



**PRÉFET  
DES PYRÉNÉES-  
ATLANTIQUES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction départementale  
des territoires et de la mer  
Délégation Territoriale Béarn**

Affaire suivie par Emilie LABORDE  
Déléguée territoriale adjointe  
Tél : 05 59 80 87 35  
Mél : emilie.laborde@pyrenees-atlantiques.gouv.fr

## **AVIS DE L'ÉTAT**

### **ANNEXE TECHNIQUE À L'AVIS DES SERVICES DE L'ÉTAT**

## **PROJET DE**

## **SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE DU HAUT-BÉARN**

**ARRÊTÉ LE 7 MARS 2024**

## **COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU HAUT BÉARN**

**Juin 2024**

## Sommaire

1- Synthèse de l'avis de l'État.....	3
1.1- Points forts.....	3
1.2- Observations à prendre en compte pour conforter l'assise juridique du SCOT.....	4
1.3- Analyse de la compatibilité avec les documents, plans et programmes de rang supérieur.....	4
1.3.1- Loi Montagne.....	4
1.3.2- SRADDET.....	4
1.3.3- Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Adour-Garonne (SDAGE) 2022-2027.....	5
1.3.4- Plan d'Exposition au Bruit (PEB) – Aéroport d'Herrère.....	5
2- Complétude du dossier.....	5
2.1- Projet d'aménagement stratégique (PAS).....	5
2.2- Document d'orientation et d'objectifs (DOO).....	6
2.3- Document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL).....	7
2.4- Annexes.....	7
2.4.1- Le résumé non technique.....	8
2.4.2- Le diagnostic territorial.....	8
2.4.3- L'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.....	8
2.4.4- L'état initial de l'environnement.....	9
2.4.5- Le rapport de justification des choix.....	9
2.4.6- Les modalités de mise en œuvre du SCOT.....	10
3- Avis sur les orientations thématiques du SCOT.....	11
3.1- Sur l'enjeu de revitalisation d'Oloron-Sainte-Marie et des centres-bourgs, l'armature urbaine et le modèle de développement proposé.....	11
3.2- Sur la protection des populations.....	12
3.3- Sur les mobilités.....	12
3.4- Sur l'enjeu de construire une politique de l'habitat.....	13
3.5- Sur la prise en compte des enjeux liés à l'agriculture et au pastoralisme.....	14
3.6- Sur l'enjeu des transitions écologique et énergétique.....	15
3.7- Sur la préservation des milieux naturels et de la ressource en eau.....	15
4- En conclusion.....	16

# 1- Synthèse de l'avis de l'État

## 1.1- Points forts

Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Haut-Béarn porte un projet de croissance mesuré, centré sur la revitalisation des polarités qui structurent le territoire et sur le réinvestissement des centres ville/villages. Il pose les principes d'un développement urbain maîtrisé, d'un modèle d'aménagement renouvelé qui s'inscrit pleinement dans les objectifs de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers qu'il investit comme un atout au service de l'attractivité territoriale et comme autant de ressources à valoriser.

Le Projet d'aménagement stratégique (PAS) répond aux enjeux mis en avant par l'ensemble des diagnostics et fixe une ambition politique globale, transversale, à même d'orienter le développement du Haut Béarn sur les vingt prochaines années.

L'État souligne particulièrement les mesures prises par le SCOT pour encadrer la définition du tissu urbain, le modèle de développement urbain et commercial. La traduction proposée est opérationnelle, l'ambition d'un développement maîtrisé est forte. Le SCOT apporte des orientations intéressantes en matière d'habitat, de préservation de la ressource en eau, de prise en compte des enjeux agricoles et de préservation des milieux naturels.

Le projet porte notamment :

- l'obligation de produire 44 % minimum des besoins en logements sans consommation d'espaces agricoles, naturels ou forestiers, et la remobilisation de 25 % du parc de logements vacants pour participer de cette production,
- un cadrage fort pour stopper le développement commercial de périphérie, conforter les cœurs de vill(ag)es et accompagner l'évolution de l'offre existante,
- l'obligation de justifier toute extension de zone d'activité économique et toute extension urbaine,
- l'obligation de prévoir des dispositions spécifiques aux entrées de vill(ag)es,
- la protection des zones humides et celle des corridors de biodiversité,
- la protection du foncier agricole sous pression, dans la plaine du piémont oloronais,
- l'accompagnement de la mutation des infrastructures et de l'offre touristique,
- l'intégration transversale des objectifs de transitions écologique et énergétique dans les différentes composantes du projet.

Le SCOT respecte les objectifs de réduction de la consommation d'espace définis par le SRADDET et inscrit le territoire dans la trajectoire 2050 d'un modèle de développement sans artificialisation nette.

L'État souligne enfin la lisibilité et la clarté de chacun des documents constitutifs du SCOT, qui en font un document à visée opérationnelle.

## **1.2- Observations à prendre en compte pour conforter l'assise juridique du SCOT**

Le projet politique exprimé par le PAS place la revitalisation des cœurs de villes et villages et la maîtrise du développement au centre du projet. Pourtant, les objectifs chiffrés ne donnent pas un poids majoritaire au réinvestissement urbain, qui représente 44 % de la production de logement. Le rapport de justification n'explique pas, en l'état, comment cet objectif a été fixé. L'État invite la CCHB à conforter l'assise juridique du projet en complétant les annexes du SCOT pour montrer d'une part que cet objectif représente un modèle d'aménagement optimisé eu égard au développement actuel du territoire, d'autre part qu'il a été fixé au regard du maximum de logements que le territoire est en capacité de produire en renouvellement urbain.

