT voisins, alors que le territoire du SCoT est sous influence des territoires limitrophes et que la cohérence de la trame verte et bleue ou encore la cohérence des choix de localisation économique mériteraient d'être examinés en lien avec ces territoires.

La MRAe recommande de renforcer l'articulation du DOO avec les plans et programmes pertinents, en particulier sur la limitation de la consommation d'espace, en cohérence avec la politique régionale traduite notamment dans le SRADDET. La MRAe recommande également de compléter les dispositifs du DOO lui permettant d'assurer le respect des objectifs fixés par le SDAGE Adour-Garonne et les SAGE applicables. Elle recommande en outre d'analyser la cohérence du projet de SCoT avec les prévisions de développement économique et commercial ainsi qu'avec la TVB des territoires voisins.

V.3. Maîtrise de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

V.3.1. Analyse de la consommation d'espace passée et consommation foncière globale

La préservation du foncier agricole et des espaces naturels fait partie des objectifs du PADD.

La MRAe rappelle que la lutte contre l'étalement urbain et la maîtrise de la consommation d'espace sont des axes majeurs de la planification territoriale. La périurbanisation aboutit à la diminution et au mitage des espaces naturels et agricoles, altère la qualité des paysages, nuit à la biodiversité et aux écosystèmes, éloigne les populations des centralités, allonge les déplacements, augmente les gaz à effet de serre et rend irréversible l'imperméabilisation des sols. Le diagnostic analyse la consommation foncière passée à partir d'une comparaison des orthophotographies à l'échelle communale. Il indique qu'entre 2001 et 2018, 397 ha (23,35 ha/an) auraient été prélevés sur les espaces naturels, agricoles et forestiers, majoritairement pour l'habitat (296,1 ha). L'analyse relève une plus forte concentration de la consommation foncière sur les polarités et leurs communes périphériques. La consommation d'espace se serait réalisée principalement sur les espaces agricoles, pour de l'habitat dispersé et diffus. Partant de ce constat, le diagnostic en déduit un fort enjeu pour le projet de SCoT de densification des tissus existants.

Le dossier ne précise pas si les installations photovoltaïques déjà installées (le diagnostic mentionne deux parcs en service sur les communes d'Uglas et d'Izaux) sont comptabilisées au titre de la consommation d'espace passée, alors qu'elles sont prises en compte dans le projet de SCoT qui prévoit de leur affecter 150 ha.

Hors de la superficie affectée aux énergies renouvelables, le projet de SCoT prévoit un total de développement de l'urbanisation de 425 ha : 350 ha pour l'habitat et 75 ha pour les zones d'activités. La MRAe relève que cette consommation importante prévue est en augmentation par

¹⁰ En effet l'objectif de « zéro artificialisation nette » n'implique pas l'arrêt de la consommation d'espace, mais la priorisation de la densification et lorsqu'elle n'est pas possible l'extension en continuité du tissu urbain et l'incitation à la remise en état naturel des espaces artificialisés.

rapport à la consommation passée des 17 dernières années. En outre, ces valeurs sont minimisées en ce qu'elles ne prennent pas en compte l'ensemble des secteurs amenés à être urbanisés comme expliqué ci-dessous.

En l'état, le projet de SCoT ne traduit pas la volonté du PADD de préserver les espaces naturels et agricoles, et ne démontre pas le respect de l'obligation de limitation de consommation d'espace contenu à l'article L.141-3 du code de l'urbanisme. La MRAe rappelle qu'au vu des forts enjeux environnementaux attachés à la consommation d'espace, la première mesure ERC à envisager est ici aussi l'évitement (notamment éviter de consommer des espaces naturels et agricoles), à traduire de manière beaucoup plus ambitieuse dans le DOO.

La MRAe recommande de diminuer significativement la consommation d'espace prévue sur l'ensemble des destinations en intégrant la démarche « zéro artificialisation nette ».

V.3.2. Consommation d'espace à vocation d'habitat

Le scénario démographique est celui d'une augmentation de 5 500 habitants supplémentaires à échéance 2040 par rapport à une population de 25 500 habitants en 2017 selon une augmentation annuelle de l'ordre de 1 %. Ce scénario, dix fois supérieur à l'évolution moyenne annuelle constatée par l'INSEE sur la période récente (0,1 % par an entre 2012 et 2017), est par ailleurs cinq fois supérieur au chiffre de 1 000 nouveaux habitants sur 17 ans, comme mentionné dans le rapport de présentation.

