



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
sur l'élaboration du schéma de cohérence territoriale Pyrénées
Vallée des Gaves (65)**

N°Saisine : 2021-10026

N°MRAe : 2022AO21

Avis émis le 03 mars 2022

PRÉAMBULE

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 24 novembre 2021, l'autorité environnementale 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 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 de l'article R. 104-21 2° du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté collégalement, lors de la réunion du de la MRAe réalisée en visio-conférence le 3 mars 2022, par les membres de la MRAe suivants : Annie Viu, Thierry Galibert, Georges Desclaux, Maya Leroy, Jean-Michel Salles, Yves Gouisset et Jean-Michel Soubeyroux conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 7 janvier 2022).

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 sa présidente.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 3 décembre 2021. La direction départementale des territoires a été consultée le 3 décembre 2021 et n'a pas répondu à ce jour.

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

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.

Ce projet de SCoT arrêté en décembre 2021 succède à un précédent projet, arrêté en mai 2020 et sur lequel la MRAe avait émis un avis le 30 juillet 2020².

La MRAe note favorablement que des modifications ont été apportées dans le second arrêt de SCoT, tenant compte d'une partie des recommandations initialement formulées, notamment celles concernant le Document d'Objectifs et d'Orientations (DOO) en matière de protection de la biodiversité. Par ailleurs, elle observe que les deux projets d'UTN qui avaient également donné lieu à des recommandations ne font plus partie du projet présenté.

Toutefois, nonobstant ces éléments, la MRAe relève plusieurs points d'attention portant sur le projet d'élaboration du SCoT nouvellement présenté :

- sur la consommation d'espace, 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 ;
- le territoire constituant un secteur touristique majeur des Pyrénées, tant estival qu'hivernal, la MRAe recommande d'analyser les incidences du développement de l'ensemble des structures touristiques (ski, cyclotourisme, randonnée, thermalisme, etc.) sur l'environnement et de proposer les mesures adaptées afin d'en maîtriser les conséquences ;
- enfin, en tant que territoire de montagne potentiellement influencé par le changement climatique, la MRAe recommande de pousser plus avant les réflexions sur l'adaptation du territoire face à ces changements en cours.

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

² <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2020ao38.pdf>

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

Ce projet de SCoT, arrêté en décembre 2021, succède à un précédent projet, arrêté en mai 2020 et sur lequel la MRAe avait émis un avis le 30 juillet 2020³. Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public le plan approuvé, une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan ainsi que 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 les mesures ont été arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation du territoire communal et des perspectives de développement

La communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves (CCPVG) s'est constituée au 1^{er} 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 km², couvre quarante-six communes et comprenait 15 386 habitants en 2017 (données INSEE) avec une densité moyenne de 15 habitants au km², 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.

