

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale  
de Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration du schéma de  
cohérence territoriale (SCoT) de la communauté de communes du  
Haut-Béarn (Pyrénées-Atlantiques)**

n°MRAe 2024ANA40

Dossier PP-2024-15653

**Porteur du Plan** : Communauté de communes du Haut-Béarn  
**Date de saisine de l'Autorité environnementale** : 18 mars 2024  
**Date de l'avis de l'Agence régionale de santé** : 17 avril 2024

## Préambule

*Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.*

*En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).*

*Conformément au règlement intérieur et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 11 juin 2024 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.*

*Ont participé et délibéré : Annick BONNEVILLE, Jessica MAKOWIAK, Cyril GOMEL, Cédric GHESQUIERES*

*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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.*

*Étaient absents ou excusés : Didier BUREAU, Pierre LEVAVASSEUR, Freddie-Jeanne RICHARD, Elise VILLENEUVE, Patrice GUYOT, Jérôme WABINSKI.*

## I. Contexte et objectifs généraux du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par le projet d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) porté par la communauté de communes du Haut-Béarn (CCHB), dans le département des Pyrénées-Atlantiques.

Le projet de SCoT est soumis à évaluation environnementale au titre de l'article R. 104-7 du Code de l'urbanisme. L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au pétitionnaire, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

La démarche a pour but d'évaluer les incidences du schéma sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser les incidences négatives.

### A. Localisation et contexte des documents en vigueur

Le SCoT est élaboré à l'échelle du périmètre de la communauté de communes du Haut-Béarn, qui regroupe 48 communes et accueille une population de 32 056 habitants (INSEE 2020). Oloron-Sainte-Marie est la ville-centre (10 653 habitants). Parmi les autres communes du territoire, seules six accueillent une population qui dépasse les 1 000 habitants, tout en restant inférieure à 2 000 habitants (Agnos, Arette, Bedous, Lasseube, Ledoux et Ogeu-les-Bains).

Le Haut-Béarn est un territoire à l'interface entre plaine et montagne, dont la topographie est marquée par des vallées alluviales, des espaces de coteaux et la chaîne des Pyrénées. Il possède une identité rurale et montagnarde et entretient des relations de proximité avec les territoires limitrophes de la Haute-Soule et de l'Espagne.

La partie nord du Haut-Béarn se caractérise par une zone de plaine et de collines, le « piémont oloronais » où s'est notamment développée l'agglomération d'Oloron-Sainte-Marie. Le piémont concentre en 2020 près de 80 % de la population intercommunale, dont les interactions sont fortes avec l'agglomération paloise, située à une trentaine de kilomètres d'Oloron-Sainte-Marie. La bonne desserte en infrastructures routières et ferroviaires permet aux habitants de bénéficier d'un haut niveau de services et d'équipements complémentaires, mais également d'accéder aux emplois de l'agglomération de Pau.



Figure 1 (ci-dessus) : Localisation de la communauté de communes du Haut-Béarn (OpenStreetMap)

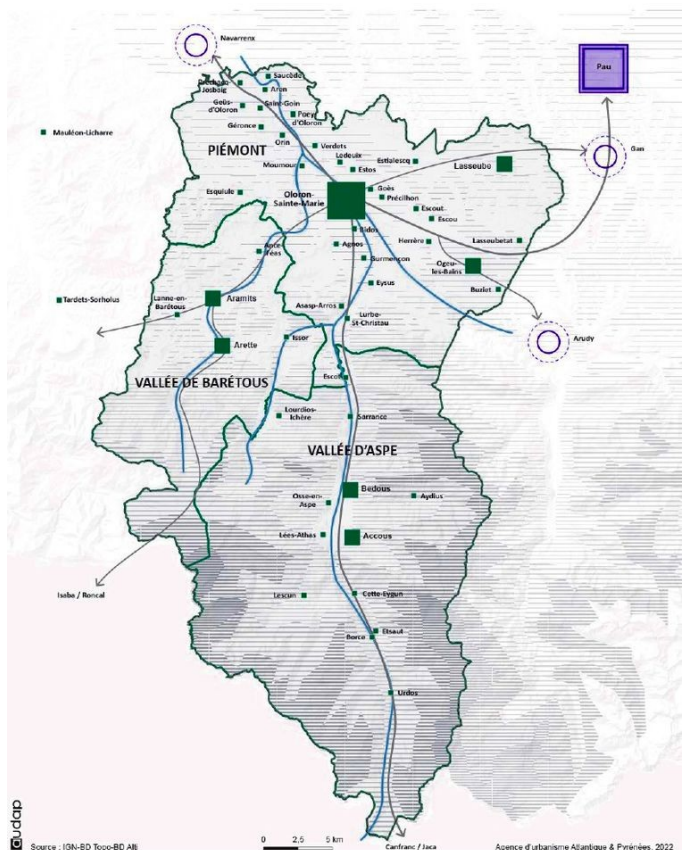


Figure 2 (à droite) : Organisation territoriale de la CCHB (Rapport de présentation - Diagnostic, p.15)

La géographie du Haut-Béarn est marquée au sud par une zone de moyennes et de hautes montagnes à mesure qu'on s'approche de la frontière avec l'Espagne, ciselées selon un axe nord-sud par la vallée de Barétous à l'ouest et la vallée d'Aspe à l'est.

Treize communes sont situées au sein de l'aire d'adhésion du parc national des Pyrénées, qui couvre près de la moitié du territoire du Haut-Béarn. Cinq de ces communes sont au sein de la zone cœur de parc, qui s'étend sur 7 055 hectares.

La CCHB dispose d'un plan climat air, énergie territorial (PCAET) ayant fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 25 octobre 2021<sup>1</sup>. Le rapport ne fait pas état des documents d'urbanisme locaux en vigueur ni du projet de PLUi engagé sur le même périmètre que celui du SCoT.

**La MRAe recommande de compléter le rapport par un état des lieux des documents d'urbanisme locaux existants ou projetés au sein de l'intercommunalité, afin d'appréhender les modalités d'encadrement des droits à construire sur le territoire, et d'évaluer comment les orientations du SCoT pourront être déclinées à l'échelle communale.**

## **B. Articulation avec les documents de rang supérieur**

Le rapport analyse dans un chapitre spécifique le lien de compatibilité du SCoT du Haut-Béarn avec les documents de rangs supérieurs tels que le SRADDET<sup>2</sup> Nouvelle-Aquitaine, le SDAGE<sup>3</sup> Adour-Garonne, le PGRI<sup>4</sup> Adour-Garonne, la charte du parc national des Pyrénées et le schéma régional des carrières en cours d'élaboration.

Il évalue également la compatibilité du SCoT avec les dispositions de la loi Montagne, 22 communes du territoire y étant soumises. La loi Montagne vise un équilibre entre le développement et la protection de la montagne qui se traduit notamment à travers trois principes :

- La préservation des terres agricoles nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, forestières et pastorales ;
- Une extension de l'urbanisation en continuité avec les bourgs, villages ou hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants ;
- La valorisation du patrimoine montagnard.

