



Mission régionale d'autorité environnementale

**OCCITANIE**

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale  
de la région Occitanie  
sur l'élaboration du schéma de cohérence territoriale  
du Pays Comminges Pyrénées (31)**

n° saisine 2018-6949  
n° MRAe 2019AO15

AVIS N° 2019AO15.adopté le 1er mars 2019 par  
la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie

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

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

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

Par courrier reçu le 29 novembre 2018 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Comminges Pyrénées, situé dans le département de la Haute-Garonne. L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier.

Cet avis est émis collégalement dans le cadre d'une délibération à distance conformément au **règlement intérieur du CGEDD, par les membres de la MRAe suivants : Bernard Abrial, Georges Desclaux, Magali Gérino.**

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

Conformément aux articles R104-23 et R104-24 du Code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie le 3 novembre 2018.

## Synthèse de l'avis

Le territoire du Pays Comminges Pyrénées est un vaste territoire à dominante rurale, regroupant 235 communes dans le sud du département de la Haute-Garonne. L'élaboration de ce premier ScoT vise à favoriser l'accueil de 10 000 nouveaux habitants d'ici 2030, soit 13 % d'augmentation de sa population actuelle, tout en maintenant la qualité de vie du territoire.

Le choix d'un scénario démographique en rupture avec les tendances récentes du territoire, ne reposant sur aucun fondement socio-économique tangible susceptible de justifier une augmentation notable de l'attractivité du Pays, et sans prescrire de phasage des ouvertures à l'urbanisation, est de nature à entraîner une insuffisante maîtrise de la manière dont l'urbanisation s'opère, avec des incidences fortes en matière de consommation d'espace et de déplacements.

L'Autorité environnementale recommande de revoir à la baisse la capacité d'accueil à venir, ce qui devrait conduire à réduire significativement la consommation d'espaces naturels et agricoles. Dans la stratégie de développement présentée actuellement, les besoins pour les nouveaux logements sont insuffisamment justifiés et ceux destinés à l'activité économique doivent être précisés.

La MRAe recommande que le projet de SCoT intègre a minima un phasage et des ouvertures conditionnelles à l'urbanisation, pour mieux démontrer une maîtrise de la consommation foncière.

Elle recommande également que le scénario d'accueil favorise plus nettement les pôles urbains, mieux identifiées et hiérarchisées entre elles, de manière à limiter les incidences observées sur la base de la répartition recensée en 2015. En lien avec l'orientation précédente, la MRAe recommande vivement que la construction de nouveaux logements dans les écarts des pôles urbains déjà existant ne soit pas autorisée afin de limiter autant que possible le mitage à l'avenir sur ce territoire. Une telle ouverture de l'accueil sur toutes les communes du territoire, couplée à un scénario d'accueil maximaliste amplifie les incidences potentielles sur l'environnement, notamment en termes de consommation d'espace, de déplacements, de gaz à effet de serre...

La MRAe recommande, en outre, de compléter le dossier par un bilan sur l'assainissement non collectif du territoire.

Concernant les milieux naturels du territoire Comminges Pyrénées, bien que le projet positionne la conservation des milieux naturels comme une priorité, l'efficacité des recommandations du DOO pour permettre la préservation de l'environnement du point de vue naturaliste n'est pas démontrée. Des compléments sur l'état des connaissances naturalistes, notamment sur les zones humides et les futurs espaces AU, sont attendus. Un renforcement des prescriptions encadrant les constructions par des recommandations spécifiques dans le DOO devraient aboutir à la mise en oeuvre de la séquence éviter, réduire, compenser (ERC) pour minimiser la consommation d'espace sur les réservoirs de biodiversité et les corridors qui les relient. La MRAe recommande de prévoir des dispositions dans le DOO afin de limiter la constructibilité ou de prévoir l'inconstructibilité dans les zones Natura 2000.

La MRAe recommande enfin de mieux prendre en compte le risque inondation et d'élargir aux autres types de risques sur le territoire tels que le risque montagne.

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

## Avis détaillé

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

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

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

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

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

Le territoire du SCoT du Pays Comminges Pyrénées, dans le département de la Haute-Garonne, couvre 2140 km<sup>2</sup> et regroupe 235 communes, actuellement réparties en trois communautés de communes. Il comptait 77 468 habitants en 2015.



Carte de situation du territoire (tiré du rapport de présentation)

Le Pays Comminges Pyrénées occupe une place centrale au sein du massif pyrénéen, entre la métropole toulousaine et les agglomérations de Tarbes et Pau. Il bénéficie d'une liaison transfrontalière avec l'Espagne. Il est accessible depuis l'autoroute A64 via quatre échangeurs desservant le territoire sur un axe est-ouest.

La richesse écologique du territoire est particulièrement importante, attestée par la présence de dix sites Natura 2000, soixante-dix zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 et 2<sup>2</sup>, essentiellement au niveau de la vallée de la Garonne et dans le sud du

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

<sup>2</sup> Le réseau Natura 2000 rassemble les sites naturels ou semi-naturels de l'Union européenne ayant une grande valeur patrimoniale pour la faune et la flore exceptionnelle qu'ils contiennent, au titre de la directive « oiseaux » ou de la directive « habitats »; les ZNIEFF de type 1 sont des secteurs caractérisés par la présence d'espèces ou de milieux rares, remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel ; les ZNIEFF de type 2 correspondent à de

territoire. La plaine alluviale de la Garonne concentre des zones humides de grand intérêt écologique le long du fleuve (forêts alluviales, confluences, îlots temporaires...) qui constituent un réservoir de biodiversité majeur pour le sud du département de la Haute-Garonne et un corridor écologique fondamental à l'échelle du territoire du Pays Comminges Pyrénées.

