



Mission régionale d'autorité environnementale

Régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine sur le projet
d'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT)
du Pays de Nay (Pyrénées-Atlantiques & Hautes-Pyrénées)**

n°MRAe 2019ANA8
2019AO 04

Dossier : PP-2018-7372

Porteur du plan : Communauté de communes du Pays de Nay

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 5 novembre 2018

Date de consultation de l'Agence régionale de santé Occitanie : 7 novembre 2018

Date d'avis de l'Agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine : 15 novembre 2018

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, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Le territoire du SCoT étant situé dans les départements des Pyrénées Atlantiques et des Hautes-Pyrénées, le présent avis est émis conjointement par les MRAe Nouvelle Aquitaine et Occitanie.

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été adopté le 23 janvier 2019 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Étaient présents : Frédéric DUPIN, Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK.

Étaient absents ou excusés : Hugues AYPHASSORHO, Gilles PERRON, Thierry GALIBERT, Françoise BAZALGETTE.

L'avis a été adopté dans les mêmes termes par la MRAe Occitanie, dans le cadre d'une délibération collégiale à distance telle que prévue par l'article 15 du règlement intérieur du CGEDD, par les membres de la MRAe suivants : Philippe Guillard, président, Bernard Abrial, Magali Gérino et Jea-Michel Soubeyroux.

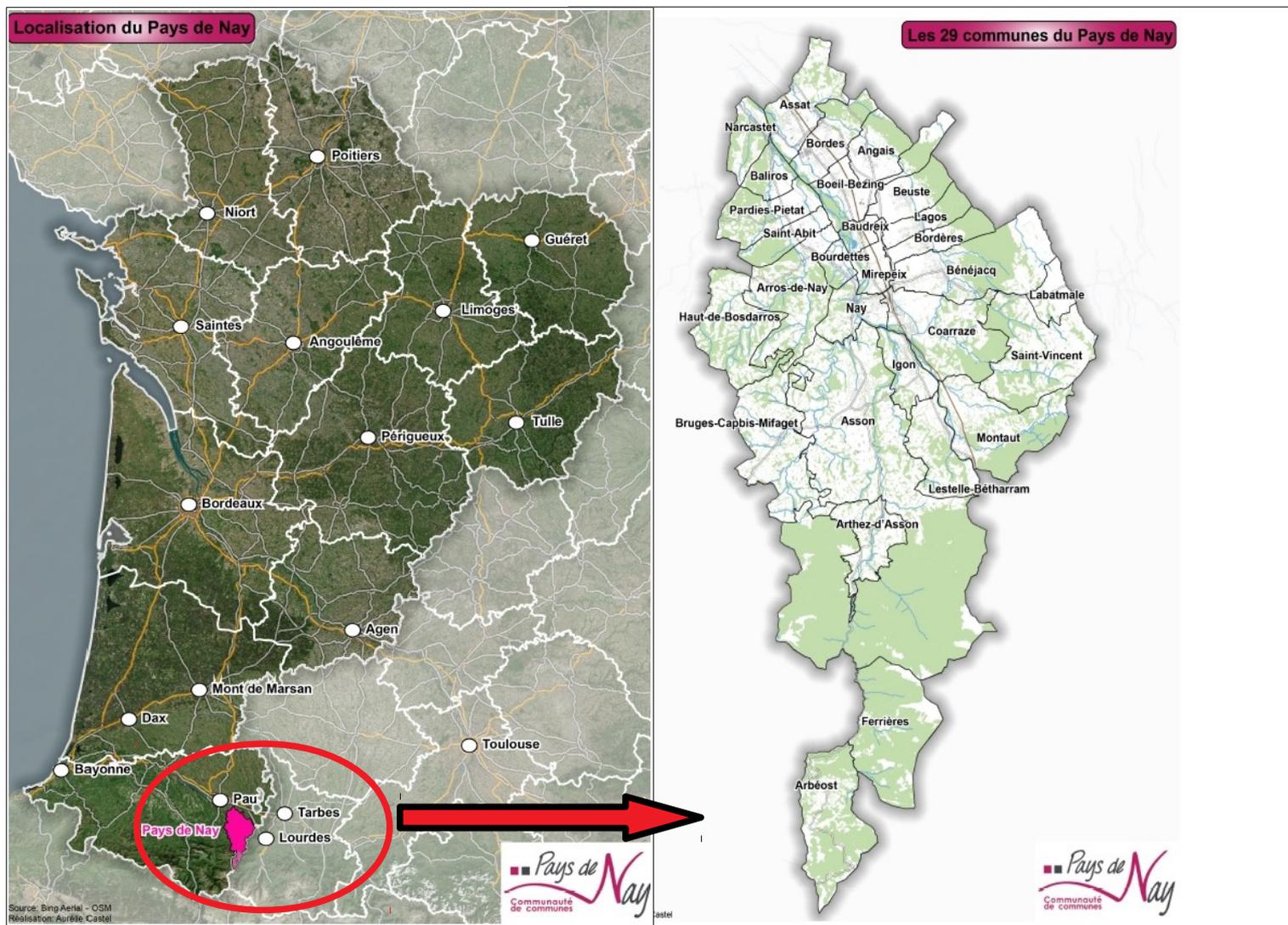
En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner.

Table des matières

I Contexte et objectifs généraux du projet.....	3
II Contenu du rapport de présentation et qualité des informations qu'il contient.....	4
II.A Diagnostic socio-économique.....	4
II.A.1 Armature territoriale.....	4
II.A.2 Démographie.....	5
II.A.3 Logement.....	6
II.A.4 Infrastructures et déplacements.....	7
II.A.4.a) Infrastructures et déplacements routiers.....	7
II.A.4.b) Autres infrastructures et modes de déplacements.....	7
II.A.5 Équipements.....	8
II.A.6 Activités économiques et emploi.....	8
II.B Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives de son évolution et analyse de la consommation d'espace.....	9
II.B.1 Milieu physique.....	9
II.B.2 Hydrographie.....	9
II.B.3 Ressources et gestion de l'eau.....	10
II.B.3.a) Ressources et qualité des eaux.....	10
II.B.3.b) Usages et gestion de l'eau.....	11
II.B.4 Principaux milieux naturels.....	11
II.B.5 Protections réglementaires et mesures d'inventaire des milieux.....	11
II.B.6 Réservoirs de biodiversité et corridors écologiques.....	11
II.B.7 Analyse de la consommation d'espaces sur les dix dernières années.....	12
II.B.8 Risques naturels et technologiques.....	12
II.B.9 Énergie, émissions de gaz à effet de serre et vulnérabilité au changement climatique.....	12
II.C Explications des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientations et d'objectifs.....	13
II.C.1 Scénarios de référence.....	13
II.C.2 Projet démographique et développement de l'habitat induit.....	14
II.C.3 Densités et consommation d'espace à vocation d'habitat.....	14
II.C.4 Consommation d'espace pour le développement de l'agriculture et de l'activité économique.....	14
II.C.5 Prise en compte de l'environnement.....	15
II.C.6 Prise en compte et compatibilité du SCoT avec les documents d'ordre supérieur..	15
II.C.7 Indicateurs de suivi.....	15
III Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale.....	16

I Contexte et objectifs généraux du projet

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Nay a été élaboré sur le périmètre d'une communauté de communes, regroupant 29 communes situées dans les départements des Pyrénées-Atlantiques (27 communes) et des Hautes-Pyrénées (2 communes¹). Le territoire du SCoT couvre une superficie de 324,47 km² et comptait 28 063 habitants en 2014.