Ce scénario en rupture avec les tendances passées ne fait l'objet d'aucune justification. Il sert de fondement pour estimer le besoin élevé en logements, qui sert lui-même à justifier un besoin élevé de consommation d'espace.

Ainsi, pour accueillir ces nouveaux habitants, tout en répondant aux besoins liés au desserrement des ménages (non chiffré), le projet de SCoT fixe à 4 055 le nombre de logements nécessaires, incluant 520 logements vacants à réhabiliter. Le DOO n'évoque pas les résidences secondaires.

La MRAe estime que le scénario démographique choisi induit un fort besoin de constructions nouvelles et de manière générale de fortes pressions sur l'environnement.

La MRAe recommande d'adopter un scénario démographique plus mesuré, en relation avec les tendances passées et les dynamiques du territoire, et recommande d'adapter en conséquence le nombre de logements à construire et de distinguer les besoins liés aux résidences secondaires.

Le DOO décline le nombre de logements par secteur géographique (par exemple, 240 logements sur les communes rurales des Baronnie). Il affiche également des objectifs de superficies maximales moyennes de terrain, de 600 m² sur le pôle de Lannemezan à 900 m² dans les pôles et 1 200 m² dans les communes rurales. Le DOO donne un objectif de mobilisation des logements vacants pour le ramener à un taux inférieur à 8 % à horizon 2040).

Le SCoT ne met en place aucun mécanisme à même d'optimiser l'usage des espaces déjà urbanisés, il apparaît comme principalement tourné vers le recours à l'extension urbaine : aucune indication n'est ainsi fournie sur la proportion de logements à rechercher dans la tâche urbaine, en densification et en extension de l'existant.

Le SCoT détermine une enveloppe de 425 ha pour le logement. La MRAe relève toutefois que cette enveloppe :

- ne tient pas compte des terrains de moins de 5 000 m² déjà situés dans l'enveloppe urbaine (DOO, O1.2/P.1) ;
- pourra être majorée pour prendre en compte la rétention foncière (entre 1 et 1,4¹¹), laquelle pourra être encore majorée de 0,1 dans les secteurs où de la mixité fonctionnelle est envisagée (DOO, 1.1.1/P4).

Ainsi, ces objectifs mentionnés sans priorisation des constructions dans l'enveloppe urbaine constituée, dotés par ailleurs d'une invitation à appliquer un coefficient de rétention foncière y compris pour les zones à urbaniser, incite à une forte consommation d'espace. Au contraire, le SCoT peut inciter à lutter contre la rétention foncière en incitant les documents locaux à

¹¹ La rétention foncière peut se définir par la non-utilisation des droits à bâtir par les propriétaires. Un coefficient de 1 signifie que l'on ouvre à l'urbanisation exactement ce que l'on veut urbaniser, un coefficient de 1,20 signifie que la superficie est majorée de 20 %

développer une stratégie visant à la réduire : ciblage des terrains concernés, dialogue avec les propriétaires, utilisation du droit de préemption, déclassement des terrains mal situés en situation de rétention, majoration des taxes sur le foncier non bâti, etc.

La MRAe recommande de compléter le DOO par des objectifs clairs et opérationnels d'optimisation des espaces au sein de l'enveloppe urbaine actuelle : reconquête des logements vacants, nombreux dans certains secteurs et pour lesquels des solutions et une ambition de mobilisation pourraient être fixés plus clairement, comblement de dents creuses, etc.

Elle recommande enfin de fortement limiter la consommation foncière à des fins d'habitat en invitant les collectivités à développer une stratégie de lutte contre la rétention foncière et en supprimant cette possibilité dans les zones d'extension de l'urbanisation.

V.3.3. Consommation d'espace à vocation d'activités

Alors que le diagnostic indique qu'en 17 ans (entre 2001 et 2018), 57 ha ont été consommés pour l'ensemble des activités, industrielles et commerciales incluses, le projet de SCoT prévoit une augmentation de la consommation foncière à destination d'activités.

