



## **NOTE D'ENJEUX**

### **SCOT PAYS BASQUE ET SEIGNANX**

Le schéma départemental de coopération intercommunale de 2016 a vu naître la communauté d'agglomération de grande taille du Pays Basque, emportant l'élargissement de l'ancien syndicat mixte du SCoT Bayonne Sud Landes, désormais composé de 166 communes, dont 158 de la communauté d'agglomération Pays Basque (CAPB) et 8 de la communauté de communes du Seignanx (CCS) pour un poids de population respectif de 309 201 habitants et 27 152 habitants en 2017.

Ce SCoT est porté par un syndicat mixte, dont le conseil syndical est composé de 66 élus : 60 délégués de la CAPB et 6 de la CCS. Il dispose d'une équipe technique dédiée de 4 personnes.

**Dans le cadre de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Pays Basque et Seignanx, prescrite par délibération du 13 décembre 2018, la présente note est destinée à mettre en évidence les enjeux prioritaires de l'État dans les champs concernés. En tant que de besoin, elle pourra être complétée et enrichie lors de l'élaboration du SCoT.**

L'élaboration du SCoT Pays Basque et Seignanx s'inscrit dans un contexte national et local en évolution :

- L'article 46 de la loi ELAN du 23 novembre 2018 prévoit que deux ordonnances soient prises en 2020 afin : 1/ de limiter et simplifier à compter du 1<sup>er</sup> avril 2021 les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme ; 2/ d'adapter à compter du 1<sup>er</sup> avril 2021 l'objet, le périmètre et le contenu du SCoT suite à la création du SRADDET et au transfert de la compétence en matière de PLU aux EPCI.
- A l'échelle régionale, de nombreux documents de rang supérieur sont en phase d'élaboration : SRADDET, DSF, notamment.
- Plus localement, on peut noter l'élaboration du PLH et du PCAET de la CAPB, et l'élaboration du PDU par le syndicat des mobilités Pays Basque Adour, documents déjà arrêtés le 1<sup>er</sup> février 2020, et dont les approbations sont prévues courant 2020 ; côté Seignanx, le PLH de la CCS a été adopté le 19 février 2020 ; par ailleurs, l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Adour Aval et la mise en œuvre du SAGE côtiers basques sont en cours.

De plus, un projet de Parc Naturel Régional Montagne Basque, recouvrant 111 communes de la CAPB, est porté par la Région, la CAPB et l'association des commissions syndicales du Pays Basque. Ce projet, visant à protéger et à valoriser le patrimoine naturel, culturel et humain de la montagne basque, a bénéficié d'un avis d'opportunité favorable de la Préfète de Région le 9 septembre 2019, et 2020 verra la création d'un syndicat mixte de préfiguration de la future gouvernance du PNR.

Enfin, la CAPB élabore une charte d'aménagement et de développement durables (CADD), autour de ses 21 politiques publiques et 7 défis, visant à définir son projet communautaire et sa structuration (approbation prévue en 2020). Elle prévoit par ailleurs de solliciter la dérogation lui permettant de définir des périmètres de PLU infra-communautaires au sein de son territoire, courant 2020..

\*\*\*\*

Vaste territoire frontalier, de l'océan à la montagne, riche d'un réseau hydrographique dense avec deux fleuves bordant le territoire : la Bidassoa transfrontalière et l'Adour interdépartementale, le territoire du SCoT Pays Basque et Seignanx, présente de forts contrastes de paysages, de modes de vie et d'activités. Fortement attractif, il compte plus de 336 000 habitants en 2017 et un taux de croissance annuel moyen de sa population de 0,9 % de 2012 à 2017 (contre 0,5 % en moyenne sur le département des Pyrénées-Atlantiques), dû à un solde migratoire soutenu et en constante hausse (solde naturel annuel moyen quant à lui négatif, cependant).