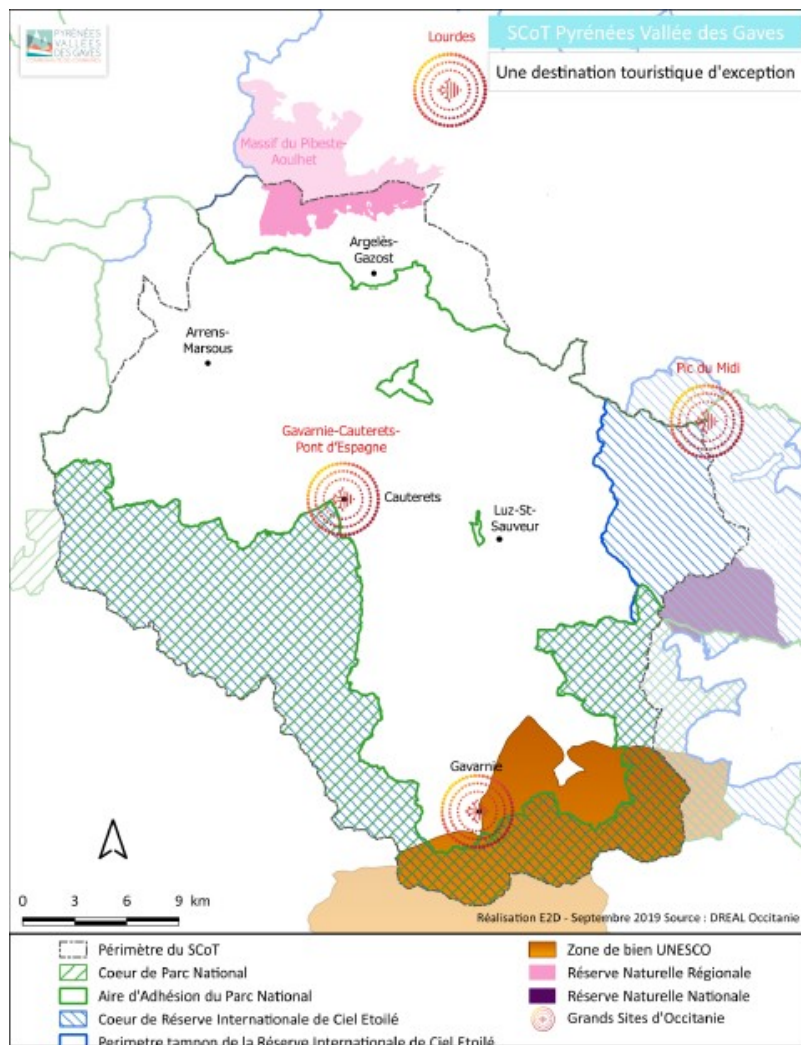
Le territoire comprend des sites naturels et touristiques d'altitude exceptionnels, comme le site UNESCO Pyrénées-Mont Perdu incluant le Cirque de Gavarnie, le Pont d'Espagne et le Pic du Midi. La réserve internationale de ciel étoilé (RICE⁴) du Pic du Midi, labellisée en décembre 2013, est la première en Europe. Elle couvre un territoire de 3 000 km² 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 également 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 »⁵ au sens de la biologie de la conservation pour les espèces. Cette fonction de refuge est susceptible de devenir plus importante encore du fait du réchauffement climatique.

3 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2020ao38.pdf>

4 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)

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



Diagnostic prospectif – page 82

Le territoire comptabilise cinq domaines skiables (Grand Tourmalet, Cauterets, Luz-Ardiden, 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 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 du territoire face aux risques naturels ;
- Axe 5 : Accompagner l'adaptation au changement climatique et la transition énergétique.

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux du projet de SCoT sont, y compris pour le développement touristique :

- 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

4 Analyse de la qualité du rapport de présentation

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. En revanche, 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. Il convient que le SCoT traite de manière suffisamment claire et prescriptive les questions environnementales qui relèvent de son niveau, afin de servir de base pour les évaluations environnementales des PLU et de certains projets qui devront prendre en compte les considérations environnementales les plus importantes. Cette démarche est indispensable pour pouvoir 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.

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 appréciations 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 ne permet pas de vérifier que tous les enjeux concernés seront bien pris en considération au niveau des documents ou des projets ni, a fortiori, d'encadrer un minimum de telles réalisations ;
- 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* ».

La MRAe recommande d'apporter des compléments pour justifier les choix opérés en matière de localisation des projets connus (zones d'activités notamment) et pour préciser les incidences du projet de SCoT notamment du fait du développement des activités touristiques, axe important du SCoT.

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1 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 depuis la dernière décennie (- 400 habitants, soit -0,3 % entre 2012 et 2017).

Trois scénarios démographiques ont été envisagés dans la seconde élaboration du SCoT. 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. Le document "Explication des choix" justifie seulement ce scénario très optimiste par sa volonté de rendre le territoire attractif pour les populations souhaitant s'y implanter.

La MRAe réitère sa recommandation 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. 103) relève que 122 ha ont été consommés sur dix ans dans le territoire du SCoT. 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 logements a beaucoup augmenté, avec 966 résidences principales et 3 240 résidences secondaires nouvelles, soit un accroissement de 4 206 logements sur la période.

