



**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 de  
Gascogne (Gers)**

N°Saisine : 2022-10501

N°MRAe : 2022AO66

Avis émis le 27 juillet 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 25 avril 2022, l'autorité environnementale a été saisie pour avis sur le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Gascogne, situé dans le département du Gers.

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 en collégialité électronique le 25 juillet 2022, conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 7 janvier 2022) par les membres de la MRAe suivants : Annie Viu, Georges Desclaux, Danièle Gay.

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.

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 MRAe<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> [www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html)

# Synthèse

Le territoire du SCoT de Gascogne est un très vaste territoire à dominante rurale, regroupant 396 communes dans le département du Gers et une commune dans le département de la Haute-Garonne.

L'élaboration de ce premier SCoT vise à favoriser l'accueil de 34 000 nouveaux habitants d'ici 2040, soit 19 % d'augmentation de sa population actuelle, tout en maintenant la qualité de vie du territoire. Le SCoT a fait le choix d'un scénario d'accueil démographique ambitieux mais les éléments sur lesquels repose ce surcroît d'attractivité en rupture avec les tendances démographiques récentes du territoire ne sont pas suffisamment explicités dans le rapport.

Le SCoT présente un l'objectif volontariste de réduction de 50 % de la consommation d'espace d'ici 2030, en adéquation avec l'objectif de la loi Climat et Résilience de 2021.

Globalement, le SCoT et son rapport de présentation sont détaillés et argumentés sur les sujets ayant trait au développement, à la consommation d'espaces et à l'urbanisme en général. Sur d'autres enjeux environnementaux tout aussi majeurs à l'instar de la préservation de la biodiversité, de la ressource en eau ou de la prise en compte des risques, le SCoT est d'un contenu significativement plus succinct : l'état des lieux est présenté succinctement, sans analyse fine, les choix ne sont pas justifiés ou insuffisamment au regard des enjeux environnementaux, les prescriptions sont généralistes et aucune analyse des incidences n'est présentée. Pour les sujets insuffisamment traités précisés dans l'avis détaillé, la MRAe recommande de réaliser, d'approfondir voire de reprendre le travail d'évaluation environnementale.

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

## Avis détaillé

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

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.

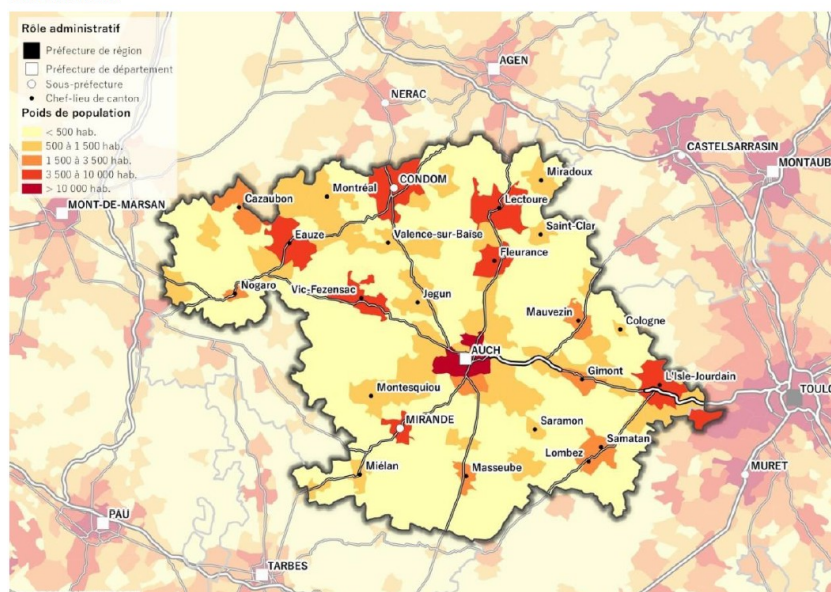
## 2 Présentation du territoire du SCoT et des perspectives de développement

Le SCoT de Gascogne est un territoire de dimension départementale. Il recouvre 13 intercommunalités et 397 communes, soit 86 % des communes du département du Gers. Une commune (Fontenilles) est située en Haute-Garonne. Avec 178 700 habitants et une densité de seulement 32 hab/km<sup>2</sup>, le SCoT de Gascogne constitue un territoire à dominante rurale faiblement peuplé, qui s'organise autour d'une ville-centre (Auch) et d'un réseau structuré de bourgs et de communes de plus de 500 habitants. Le territoire du SCoT de Gascogne, d'une superficie de 5 600 km<sup>2</sup> (la totalité du département du Gers recouvre 6 257 km<sup>2</sup>), comprenait 99 320 logements en 2014. Son périmètre a été créé par arrêté préfectoral le 18 septembre 2014. Le Syndicat Mixte du SCoT de Gascogne est chargé de son élaboration.

Le SCoT de Gascogne englobe le périmètre du SCoT des Coteaux du Savès, à cheval sur les départements du Gers et de la Haute-Garonne. Ce SCoT deviendra caduc quand le SCoT de Gascogne sera exécutoire.

Rôle administratif et poids démographique des communes du SCoT de Gascogne

Source : INSEE 2014



Rôle administratif et poids démographique des communes du SCoT de Gascogne, extrait du Diagnostic p. 227

Le territoire du SCoT de Gascogne se présente sous la forme d'un vaste plateau sédimentaire, qui s'étend principalement depuis le plateau de Lannemezan (ancien cône de déjection dû à l'érosion des Pyrénées). Ce plateau, découpé par onze cours d'eau principaux aux vallées évasées, s'ouvre à l'image d'une coquille Saint-Jacques, « *l'éventail gascon* ». Il présente un patrimoine naturel et bâti hérité de l'histoire et de l'agriculture, avec des sites et des paysages diversifiés qui participent à l'identité territoriale.