Le Pays Comminges Pyrénées est caractérisé par quatre entités géographiques que sont les côteaux au Nord, la Garonne, ses vallées et son bassin versant au centre, le piémont pyrénéen et la zone des Pyrénées centrales du Sud. Le tourisme est une activité majeure, notamment grâce à ses quatre stations de montagne, trois stations thermales et ses nombreux sites et patrimoines remarquables, en particulier deux « Grands Sites » touristiques de la région Occitanie (Saint-Bertrand-de-Comminges et Bagnères-de-Luchon). Le territoire est aussi porteur de nombreux sites institutionnalisés et protégés au titre des paysages, et cinq zones sont identifiées en zone de présomption de prescriptions archéologiques (ZPPA).

Territoire majoritairement rural structuré par des communes de taille modeste, le Pays Comminges Pyrénées se caractérise par une faible densité en matière d'habitat (36 hab/km<sup>2</sup>) en comparaison avec les autres pays de la Haute-Garonne plus proches de la métropole toulousaine. Le territoire connaît depuis 2008 une relative stabilité démographique.

Le projet porté par le SCoT du Pays de Comminges Pyrénées est de favoriser l'accueil de nouvelles populations, tout en maintenant la qualité de vie du territoire. Pour cela, le SCoT fixe plusieurs ambitions :

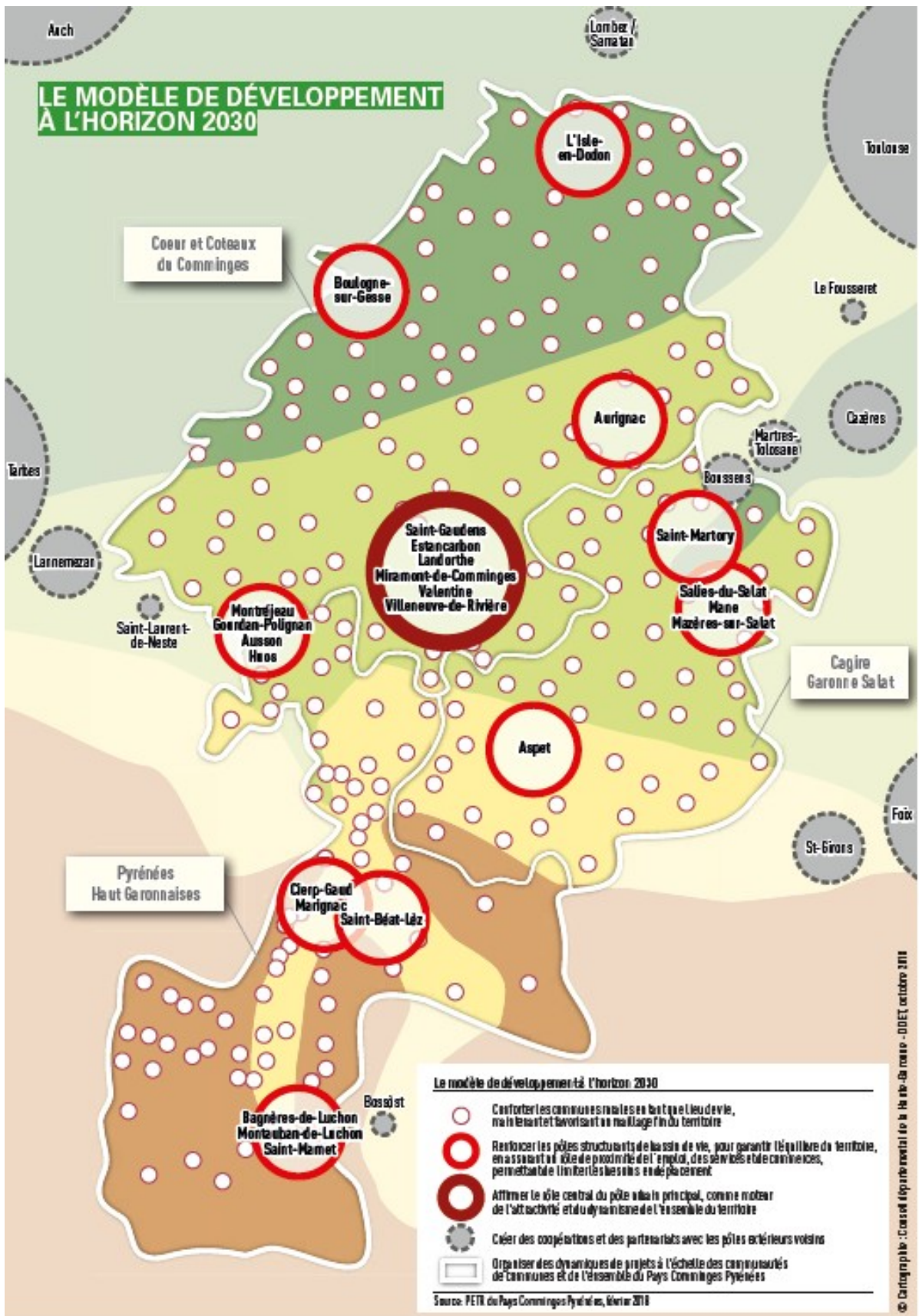
- Relancer l'attractivité économique du territoire afin d'accroître les dynamiques démographiques par l'accueil de nouveaux habitants.
- Améliorer les services sur l'ensemble du territoire et s'appuyer pour cela sur ses 21 pôles de services.
- Renforcer l'attractivité résidentielle, remobiliser et rénover l'habitat ancien et vacant,
- Valoriser l'environnement, le patrimoine et le cadre de vie, notamment par le maintien d'une agriculture durable,
- Améliorer les mobilités sur l'ensemble du territoire
- Conforter le rôle structurant de l'agriculture, du tourisme et des services dans l'attractivité économique et faciliter l'intégration des activités économiques dans le tissu urbain.