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) met en œuvre l'objectif de maîtrise de l'étalement urbain à l'appui notamment de la densification des enveloppes urbaines existantes en prévoyant d'accueillir 15 à 35 % des logements à construire dans le pôle central, 25 % dans les pôles des hautes vallées, 15 % dans les pôles touristiques (page 112 du DOO, prescription n° 76). Le DOO précédent avait pour objectif 30 % des logements à

construire en densification. Cette nouvelle prescription laisse une marge de manœuvre très vaste aux documents d'urbanisme et ne joue pas son rôle prescriptif, indiquant seulement une tendance à suivre. « *Les objectifs chiffrés présentant la part de densification des pôles (...) et des villages, sont des tendances et il reviendra aux documents d'urbanisme locaux (CC, PLU ou PLUi) de les affiner afin d'engendrer un rééquilibrage au profit des pôles.* »

Les espaces de densification n'étant pas quantifiés dans le rapport, contrairement à ce qui est annoncé dans le document « *Explication des choix* » et dans le DOO, ces valeurs de 15 à 35 % ne sont ni étayées ni argumentées. Il n'est en l'état pas possible de déterminer si ces objectifs sont suffisants ou non et s'ils permettent l'atteinte des objectifs nationaux et régionaux de maîtrise de l'étalement urbain.

Comme dans son premier avis, 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).

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

La MRAe recommande de fixer un cadre de portée opérationnelle pour la construction de nouveaux logements par pôle urbain du SCoT, plutôt que de proposer des références seulement indicatives pour les documents d'urbanisme.

La nouvelle version du projet de SCoT ne distingue plus les pourcentages de résidences principales et secondaires à construire. Le projet de SCoT indique désormais un volume total de logements à construire (résidences principales et secondaires) et une consommation d'espace à vocation d'habitat globale⁶, en insistant sur la porosité des parcs de résidences principales et secondaires. 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. 94) mais laisse cette possibilité ouverte, « dans un cadre modéré » eu égard à la période de 20 ans couverte par le SCoT, et qu'il ne prévoit pas de développer une offre d'hébergement touristique nouvelle, (explication des choix, page 30). Or le DOO (page 114) réserve 4,5 ha au développement de résidences touristiques, sans que cette surface soit justifiée.

La MRAe recommande de préciser les intentions du SCoT (localisation, etc.) en matière d'hébergement touristique et de mettre en place les outils à même d'assurer un développement maîtrisé de ces hébergements.

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 dans le projet par l'accueil de 1 300 nouveaux habitants⁷, soit 600 nouveaux actifs, occupés pour moitié dans des zones d'activités avec une densité de vingt emplois par hectare.

Sur ces 15 ha, contrairement au précédent projet de SCoT de 2020 où 4,5 ha étaient dédiés à l'implantation d'une nouvelle zone d'activité « *Porte des Vallées* » à Agos-Vidalos pour 2 ha, à 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) et le solde devait servir à l'extension des autres zones d'activités existantes, désormais le principe suivant a été privilégié : « *le choix a été fait de laisser les communes déterminer les sites de développement urbain, selon la souplesse qu'exige le principe de compatibilité des PLU envers le SCoT. Ainsi, les sites préférentiels de développement futurs urbains ne sont pas cartographiés dans le DOO mais les communes doivent rendre compatibles leurs projets de développement urbain vis-à-vis des critères d'urbanisation du SCoT* ».

La MRAe recommande d'une part de justifier les besoins de consommation d'espace à vocation économique, et d'autre part que le SCoT puisse pleinement remplir son rôle d'orientation en proposant un cadre adéquat attaché aux consommations d'espaces à vocation économique afin de structurer cet accueil dans une optique de minimisation des incidences environnementales, sans s'en remettre au choix ultérieur des communes quant à leur document d'urbanisme.

⁶ Document d'Orientation et d'Objectifs p. 114.

⁷ Explication des choix page 50 ; la MRAe relève que l'accueil de population fluctue entre 1300 et 1500 nouveaux habitants dans le SCoT.

5.2 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 Tétras ainsi que des spécimens de Desman des Pyrénées. Le territoire abrite aussi 160 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 sur l'occupation des sols par le Parc national des Pyrénées, et au sein de la Réserve naturelle régionale du Pibeste et à grande échelle pour les autres espaces.

Ce travail a été complété dans le second projet de SCoT, par la précision des corridors sous pression dans la nouvelle trame verte et bleue, correspondant aux fonds de vallées⁸, secteurs qui présentent des enjeux forts du fait des ruptures de continuité écologique causés par l'activité humaine.

Par ailleurs, sur la trame verte, le DOO a été complété en prescrivant un évitement plus important (Prescription 60, DOO p. 94) des corridors verts et des mesures de réduction plus précises que dans le cadre du premier projet de SCOT.