Concernant le principe de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard introduit par la loi Montagne, la MRAe relève que le dossier de SCoT ne permet pas d'identifier avec précision les sites naturels et les éléments du patrimoine culturel à préserver.

Par ailleurs, même si le projet de SCoT ne comporte aucune unité touristique nouvelle (UTN)<sup>5</sup>, le rapport ne propose pas d'analyse spécifique de l'armature et du fonctionnement touristique en zone de montagne.

**La MRAe recommande de préciser les principes de déclinaison de la loi Montagne, notamment dans le cadre d'un projet partagé de planification du tourisme, pour répondre à un objectif d'équilibre entre le développement et la protection de la montagne, tel que fixé par la loi.**

Treize communes sont situées au sein du périmètre du parc national des Pyrénées, dont la charte fixe les orientations de protection et de valorisation du patrimoine naturel, culturel et paysager, et vise à soutenir l'économie locale dans une perspective de développement durable. Le rapport analyse la compatibilité du projet de SCoT avec les objectifs de protection du patrimoine de la zone cœur de parc, et avec les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable au sein de l'aire d'adhésion. Seules six communes sont adhérentes à la charte du parc, dont trois situées en zone cœur de parc, secteur réglementé selon un décret qui permet par ailleurs de contrôler toute activité. Néanmoins, le dossier ne communique pas les freins à l'adhésion à la charte du parc par l'ensemble des communes du Haut-Béarn situées au sein du périmètre du parc national des Pyrénées.

1 Avis 2021ANA79 du 25 octobre 2021 consultable à l'adresse suivante :

[https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp\\_2021\\_11420\\_pcaet\\_hb\\_64\\_vmee\\_signe.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp_2021_11420_pcaet_hb_64_vmee_signe.pdf)

2 SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

3 SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Le SDAGE Adour-Garonne 2022-2027 a été approuvé le 11 mars 2022.

4 PGRI : plan de gestion des risques d'inondation. Le PGRI Adour-Garonne 2022-2027 a été approuvé le 10 mars 2022.

5 Les unités touristiques nouvelles (UTN) sont une des spécificités de l'urbanisme en zone de montagne. Il s'agit de projets de constructions, d'équipements ou d'aménagements touristiques dont la caractéristique principale est de pouvoir s'implanter sans être soumis au principe d'urbanisation en continuité de la loi montagne, tout en respectant la qualité des sites et les grands équilibres naturels.

## C. Principaux enjeux

La MRAe relève que certains enjeux sont prégnants sur le territoire du Haut-Béarn :

- L'intégration au sein du SCoT des réflexions engagées par les stations de montagne, pour faire évoluer leur modèle vers un tourisme « quatre saisons », dans un contexte de changement climatique et de manque d'enneigement ;
- La prise en compte des conflits d'usage liés à la diversification des activités touristiques et de loisir, au sein de l'espace montagnard et de ses différents composantes, notamment écologiques ;
- La résorption de la vacance et la réhabilitation d'un habitat dégradé au sein du parc de logement ;
- La préservation de la vocation agricole d'espaces supports de productions agricoles diversifiées et de qualité ;
- Le maintien et l'accueil de nouveaux habitants pour faire face à une dynamique de diminution et de vieillissement de la population du Haut-Béarn.

## D. Description du projet territorial

Le projet d'aménagement stratégique du SCoT repose sur deux piliers, la revitalisation de son territoire et la maîtrise de son développement urbain. Il décline cette ambition à travers trois axes :

- Axe 1 : « Revitaliser la ville et les villages, pour répondre aux défis contemporains et aux évolutions des modes de vie » ;
- Axe 2 : « S'appuyer sur le fonctionnement territorial pour adapter la réponse aux besoins de toutes les populations » ;
- Axe 3 : « Développer l'attractivité en s'appuyant sur les paysages, les espaces naturels et agricoles et les activités économiques ».

Le projet de SCoT prévoit l'accueil de 1 250 habitants supplémentaires à horizon 20 ans, par la création de 2 410 nouvelles résidences principales, programmées principalement en extension de l'urbanisation (56 % des constructions, soit 1 350 logements). La construction de 1 060 logements au sein des enveloppes urbaines existantes comprend la mobilisation de 450 logements vacants.

Pour atteindre ces objectifs, le projet de SCoT permet une consommation d'espace de 138 hectares au cours des vingt prochaines années :

- 88 hectares dédiés à la production de logements ;
- 23 hectares affectés à la construction d'équipements, de services ou réseaux induits par la création des nouveaux logements ;
- 17 hectares à vocation d'activités économiques ;
- 10 hectares correspondant à une réserve foncière pour la réalisation de projets intercommunaux d'équipements ou d'infrastructures.

## II. Contenu du dossier, qualité des informations qu'il contient et prise en compte de l'environnement

### A. Remarques générales

Sur la forme, le dossier comporte les éléments attendus au titre du Code de l'urbanisme.

La MRAe relève avec intérêt la qualité de la mise en page du rapport, la présence de chiffres-clés, de synthèses thématiques ainsi que de nombreuses illustrations et cartes qui facilitent l'appréhension du dossier. La formulation claire et synthétique des enjeux, et leur rappel dans le volet « Évaluation environnementale », favorisent l'expression d'un projet de territoire établi en fonction des spécificités du Haut-Béarn.

## B. Qualité de l'évaluation environnementale

### 1. Méthodes de diagnostic, de l'état initial de l'environnement et des perspectives d'évolutions

Le rapport présente les spécificités géographiques et de fonctionnement du Haut-Béarn, dont les trois entités distinctes du piémont oloronais et des systèmes de vallées de Baretous et d'Aspe. Ces trois entités ont été prises en compte dans la définition de l'armature territoriale.

Toutefois, le dossier ne replace pas le territoire du SCoT dans un contexte plus large (à l'échelle du Béarn, des Pyrénées Atlantiques et des autres départements pyrénéens), ce qui ne permet pas de confronter les constats formulés sur le Haut-Béarn aux tendances à l'œuvre au sein des territoires limitrophes.

Le rapport ne fait pas référence à la trame verte et bleue du SRADDET et n'expose pas la méthode d'identification des continuités écologiques à l'échelle du SCoT. Le DOO propose une cartographie de la trame verte et bleue<sup>6</sup> dont la représentation schématique ne favorise pas sa déclinaison à l'échelle des documents d'urbanisme communaux.

Le rapport recense 1 567 zones humides sur le territoire, soit une superficie de 995 hectares, sans toutefois préciser la nature de ces inventaires.

La MRAe considère que la démarche d'identification de la trame verte et bleue du SCoT est insuffisante pour assurer un lien de compatibilité avec les documents d'urbanisme locaux, et notamment le PLUi en cours d'élaboration. Il convient d'expliquer la méthodologie de transposition, à l'échelle territoriale du SCoT, de la trame verte et bleue (TVB) du SRADDET Nouvelle-Aquitaine et des zones humides identifiées dans le cadre de documents de référence (SDAGE, inventaires ponctuels...).