## **1.3- Analyse de la compatibilité avec les documents, plans et programmes de rang supérieur**

Le SCOT du Haut Béarn respecte les obligations en matière de compatibilité et de prise en compte des documents de rang supérieur, de plans et programmes. Des éléments pourront être précisés ou complétés sur les points suivants.

### **1.3.1- Loi Montagne**

La CCHB compte 22 communes soumises à la loi montagne, plusieurs unités touristiques dont trois stations d'altitude y sont implantées et une partie du territoire est concernée par le Parc National des Pyrénées. Les définitions retenues par le SCOT pour qualifier la trame urbaine sont compatibles avec la loi Montagne. Néanmoins, l'État note la dimension « montagne » modeste du SCOT, qui ne se saisit pas des dispositions spécifiquement portées par la loi montagne. Un diagnostic plus précis sur l'immobilier de loisir et sur l'armature touristique pourront utilement compléter le projet lors d'une évolution ultérieure du SCOT.

En l'absence d'orientations ciblées sur les spécificités de la loi montagne dans le SCOT, l'État invite la CCHB à porter une attention toute particulière au respect de la loi montagne dans l'élaboration du PLUi (urbanisation en continuité, développement touristique et unités touristiques nouvelles, immobilier de loisir, chalets d'alpage, protection des rives naturelles des plans d'eau).

### **1.3.2- SRADDET**

Plusieurs règles du SRADDET portent sur l'offre structurante en transport collectif ou les pôles d'échanges multimodaux. La prise en compte de la desserte ferroviaire par la ligne Pau-Bedous est peu lisible dans le SCOT et mériterait d'être précisée.

La règle RG40 du SRADDET vise spécifiquement la prise en compte des besoins en installations de traitement et de gestion des déchets inertes. Le rapport de présentation du SCOT du Haut-Béarn indique que le territoire n'est pas concerné par cette problématique, ce qui n'est pas cohérent avec l'étude réalisée récemment par le territoire dans le cadre du

projet POCTEFA. L'État invite la CCHB à réévaluer ce point et à intégrer dans le DOO une mesure spécifique le cas échéant.

Plusieurs évolutions du SRADDET ont été introduites en 2024, dans un calendrier concomitant à celui de l'élaboration du SCOT du Haut Béarn. L'État invite la CCHB à compléter le rapport d'analyse annexé pour anticiper la compatibilité du SCOT avec les nouvelles règles du SRADDET.

### **1.3.3- Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Adour-Garonne (SDAGE) 2022-2027**

Les orientations portées par le SCOT et traduites dans le DOO font parfaitement écho aux orientations du SDAGE. L'État invite la CCHB à analyser plus spécifiquement la mesure B34 du SDAGE qui vise à assurer la qualité des eaux minérales naturelles utilisées pour le thermalisme et l'embouteillage compte tenu de l'importance de l'exploitation des eaux d'Ogeu pour le bassin d'emploi du territoire et, le cas échéant, à intégrer cette spécificité dans une mesure du DOO.

### **1.3.4- Plan d'Exposition au Bruit (PEB) – Aéroport d'Herrère**

Le SCOT intègre la notion de nuisances, en particulier de nuisances sonores, mais ne fait pas mention de l'aéroport et du PEB afférent. Il sera complété en ce sens. Les données sont disponibles sur le géoportail de l'État.

## **2- Complétude du dossier**

Toutes les pièces prévues par l'article L141-2 du code de l'urbanisme sont présentes ; le dossier est à ce titre complet. Les documents sont présentés de façon synthétique et leur lisibilité mérite d'être soulignée.

### **2.1- Projet d'aménagement stratégique (PAS)**

Le PAS est conforme aux attendus du code de l'urbanisme. Le PAS aborde de façon transversale l'ensemble des thématiques relevant d'un SCOT visées à l'article L141-3 du code de l'urbanisme. Il répond aux obligations qui lui sont faites et fixe, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation.

Le PAS est lisible, les objectifs et attendus explicites. Le rappel synthétique, pour chaque axe stratégique et pour chaque orientation, des enjeux et tendances observées auxquels le SCOT entend apporter une réponse facilite la compréhension du projet.

Le PAS porte dans sa rédaction des éléments de territorialisation importants et des orientations fortes.

## 2.2- Document d'orientation et d'objectifs (DOO)

Le DOO est un document opposable. Il constitue le volet prescriptif du SCOT qui s'impose notamment aux documents d'urbanisme locaux (PLUi, PLU, cartes communales). La CCHB a prescrit l'élaboration du PLUi, qui portera sur le même périmètre que celui du SCOT du Haut Béarn. Bien que le processus d'élaboration du PLUi soit engagé de façon volontariste, l'État prend également en considération l'opposabilité du SCOT sur des documents communaux.