Le SCoT ambitionne d'accueillir 10000 nouveaux habitants d'ici 2030. Pour cela, 5400 logements neufs sont prévus ainsi que la remobilisation de 580 logements vacants.

Ce projet de développement implique l'urbanisation de 440 à 555 ha d'ici 2030, soit 29 à 37 ha/an.

Le SCoT propose une armature urbaine servant de base notamment à la répartition de l'accueil de population, avec plusieurs niveaux de polarités dans l'organisation du territoire : 11 polarités organisées autour du pôle urbain principal (dont la ville de Saint-Gaudens) et des pôles structurants de bassin de vie (10 communes), autour desquelles s'organisent les 211 communes rurales.





Carte de l'armature territoriale issue du PADD

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

Pour la MRAe, compte tenu des caractéristiques du territoire et de ses sensibilités environnementales, les principaux enjeux environnementaux du projet de SCoT sont :

- la maîtrise de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols ;
- la préservation des milieux naturels, de la ressource en eau et des paysages ;
- la baisse des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, en lien notamment avec l'organisation du territoire et l'optimisation des déplacements ;
- la réduction de la vulnérabilité des populations face aux risques naturels ;

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

#### IV.1. Caractère complet

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

Dans son contenu, le rapport de présentation appelle néanmoins les observations développées ci-après.

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

Le rapport de présentation est clair et bien présenté. Il s'appuie sur un diagnostic robuste, basé dans l'ensemble sur des données relativement récentes et illustré de cartes et tableaux de synthèse bienvenus.

La MRAe souligne favorablement le fait que la situation du territoire est évoquée en lien et en comparaison avec les territoires limitrophes (Ariège, Hautes-Pyrénées) et d'autres territoires de Haute-Garonne. Il aurait toutefois été intéressant d'évoquer les principales orientations du développement des territoires périphériques couverts par un SCoT approuvé ou en élaboration, notamment en matière d'objectif d'accueil de population et de développement économique.

L'état initial de l'environnement (EIE) est clair et pédagogique, et permet d'identifier les principaux enjeux environnementaux du territoire. Il manque toutefois d'illustrations cartographiques qui permettraient de spatialiser ces enjeux et de les mettre en relation avec les zones urbaines et les secteurs d'extension récents de l'urbanisation. Ce manque est particulièrement préjudiciable pour les thématiques des sites et paysages et des risques.

Par ailleurs, la thématique de l'assainissement des eaux usées, collectif et non collectif, n'est pas traitée avec suffisamment de précision. Si l'état initial de l'environnement établit que seules 22 % des communes du territoire sont pour partie reliées à l'assainissement collectif, il ne précise ni les performances des équipements de gestion des eaux usées, ni leur capacité de traitement résiduelle. Il ne présente pas non plus le taux de conformité des installations d'assainissement non collectif, et n'évalue pas le potentiel des sols à l'assainissement non collectif.

**La MRAe recommande de compléter le diagnostic par une présentation des objectifs de développement portés par les SCoT limitrophes du Pays Comminges Pyrénées, lorsqu'ils sont approuvés ou suffisamment avancés dans leur élaboration.**

**Elle recommande de compléter l'état initial de l'environnement par des informations beaucoup plus précises sur l'assainissement des eaux usées sur le territoire (notamment : conformité et capacité résiduelle des stations d'épuration des eaux usées, aptitudes des sols à l'assainissement non collectif). Des compléments sont également attendus sur la spatialisation des enjeux examinés, particulièrement relatifs aux sites et paysages et aux risques.**

La démarche d'évaluation environnementale présente de nombreuses lacunes. Si le cahier relatif à l'évaluation environnementale (1.2) propose une méthode d'appréciation des impacts des dispositions du SCoT sur les différentes thématiques environnementales, celle-ci ne semble pas



utilisée par la suite. L'analyse des incidences est presque uniquement littérale et peu argumentée, et il est difficile de savoir si l'impact est in fine négatif, positif ou neutre et de relier les mesures environnementales proposées aux impacts identifiés.

Certains objectifs, comme l'exploitation accrue de la forêt, ont des impacts négatifs identifiés, qui ne sont pas assortis de mesures d'évitement, de réduction et compensation (ERC). Par ailleurs, l'affirmation selon laquelle les objectifs en matière d'assainissement des eaux usées sont porteurs d'incidences positives pour l'environnement est discutable : en pratique le SCoT prévoit d'accueillir plus de 50 % de sa population nouvelle dans les communes rurales pourvues d'un assainissement non collectif, sans avoir analysé le potentiel des sols à ce type de techniques.

**La MRAe recommande de compléter l'évaluation des incidences en qualifiant et en argumentant le niveau d'impact des différentes dispositions du SCoT sur les différentes thématiques environnementales. Tout impact négatif identifié doit faire l'objet de mesures d'évitement et de réduction, en priorité, qui devront être traduites dans le document d'objectifs et d'orientation (DOO).**

L'analyse de l'articulation du projet de SCoT avec les documents de rang supérieur est menée de manière claire.