Localisation du territoire du SCoT par rapport à la région Nouvelle Aquitaine et composition du territoire
(Source : Rapport de présentation)

L'élaboration du SCoT a été engagée le 30 janvier 2012 par la communauté de communes du Pays de Nay. Les différentes évolutions administratives connues par cet établissement public de coopération intercommunale ont amené trois évolutions du périmètre du SCoT, pour intégrer les communes d'Arbéost et de Ferrières en 2014, d'Assat et de Narcastet en 2017 et de Labatmale en 2018.

Les objectifs suivants, portés par le SCoT pour les quinze prochaines années, sont définis au sein du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) :

- répondre à l'urgence de la desserte géographique et numérique du territoire ;
- donner la priorité aux projets économiques, aux entreprises et à l'emploi ;
- offrir un cadre de vie rural de qualité.

En application des dispositions de l'article L.104-1 du Code de l'urbanisme, le SCoT du Pays de Nay a fait

¹ Arbéost et Ferrières

l'objet d'une évaluation environnementale permettant notamment d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser les incidences négatives. Ce processus est expliqué au sein du rapport de présentation, établi conformément aux dispositions des articles R.141-2 à 5 du code de l'urbanisme.

Eu égard à la situation interrégionale du périmètre du SCoT, cette évaluation environnementale est soumise aux avis des Missions Régionales d'Autorité environnementale de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie. Dans la suite du présent document, le nom générique de « Mission Régionale d'Autorité environnementale » sera utilisé pour regrouper les analyses et avis concertés des deux missions régionales.

II Contenu du rapport de présentation et qualité des informations qu'il contient

Le contenu du rapport de présentation du SCoT répond formellement aux exigences des articles R.141-2 à 5 du Code de l'urbanisme et appelle les remarques suivantes.

La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) estime tout d'abord qu'il aurait été opportun de mieux organiser les informations contenues dans le document afin d'en faciliter l'accès par le public. Certaines informations relevant de la même thématique sont dispersées dans deux voire trois parties du document, ce qui complexifie ainsi fortement l'appréhension globale du sujet.

En outre, la réalisation de synthèses partielles² par thématique et par partie aurait constitué un atout pour l'appropriation du document. Elles devront être complétées par une identification précise des différents enjeux liés aux thématiques étudiées. Cette absence de mise en exergue des enjeux nuit fortement à la qualité d'ensemble du document.

L'harmonisation des plages temporelles utilisées pour présenter les données apparaît nécessaire pour disposer d'une information mobilisable par le public, notamment concernant la consommation d'espace et la production de logements. La multiplicité des échelles de temps retenues présente parfois trop de disparité pour éclairer le lecteur et pourrait, au contraire, l'induire en erreur.

Enfin, le document contient une partie intitulée « l'évaluation environnementale ». La MRAe rappelle que l'évaluation environnementale est une démarche itérative visant à améliorer la prise en compte de l'environnement tout au long du processus d'élaboration du document, à expliquer les choix faits à cet égard ainsi qu'à suivre les effets de la mise en œuvre du schéma. Elle est retranscrite, par essence, au sein de l'ensemble des parties composant le rapport de présentation et non dans une partie spécifique. Les informations contenues dans la partie « évaluation environnementale » auraient utilement pu venir alimenter le reste du rapport de présentation afin d'en améliorer la qualité et garantir la bonne information du public.

Sur le fond, la MRAe estime que l'évaluation des incidences environnementales du projet de SCoT manque d'une déclinaison territoriale qui permettrait de croiser les secteurs destinés à accueillir les projets d'urbanisation ainsi que les sensibilités environnementales. Les mesures environnementales sont très succinctes, peu opérationnelles, et il n'est pas démontré ce que la démarche d'évaluation environnementale a apporté à l'élaboration du SCoT.

La MRAe estime nécessaire de revoir le rapport de présentation sur ces points afin de fournir une information fiable, pertinente et facilement mobilisable.

II.A Diagnostic socio-économique

II.A.1 Armature territoriale

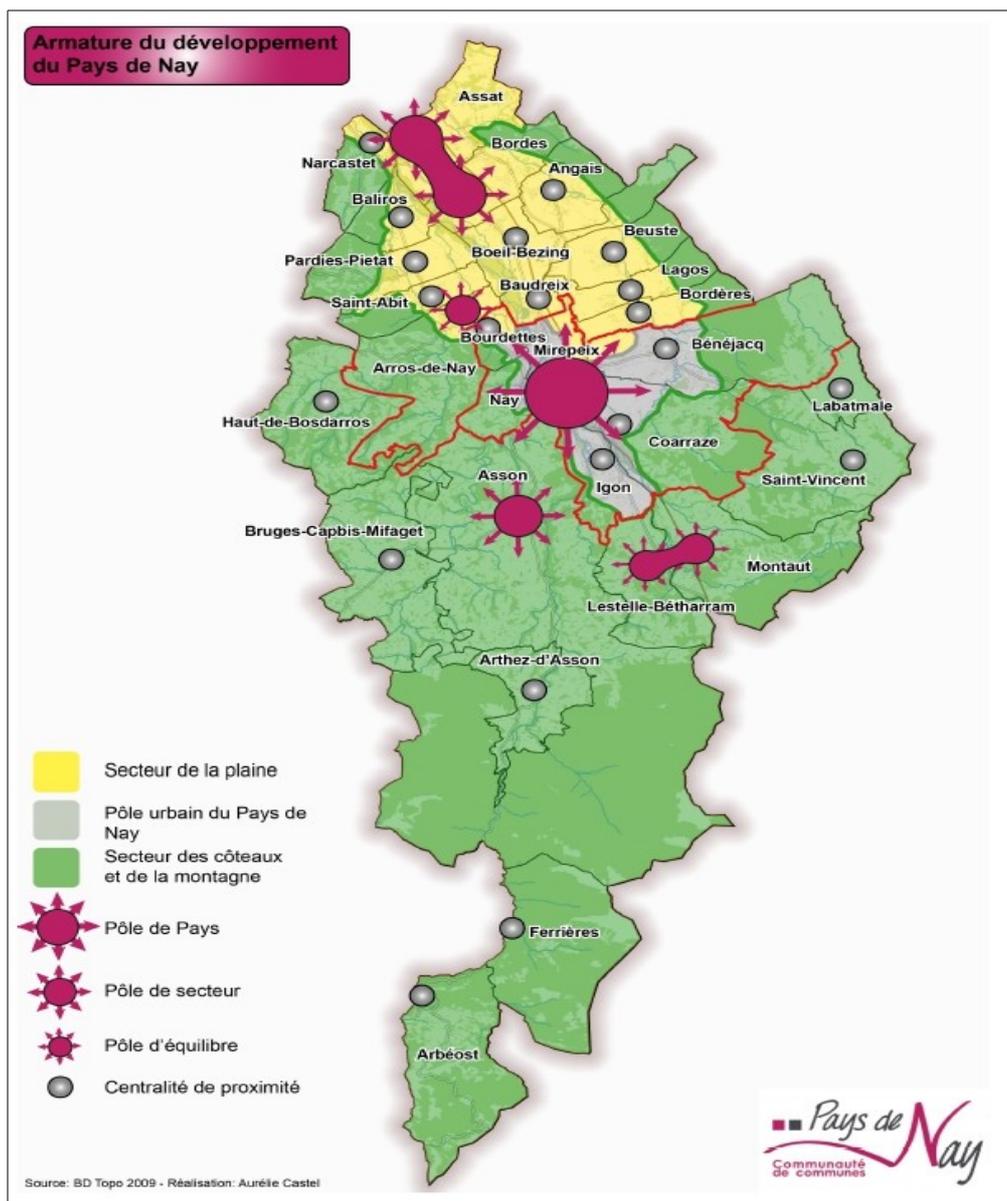
Le territoire du Pays de Nays est articulé en trois espaces distincts :