S'agissant des zones d'activités économiques, le projet de développement indique leur affecter une enveloppe maximale de 75 ha à urbaniser. Toutefois, cette enveloppe ne tient pas compte :

- des « *espaces d'ores et déjà viabilisés et prêts à accueillir des entreprises* » (DOO, O.2.2/P.1). Le rapport de présentation ne fournit aucun état des lieux, mais un bref examen des informations disponibles sur le site internet de la collectivité indique que plusieurs dizaines d'hectares sont disponibles dans les zones existantes, non comptabilisées dans le projet ;
- des zones de moins de 1 ha permettant l'extension, la reprise d'activités existantes, ou la création d'activités nouvelles (DOO, O.7.4/P.1) ;
- ces 75 ha peuvent, de plus, être majorés localement sur des critères peu restrictifs, pour « *garantir la faisabilité des aménagements* », en raison de la rétention foncière (DOO, O.7.4/P.1), ou plus simplement pour « *offrir plus de foncier* » par exemple pour « *répondre à des besoins précis (notamment en matière de développement industriel)* » (DOO, O.2.2/P.1) ;
- il ne ressort pas clairement du rapport de présentation et du DOO si les projets contenus dans le DAAC à vocation de commerce et artisanat sont inclus dans les 75 ha à vocation économique ;
- en plus des sites qu'il identifie, le DAAC prévoit que peuvent également s'ajouter des implantations dans les bourgs ou « *pôles de quartiers* », ainsi que l'extension des sites existants à la date d'approbation du SCoT (DOO, O.7.1/P.1).

Au total le volume foncier affecté aux zones d'activités économiques, industrielles et commerciales, n'est pas connu. Elle est supérieure aux 75 ha indiqués sans pouvoir être précisément approchée, et n'est pas non plus assise sur des besoins étayés. Au lieu de s'inscrire dans une optimisation de l'espace, une identification des friches, une analyse des capacités résiduelles à mettre en perspective par rapport aux besoins et aux projets, le DOO organise une forte consommation d'espace qui ne repose pas sur une analyse des besoins.

La MRAe recommande d'analyser et de restituer clairement les besoins fonciers économiques, au regard des dynamiques existantes et des opportunités du territoire. Elle recommande par ailleurs de procéder à l'analyse des zones existantes et de leurs possibilités d'accueil ainsi que l'identification des éventuelles friches.

À la lumière de ces besoins fonciers, des logiques territoriales (renforcement nécessaire de certains pôles au détriment d'autres...) et sur la base d'un recours prioritaire de l'usage des friches ou des secteurs déjà viabilisés, la MRAe recommande de réévaluer significativement à la baisse l'enveloppe foncière dédié aux activités économiques et d'y inclure clairement les secteurs identifiés dans le DAAC.

Elle recommande de renforcer le mécanisme de gestion économe des sols dans le DOO en fixant aux futurs plans locaux d'urbanisme des objectifs clairs d'analyse préalable des possibilités de densification, d'étude des besoins et de priorisation plus claire entre les zones.

V.4. La préservation des milieux naturels et des continuités écologiques

La trame verte et bleue (TVB)¹² du projet de SCoT est annexée au DOO auquel il renvoie expressément, ce qui lui donne une valeur juridique opposable. Établie à partir des zones déjà reconnues pour leur biodiversité (sites Natura 2000, ZNIEFF...), la TVB a été complétée par les inventaires disponibles sur les zones humides, toutefois incomplets (cf ci-dessous). Elle identifie à l'échelle 1/50 000° les réservoirs de biodiversité et corridors écologiques du territoire.

Toutefois, la TVB ne comporte aucune étude des points de friction, ni de rupture des continuités ou d'éléments à restaurer. Les secteurs les plus dégradés des cours d'eau nécessitant d'être restaurés sont pourtant cartographiés dans le DOO (O.3.1) mais ne sont pas repris dans la TVB. Par ailleurs, l'absence de carte permettant une comparaison aisée entre d'une part les zones d'extension ou de développement de l'urbanisation, d'autre part la trame verte et bleue et ses points de vulnérabilité, ne permet pas d'identifier, comme déjà évoqué plus haut, les zones de tension et les risques d'impacts.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation en présentant une cartographie permettant d'identifier les points de vulnérabilité des projets de développement au regard des continuités écologiques et d'en faire un élément de l'évaluation environnementale qui puisse conduire à réévaluer certains projets ou présenter des mesures supplémentaires d'évitement, de réduction ou de compensation. Elle recommande de compléter la carte de la trame verte et bleue en identifiant les continuités à établir et à restaurer.