Le DOO propose une rédaction claire, sans ambiguïté. Le repérage efficace des recommandations et des prescriptions est de nature à faciliter la mise en œuvre du document. Le DOO apporte une traduction à la grande majorité des orientations du PAS. Les illustrations schématiques et cartographiques concourent également à une opérationnalité du document.

La formulation retenue pour un certain nombre de prescriptions atténue néanmoins la portée du PAS (niveau d'ambition et territorialisation). **L'État invite la CCHB à réinterroger les formulations de type « veiller à », « s'attacher à », « privilégier », etc,** qui relèvent de recommandations et non de prescriptions, en particulier pour les prescriptions P.1.1D, P.1.1F, P.1.1G, P.1.1J, P.1.4A, P.1.4G, P.1.4H, P.3.1G, P.3.1H, P.3.2A, P.3.2B, P.3.2C, P.3.2E, P.3.2L, P.3.3G. La formulation retenue pour les prescriptions P3.1 et suivantes qui visent explicitement l'opposabilité aux documents d'urbanisme sera utilement étendue à l'ensemble des prescriptions du DOO visant ces mêmes documents, en particulier pour les études ou éléments de connaissance qui leur incombent.

Le PAS affiche des objectifs de **territorialisation** qui sont **parfois difficilement lisibles** dans le DOO. L'État invite la CCHB à préciser, le cas échéant, cette déclinaison dans la formulation du DOO, en particulier pour les mesures suivantes :

- le PAS identifie le rôle particulier que doivent jouer les communes proches des sites touristiques, en particulier Arette, Aramits, Bedous et Accous dans le développement d'une offre de logements pour les travailleurs saisonniers. Ce rôle n'est pas explicite dans le DOO (P.3.3E).
- Le PAS décline les objectifs de production de certaines typologies de logements ou d'accueil de certains publics selon l'armature territoriale. Le DOO traduit cette déclinaison de façon quantitative sans préciser le rôle différencié de l'armature dans les différentes mesures relatives au logement.
- L'orientation 6 du PAS relative à la préservation des paysages et des espaces naturels, porte une importante dimension territoriale et cible des enjeux spécifiques à chaque espace du territoire. La déclinaison qui en est proposée par le DOO ne reprend pas de façon lisible cette déclinaison, ce qui aurait contribué à la mise en valeur des enjeux propres à chaque espace.

**Certaines dispositions seront ajustées dans leur formulation dans un souci de compréhension et d'opérationnalité :**

- L'objectif 3 décline les orientations du PAS en matière de mobilités douces. La prescription P.1.1H porte sur Oloron-Sainte-Marie. Elle est complétée de 3 paragraphes

dont il est difficile d'identifier s'ils se rapportent à la seule ville d'Oloron ou s'ils s'appliquent aux autres communes du territoire.

- La carte relative au maillage de l'offre commerciale omet le site de La Pierre-Saint-Martin. Elle sera utilement mise en cohérence avec le DAACL.
- Les prescriptions P.2.1B et P.2.1C identifient les centralités de quartier de la ville d'Oloron-Sainte-Marie respectivement comme des cœurs de vill(ag)es ou dans le reste du tissu urbain constitué. Ce classement aura des conséquences quant aux possibilités d'implantation de commerces (possible uniquement dans les cœurs de vill(ag)es au titre du DAACL). Une harmonisation de la rédaction sera utilement recherchée.
- Le DOO semble avoir omis la prescription P.1.4C.

**Enfin, certaines dispositions prévues par le PAS semblent ne pas trouver de traduction opérationnelle lisible dans le DOO.** Le cas échéant, la CCHB évaluera la nécessité de compléter le DOO pour assurer la traduction optimale du PAS, en particulier sur les points suivants :

- évaluer les nuisances sonores et la qualité de l'air (orientation 1.4 du PAS) ;
- accueillir les politiques publiques de la culture et de la jeunesse [...] (orientation 2.3 du PAS) et objectifs associés de mutualisation et optimisation de l'utilisation des équipements existants ;
- obligation d'encadrer le développement de l'agrivoltaïsme (orientation 8.3 du PAS), sujet sur lequel **l'État incite fortement la CCHB à conforter le DOO.**

### **2.3- Document d'aménagement artisanal, commercial et logistique (DAACL)**

L'État souligne la qualité et l'ambition des orientations et règles portées par le Document d'Aménagement Artisanal, Commercial et Logistique (DAACL), qui propose un projet fort en cohérence avec le niveau d'équipement actuel du territoire et les enjeux de réinvestissement des centres. L'identification précise des zones d'implantation des commerces et activités, l'expression de règles précises et claires, les synthèses efficaces offrent un document applicable et opposable. Le DAACL répond aux exigences réglementaires attendues.

L'État appelle l'attention de la CCHB sur les effets du DAACL sur la création d'hôtels et restaurants, limitée aux seuls cœurs de villes et villages. Compte tenu des enjeux touristiques du territoire et des orientations du PAS, l'État invite la CCHB à vérifier ce point et à introduire, le cas échéant, une règle spécifique pour ces activités.

### **2.4- Annexes**

Le SCOT comprend les pièces réglementaires requises. Les annexes sont constituées par le résumé non technique, le rapport d'analyse de la compatibilité du SCOT avec les documents de rang supérieur, le diagnostic territorial, l'analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, l'état initial de l'environnement, l'évaluation environnementale, le rapport de justification des choix, les modalités de suivi du SCOT.