- « le secteur de plaine » au nord, qui est composé de 13 communes, recouvrant 25 % de la surface du SCoT et accueillant 41 % des habitants (12 173 habitants en 2015) ;
- « le pôle urbain du Pays de Nay », présenté comme le cœur historique du territoire, qui comprend six communes agglomérées et représente 15 % de la superficie pour 36 % de la population du SCoT (10 669 habitants en 2015) ;
- « le secteur des coteaux et de la montagne », qui comprend le sud du périmètre du schéma, composé de dix communes occupant 60 % du territoire et abritant 23 % des habitants (6 893 habitants en 2015).

Au sein de ces espaces, le rapport de présentation identifie quatre niveaux de polarité :

² Cet exercice est fait dans l'analyse de l'état initial de l'environnement mais pas dans le diagnostic.

- un pôle de Pays de cinq communes, constitué par Nay et sa conurbation, qui correspond au périmètre du « pôle urbain du Pays de Nay » et est caractérisé par l'importance de son offre en services et équipements ;
- deux pôles de secteur : les communes de Bordes et Assat³ pour le secteur de la plaine et Asson pour celui des coteaux et de la montagne ; ces pôles présentent moins de services ou équipements que le niveau supérieur, mais bénéficient soit d'une importante activité économique (Bordes-Assat), soit d'une localisation stratégique au sein de l'espace montagneux (Asson) ;
- deux pôles d'équilibre : l'ensemble formé par les communes de Lestelle-Bétharram et Montaut à l'est du territoire, ainsi qu'Arros-de-Nay à l'ouest. Ces pôles disposent de quelques équipements, services ou commerces de rayonnement intercommunal ;
- dix-sept centralités de proximité, constituées par les bourgs de toutes les autres communes du SCoT.



Structuration du territoire du SCoT (Source : Rapport de présentation)

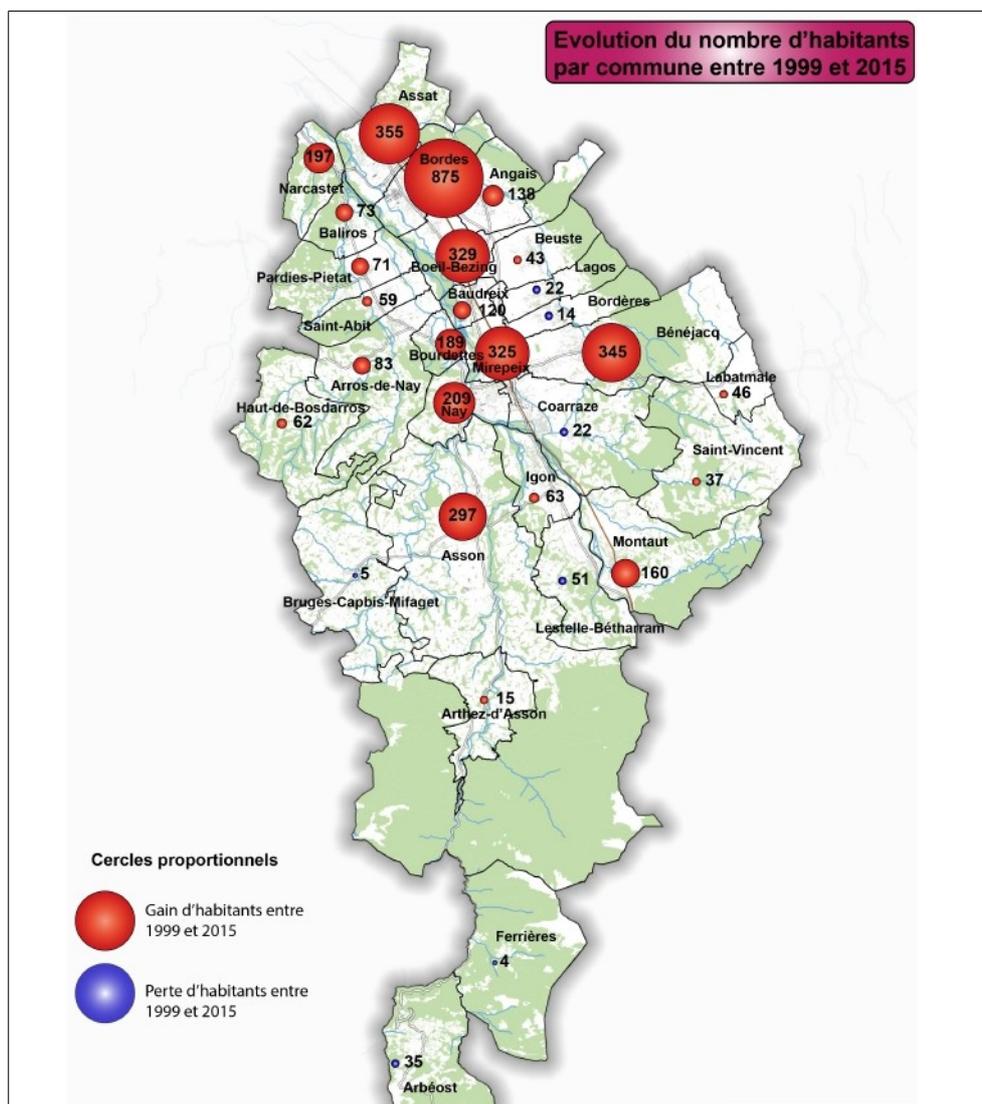
Le rapport de présentation souligne le nombre particulièrement important de pôles identifiés au sein du territoire (12 pour 29 communes) mais indique qu'elles constituent de facto de telles entités, notamment au regard de leur poids démographique (70 % de la population totale), de leurs équipements ou des activités qu'elles accueillent.

³ Les communes de Bordes et Assat sont voisines et forment une conurbation telle qu'elles peuvent être considérées comme une seule entité urbaine du point de vue des polarités territoriales.

II.A.2 Démographie

Le territoire du SCoT connaît une croissance démographique relativement lente, mais constante, sur les vingt-cinq dernières années, passant de 24 862 à 29 735 habitants entre 1 990 et 2 015, soit un taux de variation annuel moyen d'environ +0,7 %. Le rapport de présentation souligne une intensification de ce rythme entre 2009 et 2015, période durant laquelle il est en moyenne de +0,9 % par an.

Au sein du SCoT cette croissance ne s'est pas répartie de manière homogène d'un point de vue géographique, mais s'est concentrée sur les communes du secteur de la plaine et du pôle urbain et particulièrement celles riveraines de la RD 938 : sur cette période, la seule commune de Bordes a capté 1 186 habitants, soit près de 25 % de la population nouvelle, alors que la ville la plus peuplée, Nay, en a perdu 40.



Répartition géographique de l'évolution de la population entre 1999 et 2015 (*Source* : Rapport de présentation)

Les dynamiques démographiques du Pays de Nay sont portées par des soldes naturels et migratoires majoritairement positifs, démontrant l'attrait du territoire pour les jeunes ménages.