« *L'éventail Gascon* » extrait du *Diagnostic*, p. 16

Deux itinéraires vers Saint-Jacques de Compostelle, soit environ 500 km de chemins, traversent le territoire : la voie du Puy en Velay, au nord-ouest, qui rejoint la Romieu à Nogaro en passant par les sites religieux de Lectoure, Condom et Montréal-sur-Gers et la voie d'Arles, au sud. 92 sites inscrits et 14 sites classés sont recensés pour une surface totale de respectivement 3 200 ha et 126 ha. Trois sites patrimoniaux remarquables (SPR) sont présents sur les communes d'Auch, Lectoure et Lombez.

Le territoire dispose d'un patrimoine naturel riche et reconnu à travers des périmètres de protection réglementaires et d'inventaires, incluant cinq sites Natura 2000. Il présente un maillage écologique dense, mais déséquilibré entre le secteur sud-ouest où les réservoirs et corridors écologiques sont très fonctionnels et le secteur nord-est où ils sont en moins bon état et essentiellement marqués par des espaces naturels résiduels (périurbanisation et évolution des pratiques agricoles). Le territoire souffre aussi d'un équilibre fragile de sa ressource en eau afin de satisfaire l'ensemble des usages (agricoles, domestiques, industriels et naturels), notamment en période d'étiage malgré la réalimentation par le « système Neste »<sup>2</sup>.

Un projet de création d'un Parc naturel régional (PNR) en partenariat avec les Communautés de communes Val de Gers, Astarac Arros en Gascogne et Coeur d'Astarac en Gascogne est actuellement à l'étude.

L'agriculture, représentant 77 % de la surface du SCoT (pour 16 % de surfaces boisées et 6 % de surfaces artificialisées), a façonné les paysages gersois, lui donnant une identité forte. Les activités agricoles sont diversifiées. La profession agricole est confrontée à un vieillissement des exploitants, non compensé par l'installation de nouveaux agriculteurs, mais aussi par la difficulté de recrutement de la main d'œuvre agricole. La pression foncière sur les espaces agricoles est importante, notamment le long des axes routiers.

Le territoire du SCoT de Gascogne, très vaste, connaît des dynamiques démographiques très différentes selon les secteurs. L'est du territoire, en raison de sa proximité avec la métropole toulousaine, est confronté à une forte pression démographique. Une majorité du territoire connaît un vieillissement et une paupérisation de la population notamment dans sa partie ouest.

Le PADD du SCoT ambitionne une croissance démographique afin d'accueillir 34 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2040.

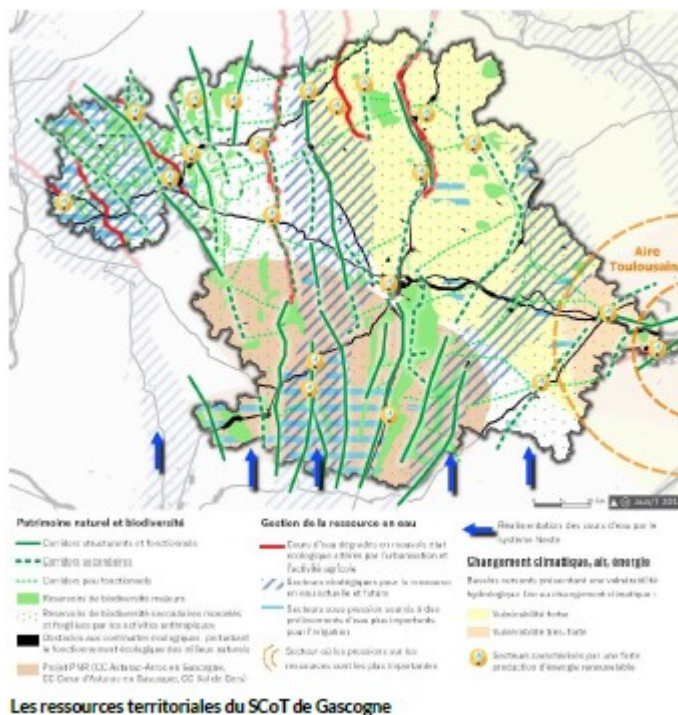
Le parc de logements est dominé par les grands logements individuels en accession. Le parc locatif est limité et concentré dans certaines communes et ne permet pas de répondre aux besoins des petits ménages à faibles ressources. Le parc de logements connaît une forte vacance, de plus de 10 %, notamment dans certains bourgs-centres, et ce taux ne fait que croître.

La mobilité et l'accessibilité restent difficiles dans les secteurs les plus ruraux du territoire. L'offre alternative à la voiture individuelle est très limitée.

Quatre niveaux de polarités fondent l'armature du SCoT. Les communes d'Auch et de Pavie constituent le pôle central (niveau 1), quatorze communes constituent les pôles structurants des bassins de vie du territoire (niveau

<sup>2</sup> Le système Neste est un complexe hydraulique qui achemine, par des voies artificielles et naturelles, l'eau des Pyrénées vers la Gascogne.

2), quatorze communes forment les pôles relais (niveau 3), 29 communes constituent les pôles de proximité (niveau 4) et 338 communes rurales et périurbaines constituent le niveau 5 de l'armature du SCoT.