**La MRAe recommande de détailler la caractérisation et la localisation des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques, mais aussi d'exposer la méthode permettant de définir la trame verte et bleue à l'échelle du SCoT.**

Le rapport fait état de deux typologies de paysages, les secteurs « sous pression », correspondant aux paysages subissant des changements importants, et les secteurs « reconnus », pour les paysages représentatifs de l'identité du territoire. Cependant, il ne caractérise pas les spécificités ou les problématiques propres à ces espaces, et ne cartographie que de manière très schématique ces secteurs dans le DOO<sup>7</sup>.

Le DOO intègre la prescription P.3.2.A qui consiste à « Veiller à la protection des secteurs paysagers « sous pressions » et à la préservation des secteurs paysagers « reconnus » distingués dans la trame paysagère et agricole ». Cette disposition cible divers éléments, tels que la ripisylve des cours d'eau, les réseaux de haies, les arbres isolés et autres éléments patrimoniaux, tous identifiés au sein de la charte du parc national des Pyrénées, ou de la charte architecturale et paysagère des Pyrénées Béarnaises. Néanmoins, ces informations ne sont pas intégrées dans l'état initial de l'environnement.

**La MRAe recommande d'inventorier et de localiser les éléments paysagers identifiés comme socle de connaissance au sein des chartes auxquelles le rapport fait référence, et de préciser les inventaires à engager pour compléter ce recensement et favoriser ainsi la préservation du patrimoine paysager du Haut-Béarn.**

**Elle recommande l'ajout d'un atlas cartographique comprenant une carte des sensibilités paysagères, permettant d'identifier les secteurs patrimoniaux et ceux sous pression, ainsi que la carte de la trame verte et bleue du DOO, à des échelles de représentation favorisant leur appropriation par les documents d'urbanisme locaux.**

Concernant la ressource en eau, le dossier indique que 37 communes sur les 48 de l'intercommunalité sont desservies par un système d'assainissement collectif, le territoire communautaire comprenant 38 installations de traitement des eaux usées, dont sept sont à réhabiliter en l'absence de conformité en performance et/ou en équipement. Le rapport permet de confronter les capacités nominales de chaque station aux charges entrantes en 2021. Deux stations (dont celle d'Oloron-Sainte-Marie), par ailleurs non conformes en performance, s'avèrent presque saturées (les charges entrantes atteignant plus de 93 % de leur capacité nominale).

Le diagnostic ne permet pas d'apprécier la capacité des stations d'épuration à traiter des effluents supplémentaires, notamment dans le secteur d'Oloron-Sainte-Marie identifié comme prioritaire en matière de développement urbain.

6 DOO p.45

7 DOO p.52

Le service public d'assainissement non collectif comptabilise 4 353 installations autonomes sur le Haut-Béarn, sans que le rapport ne précise le niveau de conformité de ces dispositifs.

**La MRAe recommande de présenter une analyse de l'aptitude des sols à l'auto-épuration dans les secteurs susceptibles de se développer, ou confrontés à l'accueil d'une population saisonnière. Il convient de faire état des besoins éventuels de mise en conformité des installations d'assainissement individuelles, afin que le projet de SCoT impose aux documents d'urbanisme locaux des mesures visant un maintien voire une amélioration de la qualité de l'eau et des milieux associés dans le cadre de la séquence ERC (éviter-réduire-compenser).**

Le projet de SCoT conditionne les ouvertures à l'urbanisation selon la capacité des systèmes épuratoires (réseaux d'eaux usées, individuels, semi-collectifs, collectifs...) et d'adduction en eau potable (P.3.1.J).

**La MRAe recommande de renforcer la portée de cette orientation en affirmant que le développement de l'urbanisation doit être priorisé dans des secteurs desservis par le réseau d'assainissement collectif. La méthodologie de construction de l'armature territoriale doit favoriser cette orientation, ce qu'il convient de démontrer dans le dossier.**

Le diagnostic précise que les 66 captages d'eau recensés sur le territoire bénéficient de périmètres de protection. Il fait également état d'une étude prospective engagée jusqu'en 2025 pour évaluer les possibilités d'interconnexion, afin de sécuriser la ressource en eau potable dans une perspective de changement climatique. Néanmoins, le dossier ne dresse aucun état des lieux des consommations d'eau sur le territoire, comparées aux volumes produits et autorisés. Le rapport ne permet pas de démontrer la suffisance de la ressource en eau, ni d'identifier les éventuelles tensions. Les pressions supplémentaires induites par la fréquentation touristique (assainissement, eau potable) ne sont en outre pas évoquées, et ne font l'objet d'aucune projection quantifiée tenant compte du changement climatique.

**La MRAe estime nécessaire d'évaluer, à l'échéance du SCoT, les besoins liés à l'évolution de la fréquentation touristique, ainsi que ses incidences sur l'assainissement et les ressources en eau du territoire.**

L'évaluation environnementale du SCoT ne semble pas prendre en compte la ressource en eau comme une composante à part entière de la capacité d'accueil du territoire (tant vis-à-vis de la population résidente que saisonnière). **La MRAe recommande d'approfondir cette question pour doter le territoire d'une vision commune de ses capacités précises à répondre à de nouveaux besoins.**

## **2. Méthodes d'analyse des solutions alternatives et définition de l'armature territoriale**

Le DOO du SCoT propose une armature territoriale qui s'appuie sur trois niveaux (figure 3 page suivante) :

- une polarité structurante organisée autour d'Oloron-Sainte-Marie, la ville-centre, et de six communes de sa première couronne, en continuité urbaine. Le niveau d'équipements et de services de ce pôle lui permet d'exercer un rayonnement à l'échelle du Haut-Béarn, et à celle du Béarn en tant que relais de l'agglomération de Pau ;
- cinq polarités d'équilibre comprenant neuf communes, réparties sur l'ensemble du territoire<sup>8</sup>, assurant un rayonnement à l'échelle de vallées ou de plusieurs communes rurales ;
- des communes rurales (au total 32 communes), dont certaines sont sous influence de polarités externes au territoire (Navarrenx, Arudy...).

Le rapport de présentation ne propose qu'un seul scénario démographique qui fixe comme objectif l'accueil de 1 250 habitants à horizon 20 ans (soit un peu plus de 60 habitants par an). Cette perspective, en s'inscrivant selon le dossier dans la trajectoire démographique des années 2000<sup>9</sup>, a vocation à inverser la tendance de perte de population que connaît le territoire depuis 2014 (- 62 habitants entre 2014 et 2020) selon le dossier.