Ces documents sont rédigés de façon synthétique, sont bien structurés et lisibles. Cependant, un problème de typographie rend difficile la lecture de plusieurs documents

(notamment, l'état initial de l'environnement) et sera ajusté en vue de l'enquête publique. Les documents non cités par la suite n'appellent pas d'observation.

#### **2.4.1- Le résumé non technique**

Le résumé est fidèle aux rapports produits et répond à l'enjeu de vulgarisation du projet de territoire. Bien structuré, il est facile à appréhender et permet de comprendre le rôle du PAS, du DOO, du DAACL et l'articulation entre le scot et les documents d'urbanisme.

Le résumé ajustera les quelques sigles non expliqués (« Elu » - espace logistique urbain) et ciblera utilement les cartographies retenues pour illustrer le projet territorialisé : l'armature territoriale, la carte de localisation des secteurs d'implantation commerciale périphériques paraissent pertinentes pour donner à voir les orientations décrites par le texte.

#### **2.4.2- Le diagnostic territorial**

Le diagnostic aborde les thématiques relevant d'un SCOT. Le rapport est lisible, les synthèses thématiques et l'identification des enseignements, points forts et points faibles facilitent la mise en avant des enjeux pour le territoire. Les titres retenus sont efficaces et porteurs de sens, le rapport est accompagné de cartographies illustratives pertinentes.

Les thématiques relatives à la capacité des réseaux, aux contraintes liées aux risques naturels, aux interfaces santé / aménagement et aux filières d'énergies renouvelables présentes sont traitées dans l'état initial de l'environnement. Pour faciliter une approche holistique du fonctionnement territorial de la CCHB, il aurait été intéressant de synthétiser dans le diagnostic territorial les enjeux attachés à ces problématiques ou de renvoyer explicitement au diagnostic environnemental pour ces thématiques.

Le diagnostic n'apporte pas d'éléments sur les projets d'envergure nationale, régionale ou communautaire existants et mériterait d'être complété.

La mention 27 page 110 portant sur les unités touristiques nouvelles (UTN) devra être rectifiée car elle comporte une erreur réglementaire. Depuis les évolutions réglementaires de 2016 et 2017 sur la planification des UTN, la création et l'extension des UTN structurantes doivent obligatoirement être prévues par les SCOT. À défaut, il n'est pas possible d'autoriser la création ou l'extension d'UTN structurante, quel que soit le document d'urbanisme en vigueur sur la commune. **La rédaction sera modifiée ainsi « Depuis le 1<sup>er</sup> août 2017, lorsqu'une UTN structurante n'est pas prévue par le DOO du SCOT, sa création ou son extension ne peut être autorisée. »**

#### **2.4.3- L'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers**

Le rapport, individualisé, est lisible et donne à voir de façon claire la méthode et les référentiels retenus, les résultats obtenus pour chacune des périodes de références et les objectifs fixés au territoire par la loi et par le SRADDET. Le choix du référentiel OCS Nouvelle-Aquitaine facilite la comparaison avec les objectifs fixés par le SRADDET.

L'État partage l'approche proposée par le SCOT et les objectifs chiffrés retenus. L'État note également que le territoire a tenu compte des redressements nécessaires (artefact de la consommation liée à la ligne Pau-Canfranc).

L'analyse 2013-2023 se base sur une extrapolation linéaire, sans mobiliser les données du territoire relatives à la délivrance des actes d'urbanisme entre 2020 et 2023. L'État émet un point de vigilance quant à l'approche qui sera retenue lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme communaux / intercommunaux pour s'assurer de la réalité de la consommation d'espaces post 2020.

#### **2.4.4- L'état initial de l'environnement**

Le document présente manifestement un problème de mise en page (typographie) qui devra être ajusté pour l'enquête publique.

Le diagnostic présenté est complet. À l'instar du diagnostic territorial proposé, des paragraphes mettant en avant les enjeux saillants pour le SCOT participeraient d'une meilleure lisibilité du document.

Le document est illustré de cartographies globalement lisibles. La cartographie relative aux communes concernées par le Parc National des Pyrénées sera complétée pour faire apparaître la zone cœur du Parc.

Concernant la **définition des trames vertes et bleues**, l'état initial de l'environnement n'apporte aucun **élément méthodologique** permettant de définir et transposer les obligations du SCOT dans les documents d'urbanismes. La **qualification des différents niveaux d'enjeux** attachés aux réservoirs ou corridors biologiques ne sont pas explicités, alors que le DOO cible ces différents niveaux d'enjeux et y attache des prescriptions différenciées. Les cartographies afférentes ne suffisent pas, aux échelles proposées, à permettre une traduction opérationnelle du SCOT dans les documents d'urbanisme communaux. **Le rapport sera utilement complété sur ces points.**

#### **2.4.5- Le rapport de justification des choix**

L'État formule quelques points de vigilance sur les éléments apportés par le rapport, qui réaffirme, plus qu'il ne justifie, les choix pris par le SCOT concernant le scénario démographique retenu. La dynamique retenue, expliquée dans le diagnostic territorial, sera utilement reprise ; des éléments de prospective démographique appuieraient utilement l'analyse.