Les ressources territoriales du SCoT de Gascogne, extrait du résumé non technique p. 15

Les orientations du Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) sont présentées selon trois axes :

- Axe 1 : un territoire « ressources » afin de valoriser les ressources du territoire, préserver les paysages supports de l'identité rurale du territoire, valoriser l'agriculture présente sur le territoire, économiser et optimiser le foncier, optimiser la ressource en eau, préserver et valoriser la trame verte et bleue, lutter contre le changement climatique et maîtriser les risques et les nuisances ;
- Axe 2 : un territoire acteur de son développement, en développant les coopérations territoriales avec les polarités extérieures, promouvoir un développement économique, développer et améliorer l'accessibilité externe du territoire en améliorant les infrastructures de transport des personnes et du numérique, développer une offre commerciale adaptée à l'armature du territoire ;
- Axe 3 : un territoire des proximités, en développant une politique ambitieuse d'habitat pour répondre aux besoins en logements au regard de l'ambition démographique, limiter la consommation d'espace dédiée à l'habitat, maintenir et développer les équipements et services pour répondre aux besoins et afin d'attirer de nouveaux habitants, développer et améliorer les mobilités internes au territoire.

### 3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- La maîtrise de la consommation d'espaces ;
- La préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- La préservation des paysages bâtis et naturels ;
- Le développement des énergies renouvelables (EnR) et l'adaptation au changement climatique. ;

- La prise en compte des risques naturels.

## 4 Analyse de la qualité du rapport de présentation

Sur certains sujets, tels que la consommation d'espace ou l'urbanisme, le rapport de présentation est relativement complet, et les ambitions à moyen terme affirmées. Le rapport retrace convenablement les principaux échanges qui ont guidé certains choix opérés par le comité de pilotage.

Le rapport est toutefois globalement déséquilibré. Il ne traite pas avec la même acuité l'ensemble des items à enjeux. Par ailleurs, il justifie souvent insuffisamment les choix au regard des enjeux environnementaux, et ne présente pas d'analyse des incidences du SCoT, analyse pourtant primordiale dans une évaluation environnementale.

L'état initial de l'environnement est généraliste sur certaines thématiques, comme la biodiversité, la ressource en eau, le risque inondation, etc. Il présente les aspects réglementaires du domaine (périmètres réglementaires, plans de prévention, etc.) mais sans analyses plus poussées et sans que le lecteur sache si de telles analyses ont été conduites. La MRAe relève par ailleurs que nombre de cartes sont proposées à une échelle telle qu'elles sont difficilement exploitables pour le lecteur.

Sur ce fondement et sur ces items, la justification des choix est souvent très limitée en particulier « *au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan* » comme le requiert le code de l'environnement. Par exemple, sur la prévention contre les risques naturels, le chapitre « explication des choix » indique que les élus reconnaissent l'importance des risques de coulées de boues et dès lors, l'importance de poser une règle dans le SCoT afin de prévenir ces phénomènes. Si la MRAe reconnaît l'importance de traiter ce sujet des coulées de boues, elle relève qu'il est traité rapidement, et surtout qu'il est le seul sujet sur les « risques naturels » à être traité : le risque inondation par débordement de cours d'eau n'est pas détaillé.

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) présente les mêmes défauts de précisions et déséquilibres, avec des parties bien couvertes (consommation d'espace, formes urbaines, etc.) tandis que d'autres sont simplement mentionnées avec un report de l'analyse dans les documents d'urbanisme pour prise en compte et sans cadrage global. Or, Le SCoT doit traiter de manière suffisamment claire et prescriptive les questions environnementales qui relèvent de son niveau, afin de servir de base pour les évaluations environnementales des documents d'urbanisme 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 au moment de l'acquisition du foncier. Le SCoT ne peut se limiter au renvoi de toutes ces questions aux futures évaluations environnementales des documents de planification communale, mais doit en prendre sa part, en vertu du principe de proportionnalité.

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 partie « analyse des incidences » du SCoT manque, quant à elle, de consistance : sur chaque item, elle se limite à une présentation des prescriptions ou recommandations effectuées avec à chaque fois un tableau qui porte la même conclusion non explicitée : « *les enjeux sont bien pris en compte dans le DOO (après application des mesures)* ». L'analyse des incidences sur le réseau Natura 2000 est réalisée avec la même absence de méthodologie.

Les indicateurs de suivi sont en revanche très complets. Au nombre de 60, ils sont présentés dans un document à part, compréhensibles et dotés pour la plupart d'état initiaux.

**La MRAe recommande de compléter largement le diagnostic et de mieux justifier les choix effectués au regard des enjeux environnementaux.**

**Elle recommande de reprendre intégralement l'analyse des incidences du SCoT sur les enjeux environnementaux et, en tant de besoin, d'adapter les prescriptions ou mesures afin de minimiser les incidences sur l'environnement.**

**Enfin, elle recommande de renforcer les prescriptions du DOO pour gommer leur imprécision dans plusieurs domaines afin d'apporter un cadre suffisamment précis sur lequel pourront s'appuyer les collectivités pour élaborer leurs documents d'urbanisme.**

**La MRAe recommande d'analyser la cohérence du projet de SCoT avec les prévisions de développement économique et commercial ainsi qu'avec la trame verte et bleue des territoires voisins.**

## 5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

### 5.1 Maîtrise de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols

Dans les objectifs du PADD figure la réduction de 60 % de la consommation annuelle d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2040, par rapport à ce qui a été observé entre 2010 et 2020, période durant laquelle 2 592 hectares de ces espaces ont été artificialisés à l'échelle du territoire du SCoT (259 hectares par an en moyenne). À l'horizon 2040, 2 073 hectares d'espaces naturels et agricoles seraient artificialisés, soit 104 hectares en moyenne par an. L'objectif de réduction de la consommation d'espace du SCoT s'effectue en deux étapes, une première visant un objectif de réduction de la consommation d'espace de 50 % est prévue d'ici 2030 et la seconde étape d'ici 2040. La MRAe note favorablement l'objectif de réduction de 50 % de la consommation d'espace d'ici 2030, qui reprend l'objectif de la loi Climat et Résilience n° 2021-1104 du 22 août 2021. L'objectif de consommation d'espace entre 2030 et 2040, qui vise à une consommation d'espace de 777 hectares, ne s'inscrit cependant pas dans une trajectoire permettant d'atteindre l'objectif fixé par la loi Climat et Résilience qui vise à une zéro artificialisation nette en 2050.