Le rapport distingue la proportion de logements permettant l'accueil des nouvelles populations (30 % soit 658 logements) de celle (70 %) nécessaire au maintien de la population déjà installée (calcul du point mort<sup>10</sup>). La répartition de la production de logements envisagée dans le cadre du SCoT consiste, selon le dossier, à enrayer la perte d'habitants de ces dernières années, qui concerne surtout les polarités, au

8 Les polarités d'équilibre sont réparties sur le territoire entre Ogeu-les-Bains dans la vallée de l'Escou, Lasseube dans les coteaux du Jurançonnais, Arette – Aramits dans la vallée de Barétous et Accous – Bedous dans la vallée d'Aspe (ces quatre communes fonctionnent en complémentarité), Préchacq-Josbaig, Geüs d'Oloron et Saint-Goin dans la vallée de Josbaig (ces trois communes fonctionnent en réseau).

9 Données INSEE : + 97 habitants par an entre 1999 et 2009, + 75 habitants par an entre 2009 et 2014.

10 En matière d'habitat, le point mort correspond au nombre de logements qu'il est nécessaire de construire pour maintenir la population déjà présente sur le territoire en tenant compte du phénomène de desserrement des ménages, du renouvellement du parc de logements et de l'évolution des résidences secondaires et des logements vacants.

bénéfice des communes rurales. Les deux tiers des logements sont ainsi programmés au sein des six polarités de l'armature urbaine, le pôle structurant accueillant 43 % de l'objectif de production de logements (soit 1 040 logements) répartis pour moitié sur la ville-centre d'Oloron-Sainte-Marie.

Le SCoT ne propose cependant pas de clé de répartition permettant d'encadrer de manière plus précise les objectifs de production de logements au sein d'un même niveau d'armature territoriale, et ne précise pas si une répartition uniforme de la construction de logements neufs est cohérente avec les besoins et les capacités du territoire.

**Le MRAe recommande de préciser les objectifs de production de logements au sein de chaque polarité, en analysant notamment, en fonction du contexte local, si des objectifs différenciés doivent être envisagés au sein des communes d'une même polarité.**

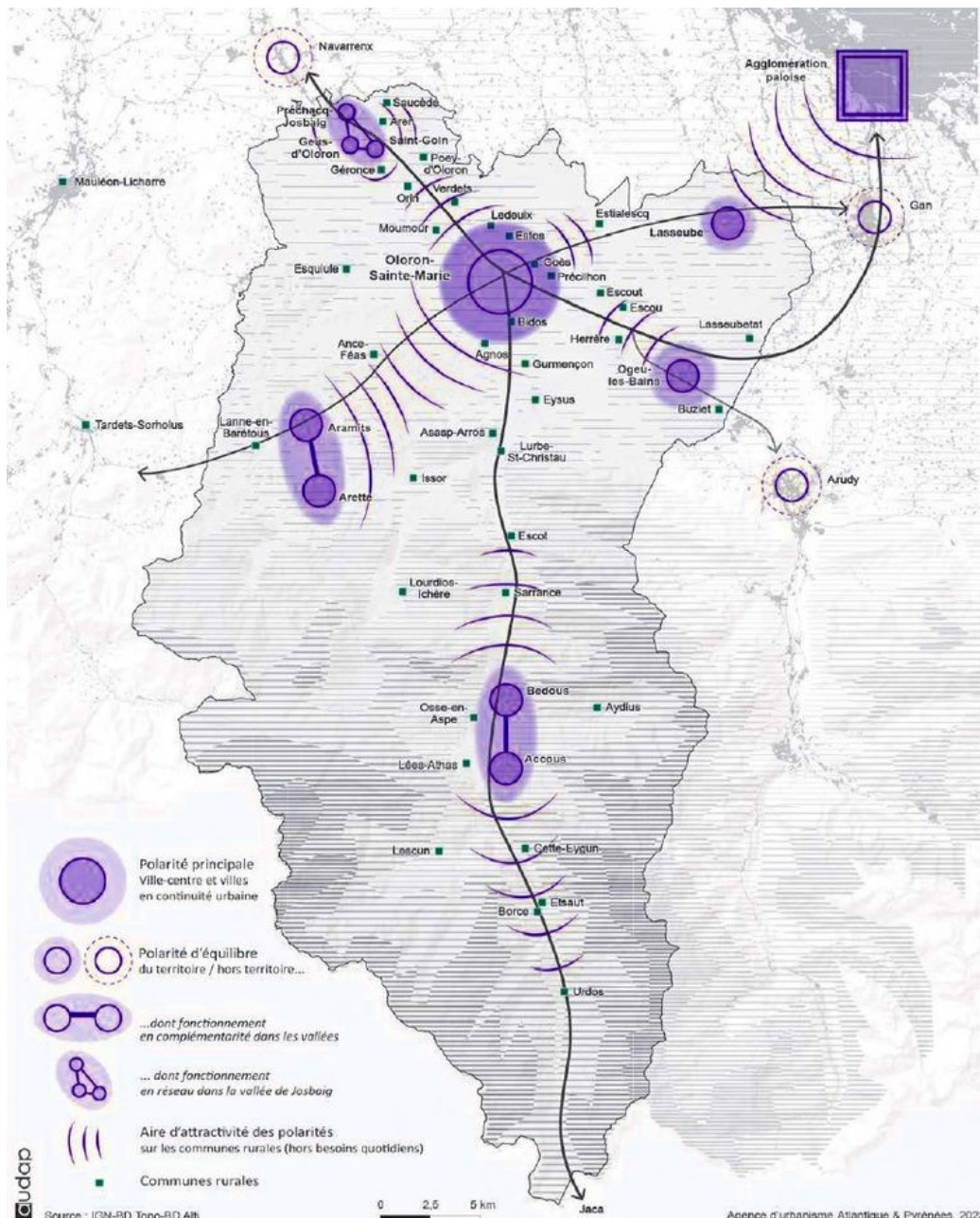


Figure 3: Armature territoriale du SCoT Haut-Béarn (Rapport de présentation - Diagnostic, p.138)

La MRAe relève avec intérêt que l'objectif de production de logements ne cible que les résidences principales, pour éviter de gonfler artificiellement la production globale de logements et alimenter ainsi la vacance. En se donnant un objectif de production uniquement en résidences principales, le rapport précise que le SCoT fait le choix d'augmenter la tension et de favoriser ainsi la reconquête du parc vacant, comme celui des résidences secondaires.

En 2020, le parc de logements comptabilise en effet une proportion importante de résidences secondaires (3 346 logements soit 16,5 % du parc), ce taux atteignant 50 % en vallée d'Aspe et 40 % en vallée de Barétous.

Le taux de logements vacants atteint 9,1 % du parc en 2020 (soit 1 846 logements), 79 % des logements vacants étant localisés dans le piémont oloronais, et notamment dans la ville d'Oloron-Sainte-Marie (45 % du parc de logements vacants, soit 12 % des logements d'Oloron-Sainte-Marie). Selon l'étude de définition des parcours résidentiels du Haut Béarn menée en 2022, **la quantité de logements vacants s'explique surtout par la sur-production de logements au regard de la dynamique démographique négative du territoire**. Le dossier n'explique pas comment le projet de SCOT évitera que cette tendance ne se poursuive si la baisse de population perdurait.