Le DOO renvoie aux documents d'urbanisme locaux le soin d'effectuer ces comparaisons, tout en précisant et en complétant la TVB du SCoT. Il précise dans son orientation 16 les règles de préservation de la TVB du SCoT et détaille principalement les possibilités d'y déroger, selon une hiérarchie attribuée aux milieux : par exemple sur la trame bleue, les réservoirs identifiés en tant que « réservoir à la biodiversité remarquable pour les milieux aquatiques » devront être « totalement inconstructibles sur une bande tampon de 15 m depuis la berge du cours d'eau » ; les réservoirs liés à la biodiversité ordinaire pourront accueillir des ouvertures à l'urbanisation sous condition notamment « de continuité d'un secteur déjà urbanisé », mais des ouvertures à l'urbanisation seront néanmoins possibles même si le projet n'est pas situé en continuité de l'urbanisation à condition de justifier l'absence de solutions alternatives à l'échelle de la commune. Ces exceptions ne sont pas expliquées dans le DOO ni le rapport de présentation, et leurs incidences ne sont pas analysées. En outre la recherche de solutions alternatives à l'échelle limitée de la commune manque de pertinence. Le DOO n'évoque pas non plus la restauration des continuités éloignées ou dégradées. Le DOO pourrait également être plus clair sur les types de protection à instaurer dans les documents d'urbanisme : l'inconstructibilité seule, par exemple, ne suffit pas à préserver une zone humide, elle doit être renforcée par l'interdiction des affouillements, remblais, etc.

Globalement, le DOO est donc trop évasif sur la prise en compte des enjeux de la TVB.

La MRAe recommande de compléter le DOO pour guider plus précisément les futurs documents d'urbanisme, en les invitant à adopter des mesures protectrices des enjeux environnementaux identifiés, par exemple au moyen de zonages relatifs aux éléments essentiels de la TVB ou spécifiquement adaptés à ces éléments, et d'inciter à la recherche de solutions alternatives à une échelle supra-communale.

S'agissant plus particulièrement des zones humides, le SCoT ne les protège pas de façon satisfaisante. Sur les sites étudiés (comme évoqué ci-dessus), des secteurs de développement de l'urbanisation sont prévus sur des secteurs où des zones humides ont été identifiés.

De plus, toute la partie du territoire situé dans le périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Adour amont ne comporte pas d'inventaires des zones humides ; pourtant le DOO n'invite pas les futurs documents d'urbanisme à les identifier.

Pour rendre effective la protection des zones humides, il est essentiel que le DOO :

¹² La trame verte et bleue vise à (re)constituer un réseau écologique cohérent, pour permettre aux espèces animales et végétales de circuler, de s'alimenter, de se reproduire, de se reposer... , d'assurer leur survie et permettre aux écosystèmes de continuer à rendre à l'homme leurs services [site internet du ministère de la transition écologique].

- reprenne dans la TVB les zones humides connues et leur assure une préservation stricte ;
- invite les documents d'urbanisme à identifier les zones humides, ainsi que leur bassin d'alimentation, dans tout le territoire et principalement dans les secteurs où elles n'ont pas été inventoriées ;
- indique plus clairement que la totalité des zones humides relèvent systématiquement d'espaces dans lesquels les aménagements sont proscrits.

Le DOO peut également inciter les futurs documents d'urbanisme à identifier clairement ces zones ainsi que leur bassin d'alimentation, au moyen par exemple d'un sous-zonage adapté.

La MRAe recommande de compléter le DOO pour préciser qu'il revient aux documents d'urbanisme d'identifier, d'intégrer et de préserver strictement les zones humides ainsi que leur bassin d'alimentation, en complément de celles qui ont été identifiées.

Elle recommande aussi d'inciter les documents d'urbanisme à identifier et préserver de façon spécifique les zones humides, par exemple au moyen d'un sous-zonage indicé humide y compris dans les zones A et N afin de mettre en évidence plus aisément la sensibilité propre aux milieux humides et la préserver en conséquence.

V.5. La préservation de la ressource en eau

La préservation de la ressource en eau est considérée comme un enjeu important du territoire (axe 4 du PADD), parcouru par un important réseau hydrographique composé de rivières de montagnes et de plateaux, ruisseaux associés et nombreux canaux dont le canal de la Neste qui alimente le plateau de Lannemezan.

La ressource subit des pressions importantes pendant les saisons d'été et d'automne. Une partie du territoire est classée en zone de répartition des eaux (ZRE), caractérisée par une insuffisance chronique des ressources en eau par rapport aux besoins, et faisant l'objet de règles spécifiques de prélèvement. Le diagnostic relève une importante problématique de mauvais état du réseau de distribution d'eau potable, lié à son ancienneté et son linéaire important en raison de la dispersion de l'habitat, avec des fuites allant jusqu'à 80 % de l'eau produite dans certaines communes. Cependant, les besoins locaux en eau sont satisfaits par la ressource locale, la problématique n'est traitée que sommairement, mentionnant quelques réhabilitations en cours sans croisement avec le projet de développement du SCoT. Le DOO renvoie aux documents d'urbanisme locaux le soin de retranscrire les mesures contenues dans le SDAGE et les SAGE, et d'assurer la préservation de la ressource sans indiquer de quelle manière.