Les justifications apportées quant aux objectifs chiffrés retenus par le SCOT pour la production de logements seront utilement détaillées, en particulier pour justifier les besoins liés au desserrement des ménages. Sans remettre en cause l'objectif retenu par le SCOT, l'État note qu'il se base sur l'hypothèse d'une baisse à taux constant de la taille des ménages malgré l'objectif de rajeunissement de la population poursuivi.

Le rapport de justification des choix présente un tableau synthétique des objectifs retenus par secteur géographique. Ce tableau est pertinent et efficace. Il pourra utilement être versé au PAS ou au DOO pour la lisibilité qu'il apporte.

Le rapport de justification expose de façon claire et lisible les choix retenus par le SCOT en matière d'aménagement commercial. Le rapport explicite les choix opérés pour une gestion économe du foncier.

Le rapport mentionne également la cohérence du SCOT avec la loi montagne du fait qu'il retient le principe d'une urbanisation en continuité. L'État appelle la vigilance de la CCHB sur cette notion : l'urbanisation en continuité imposée par la loi montagne ne s'entend qu'à partir de cinq formes urbaines : les bourgs, les villages, les hameaux, les groupes de constructions traditionnelles ou les groupes de constructions d'habitations. Le SCOT n'ayant pas développé d'éléments d'analyse poussés relatifs à ces cinq typologies, **l'État demande à ce que la mention soit ajustée pour intégrer cette spécification.**

#### **2.4.6- Les modalités de mise en œuvre du SCOT**

La CCHB retient 53 indicateurs de suivis du SCOT. Ces indicateurs couvrent l'ensemble des thématiques développées par le SCOT. Les sources de données, la fréquence et la maille de chaque indicateur sont identifiées, le libellé de chaque indicateur est clair.

L'État note l'absence de référentiel, ou valeur « T0 » de chaque indicateur dans les documents fournis. Or, **l'état des lieux « 0 » du SCOT sera indispensable pour procéder à son évaluation. L'État appelle la CCHB à se doter de ce référentiel.**

Plusieurs indicateurs retenus mériteraient d'être ajustés :

- I27 : cet indicateur contribue également à mesurer la valorisation des paysages et patrimoines (axe III), a fortiori parce qu'il est un des rares indicateurs relatif au paysage prévu par le SCOT.
- I40 : la surface boisée classée en EBC est retenue comme indicateur de la gestion durable de la forêt. Le classement EBC vise des enjeux de protection de valeurs paysagères, de biodiversité, de trames. Il n'a pas vocation à être mobilisé sur des forêts de production. La CCHB réinterrogera le choix de cet indicateur.
- I41 : l'indicateur intègre le nombre de plans simples de gestion, mais n'intègre pas les aménagements forestiers (afférents aux forêts soumises au régime forestier), ni les surfaces concernées. Il sera utilement réinterrogé et complété.
- I42 : L'indicateur porte sur un aspect très limité de la seule trame bleue et paraît peu représentatif de l'objectif de retrouver dans les vill(ag)es des espaces naturels nécessaires au bon fonctionnement de la trame écologique. L'indicateur I40 pourrait également être retenu ici, comme le relevé des espaces mobilisés par le PLUi pour préserver ou restaurer les continuités écologiques (emplacements réservés, éléments remarquables, zonages non constructibles dédiés à la protection des trames, etc).
- I44 : l'indicateur entend mesure la préservation des espaces et de l'outil agricole. Sa rédaction précisera utilement « en zone agricole ».
- I43 à 45 : l'ajout d'un indicateur mesure les surfaces de foncier agricole consommées par le PLUi, et sur lesquelles une activité agricole récente existait, pourrait utilement participer de la mesure de l'objectif de préservation des activités agricole. Les fichiers fonciers ou le référentiel parcellaire agricole pourraient être mobilisés.

### 3- Avis sur les orientations thématiques du SCOT

#### 3.1- Sur l'enjeu de revitalisation d'Oloron-Sainte-Marie et des centres-bourgs, l'armature urbaine et le modèle de développement proposé

Les principes portés par le SCOT concourent à la revitalisation de la ville principale d'Oloron-Sainte-Marie, en parfaite cohérence avec les programmes nationaux dans lesquels s'est engagé le territoire (Petites Villes de Demain, Opération de Revitalisation Territoriale, Villages d'Avenir, Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat et de Renouvellement Urbain, etc.).

L'armature urbaine définie reflète le fonctionnement territorial du Haut-Béarn, tient compte de l'influence des polarités extérieures au territoire et opère une réelle gradation dans le niveau des polarités retenues et le rôle qu'elles doivent jouer dans la mise en œuvre du projet de territoire.

Le SCOT, en retenant une sectorisation géographique uniquement basée sur la typologie des communes de son territoire, ne précise pas les objectifs assignés à chaque bassin géographique du territoire. Compte tenu des dynamiques territoriales différentes mises en évidence par le diagnostic, un rôle plus marqué du SCOT aurait été attendu pour cadrer les objectifs de développement de chaque sous-bassin (accueil démographique, habitat). D'autre part, ce choix induit un cadrage très limité vis-à-vis des documents d'urbanisme communaux quant à la répartition fine des objectifs de consommation d'espace ou de production de logements et rend plus difficile la démonstration de leur compatibilité avec le SCOT. L'élaboration d'un PLUi prescrite et engagée par la CCHB limite les conséquences de ce choix. L'État appelle néanmoins l'attention de la CCHB sur ce point dans le cas où des documents d'urbanisme communaux perdureraient.