La MRAe recommande de compléter cette partie avec des éléments statistiques supplémentaires liés à l'évolution de la pyramide des âges au sein du territoire du SCoT, notamment au regard des enjeux en termes d'équipements et de services que cela pourrait impliquer.

II.A.3 Logement

Le Pays de Nay comptait 11 735 logements en 2013. Entre 1999 et 2013 le parc a connu un accroissement

de 3 920 logements, soit une augmentation de 50 %. Sa composition est dominée par les résidences principales (10 123) et marquée par une vacance relativement importante, puisque 959 logements étaient concernés par ce phénomène en 2013, soit 8,1 % du parc.

Le rapport de présentation souligne le fort accroissement de cette situation entre 2008 et 2013 (+ 336 logements vacants sur cette période) et la concentration de ces logements sur le pôle urbain, particulièrement sur la commune de Nay qui comptait, en 2013, près de 13 % de logements vacants, en forte et constante augmentation depuis 1982.

La MRAe recommande d'apporter davantage d'éléments d'information sur le logement au sein du territoire du SCoT. Le document mériterait d'être complété avec des éléments plus précis notamment sur la répartition spatiale de l'ensemble des logements, leur typologie, ainsi que les enjeux du territoire liés à cette thématique. En l'état, les données contenues dans le rapport de présentation ne permettent pas de disposer d'une information suffisante.

II.A.4 Infrastructures et déplacements

II.A.4.a) Infrastructures et déplacements routiers

Le Pays de Nay dispose d'un important réseau routier au sein duquel la RD 938, dite « voie rapide d'Assat à Igon », constitue la voie la plus stratégique. Reliant Nay à Pau, cette route constitue la principale artère de déplacement du territoire, enregistrant une fréquentation de 11 000 à 16 000 véhicules par jour. Le rapport de présentation fait toutefois état de nombreuses difficultés dans son aménagement (nombreux giratoires, difficulté à dépasser, conflit d'usage avec les véhicules agricoles), engendrant des problèmes de circulation. Cet axe principal est complété par un réseau secondaire composé de nombreuses voiries départementales supportant des trafics compris entre 2900 et 4300 véhicules par jour. Le rapport de présentation souligne également la fréquentation de la RD 145 (891 véhicules par jour), reliant Lagos à Soumoulou, commune proche de l'échangeur de l'autoroute A 64.

À ce titre, le SCoT indique la création, à l'horizon 2022 ou 2023, d'un nouvel échangeur à l'est de l'agglomération paloise, sur la commune de Morlaas. Il aurait été opportun, au regard de l'importance qu'y attache le SCoT, de développer cette information et de définir l'enjeu qu'il constitue pour le territoire⁴. Il est impératif de présenter notamment les nouveaux itinéraires sollicités, les conséquences du report de trafic sur l'environnement humain et le tissu urbain traversé pour accéder à ce nouvel échangeur.

En outre, le rapport de présentation identifie une problématique relative aux limites de capacité affectant les axes principaux de déplacement, qui engendrent des reports sur des voiries locales et génèrent des difficultés importantes du fait de la traversée de nombreux bourgs et de la fréquentation de ces voiries par des engins lourds liées aux activités d'extraction de matériaux, par des engins agricoles ou encore par les services de ramassage scolaire. Ces éléments pourraient être confortés par une présentation plus poussée de ces difficultés et des secteurs particuliers où elles se concentrent.

La MRAe recommande que les infrastructures routières, au regard de l'importance qui leur est accordée par le PADD, fassent l'objet de développements, en particulier sur les enjeux qui y sont liés.

Le Pays de Nay connaît d'importantes migrations pendulaires tant du fait de sa situation à proximité immédiate de l'agglomération paloise que de la présence d'un employeur majeur sur son territoire, le site de Safran à Bordes (environ 2 800 employés). Ainsi 52 % des actifs travaillent en dehors du territoire et 43 % des emplois qu'il offre sont occupés par des actifs résidant à l'extérieur. En outre, au sein du territoire, 80 % des actifs travaillent dans une commune différente de leur lieu de résidence.

Si les flux entrants sont principalement canalisés sur Bordes (665 actifs) et Nay (121 actifs), les flux sortants sont majoritairement dirigés vers Pau et son agglomération, mais présentent une répartition plus homogène de leurs origines, réparties sur toutes les communes du nord du SCoT. En outre, les secteurs de la plaine et du pôle urbain de Nay bénéficient d'une desserte en transports en commun routiers relativement importante, avec plusieurs lignes de cars interurbains disposant d'une fréquence adaptée aux migrations pendulaires.

II.A.4.b) Autres infrastructures et modes de déplacements

En matière ferroviaire, le Pays de Nay bénéficie de la présence d'une gare (grandes lignes et TER) à Coarraze-Nay et de deux haltes ferroviaires (TER) à Montaut-Bétharram et Assat. La gare de Coarraze-Nay est desservie par 11 trains par jour, ce qui représente une fréquentation moyenne de 102 passagers alors que les deux haltes ne bénéficient que d'un TER par jour et n'affichent ainsi qu'une fréquentation

⁴ Le PADD, dans son premier axe « répondre à l'urgence de la desserte [...] du Pays de Nay », a notamment comme premier objectif « faciliter l'accessibilité au réseau autoroutier ».

anecdotique.

Si le territoire ne dispose pas d'infrastructures aéroportuaires, il se situe toutefois à proximité immédiate des aéroports Pau-Pyrénées, à l'ouest, et de Tarbes-Lourdes-Pyrénées, à l'est. Le SCoT estime que l'absence de dessertes régulières vers l'étranger depuis ces aéroports constitue un frein pour faire de leur présence un vecteur de développement spécifique.

En ce qui concerne les modes doux, le rapport de présentation souligne l'importance de la véloroute Pyrénées – Gave Adour, qui relie Bayonne à Perpignan, en traversant le cœur du Pays de Nay sur 25 km. Cet équipement est identifié comme l'axe autour duquel les déplacements doux doivent s'articuler afin d'en permettre le développement. Il aurait été toutefois utile d'apporter les données relatives à la fréquentation de cet axe au quotidien, ainsi que de préciser les éléments qui pourraient constituer un frein à son utilisation, notamment pour les déplacements quotidiens.

II.A.5 Équipements

La MRAe souligne l'absence d'informations relatives aux différents services et équipements de l'agglomération paloise dont bénéficie le pays de Nay. L'absence de ces éléments constitue une insuffisance lourde et le document devra être complété, au regard de l'incidence de ces éléments sur le développement du territoire.

En matière **médicale**, le Pays de Nay dispose d'une offre de base jugée satisfaisante, du fait notamment d'une importante présence de médecins généralistes (34 sur le territoire, dont 24 pour les seules communes de Nay, Coarraze et Bénéjacq), de dentistes ou encore de kinésithérapeutes.

Le rapport de présentation fait cependant état de la faiblesse de l'offre médicale spécialisée au sein du Pays de Nay (un seul gynécologue, une sage femme, deux pédiatres située sur la seule commune de Nay, 1 seul ophtalmologue).

La MRAe recommande de compléter le document avec des informations relatives à la présence des équipements médicaux les plus importants (hôpitaux, cliniques, maternités) ou à défaut, au temps d'accès à de tels services depuis l'ensemble du territoire.