Or, c'est bien à l'échelle du SCoT qu'il convient d'identifier les communes sujettes aux pressions sur la ressource et démontrer que les projections démographiques, économiques et touristiques sont en adéquation avec les limitations de prélèvements, notamment en période d'étiage. Le contexte d'aggravation de la disponibilité de la ressource en eau, dû au changement climatique doit également être pris en considération dans le projet. Les choix d'urbanisation doivent également tenir compte de l'état des réseaux afin de ne pas aggraver le phénomène.

L'assainissement collectif ne concerne que 12 communes de ce territoire très rural. Les principales stations d'épuration localisées à Lannemezan et Capvern connaissent d'importants dysfonctionnements, qui font l'objet de projets de réhabilitation. Aucune analyse n'est faite de l'assainissement non collectif malgré sa contribution importante à la mauvaise qualité des eaux dans certains secteurs. Le DOO invite les futurs documents d'urbanisme à justifier du choix des localisations au regard des capacités des stations d'épuration, et à intégrer les résultats des schémas d'assainissement, à créer ou mettre à jour concomitamment, ce qui est positif. De plus, il proscrit tout futur développement urbain dans les secteurs dont les conditions (relief, nature du sol, exutoire après traitement, absence de réseau collectif...) ne permettent pas de mettre en place un système d'assainissement, qu'il soit autonome ou collectif.

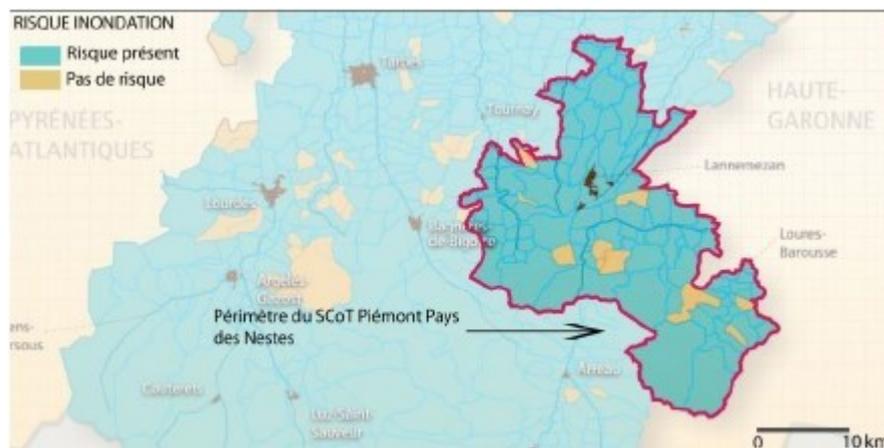
Le DOO gagnerait à prioriser clairement la localisation des plus importants secteurs de développement, y compris les secteurs identifiés dans le projet de SCoT, sur les zones pouvant être raccordées à un assainissement collectif en bon état de fonctionnement ou faisant l'objet d'une réhabilitation. L'état de l'ensemble des réseaux doit faire partie des paramètres guidant les choix de localisation et non les seuls dispositifs de traitement. De plus, la MRAe estime que la seule condition de pouvoir mettre en place un système d'assainissement pour développer

l'urbanisation n'est pas suffisamment discriminante ; le DOO devrait clairement demander aux PLU d'analyser les secteurs impropres à recevoir un assainissement collectif ou autonome et d'en déduire des conséquences sur les choix de zonages.

La MRAe recommande de mieux prendre en compte les enjeux relatifs à la ressource en eau dans le projet de développement porté par le SCoT, intégrant les perspectives d'aggravation des tensions dans un contexte de changement climatique. Elle recommande de compléter le DOO pour prioriser les secteurs de développement en fonction de l'existence et des capacités des différents réseaux incluant l'eau potable et l'assainissement, et aussi d'analyser les secteurs impropres à recevoir des effluents pour y exclure éventuellement les possibilités de développement.

V.6. Prise en compte et prévention du risque inondation

Malgré la forte présence du risque inondation sur l'ensemble du territoire illustrée par la cartographie ci-dessous, cette thématique n'est pas traitée par le SCoT, hormis sur le ruissellement qui se voit doté de recommandations dédiées dans le DOO tout à fait adaptées (O.3.5 et O.6).