La MRAe observe favorablement que la seconde version du DOO a réduit les possibilités de constructions dans les réservoirs d'altitude (prescription 55 du DOO p. 90), ainsi que dans les réservoirs de pelouses et prairies (prescription 56 du DOO p. 91), par rapport à la première version.

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* » (touristique).

En l'état, l'analyse des incidences Natura 2000 manque de précision.

La MRAe recommande d'identifier plus précisément les éléments du réseau Natura 2000 à restaurer et à préserver dans les PLU. Elle recommande, à cet effet, de réaliser un complément d'étude spécifique des incidences sur les sites Natura 2000 en étudiant les projets localisés dans ou à proximité de ces sites de manière à démontrer l'absence d'incidences du projet de SCoT dans son état actuel sur les habitats ou espèces ayant conduit à leur désignation ou à défaut de proposer des mesures d'évitement et de réduction adaptées.

5.3 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.

Un plan paysage et le SCoT ont été réalisés conjointement, tout comme un travail approfondi sur de nombreuses thématiques en lien avec le paysage (grands sites, petit patrimoine, entrées de villes).

8 Livret de l'Explication des choix p. 42 et carte de la trame verte et bleue du SCoT.

Sa traduction concrète dans le SCoT a été précisée depuis la première version du SCoT et la MRAe note favorablement que les traitements paysagers précédemment renvoyés aux PLU/PLUi ou projets d'aménagement sont mieux encadrés dans le DOO. Il est prévu par exemple (Prescription 40 p.65) que « les PLU/PLUi identifieront les principaux panoramas et points de vue propres à chaque paysage, en particulier depuis les routes, espaces publics et sentiers et proposeront des outils pour leur préservation ». De même (prescription 37 p.63), les PLU/PLUi et les projets d'aménagement doivent identifier, préserver et mettre en valeur les éléments paysagers dans le cadre d'un traitement global et cohérent à l'échelle du territoire que ces éléments stratégiques pourront être lisibles et compréhensibles, en particulier par les visiteurs (signalétique, qualité des infrastructures, des bâtiments d'accueil, matériaux, sentiers). »

5.4 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, et des conséquences en termes de développement des activités touristiques.

La MRAe recommande de compléter l'état initial de l'environnement en évaluant les émissions des gaz à effet de serre et en identifiant les effets les plus probables du changement climatique, susceptibles d'affecter les activités touristiques

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 rendre plus effectifs les objectifs à prendre en compte dans les documents d'urbanismes locaux.

Le DOO recommande p. 111 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 119), 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 réitère sa recommandation de compléter le document en répertoriant les sites pollués ou anthropisés de moindre enjeu environnemental, pouvant faire l'objet de mutations vers de nouveaux usages afin d'identifier les opportunités d'implantation de projets photovoltaïques au sol.

5.5 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 toujours décrit de manière relativement sommaire dans l'état initial de l'environnement et sa prise en compte est trop limitée dans le DOO 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 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 qu'« *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* »⁹ 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 infrastructures à enjeux soumis actuellement au risque d'inondation et pouvant se prêter à une délocalisation, et de mettre en œuvre les outils réglementaires permettant d'accompagner ces transferts.

5.6 Prise en compte des enjeux environnementaux dans le 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 classés que comporte notamment le SCoT : Pic du Midi, Gavarnie, Pont d'Espagne.

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 qu'ils génèrent.

La vulnérabilité des activités touristiques au changement climatique, et ses conséquences en termes de ressources en eau, énergie (production et travail de neige artificielle notamment), vulnérabilité aux avalanches, etc. n'est pas analysée dans le dossier.

Le projet de SCoT ne présente pas les incidences du développement attendu de l'activité touristique 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, le SCoT ne cadre pas les implantations en secteur

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

de montagne, secteurs à forts enjeux environnementaux, et encourage au contraire les PLU à assouplir les contraintes réglementaires.

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 recommandation 10 p. 47 du DOO encourage à l'élaboration d'un schéma de circulation touristique pour la gestion des flux touristiques et l'organisation des mobilités, par notamment, le partage des voies de circulation en sécurité entre les différents modes de déplacement, notamment voitures / cycles. Cette recommandation pourrait être renforcée, par exemple dans un cadre plus contraignant pour les PLU, par une prescription.

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 rendre plus contraignantes les mesures proposées au sein du DOO à même d'assurer un développement touristique respectueux des milieux naturels.

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.