**L'État demande à la CCHB une attention particulière sur le phasage du développement urbain**, en particulier sur les espaces ouverts en extension urbaine, compte tenu des dynamiques démographiques récentes, des enjeux de réinvestissement urbain portés par le PAS et des obligations d'urbanisation en continuité posées par la loi Montagne. Le DOO sera utilement complété par une prescription visant la mobilisation des outils de phasage (OAP, zonage, etc) dans les documents d'urbanisme, et une attention particulière sera portée par l'État sur leur traduction dans le PLUi en cours d'élaboration.

Le DOO demande à considérer des densités moyennes minimales à l'échelle des typologies de l'armature territoriale (P.2.3D). **Cette prescription est importante** ; le bilan tiré du SCOT du piémont Oloronais en 2016 avait mis en avant l'intérêt d'une telle disposition. Les annexes du SCOT ne permettent pas d'appréhender l'ambition de ces objectifs chiffrés et leur contribution à l'effort de sobriété du modèle d'aménagement poursuivi. L'orientation 3 du DOO présente les densités moyennes obtenues entre 2009/2015 et 2015/2020, dont les valeurs peuvent être lues comme supérieures aux objectifs fixés pour les vingt prochaines années. **La CCHB complétera utilement le SCOT pour justifier le choix des densités moyennes minimales retenues.**

### 3.2- Sur la protection des populations

Le PAS, comme le DOO, identifie la forte exposition du territoire aux aléas naturels multiples et la nécessité d'intégrer cette dimension dans l'aménagement du territoire, a fortiori dans le contexte du changement climatique. Le DOO formule plusieurs prescriptions (P.3.1R à V) opérationnelles vis-à-vis des documents d'urbanisme communaux. Pour autant, **l'État note un décalage entre les intentions portées par le PAS et la traduction proposée par le DOO.**

Le PAS formule dans son orientation 1.4 une intention forte et importante : « Faire de la gestion des risques et des nuisances un axe majeur de la réflexion des projets », qui vise particulièrement l'évitement du développement dans les secteurs à risque et, à défaut, la prise en compte des risques naturels dans l'aménagement, l'obligation de considérer collectivement les solutions d'implantation des projets pour éviter les zones exposées, le recours à des aménagements temporaires en vue d'une solution long terme visant le repositionnement des aménagements et la désartificialisation des espaces concernés.

Le DOO transcrit les dispositions relatives aux risques naturels dans l'orientation 1 de l'axe 3, sous l'objectif « retrouver des espaces naturels dans les vill(ag)es, participants au maillage et au bon fonctionnement de la trame écologique », ce qui d'une part focalise la prise en compte du risque dans les seuls centres urbains, et d'autre part ne traduit par l'intention visée par le PAS. **L'État invite la CCHB à reconsidérer l'enjeu attaché à la prise en compte des risques naturels dans le DOO.**

Le SCOT autorise l'ouverture à l'urbanisation dans des secteurs exposés à un risque moyen (P.3.1R) sans considérer la nature des différents risques ni imposer aux documents d'urbanisme une traduction réglementaire **adaptée à la nature et au niveau de risque considéré, ni imposer d'étude de risque ou évaluation environnementale préalable dans ce cas précis. L'État invite la CCHB à compléter cette prescription** et souligne en particulier la dangerosité de certains phénomènes, tels que les crues rapides ou laves torrentielles, y compris en aléa moyen.

Le SCOT précisera également les études à considérer dans les documents d'urbanisme, au-delà des seuls Plans de Prévention des Risques Naturels. Les études issues du Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) mis en place sur le bassin du gave d'Oloron seront notamment ciblées, en particulier celles réalisées récemment sur l'Escou et l'Aberoue.

### 3.3- Sur les mobilités

L'intégration des mobilités douces et des transports en commun est **un axe fort du SCOT**, qui propose dans le DOO des prescriptions opérationnelles.

La prise en compte de la desserte ferroviaire est peu développée par le SCOT ; ce point pourrait être utilement complété. À défaut et dans la perspective d'une concrétisation du projet de réouverture de la ligne Pau-Canfranc porté par la Région Nouvelle-Aquitaine, une

évolution du SCOT sera utilement conduite pour appréhender les interfaces de ce projet avec le développement territorial.

Le PAS (orientation 4.1) impose l'intégration de la place des modes doux dans les nouvelles opérations d'aménagement et incite au développement de zones de régulation de vitesse, objectifs qui pourraient être utilement traduits dans le DOO.

### **3.4- Sur l'enjeu de construire une politique de l'habitat**

**Le PAS traite de façon satisfaisante la thématique Habitat** ; les problématiques propres au territoire du Haut-Béarn sont bien identifiées (vacance, réhabilitation/rénovation du parc existant, restructuration des grands logements et des biens dégradés, stratégie foncière, solutions visant les publics spécifiques tels que les travailleurs saisonniers, les seniors et les jeunes).