Carte issue du rapport de présentation

En dehors du ruissellement, le risque inondation, abordé en quelques lignes dans l'état initial, n'est pas traité le SCoT qui renvoie aux documents traitant spécifiquement de cette thématique. Le DOO n'évoque le risque inondation (hormis le ruissellement) qu'à travers un glossaire qui laisse penser que la seule annexion du plan de prévention des risques inondation (PPRi) au document d'urbanisme suffirait à traiter ce risque.

Or le risque inondation, comme tous les risques, fait partie des enjeux environnementaux devant être pleinement pris en compte dans l'évaluation environnementale. Que l'on soit ou non en présence d'un PPRi, qui ne couvre pas forcément ni tous les types de risque inondation ni tous les cours d'eau des communes concernées, le rapport de présentation doit démontrer que les choix d'urbanisation relèvent d'une démarche de moindre impact environnemental. Le SCoT gagnerait également à s'interroger sur la présence d'activités en zones inondables sur son territoire et la possibilité de réduire leur vulnérabilité. Un SCoT a aussi vocation à intégrer pleinement le risque inondation à l'aménagement du territoire et à le décliner dans le DOO.

La MRAe recommande de compléter l'état initial, l'analyse des incidences et les mesures ERC sur le risque et notamment le risque inondation, au moyen de cartographies permettant de le localiser et de guider le choix des projets. Elle recommande d'intégrer pleinement la gestion du risque inondation dans le DOO en complément de ce qui est prévu sur le ruissellement :

- en invitant les documents d'urbanisme à identifier clairement les secteurs en zone inondable, qu'ils soient ou non couverts par un PPRi ;**
- à éviter strictement les constructions et aménagements en zone inondable ;**

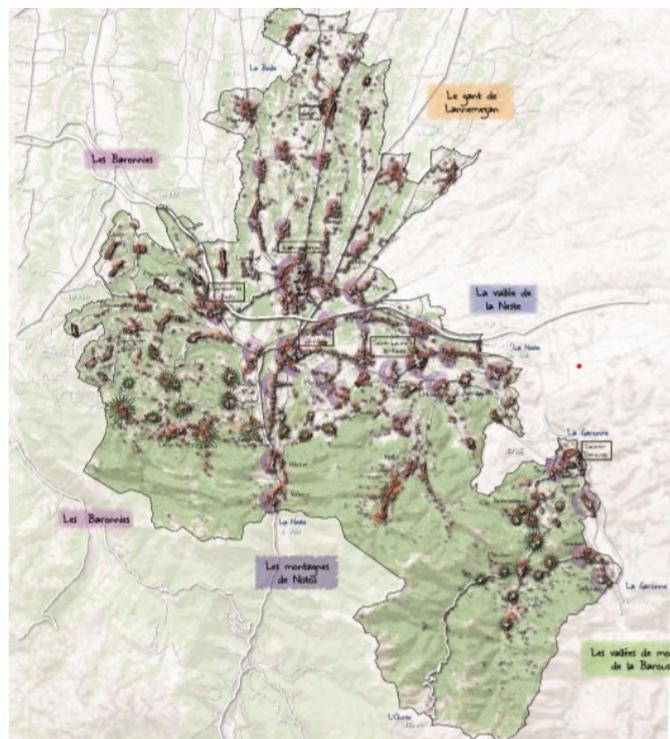
– à préserver strictement, éventuellement au moyen d'un sous-zonage spécifique, les zones d'expansion des crues.

V.7. Préservation du patrimoine paysager naturel et bâti

Le vaste périmètre du SCoT présente une variété paysagère avec des identités marquées associées à des vallées, collines et basses montagnes visibles depuis l'ensemble du territoire mais aussi un patrimoine riche en sites et monuments remarquables, inégalement valorisés ou mis en valeur, et un patrimoine plus ordinaire à valoriser. Les dégradations identifiées dans le diagnostic sont autant de pistes à développer pour préserver le paysage : mitage surtout au nord et dans la vallée de la Neste, urbanisation linéaire des entrées de villes, fort impact des zones d'activités économiques, espaces publics délaissés et où la place de la voiture est omniprésente...

Le SCoT à travers son PADD entend proposer des orientations de développement plus respectueuses des sites et paysages (axe 3), ce qui passe notamment par un réinvestissement des centres-bourgs, une valorisation du bâti ancien tout en intégrant les extensions d'urbanisation, une amélioration des entrées de ville et l'évitement de la poursuite de l'urbanisation linéaire, une forte préservation des espaces agricoles et forestiers... La TVB est également présentée comme un support de la préservation du paysage naturel (axe 4).