Toutefois, la démonstration de la compatibilité du SCoT avec les dispositions du SDAGE et du projet de SAGE Garonne relatives à la limitation des pollutions (notamment issues de l'assainissement) et à la préservation des zones humides mériteraient une meilleure justification au vue des imprécisions du SCoT sur ces sujets (voir infra).

Par ailleurs, la démonstration de la bonne prise en compte du SRCE pourrait utilement s'appuyer sur une comparaison de la trame verte et bleue du SRCE avec celle définie par le SCoT.

**La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'articulation du SCoT avec le SRCE par une comparaison des trames vertes et bleues dans les deux documents. Elle recommande de mieux justifier la compatibilité avec le SDAGE et le SAGE Garonne.**

Le dispositif de suivi repose sur un panel intéressant d'indicateurs qui recoupent un grand nombre de thématiques du SCoT. La source des données ainsi que la valeur initiale des indicateurs sont indiquées, ce qui procède d'une bonne méthodologie.

Le résumé non technique de l'évaluation environnementale, en fin du cahier 1.2, apparaît peu accessible. Il ne comporte aucune illustration (carte, tableau de synthèse...), ce qui ne le rend pas facilement accessible.

En outre, la MRAe relève que le rapport de présentation comporte dans sa pièce 5 un résumé non technique du SCoT. Dans un souci d'accessibilité pour le public, il serait utile que ces deux documents soient rapprochés dans un cahier unique.

**La MRAe recommande de compléter le résumé non technique de l'évaluation environnementale par tout élément permettant d'en améliorer la lisibilité (cartes, tableaux de synthèse...), et de le regrouper avec le résumé du SCoT afin de proposer à la lecture du public un seul résumé clair et parlant.**

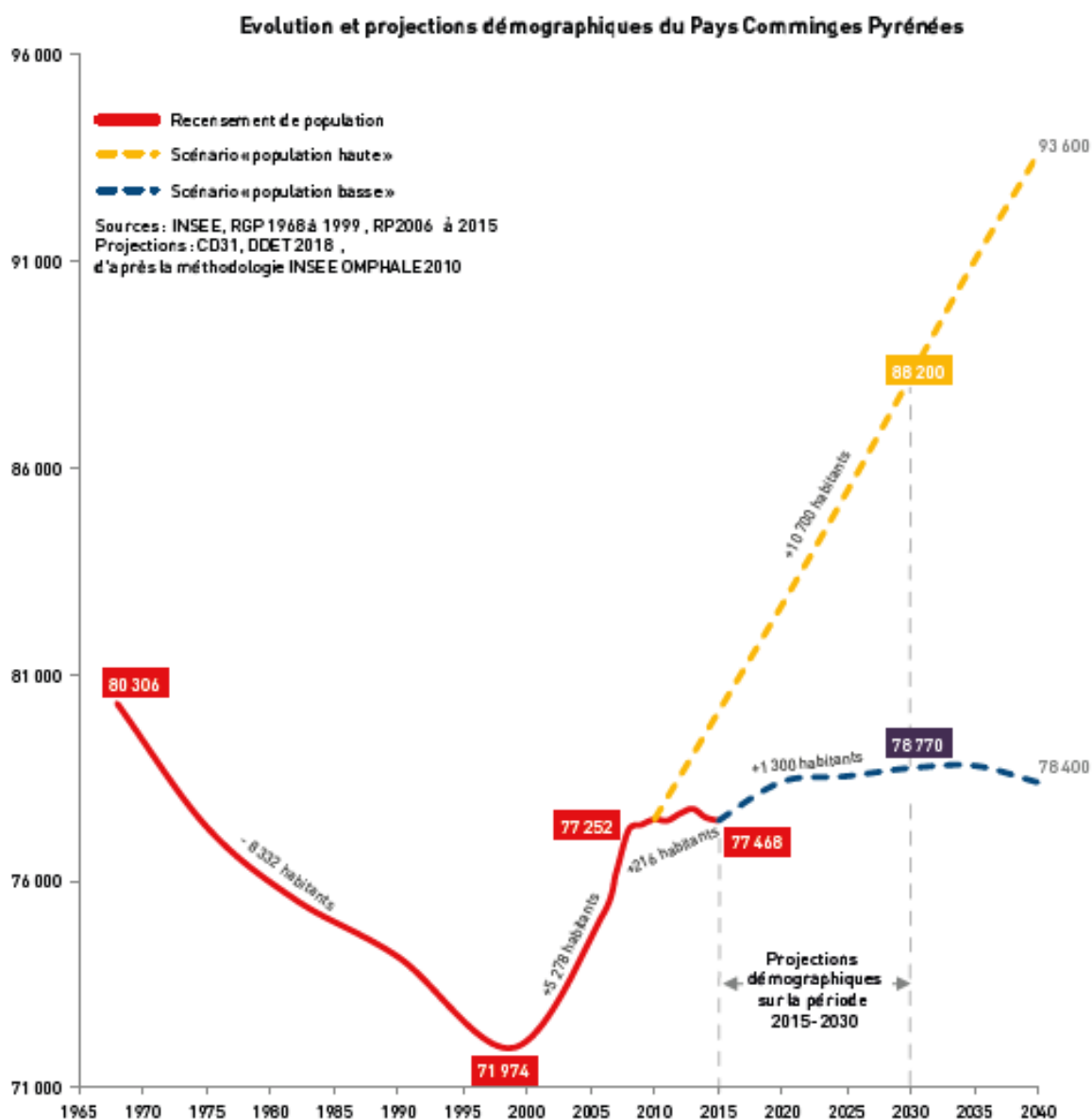
## **V. Analyse de la prise en compte de l'environnement**

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

#### **V.1.1. Scénario démographique et armature territoriale**

Après une longue période de déclin entre 1968 et 1999, la population au sein du Pays Comminges Pyrénées a augmenté de 7,6 % entre 1999 et 2015, soit 5494 habitants supplémentaires, portée par un solde migratoire positif. Toutefois, entre 2010 et 2015, la population s'est stabilisée avec une croissance démographique quasi nulle à -0,04 %, ce que le rapport de présentation attribue à un renforcement de la métropolisation ayant pour corollaire un moindre desserrement urbain autour de la métropole toulousaine. Comme le relève le rapport, c'est une évolution démographique nettement inférieure à la moyenne nationale et à celle de l'Occitanie.