**En l'absence de Programme Local de l'Habitat (PLH)**, le SCOT aurait pu mobiliser le DOO de façon plus opérationnelle pour assurer la mise en œuvre des intentions portées par le PAS. L'État rappelle que la CCHB est soumise à l'obligation d'élaborer un PLH. Au-delà de l'obligation réglementaire, cette planification est un véritable outil pour le territoire en matière de connaissance, compréhension et orientation territorialisée d'une politique du logement. Compte tenu des enjeux soulignés par le SCOT, l'État enjoint la CCHB à engager l'élaboration du PLH dans des délais courts et, dans l'attente, à renforcer l'opérationnalité du SCOT qui permettra de poser un cadre pour les documents d'urbanisme à venir. **L'État formule en ce sens les recommandations suivantes :**

- La prescription P1.2E vise l'adaptation globale du logement pour le seul public senior. Les préconisations de remise à niveau des logements occupés afin qu'ils restent ou redeviennent attractifs, en lien avec la politique de rénovation de l'habitat privé de l'ANAH, sont de nature à favoriser la rotation de l'existant par sa qualité et permettraient de réduire le besoin de logements neufs et prévenir la vacance. Il conviendrait d'élargir la portée de cette prescription à l'ensemble du parc, tout en conservant une priorisation sur le public senior.
- La recommandation R1.2.A relative à la mise en œuvre d'une stratégie foncière globale est importante et aurait méritée de relever d'une prescription. Le DOO pourrait utilement orienter les premières actions à réaliser pour établir cette stratégie, en réaffirmant les liens qu'elle devra avoir avec l'observatoire de la vacance (P1.2H) ou les diagnostics de cœurs de villes et villages (P.2.2A). Par exemple, une structuration du pilotage de l'élaboration de cette stratégie foncière sera utilement développée.
- Il aurait été intéressant que le SCOT définisse les secteurs stratégiques de développement de l'habitat neuf pour orienter l'élaboration des documents d'urbanisme communaux, en l'absence de PLH.
- Pour traduire l'ambition du PAS de proposer des logements abordables ou visant des publics fragiles, le DOO pourrait orienter certains territoires, notamment de la polarité structurante voire des polarités d'équilibre, sur des objectifs minimaux de logement sociaux à réaliser. Les prescriptions P1.2.B et P1.2D pourraient utilement demander aux documents d'urbanisme des polarités structurante et d'équilibre d'identifier au moins

un secteur de logement locatif, sous forme de Servitude de Mixité Sociale ou d'Orientation d'Aménagement et de Programmation.

- Le PAS comme le DOO identifient les enjeux d'accueil des gens du voyage, que traduit la prescription P.1.2F. Cette prescription est importante. Néanmoins, ni le PAS ni le DOO n'apportent d'éléments précis quant à la nature de l'offre à proposer, qui appelle pourtant une diversité de réponses sur le territoire du Haut-Béarn.
- Le SCOT vise la reconquête de 450 logements vacants a minima, soit 25 % du parc vacants (P.1.2.I) et décline cet objectif selon l'armature territoriale définie. L'État souligne l'intention politique du territoire sur cette problématique complexe. La remobilisation de ce patrimoine nécessitera un développement complémentaire et non concurrentiel de la production de logements neufs. L'attention demandée par l'État sur la mobilisation des outils de phasage contribuera à cet équilibre. Le DOO pourrait utilement prévoir un lien entre la prescription P.2.I et prescriptions P.2.1C et P.2.1.D pour y expliciter la mobilisation prioritaire des logements vacants.

Le DOO comporte plusieurs **dispositions importantes saluées** par l'État, telles que la **création d'un observatoire de la vacance** ou les **préconisations et recommandations pour lutter contre la vacance** (accompagnement des communes, politiques d'acquisitions foncière ciblées, création d'une filière locale dans les domaines du bâtiment et de l'énergie).

### **3.5- Sur la prise en compte des enjeux liés à l'agriculture et au pastoralisme**

Le SCOT apporte des **pistes de réflexions intéressantes** et rend une évaluation agricole globale permettant de cibler les besoins. Il tient compte du rôle de l'agriculture dans l'économie locale et dans l'entretien des paysages garants de la qualité du cadre de vie du territoire. Le DOO consacre un objectif spécifique à la préservation des espaces agricoles et au soutien à la diversification des productions.

La protection du foncier agricole sous pression, dans la plaine du piémont oloronais, est prescrite par le DOO et soulignée par l'État.

Plusieurs prescriptions seront utilement précisées ou complétées afin d'assurer leur traduction opérationnelle, en particulier dans les documents d'urbanisme :

- les mesures visant l'amélioration des conditions de viabilité des exploitations pour dynamiser les installations de jeunes agriculteurs, **notamment dans les estives**, seront utilement précisées. Les prescriptions P.3.2H et P.3.2.L seront utilement étendues aux estives. Par ailleurs, leurs rédactions pourront être ajustées, respectivement pour préciser les conditions à remplir pour développer et étendre les installations nécessaires à l'activité agricole et pour relever d'une véritable prescription.
- Le maintien et le développement des structures telles que les centres de collecte et d'allotement ou l'abattoir du Haut-Béarn pourront utilement être portées par le projet.
- Les enjeux liés au pastoralisme en particulier et à la conciliation des usages seront utilement rappelés dans l'axe 3 relatif au développement touristique du territoire. La prise en considération des contraintes des exploitants participera du soutien à l'activité agricole. Le lien entre tourisme et valorisation des produits agricoles pourra

également être renforcé. L'État note que le DAACL tient compte du développement des points de vente (dont drive) dans les cœurs de vill(ag)es.