Du point de vue de la **petite enfance**, le Pays de Nay dispose de trois crèches ainsi que d'un nombre important d'assistantes maternelles, lui permettant de disposer d'une offre supérieure à la moyenne départementale en la matière. Le rapport de présentation fait toutefois état d'une concentration importante de ces services au nord du territoire, participant ainsi à diminuer l'attractivité pour les jeunes ménages des communes les plus méridionales.

Les équipements destinés à l'accueil des **personnes âgées** sont au nombre de cinq, tous des EHPAD⁵, offrant une capacité d'accueil permanente d'environ 320 lits. Le diagnostic souligne l'augmentation de la part des plus de 75 ans dans la population, attestant de la présence d'un enjeu lié à cette thématique pour le SCoT.

En matière d'**équipement scolaire**, à l'exception de trois communes, le Pays de Nay bénéficie d'une couverture quasi-totale du territoire. Si les données fournies identifient la présence de trois collèges et de six lycées, dont quatre technologiques, aucune information n'est fournie sur les écoles primaires. En outre, les éléments liés aux collèges mériteraient d'être revus, les développements y étant consacrés étant confus⁶. Le rapport de présentation fait toutefois le constat de l'insuffisance des capacités en la matière au regard des perspectives d'accroissement des effectifs.

En ce qui concerne les **équipements culturels, sportifs et de loisirs**, le SCoT met en avant l'absence de grands équipements culturels (aucun cinéma, pas de médiathèque) et une présence hétérogène d'équipements plus locaux (bibliothèques, artothèque). Le Pays de Nay dispose d'une densité d'équipements sportifs supérieure à la moyenne départementale, mais le rapport de présentation ne présente pas ces équipements ni leur répartition géographique.

⁵ Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes, une des formes de structures d'accueil pour les personnes âgées.

⁶ Rapport de présentation p.170, il est fait mention d'un seul collège et de sa capacité, sans préciser sa localisation et sans évoquer les deux autres équipements de ce type alors qu'il serait important de bénéficier d'une information sur la globalité de l'offre du Pays de Nay.

II.A.6 Activités économiques et emploi

Le rapport de présentation met en avant le caractère dynamique du bassin d'emploi du Pays de Nay, porté par deux pôles principaux : Bordes-Assat (environ 4 000 emplois en 2013 dont 3600 pour Bordes) et Nay (1584). Les emplois offerts relèvent principalement des secteurs tertiaire (48 % des emplois) et secondaire (45,9 % dont 7 % pour la construction), le secteur primaire ne représentant quant à lui que 5,1 %.

Le tissu d'emploi du territoire est composé de 2 315 établissements, dont seulement 98 de plus de 10 salariés. Le seul établissement Safran de Bordes représente 40 % de l'emploi total, avec 2 776 salariés.

En matière commerciale, le territoire est caractérisé par une bonne diversité puisque 41 % des commerces sont non-alimentaires, ce qui est supérieur au taux enregistré sur des territoires semblables. Le rapport de présentation dégage toutefois une faiblesse dans l'offre à vocation touristique. Du point de vue de la répartition géographique, les communes du nord semblent moins bien desservies en commerces de base (alimentation générale, boulangerie, boucherie), notamment du fait de la proximité avec l'agglomération paloise. Les grandes et moyennes surfaces sont quant à elles quasi intégralement concentrées au sein du pôle urbain de Nay, sur les trois communes de Nay, Coarraze et Bénéjacq. En dehors de ces trois communes, seule Bordes dispose d'une telle offre au sein du Pays de Nay. Il serait utile de bénéficier d'informations sur la zone de chalandise des commerces de l'agglomération paloise au regard des enjeux de mobilité et de bassin de vie qu'elle suppose.

Le rapport de présentation fait état du développement « au fil de l'eau » des entreprises, en l'absence d'une stratégie économique du territoire et identifie un enjeu pour le SCoT en la matière. Les informations présentées estiment à cinq les sites dédiés aux activités économiques⁷ et indiquent la présence de huit « petits espaces »⁸, sans pour autant préciser cette qualification⁹. Les sites d'activité économique sont ainsi concentrés sur la partie nord du territoire. En outre, le rapport de présentation estime à environ 31 ha les surfaces disponibles à vocation économique sur l'ensemble du Pays de Nay, dont près de 13 ha sous maîtrise foncière privée, ce qui occasionne des difficultés de mobilisation. Les espaces sous maîtrise publique sont concentrés sur le secteur d'Aéropolis à Assat (13,85 ha). Les 28 autres communes ne disposent ainsi au total que de 4 ha de réserves foncières à vocation économique.

II.B Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives de son évolution et analyse de la consommation d'espace

La MRAe souligne que l'analyse de l'état initial de l'environnement réalisée lors de l'élaboration du SCoT n'est pas suffisamment détaillée au regard des enjeux environnementaux du territoire et aux effets potentiels du SCoT sur celui-ci. **En l'état, il est recommandé de compléter cette analyse afin de permettre au public de disposer d'une information satisfaisante et de s'assurer de la bonne prise en compte des enjeux environnementaux dans les choix opérés par le SCoT.**

II.B.1 Milieu physique

Le territoire du SCoT est fortement marqué par son caractère montagnoux au sein du massif pyrénéen, qui se traduit notamment par un relief important, avec une déclivité globale dans le sens sud-nord. Le relief s'étage progressivement depuis les principaux sommets au sud (2 480 m à Arbéost, 1 848 à Ferrières) jusqu'à la plaine de Nay (250 m d'altitude moyenne), accompagnant le gave de Pau sur une partie de son cours.

La MRAe recommande de compléter ces éléments avec des informations manquantes notamment en matière de climatologie, de pluviométrie, de géologie et d'hydrogéologie, ces informations pouvant avoir des incidences sur les orientations et les prescriptions retenues par le SCoT.

II.B.2 Hydrographie

Le Pays de Nay bénéficie d'un réseau hydrographique très dense, organisé sur les deux rives du gave Pau, qui traverse le territoire selon un axe sud-est – nord-ouest.

En rive gauche du gave, les principaux affluents sont le Luz, l'Ouzom et le Béz, alors qu'en rive droite un seul cours d'eau d'importance vient rejoindre le gave, le Lagoin. L'ensemble de ce réseau se caractérise par d'importantes crues en plaine.

⁷ Sur les communes de Bénéjacq, Bordes, Assat, Coarraze et Bourdettes.

⁸ Sur les communes de Nay, Coarraze, Igon, Lagos, Arros de Nay et Narcastet.

⁹ Au regard de la superficie de ces espaces qui sont pour certains plus vastes que certains des sites jugés plus importants, il apparaît nécessaire d'expliquer les raisons de cette différence.

une information complète et de qualité en la matière.

En outre, le rapport de présentation rappelle que l'ensemble de la plaine de Nay, ainsi que les coteaux bordant le nord-est du territoire, sont classés en zone de vigilance nitrates « grandes cultures » par le SDAGE, impliquant l'existence d'un enjeu fort sur la protection des ressources. À cet égard, la mise à disposition du public d'une information actuelle et complète apparaît nécessaire.

Le document devra également être complété par une présentation suffisante des masses d'eau de surface du territoire ainsi que des masses d'eau souterraines, qui ne sont quant à elles qu'à peine évoquées.

II.B.3.b) Usages et gestion de l'eau

La MRAe souligne la nécessité de mettre en cohérence les différentes données liées aux prélèvements d'eau et à son usage. En l'état les données varient de manière importante entre les différents développements, particulièrement en ce qui concerne la fourniture d'eau potable, et ne permettent pas de bénéficier d'une information mobilisable pour comprendre la situation du territoire au regard de cette thématique.