Selon le dossier, la vacance tient aussi de l'ancienneté des logements, entraînant leur vétusté, leur dégradation et in fine leur sortie du marché immobilier. Le parc de logements est en effet décrit comme vieillissant et dégradé, 900 logements étant identifiés comme potentiellement indignes, soit 6,3 % du parc résidentiel (contre 3,9 % à l'échelle départementale)

Le projet de SCoT fixe comme objectif de résorption de la vacance la remobilisation de 450 logements d'ici 2040 :

- 270 logements vacants dans la polarité structurante ;
- 80 logements dans les pôles d'équilibre ;
- 100 logements dans les communes rurales.

### 3. Qualité de la démarche d'évitement-réduction-compensation (ERC)

La méthode d'analyse des incidences du projet de SCoT sur l'environnement et les mesures ERC mises en œuvre sont exposées de manière claire et pédagogique au sein du volet « Évaluation environnementale ».

Le rapport propose une évaluation des incidences du projet d'aménagement stratégique et des dispositions du DOO sur les grands enjeux environnementaux du territoire<sup>11</sup>, mais aussi une analyse des effets cumulés du projet de SCoT sur l'ensemble des thématiques environnementales<sup>12</sup>.

La MRAe relève avec intérêt que l'évaluation proposée fait le lien avec les enseignements du diagnostic et de l'état initial de l'environnement, dont un rappel est proposé sous forme de chiffres clés, ainsi qu'à travers la méthode AFOM<sup>13</sup>. Les enjeux sont confrontés aux perspectives d'évolution du territoire, et systématiquement cartographiés, ce qui permet d'évaluer les incidences de l'armature territoriale sur chaque thématique environnementale. L'analyse des effets cumulés du projet de SCoT, présentée de manière pédagogique sous forme de questions évaluatives, facilite l'appréhension des différentes problématiques par le public. Le rapport expose enfin, dans une démarche itérative, les prescriptions proposées dans le DOO pour atténuer des effets négatifs du projet de SCoT.

**La MRAe recommande que certaines dispositions du DOO s'accompagnent d'exemples de traduction réglementaire pour favoriser leur déclinaison au sein des documents d'urbanisme locaux.** C'est notamment le cas de prescriptions visant à protéger les réservoirs de biodiversité (P.3.1.A, P.3.1.B) ou favorisant la préservation et la mise en valeur des espaces naturels « supports » des continuités écologiques (P.3.1.E, P.3.1.D, P.3.1.F). A défaut, le SCOT ne saurait garantir la maîtrise des impacts sur l'environnement.

### 4. Le suivi du SCoT

Le dossier propose des indicateurs permettant d'assurer un suivi de l'évolution des impacts de la mise en œuvre du SCoT sur le territoire, en précisant utilement les sources de données utilisées, les objectifs poursuivis et les fréquences de suivi. Il convient néanmoins de compléter le tableau des indicateurs de suivi du SCoT par un état initial des données afin de permettre au protocole de suivi d'être mesurable.

11 Rapport de présentation – Évaluation environnementale, p.7 à 18.

12 Rapport de présentation – Évaluation environnementale, p.19 à 56.

13 Description sous forme « d'atouts – faiblesses – opportunités – menaces ».



### III. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT

#### A. Consommation d'espace

La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) s'élève à 204 hectares sur la période 2011-2021 comprenant 19 hectares consommés au titre de la réouverture de la ligne ferroviaire Pau – Canfranc que le rapport propose de déduire. Une analyse de la consommation d'espace sur une période plus récente (2013-2023), estimée à 180 hectares, confirme cette tendance.

Le rapport précise que la consommation d'espaces s'est majoritairement faite au détriment des espaces agricoles (80 % des espaces consommés) et notamment des prairies (62 % de la consommation d'espaces). La répartition de l'analyse selon l'armature urbaine montre une consommation d'espaces qui s'est principalement opérée au sein des communes rurales (53 %) :

- 45 hectares consommés dans la polarité structurante ;
- 50 hectares consommés dans les polarités d'équilibre ;
- 109 hectares consommés dans les communes rurales.

L'article L. 141-3 du Code de l'urbanisme prévoit que « le PAS fixe, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation ». Le projet de SCoT a tout d'abord fixé un objectif de réduction globale de la consommation d'espaces NAF à l'horizon 2031 de 50 % par rapport aux dix années passées (soit 92,5 hectares sur la période 2021-2031), puis une réduction à nouveau de 50 % par rapport à la consommation envisagée entre 2021 et 2031 (soit 46,25 ha à horizon 2041), pour s'inscrire dans la trajectoire du zéro artificialisation nette (ZAN) à horizon 2050. Le projet de SCoT fixe ainsi une perspective de consommation d'espaces de 138 hectares pour les vingt prochaines années.

Afin d'intégrer les réflexions engagées dans le cadre de la révision du SRADDET Nouvelle-Aquitaine, qui portent sur un objectif de réduction de consommation d'espace de l'ordre de 54,5 % pour la période 2021-2031, le PAS du Haut-Béarn a d'ores et déjà actualisé ses objectifs décennaux de consommation d'espace :

- 2021-2031 : 84 hectares (soit 54,5 % de 185 hectares) ;
- 2031-2041 : 54 hectares (138 ha – 84 ha).

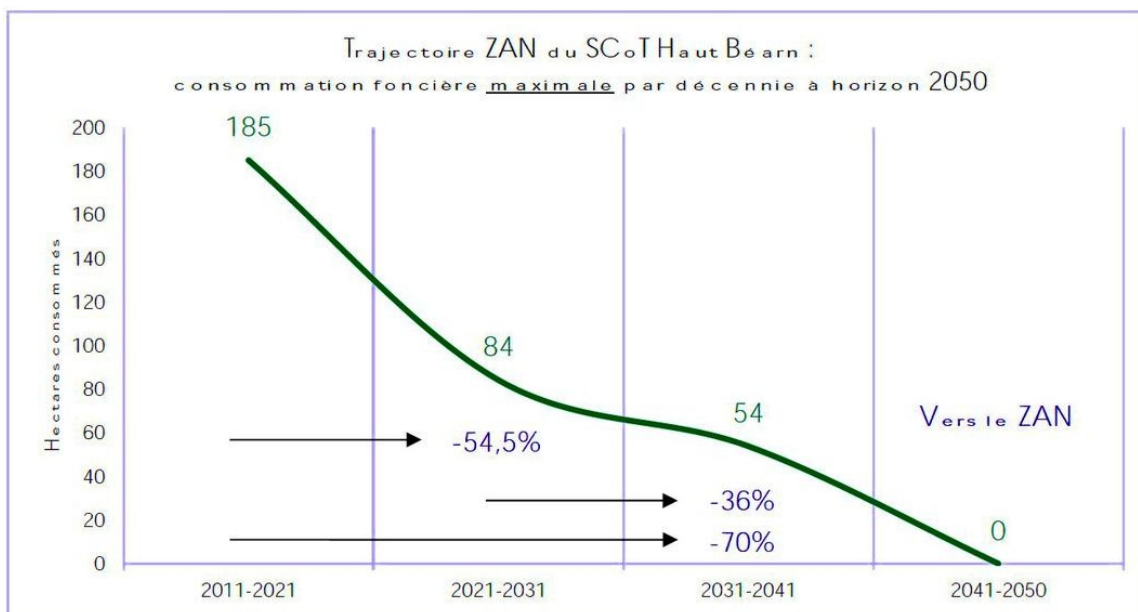


Figure 4: Trajectoire ZAN du SCoT Haut-Béarn (Rapport de présentation - Consommation d'espaces, p.29)

Le rapport s'appuie sur le bilan de la consommation foncière des vingt dernières années pour évaluer à 80 % la part du résidentiel, soit 111 hectares sur les objectifs de consommation d'espace fixés par le SCoT.