Trois scénarios démographiques ont été envisagés, et s'appuyant sur les tendances démographiques anciennes (1999-2008), la collectivité retient le scénario « *population haute* ». La collectivité projette ainsi l'accueil de 10000 nouveaux habitants d'ici 2030, ce qui représente une augmentation de 13 % de la population actuelle du pays. Les objectifs de croissance à partir desquels sont estimés les besoins en nouveaux logements sont ainsi clairement décrits par le projet comme « ambitieux » compte tenu de la quasi-stagnation de la population depuis 2008 (+216 habitants).



Extrait du livret *Explications des choix retenus pour établir le PADD* présentant une comparaison entre les scénarios démographiques envisagés

Sur la base d'une analyse fine de chaque commune, le SCoT adopte une armature urbaine organisée autour d'un pôle urbain principal (Saint Gaudens et son agglomération) et 10 pôles structurants. Toutefois, le SCoT fait le choix de « permettre le développement de l'ensemble des communes du pays » et répartit la population à accueillir selon les différentes typologies de communes en prorogeant strictement les ratios de population observés en 2015. Aussi, 49 % des 10000 habitants doivent être accueillis au niveau des pôles urbains et structurants, tandis que 51 % ont vocation à rejoindre les 211 communes rurales du territoire.

La MRAe relève que ce principe de répartition ne tient pas compte des importantes différences d'attractivité des communes du territoire : entre 2010 et 2015, phase de stagnation de la

population, les communes situées le long de la vallée de la Garonne, où se concentrent les emplois et les axes majeurs de communication (A64, gares, etc.), ainsi que les communes à proximité des pôles d'emplois et/ou de services ont connu une croissance de leur population, tandis que la majorité des autres pôles d'emploi et de services ont perdu de la population, en particulier l'Isle en Dodon, Bagnères de Luchon et Salies du Salat, ainsi que les communes plus à l'écart des grands axes de communication.

Aucun élément dans la justification des choix ne vient expliquer une potentielle augmentation notable de l'attractivité du territoire qui justifierait une rupture notable avec le dynamisme démographique du territoire en cours. Le rapport de présentation relie le dynamisme du territoire à la dynamique métropolitaine de l'agglomération toulousaine, mais compte-tenu de l'éloignement de Toulouse, évoque une nécessaire amélioration des transports en commun. L'amélioration du cadencement du train Saint-Gaudens-Toulouse semble pourtant juste au stade de la réflexion.

La MRAe estime que le scénario démographique adopté n'est pas suffisamment justifié au regard des évolutions récentes du Pays Comminges Pyrénées. Il présente le risque d'une insuffisante maîtrise de l'accueil de population sur le territoire et de ses impacts environnementaux au travers de la consommation d'espace, facteur majeur d'impact sur la biodiversité, les ressources naturelles, la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre

**La MRAe recommande d'adopter un scénario démographique moins en rupture avec les tendances démographiques récentes du territoire et de développer les facteurs argumentés qui pourraient expliquer un surcroît d'attractivité jugé réaliste. Ceci devrait conduire à revoir significativement à la baisse le projet d'accueil et par conséquent à limiter les besoins de consommation d'espace.**

**Elle recommande de polariser plus nettement l'accueil de population en fonction de l'attractivité des communes et de leur niveau d'équipement, de services et d'activité économique, de manière à limiter les besoins de déplacements et les impacts environnementaux liés.**

### V.1.2. Maîtrise de la consommation d'espace

Sur la base d'une analyse portant sur la période 2009-2013, la consommation d'espace des dix dernières années (2009 - 2018) est estimée à environ 800 ha, essentiellement pour l'habitat, soit 80 ha par an. La densité moyenne sur la période est particulièrement faible puisqu'elle s'élevait à 5,2 logements par ha. Un mitage important des espaces agricoles est observé dans la partie nord du territoire, qui comprend de nombreux hameaux et écarts de 5 logements ou moins.

L'extrapolation de la tendance 2009-2013 à la période 2014-2018 interroge la MRAe, dans la mesure où le rythme de construction a significativement baissé depuis 2012 (cf diagnostic p.45). La consommation d'espace sur la période 2014-2018 a selon toute probabilité été nettement inférieure, et l'enveloppe de 800 ha doit être considérée comme majorante.

Le diagnostic évoque que cette consommation foncière s'est faite pour les 2/3 « sur des espaces de moindre enjeu », au sein ou en continuité du tissu urbain, pour 20 % seulement sur des espaces agricoles et 13 % des zones boisées (environ 10ha/an).

Cette analyse semble trompeuse dans la mesure où de nombreux espaces situés au sein ou en continuité du tissu urbain sont des espaces agricoles et naturels, directement impactés par l'urbanisation. Le diagnostic doit être complété sur ce point.