Le DOO retient une prescription (P1.3-3) présentant la consommation d'espace maximale par communauté de communes, et en leur sein, par niveau de pôle aux échéances 2030, 35 et 40 (par exemple, la communauté d'agglomération du Grand Auch Cœur de Gascogne prévoit une consommation maximale de 206 hectares en 2030, répartis à 55 % dans le pôle centre, 20 dans les communes de niveau 4 et 25 % dans les communes de niveau 5).

La MRAe relève que les objectifs maximaux de consommation d'espace ne découlent pas de la définition d'un besoin, à évaluer selon les caractéristiques du territoire. Ainsi ils ne s'appuient pas sur les potentiels de reconquête des logements vacants, alors que le territoire affiche une vacance prononcée, ou des potentialités en densification.

Concernant la stratégie locale de développement de l'urbanisation, le SCoT fixe une série de prescriptions cadrant ce développement en (P1.3-1) « *privilégiant [...] les mutations des tissus urbains existants par rapport aux extensions urbaines.* » ou en indiquant (P1.3-6) que « *le développement de l'urbanisation est réalisé prioritairement au sein de l'enveloppe urbaine par densification du tissu urbain existant ou réinvestissement de bâtis.* ». Il retient également des prescriptions visant à la reconquête des friches urbaines ou industrielles ou au phasage dans le temps des nouveaux secteurs d'urbanisation. Les mécanismes sont similaires pour le foncier à vocation économique : « *avant toute création ou extension de zones d'activité économiques, les collectivités locales confortent les zones d'activité existantes en les requalifiant, en valorisant ou en optimisant le foncier par des opérations de réhabilitation et de renouvellement [...]* ».

Si l'ensemble de ces prescriptions doit permettre un développement maîtrisé de l'urbanisation, la MRAe relève d'une part qu'elles omettent de fixer des objectifs de reconquête de la vacance, et d'autre part qu'elles ne fixent



pas d'objectifs chiffrés par exemple sur le comblement des dents creuses ou des espaces vacants dans les zones d'activités aménagées.

**La MRAe recommande d'approfondir l'analyse des potentiels liés à la vacance des logements et des espaces potentiels de densification et des dents creuses, puis de proposer en conséquence un objectif quantitatif de mobilisation de ce foncier, y compris économique, visé dans le DOO, ainsi que les outils opérationnels pour garantir que ces espaces seront réellement mobilisés.**

## 5.2 Scénario démographique, besoin en logements

Le territoire est caractérisé par une baisse démographique entre 1960 et 1990, suivi depuis d'une hausse continue de sa population.

Le modèle démographique OMPHALE de l'INSEE a été retenu afin de définir des scénarii démographiques du territoire du SCoT d'ici 2040. Parmi les trois scénarii proposés, le SCoT choisit le scénario ambitieux en visant une croissance démographique soutenue avec l'accueil de 34 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2040.

Le rapport de présentation justifie ce scénario par la volonté de rendre le territoire attractif pour les populations souhaitant s'y implanter. Il indique que « *cette perspective ambitieuse implique la mise en place d'une stratégie d'attractivité résidentielle et économique* » (explication du choix, page 45). Or, si ce choix proposé par l'INSEE peut être fondé, le rapport de présentation, dans sa partie « justification des choix », ne présente pas de stratégie à même de rendre plausible une telle augmentation de l'attractivité du territoire qui entraînerait une rupture notable avec le dynamisme démographique du territoire en cours.

**La MRAe recommande d'argumenter les stratégies qui pourraient expliquer un surcroît d'attractivité en rupture avec les tendances démographiques récentes du territoire.**

Ce scénario démographique est ensuite traduit en « *besoin en logements* » (explication des choix, page 18). Le DOO (prescription P3.1-1) fixe des objectifs maximaux de construction de logements, par communauté de communes et par niveau de polarité. Il apparaît ainsi un besoin de 25 520 logements au maximum pour le territoire pour la période 2017-2040 pour l'accueil de 34 000 habitants. La MRAe relève que ce besoin est peu argumenté dans la partie "explication des choix" du rapport de présentation.

**La MRAe recommande d'argumenter le besoin en logements par communauté de communes et d'adapter, en tant que de besoin, les objectifs maximaux de production.**

### 5.2.1 Consommation d'espace à vocation économique

Sur la période 2010-2020, les prélèvements d'espaces naturels et agricoles à destination d'activités économiques représentent 410 hectares (Diagnostic p. 50). La communauté d'Agglomération du Grand Auch Cœur de Gascogne a accueilli 17 % du total de la production des locaux d'activités.

En 2018, 73 Zones d'Activités Économiques (ZAE) présentes sur le territoire du SCoT représentent une emprise foncière de 883 hectares aménagés dont 736 hectares de foncier occupé, et un potentiel de 147 hectares de parcelles aménagées et disponibles immédiatement pour accueillir de nouvelles entreprises.