Le projet de SCoT fixe des objectifs de densité hiérarchisés selon l'armature territoriale<sup>14</sup> qui, rapportés aux objectifs de production de logement en extension des enveloppes urbaines, permettent de déterminer la consommation d'espaces dédiée au logement (88 hectares). Le rapport affecte les 23 hectares restants du foncier à vocation résidentielle aux besoins du territoire en matière d'équipements ou de services.

La densité moyenne du projet de SCoT est de l'ordre de 15 logements par hectare<sup>15</sup>. Le dossier ne propose cependant pas d'état des lieux des densités en vigueur sur le territoire pour évaluer si les objectifs de densités proposés sont pertinents et suffisamment ambitieux.

Le diagnostic territorial évalue les besoins liés aux activités économiques à un hectare par an. Le projet de SCoT limite cependant à 17 hectares la consommation d'espace à vocation économique afin d'intégrer une réserve foncière de 10 hectares, mutualisés à l'échelle intercommunale du Haut-Béarn, pour la réalisation de projets d'équipements et d'infrastructures d'intérêt communautaire.

Les perspectives de consommation foncière fixées par le SCoT du Haut-Béarn se répartissent ainsi :

- 88 hectares pour l'habitat ;
- 23 hectares pour des équipements ou services liés à la construction de nouveaux logements ;
- 17 hectares pour les activités économiques ;
- 10 hectares de réserve foncière pour des projets d'intérêt communautaire.

		Objectif de production de logements			Objectifs de consommation d'espace à vocation résidentielle		
		Production de logements	Nombre de logements vacants à remobiliser	Nombre de logements à produire en extension (56 % max)	Objectifs de densité (logts/ha)	Conso d'espace pour l'habitat (ha)	Conso d'espace équipements / services (ha)
Polarité structurante	Oloron-Sainte-Marie	520	270	291	40	7,3	2,3
	Autres communes pôle structurant	520		291	20	14,6	
Polarités d'équilibre		570	80	319	15	21,3	9,2
Communes rurales		800	100	448	10	44,8	11,5
<b>TOTAL</b>		<b>2410 logts</b>	<b>450 logts</b>	<b>1350 logts</b>	<b>15 logts/ha</b>	<b>88 ha</b>	<b>23 ha</b>

Pour répondre à un objectif de revitalisation des cœurs de villes/villages, la prescription P.2.1.C du DOO vise à mobiliser en priorité le bâti existant et les espaces résiduels des enveloppes urbaines (dents creuses, friches, division parcellaire...). Le développement urbain est ainsi privilégié au sein du tissu existant, en priorité dans les cœurs de villes/villages, puis dans le reste du tissu constitué de l'enveloppe urbaine et en dernier lieu, au sein de secteurs spécifiques<sup>16</sup>. La MRAe note également avec intérêt que le DOO fixe des critères de justification des extensions urbaines (P.2.1.D et P.2.1.E).

La MRAe considère cependant que la prescription P.2.3.C du DOO, qui fixe à 44 % la proportion de logements à produire en renouvellement urbain<sup>17</sup>, induit une construction de 56 % des logements en extension urbaine, en contradiction avec l'ambition du SCoT privilégiant la production de logements au sein des enveloppes urbaines existantes.

14 Objectifs de densité de l'armature territoriale du Haut-Béarn :

- Oloron-Sainte-Marie : 40 logements par hectare ;
- Autres communes de la polarité structurante : 20 à 25 logements par hectare ;
- Pôles d'équilibre : 15 à 20 logements par hectare ;
- Communes rurales : 10 à 15 logements par hectare.

15 Le dossier propose un calcul erroné de la densité moyenne de 21 logements/ha (Rapport de présentation – Consommation d'espaces, p.24-25) : 1350 logements prévus en extension urbaine sur 88 ha = 15 lgt/ha.

16 Le DOO (P.2.1.B) prescrit l'identification et la délimitation, au sein des enveloppes urbaines, de secteurs dit « spécifiques », dans le sens où la capacité des réseaux (assainissement, eaux pluviales, eau potable...) est jugée insuffisante pour l'accueil de nouvelles populations, ou la présence de risques ne permet pas (ou conditionne) l'implantation de nouvelles populations. Le DOO conditionne l'urbanisation de ces secteurs spécifiques (P.2.1.C) après intervention sur les facteurs limitants, si les secteurs en cœur de ville ou au sein du tissu constitué ne permettent pas de répondre à l'ensemble des besoins de développement urbain.

17 Changement de destination des logements, remise sur le marché de logements, utilisation de friches, utilisation des dents creuses...

**La MRAe recommande de réinterroger les objectifs de densification des enveloppes existantes, pour limiter une production de logements que le projet de SCoT identifie majoritairement en extension de l'urbanisation.**

La démarche mise en œuvre dans le cadre du SCoT du Haut-Béarn semble dimensionner son projet de territoire en considérant que le cadre fixé par le SRADDET et la loi « Climat et résilience » lui octroie une enveloppe de droits à consommer. La MRAe rappelle que c'est au projet de développement territorial de déterminer les besoins en matière de consommation d'espace, ces perspectives pouvant être inférieures à celles fixées par le cadre régional ou national.

## **B. Prise en compte des incidences sur les paysages et les milieux naturels**

De nombreux sites d'inventaires, ou faisant l'objet de mesures de protection, reflètent la richesse des milieux naturels présents sur le Haut-Béarn. La diversité des habitats naturels permet au territoire d'être un lieu de vie pour des espèces emblématiques telles que l'Ours brun, le Desman des Pyrénées, le Grand-duc d'Europe, le Vautour fauve ou la Rosalie des Alpes. Le réseau hydrographique dense, structuré autour de trois gaves majeurs (Gaves d'Ossau, d'Aspe et d'Oléron) offre des milieux aquatiques favorables à la présence d'espèces telles que le Saumon Atlantique ou l'Écrevisse à pattes blanches.

Le patrimoine naturel, bâti et paysager du Haut-Béarn comprend notamment :

- 14 sites Natura 2000 (11 zones spéciales de conservation désignées au titre de la Directive « Habitat – Faune – Flore » et trois zones de protection spéciale, désignées au titre de la Directive « Oiseaux ») ;
- 24 zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I et 8 ZNIEFF de type II ;
- le parc national des Pyrénées qui s'étend sur treize communes, dont cinq en cœur de parc ;
- trois espaces naturels sensibles ;
- 22 monuments historiques protégés ;
- deux sites classés et treize sites inscrits ;
- un site patrimonial remarquable sur la commune d'Oloron-Sainte-Marie.