**La MRAe recommande que la validité de l'extrapolation du rythme de consommation d'espace de la période 2009-2013 à la période 2014-2018 soit mieux étayée. Elle recommande de préciser la nature des espaces artificialisés, y compris au sein et en continuité du tissu urbain, de manière en particulier à préciser la quantité et la localisation des espaces agricoles et naturels consommés.**

Le Pays Comminges Pyrénées connaît un très fort taux de vacance de logements qui entraîne la dégradation et la paupérisation de certains centres-villes. Le territoire comporte plus de 7000 logements déclarés vacants, soit 10% des logements du territoire en 2015. Le taux de vacance varie de 15 à 30 % dans des villes comme Montréjeau, Bagnères-de-Luchon, Salies du Salat,

l'Isle-en-Dodon et Saint Gaudens. La baisse du taux de vacance est identifiée comme un enjeu fort du SCoT.

Pour accueillir les 10000 nouveaux habitants souhaités, répondre au desserrement des ménages et permettre la réalisation de résidences secondaires, le SCoT prévoit la remobilisation de 580 logements vacants et la construction de 5400 logements neufs, soit 360 logements par an. Le besoin de 5400 logements apparaît peu argumenté dans la justification des choix (quelles sont les hypothèses de desserrement des ménages, quel est la demande en résidences secondaires?).

La MRAe relève par ailleurs que seuls 300 logements ont été débutés en 2012 et que ce chiffre est en baisse constante depuis (115 logements mis en chantier en 2016), ce qui illustre que le projet porté par le SCoT est en rupture forte avec les tendances récentes.

Les densités brutes prévues pour les constructions de logements sont de 15 à 20 logements/ha sur le pôle urbain principal, 10 à 15 logements/ha sur les pôles « structurants » et 7 à 10 logements dans les communes rurales. Un minimum de possibilité de construction de 5 logements est prévu pour chaque commune du territoire, sans considération de leur nombre d'habitants, de leur taux de logements vacants et de leur évolution démographique.

Ceci aboutit à un besoin de foncier estimé de 380 à 495 ha d'ici 2030, pour le logement et les équipements, une consommation d'espace importante bien qu'en réduction par rapport à la période 2009-2013.

Le document d'objectif et d'orientation affiche dans sa prescription C03 l'objectif de "*bâtir en priorité en intensification et en continuité des espaces déjà urbanisés, de limiter le mitage et les extensions diffuses*" (C03). Pour autant, cette même prescription autorise des constructions significatives dans les hameaux-villages (constitués de plus de 20 constructions à usage d'habitation), dans les "dents creuses" des hameaux (plus de 5 constructions) et y compris au niveau des dents creuses des écarts<sup>3</sup> (moins de 5 constructions).

La MRAe relève que la notion de "dent creuse" est inappropriée pour des groupements de constructions qui ne constituent pas un tissu urbain. La prescription C03 apparaît d'application difficile et rend possible une dispersion très importante des constructions dans les communes rurales et une poursuite du mitage des espaces agricoles et naturels.

Le DOO comporte peu de dispositions visant à maîtriser le rythme d'urbanisation. La disposition C55 évoque la possibilité, au niveau des PLU, d'un phasage dans l'ouverture de terrains à l'urbanisation. Il s'agit là, pour la MRAe, d'un outil essentiel pour organiser les nouvelles constructions et éviter qu'un accueil de nouvelle population ne se traduise par une urbanisation mal contrôlée avec des impacts forts sur les milieux agricoles et naturels.

**Pour la MRAe, le scénario démographique très ambitieux adopté doit aller de pair avec une prescription visant à phaser les ouvertures à l'urbanisation dans les PLU en fonction du rythme effectif de consommation d'espace : de cette façon, il est possible d'éviter les impacts environnementaux négatifs qui naîtraient de possibilités d'urbanisation supérieurs aux besoins et antinomiques avec un développement maîtrisé des territoires**  
**La MRAe recommande fortement de revoir la mesure C03 de façon à interdire la construction de nouveaux logements dans les écarts et de limiter strictement leur construction au niveau des hameaux et hameaux-village, afin de limiter la dispersion de l'urbanisation et le mitage des espaces agricoles et naturels.**

Concernant l'activité économique, le Pays Comminges Pyrénées compte actuellement 83 zones d'activités représentant 775 ha de foncier économique. Une enveloppe de 240 ha est disponible sur 50 zones différentes. Le dossier n'indique toutefois pas si ces zones d'activité sont déjà viabilisées et prêtes à recevoir des entreprises.

55 ha de foncier économique ont été consommés entre 2009 et 2016, dont 21,5 ha pour un seul gros projet d'hypermarché.

Sur la base d'une estimation du nombre d'emplois à créer en lien avec l'accueil de population envisagé, le projet de SCoT estime le besoin de foncier économique à 60 ha d'ici 2030, soit

<sup>3</sup> Les écarts, selon la C03 du DOO, sont définis par un groupement de moins de cinq constructions à usage d'habitation composant des espaces artificialisés distants de moins de quarante mètres.

largement dans l'enveloppe disponible au niveau des zones d'activité existantes. Cela porte le besoin total estimé de foncier à 440 à 555 ha.

La MRAe relève un objectif vertueux d'intégrer les activités économiques dans le tissu urbain, de développer les centres urbains et ainsi de limiter la construction d'équipements commerciaux en périphérie (prescription C50). Il conviendrait de justifier si l'enveloppe de 60 ha intègre également les espaces nécessaires au niveau des centre-bourgs.