Au sein du Pays de Nay, en 2010, les volumes d'eau prélevés étaient d'environ 10,6 Mm³ dont l'usage principal était celui de l'alimentation en eau potable (8,7 Mm³, 82 % des volumes prélevés). L'usage industriel est également relativement important (1,3 Mm³, soit 12 %), notamment du fait de la présence du site Safran à Bordes, alors que l'irrigation ne représente que 6 % des prélèvements, soit environ 607 000 m³.

Les prélèvements d'eau se font principalement dans les eaux de surfaces (7,3 Mm³, 69 %), les nappes n'étant utilisées que de manière secondaire pour l'intégralité des prélèvements restants. Le rapport de présentation met en avant qu'en matière d'eau potable, les prélèvements sont réalisés de manière égale entre les eaux de surfaces et les nappes¹⁰.

II.B.4 Principaux milieux naturels

Le territoire du Pays de Nay présente deux occupations principales des sols : les surfaces agricoles (53 % de la superficie) et les espaces boisés (40 %).

Les terres agricoles relèvent de deux typologies principales, la plaine exploitée pour les cultures et les coteaux et estives pour l'élevage et le pâturage. Le rapport de présentation insiste sur l'importance de l'élevage, en zone de montagne, afin de lutter contre la fermeture des milieux.

Les espaces forestiers se concentrent essentiellement sur les coteaux situés à l'est du territoire ainsi que sur les points hauts des espaces montagneux.

La MRAe recommande d'apporter plus d'éléments¹¹ sur ces milieux et les enjeux afférents.

II.B.5 Protections réglementaires et mesures d'inventaire des milieux

Le Pays de Nay comprend de nombreux espaces faisant l'objet de mesures de protection réglementaire ou d'inventaire, qui représentent près de 38 % de la superficie du territoire.

À cet égard, le rapport de présentation dénombre dix zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), cinq sites Natura 2000, un site reconnu comme espace naturel sensible du département des Pyrénées-Atlantiques, un site inscrit pour la biodiversité et un espace bénéficiant d'un arrêté préfectoral de protection de biotope. L'analyse de l'état initial de l'environnement devrait préciser ces informations. De plus certains espaces ne sont même pas présentés dans les développements consacrés aux milieux naturels remarquables pour la biodiversité.

Le caractère trop synthétique des données présentées ne permet pas de disposer d'une information suffisante en la matière ni de dégager les enjeux liés à ces secteurs sur le territoire.

La MRAe considère qu'il est nécessaire de développer les éléments d'information relatifs aux espaces naturels les plus sensibles, afin notamment d'établir les enjeux liés à leur préservation et de pouvoir appréhender la prise en compte de ces enjeux dans la définition du projet de schéma.

II.B.6 Réservoirs de biodiversité et corridors écologiques

Les éléments contenus dans l'analyse de l'état initial de l'environnement sont extrêmement synthétiques en

¹⁰ L'analyse de l'état initial de l'environnement indique dans d'autres développements que les volumes prélevés pour l'eau potable sont de 1,75 Mm³ par an, et qu'ils le sont à plus de 90 % dans les eaux de surface, d'où la nécessité de remettre les informations en cohérence dans le document.

¹¹ À ce titre, si le rapport de présentation (p.208) indique le développement d'informations relatives à la ressource forestière et son exploitation au sein de la partie « ressource naturelle » du document, ces informations sont absentes du dossier fourni à la Mission Régionale d'Autorité Environnementale.

ce qui concerne les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques, constituant la trame verte et bleue du territoire. S'il est fait mention des informations contenues dans le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de la région Aquitaine, qui a été annulé par le juge¹², mais dont les travaux restent des éléments de connaissance mobilisables, aucune cartographie ou présentation des trames et sous-trames qui le composaient n'est fournie dans le SCoT. En outre, les éléments du SRCE de la région Midi-Pyrénées n'apparaissent pas clairement et il conviendrait de les présenter plus exhaustivement.

Si le document dispose d'une cartographie de synthèse en la matière, il est impossible de déterminer la manière dont elle a été constituée, ni de comprendre les enjeux liés à cette thématique. En outre, aucune information spatialisée sur les secteurs présentant le plus de conflits entre activités anthropiques et corridors écologiques n'est fournie, ne permettant pas de déterminer les secteurs les plus sensibles à cet égard.

La MRAe recommande d'apporter l'ensemble des informations nécessaires relatives aux réservoirs de biodiversité et aux corridors écologiques, afin de garantir la prise en compte des enjeux qui y sont liés au sein du projet de SCoT.

II.B.7 Analyse de la consommation d'espaces sur les dix dernières années

À titre liminaire, la MRAe souligne que l'importance de la période retenue pour l'analyse de la consommation d'espace 1998 – 2015, ne répond pas à l'obligation réglementaire prévue à l'article L.141-3 du code de l'urbanisme, qui exige de présenter une telle analyse sur les dix dernières années. Ce choix peut avoir pour conséquence de maximiser artificiellement le rythme de consommation d'espace passée. En outre, il aurait été utile d'apporter des éléments d'explication de la méthode retenue pour réaliser cette analyse.

La MRAe estime nécessaire de reprendre les éléments de cette analyse, de les réévaluer sur une période adaptée et d'apporter toutes les explications pour comprendre la manière dont ils auront été établis.

Nonobstant cette remarque, le SCoT estime qu'entre 1998 et 2015, 462 ha ont été consommés, toutes vocations confondues, pour le développement du territoire, soit une moyenne de 25 ha par an. Cette consommation a été principalement occasionnée par le développement de l'habitat (334 ha), les activités économiques et les équipements ayant nécessité environ 89 ha. Toutefois le rapport de présentation ne permet pas de connaître la nature des espaces consommés, même s'il affirme que les terres agricoles ont constitué les principales surfaces mobilisées.

II.B.8 Risques naturels et technologiques

Le Pays de Nay est particulièrement concerné par les risques d'inondation, du fait de l'importance du maillage hydrographique du territoire. Le rapport de présentation distingue à ce titre les moitiés nord et sud du territoire, la première bénéficiant de plusieurs plans de prévention des risques d'inondation¹³ (PPRi), tandis que la seconde ne ressort que des informations de l'atlas des zones inondables du département. Le rapport de présentation est exhaustif en la matière et contient des cartographies des différents zonages établis par les PPRi¹⁴ ainsi qu'un extrait de l'atlas des zones inondables. Le risque d'inondation exposé est principalement engendré par les phénomènes de crues mais aucun développement n'est consacré aux risques liés aux ruissellements qui pourraient affecter le territoire, notamment au vu de son relief.

Le territoire est également concerné par l'existence de risques liés aux incendies de forêt, aux mouvements de terrain, à la sismicité, aux avalanches, ainsi que par le transport de matières dangereuses. Toutefois, les informations fournies en la matière sont insuffisantes et ne permettent pas, a minima, de connaître l'intensité des différents aléas.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation avec des informations suffisamment précises en la matière afin de s'assurer d'une prise en compte satisfaisante des risques dans le projet de SCoT.

II.B.9 Énergie, émissions de gaz à effet de serre et vulnérabilité au changement climatique

Le rapport de présentation bénéficie sur ce point d'une information abondante et bien illustrée, qui permet une bonne appropriation de cette problématique par le public.

En ce qui concerne la **production d'énergie**, le Pays de Nay ne produit pas d'énergie fossile et contribue à 0,66 % de la production d'énergies renouvelables à l'échelle de l'ex-région Aquitaine. La production

¹² Tribunal administratif de Bordeaux, 13 juin 2017.

¹³ PPRi approuvés du Gave de Pau, du Lagouin et du Luz.

¹⁴ À l'exception des dispositions du PPRi du Lagouin sur les communes de Bordères, Lagos et Beuste.

hydroélectrique représente 98 % de la production de ces énergies au sein du Pays de Nay. Le rapport de présentation pourrait toutefois être complété avec davantage d'informations sur le potentiel de développement des énergies renouvelables au sein du territoire (éolien, photovoltaïque, etc.).

En matière d'**émission de gaz à effet de serre** (GES), le Pays de Nay a évalué à 121 200 tonnes équivalent CO₂ (teqCO₂) ses émissions en 2017.

Le principal secteur émetteur est celui des transports, qui représentent 60 % des émissions totales, dont 42 % pour le transport des personnes, et les GES sont majoritairement émis par l'utilisation des produits pétroliers (73 % des émissions).

L'analyse de l'état initial de l'environnement estime également que 99 % du parc de résidences principales relève des catégories de performance énergétique F et E, induisant des consommations énergétiques importantes et ainsi la production de GES. Le SCoT estime disposer de conditions favorables pour mettre en place une stratégie d'amélioration des performances énergétiques du parc.

Enfin, en ce qui concerne l'**adaptation au changement climatique**, le SCoT estime que les évolutions prévisibles du climat devraient exacerber les enjeux liés à la ressource en eau, du fait d'une baisse de la disponibilité de la ressource, d'une dégradation de sa qualité et d'un accroissement de la pression d'usage, du fait enfin des développements économiques et démographiques. Ces évolutions seraient génératrices d'une forte dégradation des milieux naturels et d'un accroissement de l'exposition des personnes et des biens aux risques, notamment liés aux ruissellements pluviaux.

II.C Explications des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientations et d'objectifs

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) définit les grandes orientations du projet politique d'aménagement de l'espace à l'horizon 2035. Le PADD est mis en œuvre par l'intermédiaire du document d'orientations et d'objectifs (DOO), qui définit les objectifs et les principes des politiques d'urbanisme et d'aménagement. Il constitue une pièce maîtresse du SCoT du fait de son caractère opposable aux documents d'urbanisme locaux.

La MRAe souligne que le DOO a été conçu de manière accessible et permet d'identifier aisément les « prescriptions », qui ont un caractère opposable, et les « recommandations », qui ont un caractère incitatif et relèvent de la volonté communale ou intercommunale quant à leur mise en œuvre. En outre, la MRAe note le choix fait par le SCoT de donner un important caractère prescriptif à son DOO, en utilisant quasi-exclusivement des prescriptions, garantissant ainsi une meilleure déclinaison de ses objectifs par les documents d'urbanisme locaux.

Toutefois, les explications relatives à la manière dont a été établi le DOO et la justification des choix faits pour élaborer le PADD sont nettement insuffisantes. De très nombreux objectifs ne sont qu'affirmés et pas expliqués. Ce manque, conjugué aux défauts soulevés précédemment pour le diagnostic socio-économique et l'analyse de l'état initial de l'environnement, nuit lourdement à l'appréhension et la compréhension des choix opérés pour établir le SCoT.

La MRAe considère qu'il y a lieu de reprendre le rapport de présentation afin qu'il permette au public de comprendre les choix opérés par les élus tant pour le PADD que le DOO.

II.C.1 Scénarios de référence

L'établissement du projet de SCoT a été fondé sur la réalisation d'un premier scénario de développement au fil de l'eau et sur ses incidences potentielles sur le territoire. Au regard des enseignements tirés de cette étude, le SCoT a établi quatre scénarios de développement différenciés, fondés sur des priorités différentes :

- « le territoire d'accueil », basé sur un accueil important de population, en offrant des possibilités importantes de construction de logement afin d'attirer les ménages de la métropole paloise et le développement d'une économie principalement présente ;
- « l'esprit d'entreprendre », impliquant la priorisation du développement économique, en permettant un important développement d'infrastructures et de services liés aux activités économiques qui aurait pour incidence une augmentation régulière de la population et des logements ;
- « le choix identitaire », privilégiant le cadre de vie et les équilibres territoriaux actuels et limitant les possibilités d'urbanisation de manière forte ;

- « le scénario intégré » dont l'objectif est de concilier les trois précédents et qui nécessite une gouvernance forte pour répondre aux ambitions affichées de développement et de protection de l'environnement.

Aucune de ces hypothèses n'ayant répondu aux souhaits du SCoT, le rapport de présentation indique que le scénario de développement retenu l'a été « en dehors de ceux qui ont été proposés ». Celui-ci s'appuie sur l'armature urbaine définie précédemment¹⁵ et reprend partiellement certains éléments des différents scénarios.

La MRAe recommande que le scénario effectivement retenu soit plus précisément décrit et comparé aux autres scénarios analysés dans le rapport de présentation.

II.C.2 Projet démographique et développement de l'habitat induit

Le projet démographique retenu par le SCoT consiste en la prolongation de la tendance la plus récente, l'objectif affiché étant de bénéficier d'une augmentation annuelle de la population de 0,9 %. Ce choix implique l'accueil d'environ 4 200 habitants supplémentaires à l'horizon 2034.

Le DOO traduit cet objectif par une recommandation globale à l'échelle des trois secteurs identifiés, envisageant la répartition suivante : + 1 800 habitants pour le « secteur de la plaine », + 1600 habitants pour « le pôle urbain central » et + 800 habitants pour le « secteur coteaux et montagne ». Cette recommandation n'a vocation à s'appliquer qu'en tant que guide pour le développement de l'habitat.

Les choix opérés en matière de répartition des logements nécessaires sont en effet contenus au sein d'une prescription et procèdent à une répartition différenciée des objectifs en respectant la logique de polarité identifiée au sein du territoire et des trois secteurs. Le DOO estime à 2 100 les besoins en nouvelles résidences principales nécessaires pour permettre l'atteinte des objectifs démographiques.

La répartition retenue des logements et la dynamique démographique qu'ils induisent ont pour objectif de garantir un équilibre entre les secteurs de la plaine et du pôle urbain, tout en renforçant les polarités de pays (Nay et sa conurbation) et de secteurs (Bordes/Assat pour la plaine, Asson pour les coteaux et la montagne).

La MRAe relève que ces projections d'évolution de population sont en contradiction avec les tendances démographiques observées, y compris les plus récentes, en ce qu'elles surestiment manifestement la croissance dans le pôle urbain central et la sous-estiment dans le secteur de la plaine. La MRAe souligne qu'aucune explication quant à la manière dont ces objectifs ont été établis ne figure au sein du rapport de présentation. Il paraît impératif de les justifier et d'éclairer le public sur la manière dont il ont été établis et les conséquences qui en découlent en termes, notamment, de rationalisation des déplacements motorisés.

II.C.3 Densités et consommation d'espace à vocation d'habitat

Le SCoT fixe un objectif maximal de consommation d'espace pour le développement du logement de 150 ha d'ici 2034, soit une densité moyenne envisagée de 14 logements par hectare.

Le DOO intègre une prescription visant à affiner cet objectif global de densité et de production de logement en procédant à une gradation des densités prescrites en fonction du secteur et de la typologie de la commune. Les densités projetées sont ainsi comprises entre 8 et 25 logements par hectare.