- L'exploitation de l'énergie solaire figurant comme levier de valorisation territoriale, le PAS affiche la nécessité d'encadrer la mise en œuvre de l'agrivoltaïsme sur les documents d'urbanisme afin d'empêcher le détournement du foncier agricole. Pour autant, cette disposition ne semble pas traduite dans le DOO. **L'État invite la CCHB à compléter le DOO sur ce point.**

### **3.6- Sur l'enjeu des transitions écologique et énergétique**

Le SCOT prévoit, dans chacune des orientations portées, des dispositions de nature à intégrer les enjeux des transitions dans l'aménagement du territoire. La CCHB est dotée d'un Plan Climat Air Énergie territorial (PCAET) approuvé en avril 2022. Si le PCAET est un document de rang inférieur au SCOT, il aurait été néanmoins intéressant que les annexes du SCOT identifient les actions mobilisées par le SCOT pour produire un effet levier et que l'articulation entre les deux documents soit mise en avant dans le rapport de justification des choix.

Les documents de planification disposent de leviers d'actions effectifs pour aider les territoires à adapter leur modèle d'aménagement au changement climatique. Le SCOT participe de cet effort. Pour accompagner pleinement les territoires dans l'identification et la mobilisation de leviers concrets, les services de l'État ont élaboré un « aide mémoire » qui sera adressé à la CCHB avec la note d'enjeux relative au PLUi.

### **3.7- Sur la préservation des milieux naturels et de la ressource en eau**

**Les mesures prévues par le DOO** visant la préservation de la ressource en eau, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, **sont intéressantes et font écho aux orientations du SDAGE** et aux enjeux identifiés par l'État sur le territoire.

Le SCOT identifie la nécessité de préserver et/ou restaurer les zones humides, et la nécessité de compléter les inventaires disponibles, qui relève néanmoins d'une recommandation.

La recommandation formulée sur la requalification paysagère des zones d'activité économiques existantes est de nature à améliorer la préservation des zones humides (en particulier sur les secteurs du Gabarn et de l'Escou) et à limiter les rejets polluants.

Le SCOT demande la délimitation de secteurs spécifiques dans lesquels "la capacité des réseaux est jugée insuffisante pour l'accueil de nouvelle population", prescription pertinente soulignée par l'État. **Le SCOT fera utilement référence à l'étude Prospect'Eau**, portée par le Pays de Béarn à l'échelle du Béarn, qui apportera un diagnostic du patrimoine existant, l'examen d'éléments prospectifs (notamment démographie et changement climatique), la définition de scénarii d'évolution et des propositions d'actions pour sécuriser l'alimentation en eau potable (qualité et quantité) et dont les résultats seront utilement pris en compte par les documents d'urbanisme.

Le SCOT porte une intention forte de préservation des espaces naturels, agricoles, forestiers, des objectifs de protection des réservoirs de biodiversité et de préservation voire rétablissement des corridors de biodiversité. Les mesures du DOO, dans leur formulation, semblent cibler certains espaces en particulier : les réservoirs de biodiversité de grande qualité (P.3.1.A), les zones humides prioritaires (P.3.1.B), les corridors de biodiversité principaux et secondaires (P.3.1.E). La cartographie associée à l'orientation 1 de l'axe 3 illustre, pour partie, cette gradation. Le SCOT et ses annexes n'apporte pas d'éléments méthodologiques pour qualifier spécifiquement ces espaces dans les documents d'urbanisme communaux. Un complément sur ce point faciliterait utilement la déclinaison opérationnelle du DOO au sein des documents de rang inférieur.

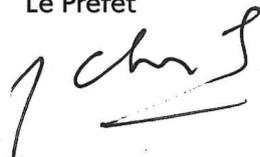
Le DOO prévoit des dispositions visant spécifiquement la protection et la valorisation des paysages. La formulation de ces prescriptions relève davantage de recommandations et en atténue la portée (« veiller à », « porter une attention », « s'attacher à »), elle sera utilement ajustée.

La charte du Parc National des Pyrénées comporte des dispositions précises pour la préservation des paysages remarquables ou la réhabilitation de points noirs (orientations O1 et O3) ou pour la gestion de la fréquentation touristique et identifie plusieurs sites à enjeux. Les prescriptions du DOO seront utilement complétées par l'identification des sites concernés pour plus d'opérationnalité et pour garantir la compatibilité à la charte (notamment, cirque de Lescun, Somport, Peyranère, sites à enjeux pour les vestiges agricoles, etc.).

#### 4- En conclusion

**L'État formule dans son avis un ensemble de recommandation visant à conforter l'opérationnalité du SCOT du Haut-Béarn, dont les dispositions actuelles répondent néanmoins aux obligations réglementaires et aux attendus d'un SCOT. Le SCOT du Haut Béarn porte un projet de développement tout à fait satisfaisant qui s'inscrit en cohérence avec les politiques publiques d'aménagement du territoire, les programmes d'accompagnement soutenus par l'État et les plans, programmes et projets régionaux de rang supérieur.**

Le Préfet



Julien CHARLES