**La MRAe recommande de préciser le diagnostic relatif aux zones d'activités économiques, en indiquant la vocation des zones existantes et en précisant si les zones d'activité sont toutes urbanisables et viabilisées. Elle recommande de préciser le potentiel de foncier disponible dans chaque zone d'activité.**

**Le besoin estimé étant de 60 ha, en comparaison de 240 ha de foncier économique disponibles, la MRAe recommande que le SCoT incite au reclassement d'une partie des zones d'activités en zone non urbanisable (agricole ou naturelle) dans les PLU.**

## V.2. Préservation des milieux naturels, de la ressource en eau et des paysages

### V.2.1. Préservation des milieux naturels

Le diagnostic est clair et complet sur la biodiversité du territoire et l'état des masses d'eau.

Le SCoT propose une trame verte et bleue plutôt précise, qui mériterait toutefois d'être présentée à une échelle plus petite afin de favoriser sa bonne déclinaison.

Le document d'objectif et d'orientation comporte des dispositions intéressantes en faveur de la protection des éléments d'intérêt écologique du territoire (C03 et suivantes). Toutefois, ces dispositions mériteraient d'être plus précises, particulièrement en ce qui concerne les principes de traduction des corridors écologiques dans les documents d'urbanisme. L'introduction d'une zone tampon de 10 à 50 m entre l'urbanisation et les berges de cours d'eau, haies et ripisylves, boisements et leurs lisières permettrait d'assurer une meilleure préservation des fonctionnalités écologiques.

Par ailleurs, le DOO autorise la réalisation d'extensions urbaines « limitées » dans les réservoirs de biodiversité (C05), ce qui ne va pas dans le sens de leur préservation.

Concernant les zones humides, la carte des zones humides tirée de l'inventaire départemental n'est pas suffisamment lisible. Le DOO prévoit des mesures relatives à leur prise en compte dans les trames vertes et bleues (R03) et un lien avec le SAGE (C13). Toutefois la mesure R03 est uniquement une recommandation. L'exigence forte de protection des zones humides et la compatibilité avec le SDAGE Adour-Garonne devrait conduire à en faire une mesure de compatibilité.

**La MRAe recommande de renforcer la préservation des zones humides par une mesure de compatibilité au DOO sur la description (inventaire complémentaire à réaliser par les PLU) et l'interdiction de tout aménagement dans les zones humides.**

**La MRAe recommande de mieux encadrer les constructions dans les réservoirs de biodiversité par des dispositions précises, visant à limiter strictement les possibilités d'aménagements dans ces espaces.**

La recommandation R02 propose utilement une déclinaison de la séquence éviter, réduire, compenser. Il conviendrait d'en faire une mesure de compatibilité.

Par ailleurs, la bonne mise en œuvre de la démarche d'évitement nécessite de prescrire la réalisation de diagnostics écologiques par les collectivités lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme et cartes communales, notamment dans les zones dont l'ouverture à l'urbanisation est projetée, afin d'identifier les enjeux notamment en termes d'espèces protégées et d'habitats d'espèce et de justifier de l'urbanisation des espaces les moins sensibles.

Le DOO ne propose pas de recommandation sur les espaces Natura 2000, qui comme l'indique l'évaluation environnementale, sont susceptibles de subir du fait du souhait d'accueil important de population, des destructions d'habitat, des dérangements d'espèces par l'urbanisation à proximité. La recommandation C39 favorable au maintien du pastoralisme dans les espaces naturels est insuffisante pour protéger ces espaces naturels réglementaires.

La MRAe observe par ailleurs que le SCoT incite à l'augmentation de l'exploitation forestière (C55, R43), orientation susceptible d'avoir des incidences négatives sur la biodiversité, la ressource en eau et le paysage, notamment, comme cela est justement identifié par l'évaluation environnementale. Aucune mesure environnementale n'est proposée sur ce point.

Aussi, la MRAe estime que le SCoT est susceptible d'avoir des impacts négatifs sur certaines composantes sensibles de la trame verte et bleue, et que la conclusion relative à l'absence d'incidences sur le réseau Natura 2000 n'est pas en l'état justifiée.

**La MRAe recommande :**

- **de renforcer la démarche éviter, réduire, compenser, en prescrivant la réalisation de diagnostics écologiques lors de l'élaboration des documents d'urbanisme à venir.**
- **de prévoir des dispositions dans le DOO afin de limiter la constructibilité ou de prévoir l'inconstructibilité dans les zones Natura 2000.**
- **de prévenir les impacts environnementaux liés à l'intensification de l'exploitation forestière.**

### V.2.2. Préservation de la ressource en eau

Seules 22 % des communes du territoire sont desservies pour partie par l'assainissement collectif. L'assainissement individuel représente presque 80 % des communes. Le rapport ne présente pas de bilan de l'assainissement collectif et non collectif dans les communes du SCoT.

Le rapport de présentation évoque :

- une adéquation de la capacité de l'outil épuratoire existant et projeté à court terme pour les communes desservies par l'assainissement collectif,
- une aptitude à l'assainissement autonome favorable pour les autres communes.

Toutefois ces dispositions pertinentes n'apparaissent pas concrètement traduites dans le DOO. Le principe d'un nombre minimal de 5 constructions par commune, sans considération du mode de gestion des eaux usées et de l'aptitude des sols à l'assainissement non collectif est susceptible d'entraîner des impacts sur les sols et la qualité des eaux.

**La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par un bilan de l'assainissement collectif et non collectif sur le territoire et de l'aptitude des sols à l'assainissement collectif, qui doit être pris en compte dans les hypothèses de répartition de l'accueil des populations.**

### V.2.3. Préservation des paysages bâtis et naturels

Le territoire présente une grande variété de paysages, avec quatre typologies paysagères. La plaine de la Garonne, les côteaux du Bas Comminges, les paysages du piémont, collines commingeoises et Petites Pyrénées et enfin les Pyrénées Garonnaises. Le PADD s'appuie sur les atouts paysagers et environnementaux pour développer l'attractivité de son territoire et en fait un axe important de son projet, qui structure également le DOO.