Le territoire dispose également de 397 ha de réserves foncières dont le développement est prévu dans les documents d'urbanisme locaux : 28 projets d'extension de zones d'activités existantes et 7 projets de création de nouvelles ZAE, principalement localisés le long des grands axes, de part et d'autre de la RN124 et de la RN21 : projets Berdier à Masseube, Nareous sur Auch, Génibrat à Fontenilles, les Martines à L'Isle-Jourdain, le Choulon et le projet Bouconne à Pujaudran.

Les superficies disponibles à court, moyen et long terme, les parcelles aménagées et disponibles immédiatement, les réserves foncières et la consommation d'espace à vocation économique en général prévue

par le SCoT ne sont pas clairement exposés dans le Diagnostic qui manque de visibilité sur les superficies des espaces à vocation économique actuellement disponibles et équipés, ainsi que les superficies envisagées pour des projets économiques à long terme, dans le cadre de la consommation d'espaces naturels et agricoles.

**La MRAe recommande de préciser les superficies à vocation économique aménagées et immédiatement disponibles, les réserves foncières de long terme et surtout la consommation d'espaces naturel et agricole pour des réalisations économiques envisagée par le SCoT, afin de disposer de bases de comparaison par rapport à l'objectif de réduction de consommation d'espace du territoire du SCoT, qui est applicable aux espaces à vocation économique.**

**La MRAe recommande de démontrer que le SCoT modère la consommation d'espace à vocation économique au regard des superficies des espaces à vocation économique actuellement disponibles et équipés, des superficies envisagées pour des projets économiques à long terme et de la consommation d'espace à vocation économique effective des dix ans passés.**

**À défaut de démonstration probante, elle recommande de réduire la projection de consommation d'espace à vocation économique.**

### 5.3 Préservation des milieux naturels

L'état initial de l'environnement a été réalisé entre avril 2017 et décembre 2018 à partir d'un recueil de données disponibles auprès des différents détenteurs d'informations. La trame verte et bleue (TVB) définie dans le cadre du SCoT s'appuie sur la trame verte et bleue définie par le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de 2015, complété par des analyses documentaires, des investigations sur le terrain (sans que celles-ci ne soient retranscrites dans l'état initial de l'environnement) et des entretiens avec les acteurs du territoire, puis par une méthode d'identification des potentialités écologiques par les bureaux d'études, Econnect et Biotope, avec un indice de naturalité, un indice de compacité, un indice de connectivité<sup>3</sup>.

La MRAe relève que l'ensemble des explications ayant conduit à la définition de la trame verte et bleue sont succinctes accompagnées de cartes peu lisibles pour aboutir à un « *projet de trame* » (cf. état initial de l'environnement, page 76) dont la traduction dans la carte au format A0 figurant la TVB en annexe du DOO n'est pas explicitée. En l'état, au vu des défauts de cette partie précédemment mentionnés, la MRAe n'est pas en mesure de se prononcer sur la bonne définition de la TVB.

Par ailleurs, la carte de la TVB au format A0 ne permet pas, dans sa définition et son repérage, de se situer aisément sur le territoire et d'identifier à quelle entité se rapporte tel ou tel corridor ou réservoir.

**La MRAe recommande de présenter les inventaires, études et analyses ayant conduit à la définition de la carte de la TVB présentée en annexe du DOO.**

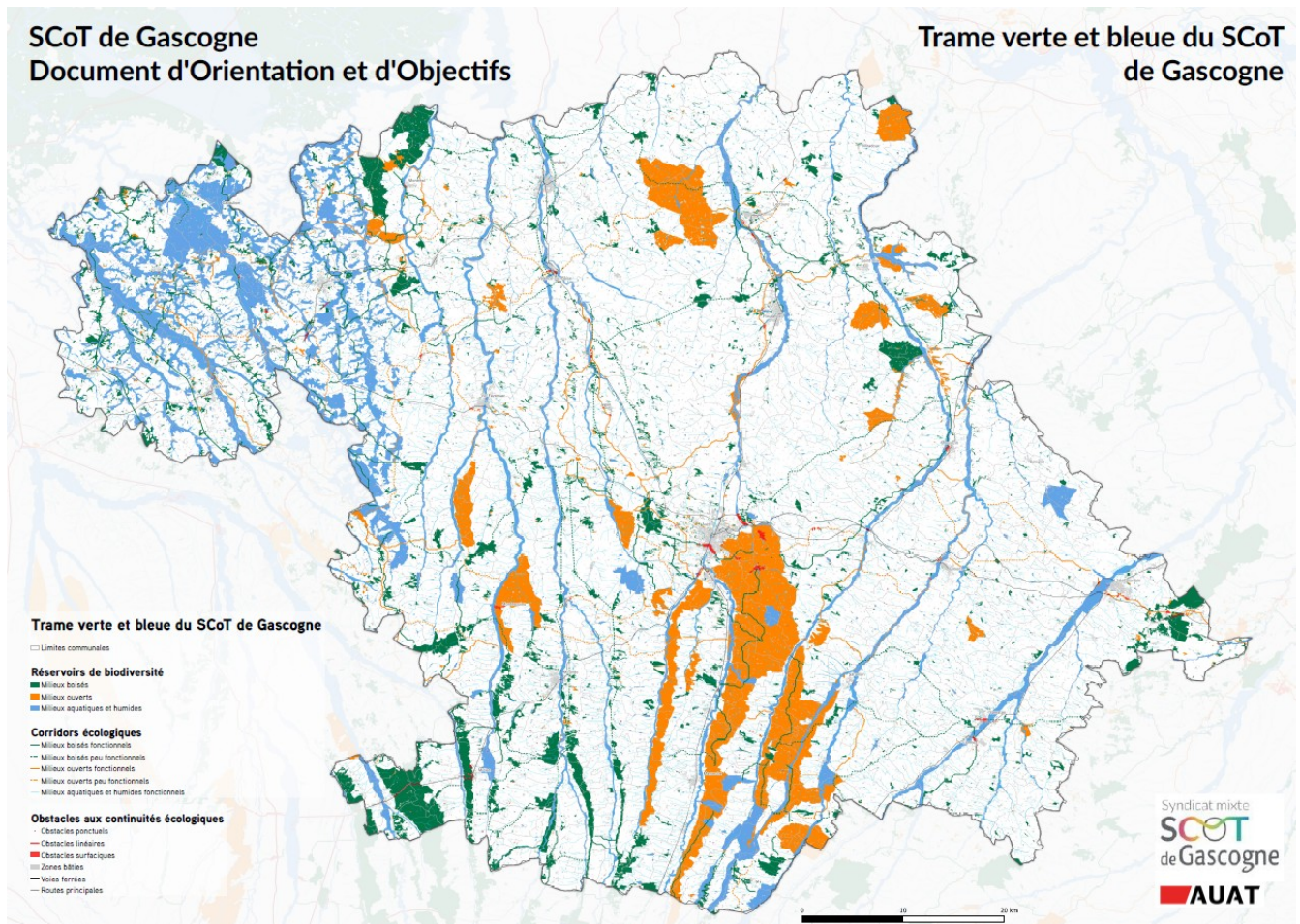
**La MRAe recommande de reprendre la carte associée à la TVB afin de permettre un repérage plus aisé des communes et des entités support de cette TVB.**