Parmi les faiblesses du territoire, le rapport identifie l'urbanisation diffuse comme participant au mitage du paysage. La MRAe note avec intérêt que la prescription P.3.2.I du DOO, spécifiant que « les bâtiments agricoles situés dans le tissu urbain constitué peuvent faire l'objet d'un changement d'usage à des fins d'habitation, tout en garantissant le bon fonctionnement des activités agricoles », permet de réduire les incidences du mitage sur le paysage. Le projet de SCoT reste cependant imprécis quant aux possibilités de changement de destination en dehors des secteurs urbanisés.

Le DOO invite, sous forme de recommandation (R.3.1.B), à réaliser des inventaires de zones humides, sur les zones ouvertes à l'urbanisation, à l'occasion de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanismes locaux, selon la méthodologie préconisée par l'Agence de l'eau Adour-Garonne.

**La MRAe rappelle que les recommandations d'un DOO ne revêtent qu'un caractère incitatif et recommande que le SCoT demande des inventaires et des mesures de préservation complémentaires des zones humides dans le cadre des documents d'urbanisme locaux.**

Le dossier comporte l'analyse des incidences du projet de SCoT sur les sites Natura 2000. Il affirme que les mesures prescrites dans le DOO permettent d'éviter toute incidence négative notable sur ces périmètres de protection. **La MRAe considère qu'en l'absence de justifications suffisantes cette conclusion mérite d'être réinterrogée.**

Un des objectifs du DOO consiste à « Adapter et déployer le modèle quatre saisons aux stations d'altitude » (P.3.3.A). Le rapport précise que le projet de SCoT souhaite à cet effet implanter une offre touristique et de loisirs complémentaire, tout en portant une attention particulière aux paysages, aux milieux naturels et à la biodiversité.

La prescription P.3.3.C conditionne ainsi le développement et l'ouverture de sites d'activités de loisirs en favorisant le recours à des aménagements réversibles et perméables, dans le respect des enjeux écologiques et paysagers. Il recommande d'encadrer la fréquentation des réservoirs et corridors de biodiversité (circuits balisés, gestion des déchets, des stationnements...), et de mettre en place des actions de sensibilisation, d'information et de valorisation de la richesse écologique des sites touristiques (R.3.3.A). Pour limiter les risques de conflits d'usage, le DOO préconise de conforter et d'améliorer la signalétique dédiée à la découverte et à la protection du patrimoine local (naturel, paysager, architectural) (P.3.3.D). Il recommande également l'entretien du réseau de sentiers et la réouverture de sentiers communaux, ainsi que le maintien ou l'implantation de haies champêtres à proximité (R.3.3.B).

Le projet de SCoT ne semble pas prendre en compte l'ensemble des composantes de l'espace montagnard (pastoralisme, sylviculture, tourisme, activités sportives, habitats naturels, ...) que le diagnostic identifie comme sujettes à un risque de conflit d'usage compte tenu de la diversité des activités touristiques et de loisir. Le rapport ne recense pas les infrastructures touristiques existantes ou en projet sur le territoire, et ne permet pas d'appréhender la stratégie envisagée par le Haut-Béarn en matière de développement touristique.

Le caractère peu prescriptif de certaines orientations du DOO et les incidences potentielles de prescriptions telles que la création de circuits balisés, de stationnements ou d'aménagements, bien que réversibles, pourraient avoir des effets contraires à l'objectif de conservation des sites naturels dans lesquels ils s'inscrivent.

Les stations d'altitude sont localisées au sein de sites Natura 2000 désignés à la fois au titre des Directives « Oiseaux » et « Habitats – Faune – Flore ». Concernant les incidences de l'activité touristique, la MRAe estime qu'il est indispensable de disposer de projections relatives à l'augmentation de la population saisonnière attendue, et de démontrer qu'elle est compatible avec la préservation des milieux sensibles du territoire, l'absence de perturbation des espèces d'intérêt communautaire et la gestion à long terme des ressources.

**La MRAe recommande de compléter le rapport en précisant le projet de développement touristique du Haut-Béarn, confronté notamment à une analyse plus fine de la sensibilité écologique et paysagère des secteurs de montagne.** Cette évaluation est indispensable pour préciser et renforcer les dispositions s'imposant aux documents d'urbanisme afin de concilier le développement d'une nouvelle offre touristique avec la préservation à un niveau suffisant des enjeux liés au réseau Natura 2000. La MRAe rappelle que le Code de l'environnement (article L. 414-4 VI) exige de lever toute ambiguïté portant sur le risque d'incidences notables en amont de l'approbation du plan.

## C. Prise en compte des incidences liées aux activités

### 1. Activités économiques

Le développement commercial, principalement concentré ces dernières décennies dans les zones périphériques à la rocade oloronaise, est entré en concurrence avec le tissu commercial historique du centre-ville d'Oloron-Sainte-Marie et des cœurs de village. Pour inverser cette tendance, le projet de SCoT fixe comme premier axe du PAS la revitalisation des cœurs de villes/villages, identifiés comme lieux privilégiés du développement commercial.

Cette ambition se traduit au sein du document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL) par des mesures consistant à exclure la création de nouvelles polarités commerciales sur le territoire. Sept zones périphériques existantes ne peuvent en effet se développer que dans des proportions limitées (10 % de la surface de vente) ou en conditionnant l'implantation de nouvelles constructions commerciales sur du foncier déjà consommé, dans le cadre d'opérations de requalifications (locaux vacants) ou de rénovation urbaine visant à densifier le bâti.

La station de haute altitude de la Pierre-Saint-Martin est également retenue comme localisation préférentielle afin de conforter son rayonnement commercial et touristique, en y autorisant de nouvelles implantations commerciales allant jusqu'à 1 500 m<sup>2</sup>.

## 2. Activité agricole

L'agriculture s'étend en 2020 sur près de 24 000 hectares, soit 22 % du territoire intercommunal. Elle se caractérise par des productions diversifiées et de qualité, reconnues par des appellations d'origine contrôlée (AOC) ou des indications géographiques protégées (IGP) telles que le fromage Ossau-Iraty, le jambon de Bayonne ou l'agneau de lait des Pyrénées. L'agropastoralisme est une pratique spécifique aux espaces de montagne qui présente aussi un intérêt patrimonial et paysager en tant que rempart à la dynamique d'enfrichement qui touche ces secteurs.

Le DOO propose différentes mesures en faveur du maintien de l'activité agricole sur le territoire :

- la protection du foncier agricole (P.3.2.F), par la mise en œuvre d'outils de sécurisation tels que la zone agricole protégée (ZAP) ou le périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PPEANP) ;
- l'actualisation du diagnostic agricole pour accompagner une politique agricole locale (P.3.2.K) qui intègre notamment une réflexion sur les espaces agricoles à identifier comme stratégiques pour l'implantation de nouveaux agriculteurs, notamment au regard de la qualité agronomique des terres ;
- la définition d'outils permettant de valoriser les espaces agricoles afin qu'ils participent à l'enrichissement de la trame verte.