Concernant la protection des sites, des paysages et des patrimoines bâtis remarquables, la recommandation R19 n'est pas suffisamment contraignante.

**La MRAe recommande de renforcer en prescription la recommandation R19 sur la réalisation des aménagements adaptés autour des points d'attrait touristiques du territoire.**

La recommandation C10 indique que les documents d'urbanisme « *identifient les éléments paysagers emblématiques (...) identifient les points de vue ou perspectives visuelles les plus remarquables afin que soient respectés les grands équilibres paysagers (...)* »

Le dossier manque cependant d'une appréhension globale des enjeux liés au paysage et au patrimoine, au niveau du territoire du SCoT. Les perceptions paysagères et patrimoniales du territoire, les points de vue et perspectives visuelles, doivent en effet pouvoir être identifiés sur une carte synthétique des enjeux paysagers.

Les recommandations R04, R05 sur les communes implantées en belvédère et disposant d'un patrimoine architectural paysager et urbain remarquables doivent être plus impératives pour mieux prendre en compte l'enjeu paysager, atout de ces communes.

**La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par une cartographie reprenant les enjeux paysagers du territoire et d'intégrer au DOO des recommandations globales visant à favoriser la qualité paysagère et patrimoniale, sans se reporter exclusivement aux documents d'urbanismes élaborés par les communes.**

**La MRAe recommande que les recommandations R04 et R05 soient plus contraignantes pour les communes disposant d'un atout paysager et architectural et qui souhaitent favoriser leur développement urbain.**

### V.3. Energie et climat

Le diagnostic montre que le territoire du SCoT est à « énergie positive » en raison de son importante production en énergie renouvelable (EnR) principalement hydroélectrique et par la valorisation du bois (énergie-bois). Le Pays Comminges Pyrénées bénéficie d'atouts importants pour le développement des énergies renouvelables. Le projet de SCoT identifie comme une opportunité la valorisation de différentes filières telles que la biomasse, l'hydraulique, le solaire, et l'éolien.

Les limitations de la consommation des énergies fossiles et la réduction des gaz à effet de serre sont intégrés au DOO en R10. L'adaptation du territoire au changement climatique est aussi évoquée dans le DOO (C18).

Le diagnostic montre une part très importante des déplacements en véhicule individuel (83 % des déplacements domicile-travail effectués en voiture individuelle en 2015). Le projet comporte différentes mesures pouvant contribuer à limiter ces déplacements :

- La recommandation C71 incitant à la connexion entre les transports collectifs, les modes doux de déplacements et la voiture individuelle en envisageant la création de pôles multimodaux interconnectés. L'accessibilité aux sites touristiques et de loisirs peut être réfléchiée par les communes par la réduction de l'usage prédominant de la voiture pour accéder à l'offre touristique du territoire (R25).

- Développer des interconnexions entre les communes en priorité entre les pôles, afin d'accéder aux grands équipements commerciaux, de services publics et de transport en commun et mettre en place des aménagements tels que des aires de stationnement des vélos et des services associés aux vélos à proximité des grands équipements et services (R54).

- L'intégration des modes doux dans les principaux projets de développement urbain et l'intégration d'aménagements piétons/cycles au sein des pôles du territoire pour accéder aux grands équipements et services (C70).

Ces mesures restent générales, le diagnostic n'ayant pas hiérarchisé les polarités existantes. Les objectifs en matière de qualité du cadre de vie, de limitation des déplacements, mériteraient de se concrétiser par des choix, définissant des espaces d'activités stratégiques et permettant de les renforcer.

Le grand nombre de pôles de développement dans des secteurs éloignés des infrastructures de transport, et le scénario ambitieux d'accueil de 10000 habitants d'ici 2030 posent question à l'égard de l'objectif affiché de réduction des déplacements. L'armature territoriale et l'absence de polarisation de l'accueil de la population nouvelle conduit à une dispersion importante de l'accueil de population, dans des territoires peu ou non desservis par les transports en commun. Aussi, la MRAe s'interroge sur la compatibilité de ce modèle de développement avec les principes de la mobilité durable.

**La MRAe recommande de revoir l'armature territoriale en affirmant le développement autour de polarités identifiées et mieux hiérarchisées entre elles afin de conférer plus d'efficacité au dispositif prévu de limitation des déplacements.**

### V.4. La réduction de la vulnérabilité des populations face aux risques naturels

Le territoire est particulièrement exposé à différents risques naturels (inondation, mouvement de terrain, avalanches, séismes).

14 plans de prévention des risques naturels (PPRN) sont opposables sur le territoire du SCoT, regroupant 57 communes soit 23 % des communes du territoire. Toutefois, d'autres communes non couvertes par des PPR sont également concernées par des risques.

L'importance du risque inondation en dehors des zones couvertes par les PPRi, la situation des zones d'expansion des crues au regard des projets de développement, sont autant de sujets sensibles que le projet de SCoT aurait pu approfondir.

**La MRAe recommande de compléter l'état des lieux sur le risque inondation au moyen de cartographies permettant de localiser le risque à l'échelle de l'ensemble des communes, y compris celles qui ne sont pas dotées d'un PPRi.**

**Elle recommande que le DOO prévoie une identification par les documents d'urbanisme des zones de champs d'expansion des crues afin de les préserver de toute nouvelle urbanisation.**