Le rapport de présentation explique (explication des choix, page 68) que, « *à la différence du diagnostic, aucune distinction n'a été faite entre les réservoirs majeurs et secondaires. À l'échelle du territoire de Gascogne, il apparaît important de mettre sur un même niveau de valeur écologie et donc de protéger de la même façon tous les espaces de nature, qu'ils soient remarquables ou ordinaires* ».

Il en découle des prescriptions assez génériques, couvrant de larges territoires qu'il est difficile d'imaginer inconstructibles<sup>4</sup>, présentant par ailleurs des exceptions à leur inconstructibilité tout aussi générales et ouvertes. En l'état, la MRAe considère que le niveau de protection présenté par le SCoT sur les milieux naturels est insuffisant. Il est attendu une définition plus fine des territoires à enjeux avec des inconstructibilités plus strictes sur les espaces les plus sensibles du territoire du SCoT.

<sup>3</sup> Diagnostic, Annexe, p. 348 et suivantes.

<sup>4</sup> DOO, prescriptions P1.5-1, P1.5-2, P1.5-3, P1.5-5, Ra1.5-3, P1.5-3, p. 35 à p. 39 inclus.



Trame verte et bleue présentée en annexe au DOO (format A0)

Il apparaît par ailleurs dans la légende de la carte présentant la TVB des corridors écologiques « peu fonctionnels » ainsi que des obstacles ponctuels, linéaires ou surfaciques aux continuités écologiques. La MRAe relève que ces éléments sont difficilement repérables sur la carte, et que ces dysfonctionnements dans la TVB ne trouvent aucune action dans le DOO.

**La MRAe recommande de renforcer la protection des espaces naturels les plus sensibles du territoire (espaces remarquables, sites Natura 2000, zones humides) dans les prescriptions du DOO.**

**Elle recommande également de présenter des mesures à même de permettre la restauration des continuités peu fonctionnelles et de lever les obstacles aux continuités.**

## 5.4 Préservation des paysages bâtis et naturels

Le projet de SCoT souligne à diverses reprises le caractère spécifique des paysages du territoire et relève dans le diagnostic que cette qualité en est un facteur important d'attractivité. Le territoire du SCoT de Gascogne s'étend sur les plaines et les collines des bassins de la Garonne et de l'Adour. Il dispose aussi d'un patrimoine bâti riche et varié, remontant à l'empire romain et au Moyen Âge.

Le Diagnostic présente des généralités sur le paysage, sans détailler de plan paysage ou de travail particulier sur des thématiques spécifiques (grands sites, entrées de villes, par exemple).

La traduction concrète de la volonté de préservation des paysages est par conséquent imprécise : la thématique est traitée dans la partie « explication des choix », puis figure dans de nombreuses prescriptions du DOO qui se limitent à renvoyer aux documents d'urbanisme à venir les inventaires et les mesures de protection (axe 1, chapitre 1.1 du DOO). Par exemple, il est prévu (P1.1-3) que « *Les collectivités locales recensent, dans leurs*

*documents d'urbanisme, les sites et édifices patrimoniaux emblématiques présents sur leur territoire et ayant un attrait touristique, culturel ou historique avéré, qu'ils disposent d'ores et déjà de mesures de reconnaissance ou de protection (sites UNESCO, monuments historiques, sites inscrits ou classés...) ou non. Elles les protègent et permettent leur mise en valeur via des mesures de protection adaptées et une approche paysagère spécifique ».*

La notion d'approche paysagère doit, pour être cohérente et être traitée à l'échelle du SCoT et non renvoyée aux documents d'urbanisme ou même aux projets d'aménagement. Si le DOO traite de différents sujets majeurs du paysage (crêtes, franges urbaines, paysages bocagers, etc.), la cohérence globale qui doit prévaloir sur les grands paysages n'est pas assurée.