Pourtant l'étude des incidences n'évoque pas l'intégration urbaine et paysagère des projets que le SCoT définit : zones économiques du DAAC, projet touristique de Nistos. Cette étude ne prend pas non plus en compte les projets d'ouverture à l'urbanisation et d'extension pour l'habitat, qui ne sont par ailleurs ni définis, ni localisés ; les plus de 425 ha prévus comportent pourtant des risques d'incidences très fortes sur les paysages. L'incidence des 150 ha de projets de parcs photovoltaïques n'est pas non plus évoquée ; le projet de SCoT gagnerait à identifier les zones propices à leur accueil. D'une manière générale, sur l'enjeu paysager comme sur les autres enjeux environnementaux, il manque la mise en œuvre de la « séquence ERC » et l'étude de sites alternatifs.



Carte issue du DOO

Le DOO comporte dans son orientation 11 des principes généraux applicables à un grand nombre de territoires, tendant à stopper l'urbanisation linéaire, préserver des coupures... Si

l'objectif est positif, le caractère évasif des principes posés, complétés par une carte peu lisible et peu discriminante, ne semblent pas à la mesure d'une démarche paysagère ambitieuse.

La MRAe recommande que l'état initial débouche sur une identification claire des secteurs à forts enjeux patrimoniaux, à préserver ou à valoriser. Elle recommande de l'assortir d'une carte de synthèse détaillée à même de guider les futurs documents d'urbanisme et de l'assortir dans le DOO d'orientations spatialisées. Elle rappelle, pour les projets localisés précisément dans le SCoT, que le paysage fait partie des enjeux environnementaux devant être pris en compte dans les choix de localisation, et demande de compléter l'évaluation environnementale sur cet enjeu également.

V.8. Transition énergétique et climatique

V.8.1. Développement des énergies renouvelables

Le SCoT se donne comme objectif dans son PADD (axe 4) de valoriser le potentiel local de production d'énergie renouvelable et prévoit de les développer sur 150 ha.

La MRAe relève l'intérêt de comptabiliser les surfaces affectées au EnR au titre de la consommation d'espace passée et future, afin d'avoir une vision exhaustive des surfaces naturelles et agricoles qui perdent leur vocation. Pour clarifier sa position et limiter leur incidence sur l'environnement, le SCoT devra préciser de quelle manière sont comptabilisés, au titre de la consommation d'espace, les secteurs amenés à accueillir des énergies renouvelables, selon qu'ils laissent place ou non à un usage naturel ou agricole, ou selon que le terrain est déjà anthropisé : friches, anciennes carrières... En toute logique, si le SCoT souhaite prioriser leur localisation sur de tels sites, comme il l'indique dans son PADD, la superficie de 150 ha devra alors être revue pour supprimer toute possibilité de perte de terres naturelles et agricoles. Le SCoT pourrait, de la même manière, encadrer la méthodologie de décompte de la consommation d'espace, à destination des documents d'urbanisme. Un tel mécanisme incite les plans locaux d'urbanisme à prioriser le développement de ces énergies tout en préservant la vocation naturelle et agricole des zones concernées.

La MRAe recommande de revoir le DOO sur la consommation d'espace affectée aux énergies renouvelables afin de privilégier, comme indiqué dans son PADD, la production photovoltaïque sur les sites déjà anthropisés et de préserver les terres naturelles et agricoles. Elle recommande de compléter le DOO en encadrant la méthodologie de décompte de la consommation d'espace dans les documents d'urbanisme, en indiquant clairement de quelle manière doivent être comptées les installations dédiées à la production d'énergie renouvelable. Elle recommande à travers ce mécanisme d'inciter à un déploiement des énergies renouvelables qui ne compromette pas les vocations naturelles ou agricoles des zones concernées.