La MRAe considère que l'actualisation du diagnostic agricole aurait dû être engagée dans le cadre de l'élaboration du SCoT, afin de définir une politique agricole locale à décliner au sein des documents d'urbanisme.

### D. Prise en compte des risques et des nuisances

Le dossier fait ressortir les enjeux du territoire en matière de risques naturels et industriels, le Haut-Béarn étant principalement exposé au risque inondation, 17 plans de prévention encadrent ce type de risque. Il est également exposé à des mouvements de terrain ponctuels (glissements de terrain, chutes de blocs et éboulements, coulées de boues, effondrements et érosions des berges) ainsi qu'au risque d'avalanches dans la partie montagneuse.

Le diagnostic présente un état des lieux des risques identifiés et expose les plans de prévention qui couvrent le territoire.

Le DOO (P.3.1.R) rappelle en premier lieu la nécessité pour les documents d'urbanisme de prendre en compte ces plans et d'interdire l'ouverture à l'urbanisation dans les zones soumises à un aléa fort ou très fort (risque retrait gonflement des argiles, inondation, mouvement de terrain en montagne...).

Il affirme également la nécessité d'anticiper l'évolution des aléas liés au changement climatique, et demande de préciser au sein des documents d'urbanisme la stratégie globale d'adaptation aux risques présents et futurs, induits par le changement climatique, et de proposer une traduction réglementaire (telle que des dispositions de végétalisation, de constructions bioclimatiques, de délimitation des zones vulnérables...).

**La MRAe recommande d'approfondir la démarche de hiérarchisation des risques dès le stade d'élaboration du SCoT. Il convient notamment d'identifier, sur la base des différentes cartes de risques présentées dans le diagnostic, les secteurs présentant le plus d'enjeux, soit au regard de leur vulnérabilité particulière à un ou plusieurs risques cumulés, soit en tant que zones devant être préservées par précaution de l'artificialisation.**

### E. Mise en œuvre de la transition énergétique et développement des énergies renouvelables

Le Haut-Béarn est un territoire qui produit l'équivalent de 64 % de sa consommation d'énergie par de l'énergie renouvelable, en majeure partie grâce à l'hydroélectricité. La densité du réseau hydrographique, combinée à la topographie des cours d'eau, ont en effet permis le déploiement de 24 centrales hydroélectriques, principalement localisées sur le gave d'Aspe et le gave d'Oléron. En 2017, elles assurent une production de 375 GWh, soit près de la moitié de la consommation énergétique du territoire (805 GWh).

Le PCAET souligne néanmoins la nécessité de diversifier les sources de production d'énergie renouvelable. Compte-tenu d'une occupation des sols principalement forestière (49 % des espaces, soit près de 52 000 ha), le Haut-Béarn bénéficie d'une importante ressource de biomasse. Selon l'AREC, 69 % du gisement de bois d'œuvre peut encore être mobilisé et 59 % du bois-industrie et bois-énergie, la production potentielle de chaleur à partir de bois-énergie étant estimée à 341 GWh/an.

Le photovoltaïque est décrit comme sous-développé, il ne représente que 3,1 GWh de production d'énergie. Pour remédier à ce constat, le DOO préconise de développer l'énergie photovoltaïque et thermique sur les toitures existantes ou aménagées (P.3.4.B). Il prescrit également (P.3.4.C) de développer en priorité des centrales solaires photovoltaïques au sol sur des espaces déjà artificialisés ou dégradés, et d'implanter des ombrières photovoltaïques sur les parkings de taille significative, hormis sur ceux où la plantation d'espaces végétalisés est l'option la plus pertinente au regard des enjeux d'îlots de fraîcheur.

Le DOO précise qu'il convient de veiller à une répartition stratégique et équilibrée des centrales solaires photovoltaïques au sol dans le respect des enjeux écologiques et paysagers, sans que le dossier ne propose une méthode d'identification des secteurs favorables au développement du photovoltaïque, en recensant par exemple les espaces anthropisés, et en tenant compte des sensibilités du territoire en matière de paysage ou de biodiversité.

**La MRAe recommande de fixer dans le projet de SCoT les conditions d'accueil des installations d'énergie renouvelable, et d'évaluer les potentiels théoriques de production d'énergie associés.**

La MRAe relève avec intérêt que le projet de SCoT propose d'identifier les secteurs les plus riches en matière de stockage du carbone, à travers un diagnostic à engager préalablement à l'élaboration des documents d'urbanisme locaux (P.3.1.C), afin de mettre en place des mesures permettant de préserver ces secteurs en veillant notamment à la bonne gestion des prairies, des forêts et des zones humides du territoire.

#### **IV. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale de l'Autorité environnementale**

Le projet de SCoT de la communauté de communes du Haut-Béarn vise à encadrer le développement de son territoire à l'horizon 2040. Il prévoit l'accueil de 1 250 habitants supplémentaires, la construction de 2 410 logements et la mobilisation de 138 hectares en extension.

Le dossier présenté traduit l'effort de la collectivité pour intégrer la démarche d'évaluation environnementale dans le cadre de l'élaboration du document, et s'appuie sur un diagnostic clair et accessible qui fait ressortir les principaux enjeux du territoire. Le projet de SCoT mobilise ainsi différents leviers pour répondre à son ambition de revitaliser les cœurs de villes et villages.

Cependant, certains sujets majeurs sont insuffisamment traités alors que l'échelle territoriale du SCoT s'avère pertinente pour engager des réflexions participant par exemple à la définition d'un projet de développement touristique ou agricole.

Les problématiques spécifiques aux secteurs de montagne sont à préciser, notamment en matière d'incidences sur les sites Natura 2000. Il convient de les appréhender dans une démarche de réduction des incidences liées aux conflits d'usage entre les différentes composantes de l'espace montagnard, notamment dans un contexte de diversification de l'offre touristique et de loisirs.

Les objectifs de réduction de la consommation d'espace s'inscrivent dans la trajectoire fixée au niveau régional et national, mais ces besoins semblent pouvoir être davantage optimisés dans une démarche privilégiant la densification des enveloppes urbaines.

Le document d'orientation et d'objectif contient des prescriptions d'ordre stratégique ou généraliste, dont l'absence de mesures territorialisées ou plus opérationnelles ne favorisent pas la déclinaison des ambitions du SCoT dans les documents d'urbanisme locaux. Des compléments à caractère opposable sont notamment attendus concernant la définition de la trame verte et bleue, ou les modalités de répartition de la production de logements au sein d'un même niveau de l'armature territoriale.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis. Les réponses apportées ont vocation à être prises en compte dans le dossier et son résumé non technique.

A Bordeaux, le 11 juin 2024

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,  
la présidente de la MRAe

**Signé**

Annick Bonneville