**La MRAe recommande de compléter le diagnostic paysager par des zooms sur des thématiques spécifiques (grands sites, grands paysages, etc.) du territoire pour traduire l'enjeu de préservation du paysage dans le SCoT.**

**La MRAe recommande ensuite de préciser dans le DOO les mesures à même d'assurer une cohérence globale de la mise en œuvre du projet paysager du territoire.**

## 5.5 Préservation de la ressource en eau

Le territoire du SCoT de Gascogne ne dispose pas naturellement d'une ressource en eau en quantité suffisante pour satisfaire aux différents besoins. Grâce à la réalimentation par le système Neste et aux ouvrages de stockage, le territoire bénéficie d'une ressource en eau superficielle mais très dépendante de la ressource en eau des Pyrénées. Il connaît aussi une raréfaction tendancielle de la ressource en eau entravant la capacité de couvrir à l'avenir le développement des besoins tous usages confondus (agricole, soutien d'étiage, eau potable, activités touristiques...). Le territoire du SCoT de Gascogne apparaît ainsi particulièrement vulnérable face aux évolutions climatiques à venir, notamment avec une baisse significative des débits.

La collectivité doit faire la démonstration que son projet de développement est cohérent avec la disponibilité de la ressource en eau, en prenant en compte les effets du changement climatique. Le Diagnostic n'apporte pas d'élément quantitatif sur la ressource en eau disponible, ni sur les besoins pour l'accueil de 34 000 nouveaux habitants d'ici 2040. La partie « analyse des incidences », loin d'analyser les incidences du projet, se borne à indiquer (page 19) « [...] une adaptation des projets d'extension urbaine à la disponibilité de la ressource en eau [...] est également à envisager » ou encore « le développement du tourisme fluvial et de la filière thermique ne doivent pas, cependant, se faire au détriment des milieux aquatiques et de la ressource en eau (d'un point de vue quantitatif et qualitatif) ».

Sur ce fondement, le DOO reprend que « Les collectivités locales conditionnent, dans leurs documents d'urbanisme, le développement démographique et économique de leur territoire à l'existence de capacités suffisantes, actuelles et futures dans un contexte de changement climatique, d'adduction en eau potable et à la mise aux normes de leurs installations de production et de distribution d'eau potable. » (P1.4-6) sans plus de précision.

Ces deux points doivent, pour proposer une approche raisonnée de l'évaluation des besoins et de la prise en compte de l'enjeu, être traités à l'échelle du SCoT.

En l'état, la MRAe considère que ce sujet majeur n'est pas traité dans le rapport de présentation et le SCoT en général.

**La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par des éléments quantitatifs sur la ressource en eau et sur les possibilités d'accueil de 34 000 nouveaux habitants et 10 000 emplois d'ici 2040 en lien avec cette ressource et dans un contexte de changement climatique.**

## 5.6 Énergie, climat et qualité de l'air

Dans le SRADDET Occitanie 2040 adopté le 30 juin 2022, la règle 20 établit qu'il convient d'« identifier les espaces susceptibles d'accueillir des installations ENR et les inscrire dans les documents de planification. Dans le

*cas des installations photovoltaïques, prioriser les toitures de bâtiments, les espaces artificialisés (notamment les parkings) et les milieux dégradés (friches industrielles et anciennes décharges par exemple). ». Cet élément est repris dans le SCoT à travers la prescription 1.6-5 qui complète en indiquant que l'installation de systèmes de production d'énergie renouvelable « ne peut être envisagé sur des terres agricoles qu'en dernier recours, après justification, et uniquement dans la mesure où cette installation est compatible avec la poursuite d'une activité agricole concomitante, significative et pérenne ».*

Ces éléments vont dans le sens d'un développement maîtrisé des énergies renouvelables.

Toutefois, sur le sujet du photovoltaïque, si le rapport de présentation indique que le territoire présente des conditions favorables au développement du photovoltaïque, il ne présente pas d'analyse prospective des sites dégradés favorables à l'accueil de parcs industriels ni de la capacité du territoire à contribuer à l'ambition régionale de devenir région à énergie positive. Cette absence d'analyse, que le SCoT projette sur les PCAET, ne permet pas de cadrage de ce qu'il peut apparaître a priori comme nécessaire d'usage des espaces naturels ou agricoles.

Le SCoT, même s'il n'a pas pour fonction de définir clairement les sites d'implantation des EnR, doit permettre de poser un cadre pour leur implantation en prenant en compte les enjeux du territoire, notamment la protection des paysages. Or le DOO ne le prévoit pas.

Par ailleurs, toujours dans l'esprit d'un développement encadré et cohérent de ces outils de production industriels, sans qu'il appartienne au SCoT de définir avec précision les espaces à équiper, compte tenu du nombre important et croissant de ce type de projet, la MRAe estime qu'il revient au SCoT de poser un cadre pour leur implantation pour assurer leur développement en prenant en compte les enjeux du territoire, notamment la protection des paysages ou de la biodiversité. Le SCoT peut par exemple définir a priori des espaces à éviter (secteurs boisés, crêtes pour des aspects paysagers, etc.).

**La MRAe recommande d'analyser plus finement les potentialités du territoire à contribuer aux objectifs régionaux et nationaux de développement des énergies renouvelables solaires en identifiant les sites dégradés favorables à l'accueil de parcs industriels et en justifiant les éventuels « besoins » sur des terres à vocation naturelle ou agricole.**

**En cohérence avec cette analyse, la MRAe recommande de définir plus précisément sur le territoire du SCoT les conditions d'implantation des projets photovoltaïques industriels en ciblant notamment les espaces a priori à éviter.**

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 40, le DOO prescrit aux collectivités d'inciter « au développement de bâtiments économes en énergie et à faible impact environnemental par des choix de conception et de construction adaptés » (prescription P1.6-2) sans autre précision. Ces dispositions du DOO ne permettent pas d'assurer un cadre aux documents d'urbanisme sur ces questions, pourtant identifiées comme un enjeu environnemental pour le territoire.