L'identification des potentiels de développement des énergies renouvelables dans le rapport de présentation est particulièrement sommaire, mis à part sur la géothermie où une carte présente les zones les plus propices du territoire, le long de la Neste, du Nistos et de l'Ourse :

- énergie photovoltaïque : deux parcs seraient en service sur les communes d'Iglas et d'Izaux sans autre précision ; aucun secteur d'extension ni de développement ou à l'inverse de secteurs inadaptés pour ce type d'installation ne sont identifiés ;
- énergie éolienne : une petite partie nord du territoire du SCoT identifiée comme « zone favorable à l'éolien » dans le SRCAE serait sujette à de fortes contraintes, et de tels projets suscitent l'opposition des habitants ;
- bois-énergie : le rapport de présentation mentionne simplement une démarche en cours visant à développer cette filière et fait une très brève allusion¹³ au projet de scierie associé

¹³ Rapport de présentation, livre 1.2, p.90 : « Il existe également sur le Pays, des projets de création de plate-forme de stockage et/ou de transformation (sur Lannemezan notamment) ».

à un projet de centrale de cogénération bois (produisant de l'électricité ou de la chaleur à partir du combustible bois);

- méthanisation : un projet serait en cours sur Lannemezan.

Le DOO demande aux documents d'urbanisme de privilégier la production énergétique photovoltaïque sur les espaces déjà artificialisés (friches, anciennes gravières ou carrières, zones économiques, parkings...) mais estime que cette production sera insuffisante sans pour autant dresser un inventaire de ces possibilités, notamment sur les toitures qui ne sont pas évoquées. Aussi, il prévoit au-delà de ces espaces, sans justification, une production photovoltaïque au sol à condition que ce déploiement soit « associé à une production agricole (élevage, serres...) et que leur surface totale ne dépasse pas 150 ha à l'échelle du SCoT » (O.4.1./P.3).

La MRAe rappelle par ailleurs que le projet de SRADDET¹⁴ arrêté et soumis à consultation, contient une règle (n°20) qui requiert d'« Identifier les espaces susceptibles d'accueillir des installations ENR en priorisant les toitures de bâtiments, les espaces artificialisés (notamment les parkings) et les milieux dégradés (friches industrielles et anciennes décharges par exemple), et les inscrire dans les documents de planification ».

Aucune incidence de ces projets sur sites artificialisés ou non n'est étudiée. Ce travail d'identification et d'analyse des incidences à l'échelle du SCoT est essentiel lors des phases d'autorisations des projets. Ces derniers, soumis à étude d'impact, doivent en effet démontrer que leur site d'implantation a été choisi en raison des moindres enjeux environnementaux à une échelle large.

Par ailleurs, eu égard au potentiel identifié dans l'état initial sur certaines parties du territoire, le DOO doit mettre en œuvre des conditions favorables au développement de la géothermie,

Trop peu concret dans ses incitations, trop ambitieux dans la consommation d'espace prévue sans aucune analyse environnementale, le projet de SCoT n'apporte pas véritablement de plus-value pour encadrer le développement des énergies renouvelables sur son territoire.

La MRAe recommande que les secteurs d'implantation préférentiels des lieux de production d'énergies renouvelables soient précisés, notamment en identifiant les sites dégradés, sans être en concurrence avec le développement des zones d'activités sur les friches. Elle recommande que les conditions et objectifs de développement des différentes énergies renouvelables ainsi que le choix des zones jugées favorables à leur développement fasse l'objet d'une analyse précise et très utile, au regard notamment des potentialités du territoire et des contraintes naturalistes et paysagères.

V.8.2. Maîtrise de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre

Le territoire vise à réduire ses besoins d'énergie au maximum, par la sobriété et l'efficacité énergétiques, exclusivement par des obligations renforcées sur les constructions neuves (DOO, O.4.2/P.1). Or, en matière de sobriété, les principaux enjeux résident dans l'existant qui peut également se voir doté d'objectifs, applicables par exemple aux réhabilitations et extensions.

La MRAe estime par ailleurs que la réduction de la consommation d'espace est un facteur clé des évolutions du territoire en matière d'énergie et de climat, contribuant fortement à la maîtrise des déplacements, et donc de consommation d'énergie mais aussi d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants et au maintien de capacité de séquestration du carbone dans les sols et la biomasse. Or le projet de développement porté par le SCoT conduit à une consommation des sols déraisonnable et à une dispersion importante de l'accueil de population et des activités économiques, dans des territoires peu ou non desservis par les transports en commun. La politique de mobilité portée par le DOO ne prévoit pas non plus de hiérarchisation des zones d'extension de l'urbanisation priorisant les transports en communs. Aussi, la MRAe s'interroge sur la compatibilité de ce modèle de développement avec les principes du développement durable.

La MRAe recommande de mieux prendre en compte les enjeux de mobilité durable sur le territoire en mettant en cohérence l'armature territoriale et les possibilités de développement des transports en commun et des modalités actives.

¹⁴ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires