



**Extrait du Registre des Délibérations
Comité Syndical
Séance du 21 juin 2021**

Date de la convocation : 14 juin 2021

ETAIENT PRESENTS :

Membres Titulaires :

Victor DUDRET, *Président*
Thierry CARRERE, Bernard PEYROULET, *Vice-Présidents*

Patrick BURON, Michel CAPERAN, Jean-Marc DENAX, Marc GAIRIN, Philippe LABORDE-RAYNA, André LANUSSE-CAZALE, Marc PEDELABAT, Xavier LEGRAND-FERRONNIERE, Alain TREPEU.

Membres suppléants :

Kenny BERTONAZZI (a suppléé François BAYROU).

ETAIENT REPRESENTEES :

Martine RODRIGUEZ (a donné pouvoir à Jean-Marc DENAX), Monique SEMAVOINE (a donné pouvoir à Monsieur le Président).

ETAIENT EXCUSES :

Mohamed AMARA, Claude ANTIN, Michel BERNOS, Marie-Pierre CABANNE, Jean-Yves COURREGES, Jean-Yves LALANNE, Marie-Claire NE, Nicolas PATRIARCHE,, Jean-Louis PERES, Josy POUHEYTO, Valérie REVEL, Eric SAUBATTE.

ETAIENT ABSENTS :

Didier LARRAZABAL, Véronique LIPSOS-SALLENAVE, Jérôme MARBOT, Francis PEES.

**N°1 - EVALUATION DE LA MISE EN OEUVRE DU SCoT
ANALYSE DES RESULTATS DE SON APPLICATION**

Rapporteur : Monsieur le Président

Mesdames, Messieurs,

CONTEXTE

Approuvé le 29 juin 2015, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Pau est le fruit d'un travail de réflexions et d'échanges initié fin 2008 avec la création du syndicat mixte du Grand Pau, compétent en la matière.

Après 6 ans de mise en œuvre, il s'agit d'établir une évaluation du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Pau, et ce, avant le 29 juin 2021. En effet, conformément à l'article L.143-28 du code de l'urbanisme, l'établissement public porteur du schéma de cohérence territoriale (SCoT) doit analyser les résultats de l'application du schéma de cohérence territoriale (SCoT), dans un délai de 6 ans à compter de son approbation et, sur la base de cette analyse, doit délibérer sur le maintien en vigueur du schéma ou sur sa révision.

Par ailleurs, en 2017, les évolutions des périmètres des intercommunalités membres du Grand Pau ont conduit *de facto* à un élargissement du périmètre du syndicat mixte du Grand Pau. Cette extension nécessite de faire évoluer le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) pour couvrir l'intégralité du Grand Pau (le territoire correspondant à l'ancienne communauté de communes du canton de Lembeye étant en zone blanche) et ce, par une procédure de révision, compte tenu de cet ajout substantiel de 31 communes au périmètre initial du Grand Pau.

OBJECTIFS ET METHODE DE L'EVALUATION

Bien plus qu'une réponse à une obligation juridique, l'évaluation du schéma de cohérence territoriale (SCoT) a été appréhendée comme un véritable outil de pilotage, conduit sur une année, avec une forte mobilisation des élus récemment installés en 2020.

Ainsi, plusieurs objectifs ont été visés :

- Vérifier l'atteinte des objectifs fixés par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) en mesurant les effets produits, positifs ou négatifs, et en identifiant des marges d'amélioration,
- Apprécier la démarche d'animation, à savoir les outils et moyens déployés par le syndicat pour la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale (SCoT),
- Faire émerger les enjeux qui guideront le prochain schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Le syndicat a donc fait le choix de conduire une évaluation qui cherche à être la plus exhaustive possible et ne se limite pas aux thématiques énoncées dans le code de l'urbanisme.

Démarrée en 2020, l'analyse a été construite à partir d'une série de questions évaluatives reprenant les orientations inscrites dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO), autour de 3 axes :

- Mettre en œuvre l'inversion du regard,
- Mettre en œuvre l'armature urbaine et rurale,
- Mettre en œuvre l'évolution du modèle de développement.

Au-delà de la mesure des résultats de l'application du schéma de cohérence territoriale (SCoT), l'évaluation a porté un regard sur les actions du syndicat mixte du Grand Pau, qu'il s'agisse des "chantiers de la mise en œuvre", de l'analyse des documents d'urbanisme, ou de son implication lors des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC).

Enfin l'évaluation de la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) a combiné une double approche :

- d'une part, une analyse quantitative pour mesurer, à travers des indicateurs précis, la pertinence et l'efficacité des orientations du schéma de cohérence territoriale (SCoT) dans l'atteinte des objectifs fixés,
- et d'autre part, une analyse qualitative, conduite à partir d'entretiens menés auprès d'élus (en juillet 2020), d'ateliers techniques réalisés avec les intercommunalités et partenaires (les 26 janvier, 4 février, 26 février, 23 mars 2021), et de plusieurs temps d'échanges en commission urbanisme (10 février 2021, 5 mars 2021 et 02 avril 2021) et en comité syndical du Grand Pau (10 mars 2021, 31 mars 2021, et 10 mai 2021).

Parallèlement, dans un souci de dialogue permanent avec les services de l'Etat, 3 réunions ont été organisées avec la direction départementale des territoires et de la mer - DDTM (le 26 mars, le 7 avril et le 26 avril 2021) et ont permis de partager et d'affiner l'analyse évaluative.

SYNTHESE DE L'ANALYSE DES RESULTATS D'APPLICATION DU SCoT

L'intégralité de l'analyse est détaillée dans le rapport annexé à la présente délibération.

En synthèse, au regard des 3 axes du document d'orientation et d'objectifs (DOO) évalués, il ressort les résultats suivants :

AXE 1 : Mettre en œuvre l'inversion du regard

L'inversion du regard a été, selon les élus, le concept le plus difficile à mettre en œuvre, non seulement parce qu'il s'agissait d'un sujet nouveau, mais aussi au motif que la protection de l'environnement est parfois perçue comme une contrainte.

Pour autant, une vraie prise de conscience s'est opérée dans les territoires du Grand Pau et de nombreuses avancées dans la prise en compte des paysages, des espaces agricoles et naturels, et des ressources ont pu être relevées dans le cadre de la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale (SCoT). Elle a donné lieu à une prise en compte beaucoup plus poussée de ces enjeux dans les documents d'urbanisme et, au-delà, a donné naissance à des politiques sectorielles à l'initiative des intercommunalités.

Le paysage est sans doute la thématique la mieux appropriée : les élus, les intercommunalités et les partenaires constatent que les documents d'urbanisme intègrent de façon grandissante les objectifs de protection et de préservation des paysages et de leurs espaces associés.

Pour autant, l'analyse des dynamiques d'artificialisation des sols révèle que les versants remarquables Nord sont encore soumis à des pressions urbaines et que les entrées d'agglomération connaissent un développement de l'urbanisation, impactant par conséquent le maintien des coupures d'urbanisation. Ces espaces devront faire l'objet d'une attention particulière dans le futur schéma de cohérence territoriale (SCoT), pour permettre de conforter la diminution de leur rythme d'artificialisation et la bonne prise en compte de leurs enjeux paysagers.

Les espaces agricoles, bien que le rythme d'artificialisation ait tendance à diminuer, restent localement soumis à des pressions foncières. En leur sein, les espaces de prairies sont les plus fortement impactés : le futur schéma de cohérence territoriale (SCoT) devra veiller à leur maintien en renforçant l'attention portée à ces espaces.

Les terres présentant une bonne qualité agronomique, à l'image du Pont Long, du plateau de Ger et de la plaine du Gave de Pau, doivent continuer à occuper une place particulière dans les politiques d'aménagement, pour assurer la pérennité du potentiel agricole du territoire.

A l'inverse des secteurs soumis à fortes pressions foncières, les élus souhaitent également attirer l'attention sur la requalification des secteurs agricoles en déprise, pour lesquels le futur schéma de cohérence territoriale (SCoT) devra aller plus loin en cherchant à favoriser l'installation d'agriculteurs.

Plus globalement, la réalisation de diagnostics agricoles lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, orientation majeure du schéma de cohérence territoriale (SCoT), a permis de faire émerger et de considérer des enjeux pour mieux concilier maintien de l'agriculture et développement urbain. La place de l'agriculture peut encore être renforcée dans l'aménagement des territoires, au-delà d'une simple réduction de la consommation de foncier agricole, pour mettre en œuvre un véritable projet agricole pour le territoire du Grand Pau. Des stratégies agricoles sont d'ailleurs en cours d'émergence, à l'image des projets opérationnels lancés récemment sur l'agriculture de proximité et l'alimentation.

Sur le fonctionnement écologique du territoire, la réalisation de diagnostics sur les trames vertes et bleues lancées par les 3 intercommunalités du Grand Pau a permis non seulement d'affiner le travail du schéma de cohérence territoriale (SCoT) en la matière, mais aussi d'engager des actions opérationnelles de préservation de la biodiversité et de renforcement des continuités écologiques.

Sur l'eau, la prise de compétence "gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations" (GEMAPI) des intercommunalités en 2015 a permis de dépasser l'approche par cours d'eau structurants développée dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et d'interroger davantage l'échelle des bassins versants qui intègre non seulement ces cours eau structurants mais aussi tous leurs affluents, permettant ainsi d'avoir une vision plus globale de l'amont jusqu'à l'aval.

La question de l'assainissement, sujet sensible pour le territoire et son développement futur, devra être abordée dans une dimension davantage prospective.

De même, le risque inondation est un enjeu fort sur le territoire, qu'il soit lié aux crues des cours d'eau, comme au phénomène de ruissellement des eaux pluviales et d'érosion des sols. L'amélioration des connaissances doit constituer une priorité en la matière, pour mieux adapter le territoire et réduire sa vulnérabilité face à ces risques.

Le prochain schéma de cohérence territoriale (SCoT) devra plus largement prendre en considération le changement climatique et ses impacts sur l'eau, notamment vis-à-vis de l'alimentation en eau potable du territoire, de la capacité des milieux récepteurs à recevoir des effluents, de la gestion des eaux pluviales, et de la prévention des risques d'inondation.

La transition énergétique prend forme en local à travers l'élaboration des plans climat - air - énergie territoriaux (PCAET) et a fait l'objet d'un travail spécifique du syndicat dans le cadre de la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale (SCoT). Toutes ces démarches viendront nourrir la stratégie du futur schéma de cohérence territoriale (SCoT) sur les questions énergétiques et climatiques.

Selon les élus, il s'agira plus globalement de continuer à démontrer l'intérêt de la préservation de nos ressources et de notre cadre de vie. La qualité environnementale **donne de la valeur** à notre territoire et constitue un facteur d'enrichissement et d'attractivité. Augmenter cette valeur doit permettre de faciliter l'acceptation des "contraintes" environnementales, de dépasser cette vision et de faire de nos ressources un véritable atout pour le territoire, y compris économique. **Le défi environnemental** est grandissant et doit à nouveau être au cœur du futur schéma de cohérence territoriale (SCoT).

AXE 2 : Mettre en œuvre l'armature urbaine et rurale

La co-construction d'une armature urbaine et rurale, a été perçue par les élus qui ont participé à l'élaboration ou à la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale (SCoT), comme un exercice autant novateur que nécessaire, même si cette armature a été un consensus difficile à atteindre, notamment en matière de répartition des logements.

L'armature a ainsi permis d'organiser et d'articuler le développement résidentiel, économique et commercial et les mobilités à l'échelle du Grand Pau. Par la suite, elle a été très utile lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme intercommunaux et a suscité des échanges, des arbitrages et des solidarités entre communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière d'habitat, d'économie, etc.

Néanmoins, le **scénario démographique** ambitieux sur lequel repose cette armature urbaine et rurale n'a pas été atteint en raison d'une **stagnation de la population**. En résultent divers déséquilibres ; en effet, la production de logements, la consommation foncière et le développement commercial ont tous été calibrés sur la base d'une augmentation démographique. On observe ainsi une forte croissance du phénomène de la **vacance**, due, au moins en partie, à cette inadéquation entre manque de dynamisme démographique et production de logements au-dessus des objectifs fixés. Le développement de l'offre commerciale pose aussi question puisque le nombre d'habitants (et donc la demande) n'a que peu évolué sur le Grand Pau.

Ce constat pose aussi la question de l'**attractivité** du Grand Pau et plus particulièrement du Cœur de Pays et des polarités, qui devaient accueillir la majorité de ces populations nouvelles et jouer un rôle structurant au sein du Grand Pau en matière d'équipements, de services, de commerces, etc.

Il s'agira donc dans le futur schéma de cohérence territoriale (SCoT) de questionner le scénario démographique du Grand Pau et d'interroger les facteurs d'attractivité pour éviter le décalage entre la volonté de se développer et la réalité des territoires.

En matière d'habitat, la production de logements à partir de l'armature urbaine et rurale se structure mais n'est pas encore suffisamment aboutie pour atteindre les équilibres visés par le schéma de cohérence territoriale (SCoT). De plus, malgré les outils déployés, la réhabilitation doit encore être encouragée.

La diversification du parc de logements peine également à se mettre en place. Une analyse des attentes sociétales permettrait de mieux connaître les besoins et parcours résidentiels et de proposer des typologies de logements mieux adaptés, y compris du logement social.

Sur le volet commercial, le travail de délimitation des zones périphériques et des zones d'activités commerciales (ZACOM) dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT), mais aussi les documents d'urbanisme et outils mis en place par les intercommunalités, ont permis de mieux maîtriser le développement commercial et de répartir l'offre de manière équilibrée selon l'armature commerciale.

Pour autant, la mise en œuvre des ambitions du schéma de cohérence territoriale (SCoT) sur le volet commercial n'est pas encore aboutie : le développement commercial s'est parfois opéré en dehors des centralités et le long des axes de transit, les zones d'activités commerciales (ZACOM) n'ont pas fait l'objet de requalification et certains projets autorisés en commission départementale d'aménagement commercial - CDAC (ou suite à des recours) ne sont pas en phase avec les orientations du schéma de cohérence territoriale (SCoT). Le schéma de cohérence territoriale (SCoT), au travers de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC), a donc un rôle clé à jouer pour éviter la dispersion de l'offre commerciale et organiser la complémentarité entre centralités et périphéries.

Sur le volet économique, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) a permis de réduire et de recentrer les zones d'activités économiques sur les polarités de l'armature, conformément à ses attentes. La localisation des zones reste néanmoins à améliorer au regard de la desserte en transports collectifs.

Il s'agira à l'avenir d'être attentif au poids économique et au type d'activités accueillies dans les zones d'activités, et ce pour chaque niveau de l'armature urbaine et rurale, et tout particulièrement pour le Cœur de Pays en baisse d'attractivité. En ce sens, la création d'un observatoire du foncier économique permettrait de mieux caractériser les zones économiques, d'en suivre précisément l'évolution et de travailler à une meilleure complémentarité entre les zones.

En outre, une articulation reste à trouver entre développement de nouveaux fonciers à vocation économique et réinvestissement des zones d'activités existantes. Pour être réinvesties, ces zones doivent faire l'objet de requalification pour attirer les entreprises.

Plus globalement, la politique d'accueil des entreprises doit considérer l'ensemble des tissus urbains et être appréhendée en lien avec les dynamiques d'emploi du territoire. En effet, la vision par zones d'activités n'est pas suffisante pour assurer l'attractivité du territoire et définir une stratégie de développement économique.

En matière de **mobilité**, les orientations du schéma de cohérence territoriale (SCoT) ont été inégalement mises en œuvre sur le Grand Pau. Si le Cœur de Pays élargi bénéficie d'une offre en transports alternatifs en progression, les polarités plus rurales n'ont quant à elles pas bénéficié d'une structuration de leur offre en transports alternatifs. Le futur schéma de cohérence territoriale (SCoT) devra réaffirmer la mobilité comme un enjeu majeur, d'autant plus que la prise de compétence potentielle des intercommunalités pourrait générer de nouveaux leviers en la matière et favoriser une meilleure articulation avec l'habitat, l'économie, le commerce, mais aussi la transition énergétique et le social.

Enfin, la **crise sanitaire de la Covid-19** réinterroge de manière transversale les dynamiques de développement jusqu'alors observées. Le déploiement du tout numérique et du télétravail va-t-il perdurer et impacter le modèle retenu de l'armature urbaine et rurale ? Comment accompagner cette dynamique ? Quelles seront les pratiques commerciales de demain ? Comment répondre à l'aspiration grandissante des ménages pour un cadre de vie de meilleure qualité et un confort de l'habitat ?

AXE 3 : Mettre en œuvre l'évolution du modèle de développement urbain

La conception d'un nouveau modèle de développement urbain a permis de repenser les pratiques d'aménagement sur les territoires. En plus de favoriser un **recentrage de l'urbanisation autour des centralités**, les élus ont également cherché à davantage optimiser leur développement dans plusieurs domaines : réinvestissement urbain, diminution de la consommation foncière, articulation avec les équipements et réseaux, protection des ressources, etc.

Les élus ont ainsi basculé d'une logique d'aménagement héritée des plans d'occupations des sols (POS), où la propriété était au cœur des réflexions, à une logique de **projet d'aménagement plus maîtrisé et priorisé**, dans le cadre des documents d'urbanisme. Bien que la qualité des opérations en épaissement urbain et leur articulation avec la mobilité nécessitent encore d'être renforcées, **l'urbanisme de projet** prôné par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) a trouvé une traduction opérante via les plans locaux d'urbanisme PLU et pourra être étendu à l'ensemble du territoire du Grand Pau dès lors que celui-ci sera couvert en plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). La récente dynamique en matière de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) constitue une avancée supplémentaire qui permettra aussi d'ajouter une dimension de mutualisation et de cohérence entre communes à une échelle plus large. Dans ce contexte, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) constitue une opportunité d'améliorer la cohérence entre les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) existants et à venir.

Ce basculement d'échelle (de la commune à l'intercommunalité) a permis une montée en puissance des intercommunalités en matière de planification et pourrait jouer en faveur d'une meilleure coordination des actions sur le **foncier** et l'émergence de stratégies foncières partagées.

En outre, ce nouveau modèle de développement a fait prendre conscience aux élus de l'importance de **réduire la consommation foncière** en travaillant sur l'analyse des besoins et à leur rationalisation. Utiliser la prospective démographique pour estimer les besoins en foncier a par exemple été un exercice nouveau pour les élus, qui leur a permis de revoir les objectifs de consommation foncière à la baisse.

De ce fait, la réduction de 50% de la consommation foncière a bien été retraduite dans les documents d'urbanisme mais les conséquences en termes de suppression de terrains constructibles et de densification du développement nouveau, ont été mal vécues par les élus et jugées trop brutales. La **densité**, bien que globalement en nette progression, reste souvent remise en question, face à la difficulté de mettre en œuvre les objectifs du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et à une vision très négative de la densité.

Malgré les difficultés engendrées, la ligne directrice sur la consommation foncière est bien tracée par le premier schéma de cohérence territoriale (SCoT) et aura vocation à s'accroître à l'occasion de sa révision, avec l'intégration de l'objectif national de zéro artificialisation nette. Refaire la ville sur elle-même se pose ainsi comme un enjeu majeur pour le prochain schéma de cohérence territoriale (SCoT). La mise en œuvre d'une sobriété foncière devra s'accompagner d'une sensibilisation accrue aux enjeux sous-jacents, et d'une recherche d'aménagements qualitatifs, afin de favoriser l'acceptation de cet objectif très ambitieux.

L'ouverture, l'expérimentation et la formation devront donc être au cœur de la future démarche du schéma de cohérence territoriale (SCoT), en imaginant de nouveaux outils visuels et opérationnels en complément de ceux du premier schéma de cohérence territoriale (SCoT), qui ont été particulièrement appréciés. La recherche d'expériences exemplaires sur d'autres territoires aura toute sa place dans cette démarche de sensibilisation pour favoriser une appropriation des enjeux et inventer un modèle adapté au Grand Pau et à ses spécificités territoriales, qui soit attractif pour l'ensemble de ses habitants et durable.

Conclusion

L'évaluation a permis d'apprécier les résultats, positifs ou négatifs, de l'application du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Pau et témoigne de la réalité de sa mise en œuvre depuis 2015, dont les effets se poursuivront dans les années à venir. Cet exercice a également mis en évidence des perspectives pour mieux adapter son évolution au regard des enjeux d'aujourd'hui et de demain.

Premier document de planification à grande échelle pour ce territoire, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Pau a profondément modifié la manière d'appréhender le territoire et de penser son aménagement. Le futur schéma de cohérence territoriale (SCoT) pourra s'appuyer sur les avancées de cette première expérience et sur cette analyse évaluative pour poursuivre la dynamique de projet engagée.

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'urbanisme et notamment l'article L.143-28 relatif à l'évaluation du schéma de cohérence territoriale du Grand Pau ;

Vu la délibération du comité syndical du 29 juin 2015 approuvant le schéma de cohérence territoriale du Grand Pau ;

Vu le document annexé d'analyse des résultats d'application du schéma de cohérence territoriale du Grand Pau, après 6 ans de mise en œuvre, soumis à l'approbation ;

Considérant les motifs exposés ;

Il appartient au Comité Syndical de bien vouloir :

- 1- Approuver l'analyse des résultats d'application du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Pau ;
- 2- Décider de réviser le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Pau. Cette révision est rendue nécessaire pour adapter le projet et les orientations du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de manière à couvrir l'intégralité de son périmètre étendu. Les enseignements tirés de l'évaluation viendront également nourrir le prochain schéma de cohérence territoriale (SCoT) ;
- 3- Autoriser le Président à communiquer l'analyse de l'application du schéma de cohérence territoriale (SCoT) à l'autorité administrative compétente de l'Etat, à la Mission Régionale de l'Autorité environnementale (MRAe) et au public, conformément aux termes de l'article L.143-28 du code de l'urbanisme ;
4. Autoriser Monsieur le Président à prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution, la publication et l'affichage de la présente délibération. Une mention de ces affichages sera insérée dans un journal diffusé dans les départements du périmètre (articles R.143-14 et R.143-15 du code de l'urbanisme) ;
5. Poursuivre la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) en vigueur, celui-ci restant exécutoire jusqu'à l'approbation du schéma de cohérence territoriale (SCoT) révisé.

Conclusions adoptées à l'unanimité

Suivent les Signatures

Pour Extrait Conforme,

Le Président,

Victor DUDRET



Il est précisé que cette délibération est examinée sous couvert des dispositions de l'article 6 de la loi n°2020-1379 du 14 novembre 2020, modifié par la loi n°2021-689 du 31 mai 2021, qui prévoit, et ce jusqu'au 30 septembre 2021, que « les organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics qui en relèvent [...] ne délibèrent valablement que lorsque le tiers de leurs membres en exercice est présent. [...] Dans tous les cas, un membre de ces organes, commissions ou bureaux peut être porteur de deux pouvoirs ».