En outre, le DOO impose, dans le cadre de l'établissement des documents d'urbanisme locaux, la réalisation d'une étude du potentiel foncier mobilisable, dont l'objectif est de venir diminuer les besoins d'extension de l'urbanisation. La MRAe note toutefois que le SCoT indique la possibilité de diminuer de 50 % au maximum ces espaces pour prendre en compte les phénomènes de rétention foncière, ce qui vient diminuer d'autant l'efficacité de la mesure mise en place.

En outre, la méthodologie recommandée pour appuyer les communes dans l'estimation du potentiel mobilisable mériterait d'être expliquée, notamment celle indiquant qu'un « espace résiduel constructible est un espace non bâti de 500 m² en secteur desservi en assainissement collectif et de 1 200 m² en secteur en assainissement autonome ». **Cette recommandation apparaissant exclure de nombreux espaces de ces secteurs, la MRAe recommande soit de la revoir, soit d'y apporter des justifications précises au regard de circonstances locales.**

II.C.4 Consommation d'espace pour le développement de l'agriculture et de l'activité économique

Afin de permettre le développement des activités économiques, le SCoT envisage de mobiliser un maximum

¹⁵ Cf. II-A-1 du présent avis.

de 41 ha supplémentaires, incluant notamment le développement de deux zones d'activités économiques structurantes sur Bénéjacq et Coarraze, pour un total de 18 ha.

En dehors de ces deux sites principaux, seules sept communes sont susceptibles d'accueillir des développements de zones économiques de proximité et trois des activités touristiques.

La MRAe souligne le choix fort opéré par le SCoT de conditionner tout développement extensif à vocation d'activités économiques ou d'équipement à la justification de l'insuffisance des possibilités de densification des espaces existants ou de mobilisation des friches.

II.C.5 Prise en compte de l'environnement

La MRAe souligne que le DOO, s'il renvoie de manière très importante la mise en œuvre de ses objectifs à des travaux réalisés dans le cadre des documents d'urbanisme locaux, contient de nombreuses prescriptions participant à une prise en compte accrue de l'environnement dont notamment les suivantes :

- le DOO contient une cartographie des éléments environnementaux les plus sensibles qui devront être préservés de toute extension de l'urbanisation et qui reprend les sites identifiés au sein de l'analyse de l'état initial de l'environnement ; toutefois la carte relative à la trame verte et bleue est présentée à une échelle difficilement utilisable pour sa bonne prise en compte dans les futurs documents d'urbanisme. **La MRAe recommande qu'elle soit présentée à une échelle plus lisible ;**
- le projet définit une liste importante, mais non exhaustive, des milieux à préserver au sein des documents d'urbanisme locaux, ce qui permet d'en garantir une prise en compte satisfaisante ; il conviendrait toutefois de justifier la largeur minimale à préserver pour les corridors écologiques, qui est notamment fixée, en milieu agricole, à 30 m ;
- le document définit plusieurs coupures d'urbanisation visant à préserver certains espaces des éventuelles extensions de l'urbanisation ;
- les développements de l'habitat, ainsi que de l'artisanat, se feront prioritairement au sein des bourgs et enveloppes bâties, réduisant ainsi les besoins en surfaces extensives ;
- le SCoT attache une importance significative à l'identification et la stricte préservation des zones humides au sein des documents d'urbanisme locaux ;
- le DOO contient des schémas et des explications afin de permettre la réalisation d'orientations d'aménagement et de programmation prenant en compte les spécificités paysagères locales et visant à garantir le maintien du cadre de vie existant ;
- le projet conditionne les développements urbains, au sein des secteurs desservis en assainissement collectif, à la capacité résiduelle ou projetée à court terme des équipements, afin de minimiser les incidences potentielles des développements sur les milieux récepteurs. Au sein des secteurs en assainissement autonome, le SCoT impose que les sols présentent une aptitude favorable à ces dispositifs.

Dans l'ensemble, le SCoT définit un cadre stratégique d'aménagement et contient de nombreux éléments pouvant participer à une démarche de préservation de l'environnement. Toutefois la faiblesse de l'analyse de l'état initial de l'environnement ne permet pas de conclure de manière pleinement affirmative sur ce point.

Sur l'énergie et le climat, le DOO propose des orientations essentiellement incitatives et assez peu précises. La MRAe souligne en particulier la nécessité de définir la notion de « puits de carbone » (prescription 172) et recommande d'identifier les principaux secteurs favorables au développement des différentes énergies renouvelables.

La MRAe relève favorablement la volonté de développer les modes de transport « actifs » ainsi que la cohérence entre urbanisme et transports en commun. Elle souligne toutefois que l'orientation forte en faveur de la fluidité du trafic routier et de la connexion du pays de Nay au réseau autoroutier, couplée à une armature territoriale qui conduit à une répartition des habitants et logements sur un grand nombre de petites communes, est difficilement compatible avec une réduction des émissions de gaz à effet de serre liées au transport, principal secteur d'émissions sur le territoire.

II.C.6 Prise en compte et compatibilité du SCoT avec les documents d'ordre supérieur

Les explications relatives à la prise en compte ou à la compatibilité du SCoT avec les documents d'ordre supérieur devraient être étoffées. En l'état, les explications contenues sont insuffisantes et ne permettent pas de s'assurer du respect de ces documents.

II.C.7 Indicateurs de suivi

Le rapport de présentation contient de nombreux indicateurs de suivi de la mise en œuvre du SCoT. Ils sont présentés de manière satisfaisante, permettant de déterminer les éléments essentiels à leur bonne mobilisation (fréquence de mobilisation, personnes ressources pour obtenir la donnée, état 0, modalité de représentation de la donnée).

Les indicateurs retenus apparaissent satisfaisants pour garantir le bon suivi des incidences de la mise en œuvre du SCoT sur l'environnement.

III Synthèse de l'avis des Missions Régionales d'Autorité environnementale

Le schéma de cohérence territoriale du Pays de Nay a pour objectif d'encadrer le développement intercommunal à l'horizon 2035.

La MRAe souligne que le rapport de présentation, qui doit permettre notamment au public de comprendre la situation du territoire, ainsi que les raisons ayant amené le SCoT à opérer les choix inscrits dans le DOO, ne remplit pas son rôle d'information du public. Elle estime nécessaire de reprendre le rapport de présentation pour présenter un document complet, de qualité, garantissant ainsi la bonne appréhension du projet par le public.

Le document d'orientation et d'objectifs contient de très nombreuses prescriptions visant à améliorer la prise en compte de l'environnement au sein des documents d'urbanisme locaux. Le choix opéré par le SCoT de procéder avec le plus fort degré d'opposabilité à ces documents devrait constituer un facteur d'amélioration de la prise en compte de l'environnement par ces derniers.

Toutefois, la MRAe souligne que la structuration et le choix de développement du territoire retenus vont entraîner un accroissement des déplacements motorisés, qui constituent la principale source d'émissions de gaz à effet de serre du Pays de Nay. Cette problématique doit être traitée. En outre, le parti, en soi louable, d'un caractère fortement prescriptif du DOO, exige de s'appuyer sur un diagnostic environnemental solide. Les faiblesses soulevées précédemment en matière d'information environnementale et de qualité du rapport de présentation ne permettent pas, en l'état, de conclure à l'absence d'incidences notables de la mise en œuvre du projet de SCoT sur l'environnement.