La vulnérabilité du territoire au changement climatique est rapidement analysée dans le diagnostic. La seule mesure du DOO (prescription P1.6-6<sup>5</sup>) consiste à renvoyer ce sujet aux plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et documents d'urbanisme, sans fixer un quelconque cadre ou quelque ambition en la matière, alors que le sujet est identifié comme un enjeu environnemental

L'état initial de l'environnement et le rapport de présentation en général sont très lacunaires sur le sujet des émissions de gaz à effet de serre. La partie « analyse des incidences », comme sur d'autres thématiques, liste les prescriptions et recommandations en lien direct ou indirect avec ce sujet, mais sans proposer d'analyse des effets du SCoT sur les émissions de gaz à effet de serre, et donc des effets du SCoT sur l'aggravation du changement climatique en cours.

**La MRAe recommande de compléter substantiellement le rapport de présentation dans sa partie « analyse des incidences », afin de mesurer la contribution du SCoT aux émissions de gaz à effet de serre et au changement climatique.**

5 Dans le cadre de leur document de planification en matière d'énergie-climat (PCAET), les collectivités locales mettent en place les mesures nécessaires afin de s'adapter aux impacts potentiels et prévisibles du changement climatique. Elles prennent en compte également ces analyses dans la mise en œuvre de leurs documents d'urbanisme.

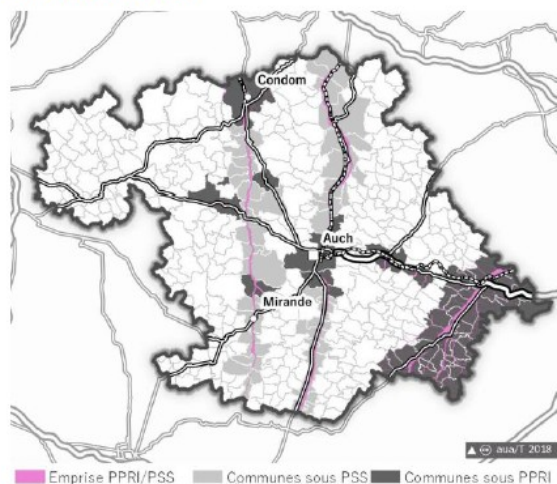
**La MRAe recommande en conséquence et en tant que de besoin, de renforcer les recommandations et les prescriptions relatives à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à la sobriété énergétique afin de rendre plus effectifs les objectifs à prendre en compte dans les documents d'urbanismes locaux.**

## 5.7 Prise en compte des risques naturels

L'inondation est le principal risque naturel sur le territoire. Il est associé à des phénomènes d'érosion et de mouvement de terrain liés à la présence d'argile. Les risques de sismicité sont faibles.

### Dispositifs de prévention des risques naturels

Source : DDT 32 / DDT 31



Le diagnostic indique que la quasi-totalité des communes du département sont concernées par l'aléa inondation. 16 plans de prévention des risques « inondation » (PPRI) sont approuvés et deux sont prescrits. Ainsi un grand nombre de communes, notamment le long de la Baïse ou du Gers ne sont pas aujourd'hui couverts par de tels documents.

Le Plan de Gestion des risques inondation (PGRI) du bassin Adour-Garonne a été approuvé en mars 2022, le rapport se contentant d'indiquer que « le SCoT devra être compatible avec ce document cadre ».

Cette thématique est traduite dans le DOO à travers des prescriptions relativement généralistes (P1.6-8, « [...] en outre, les collectivités locales mettent en œuvre les mesures adéquates afin de prévenir les risques naturels et technologiques connus sur le territoire, en maîtrisant d'une part les aléas [...] et d'autre part les enjeux [...] » ou des prescriptions particulières sur certains sujets (préservation des haies bocagères, limitation de l'imperméabilisation, etc.).

### PPRI au droit du SCoT de Gascogne

Une recommandation relative à l'écoulement des cours d'eau a été intégrée au DOO afin d'informer et sensibiliser les élus sur cette question, qui dépend, selon le projet de SCoT, pour partie uniquement de leur compétence en matière de Gestion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations (GEMAPI).

Le risque inondation est surtout considéré comme un sujet transversal dans le cadre du maintien des fonctionnalités écologiques des cours d'eau (par exemple : Ra1.5-4). Or un SCoT a vocation à intégrer les politiques de prévention des risques à l'aménagement du territoire, particulièrement dans un territoire très exposé sur ce plan. Aussi, le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Adour-Garonne doit être plus précisément décliné dans le SCoT, particulièrement ses orientations relatives la préservation des zones d'expansion de crues, et être transcrit clairement dans le DOO.

L'ensemble de ces mesures doit par ailleurs faire l'objet d'une analyse plus fine des incidences et effets du SCoT sur le risque inondation afin de s'assurer de leur effectivité (le rapport de présentation, dans sa partie « analyse des incidences », traite le sujet en treize lignes).

**La MRAe recommande de traiter le risque inondation comme un enjeu à part entière et de renforcer le cadre des prescriptions pour prévenir voire lutter contre les inondations et d'analyser leurs effets et leur suffisance dans le rapport de présentation. La MRAe recommande de compléter l'analyse de la compatibilité du SCoT avec le PGRI. Ce document a vocation à être pleinement décliné dans les documents d'urbanisme.**