**Ce large périmètre constitue un atout pour orienter et définir, à moyen et plus long termes, les conditions d'un développement durable du territoire du Pays Basque et du sud des Landes, mettant à profit et développant ses relations avec ses voisins : pôle métropolitain Pays de Béarn, métropoles de Bordeaux et Toulouse, agglomérations espagnoles de San Sebastian, Bilbao ou Pampelune ainsi que les communautés espagnoles du Pays Basque et de Navarre, le Pays Basque français étant d'ailleurs depuis longtemps une aire très attractive pour le nord de l'Espagne.**

Le SCoT devra en effet s'intéresser aux échanges existants et à venir, notamment sur les thèmes des mobilités, de l'activité industrielle et commerciale, de la gestion du trait de côte, des risques naturels notamment inondation, des paysages, des trames vertes et bleues, de l'innovation et du rayonnement dans le domaine de l'enseignement supérieur, de l'industrie, de la santé, de la solidarité, de la culture, etc.

Il devra également poser les principes d'un développement harmonieux, équilibré et solidaire, tenant compte de la richesse, des spécificités et identités naturelles et culturelles de son territoire, alliant des modes de vie citadins, ruraux, littoraux ou encore montagnards.

**Les enjeux prioritaires de l'État pour le SCoT Pays Basque et Seignanx, déclinés dans le présent document, sont de :**

- **A cette échelle étendue, porter un projet de territoire partagé, s'inscrivant dans une vision élargie à ses aires d'influences (Espagne, Béarn, Landes mais aussi métropoles voisines de Bordeaux et Toulouse), et adapté aux capacités et ressources du territoire.**
- **Établir, par une approche systémique et éclairée des objectifs de développement durable, un projet qui garantisse résolument la transition écologique et énergétique du territoire et son adaptation au changement climatique. A cet effet, l'évaluation environnementale devra être robuste et assurer pleinement le bon déroulement de la séquence1/ Eviter, 2/ Réduire, puis 3/ Compenser.**
- **Agir pour un aménagement optimisé et maîtrisé de l'espace, à l'abri des risques naturels et notamment du recul prévisible du trait de côte, s'inscrivant dans l'objectif national de zéro artificialisation nette du territoire, et de préservation des ressources et de leur qualité.**
- **Accompagner un développement économique durable du territoire, respectueux de l'environnement et profitable à tous, adapté à la diversité du territoire du SCoT et adossé à ses ressources multiples (agriculture et pastoralisme, ressources littorales et maritimes, atouts touristiques, etc.).**
- **Protéger et mettre en valeur ses espaces riches et variés, entre océan et Pyrénées, et ses ressources naturelles, notamment celles en eau.**
- **Construire une gouvernance forte, intégrant pleinement la voix de la société civile et des habitants, et se doter d'outils de suivi et d'évaluation efficaces, garants d'un SCoT intégrateur et ambitieux, bien articulé avec les politiques portées par la CAPB et la CCS.**

## I. PORTER UN PROJET DE TERRITOIRE PARTAGÉ ET S'INSCRIVANT DANS UNE VISION ÉLARGIE À SES AIRES D'INFLUENCES

### I.1. Document prospectif et de stratégie territoriale, le SCoT doit définir l'armature du territoire et poser un scénario de développement adapté à ses ressources, à ses ambitions en termes de cadre de vie et à la diversité des contextes

#### I.1.1. Définition de l'armature territoriale du SCoT

Un premier enjeu relatif à l'élaboration du SCoT Pays Basque et Seignanx est d'identifier l'armature territoriale existante et projetée (identification des pôles urbains, des pôles secondaires, pôles relais selon leur rôle de centralité dans les domaines sociaux, économiques, des équipements et services ou encore de la mobilité) ainsi que les « entités territoriales à enjeux partagés » qui composent le territoire. Pour la définition des pôles, afin de lisser et d'atténuer « l'effet littoral » et ne pas « effacer » les rôles significatifs que peuvent jouer certains pôles non littoraux, les paramètres et indicateurs retenus pourraient être pondérés (en les ramenant au nombre d'habitants par exemple), en fonction des secteurs géographiques .

Ces entités territoriales, qui intégreront les zones d'interfaces (voir I.2), sont des secteurs qui partagent des enjeux communs, afin d'adapter l'aménagement aux spécificités des territoires composant le SCoT. On identifiera par exemple :

- un secteur composé du littoral et rétro littoral (enjeux partagés : forte urbanisation, pression touristique, spéculation immobilière et tension du marché de l'habitat, enjeux de mobilité, échelle de recomposition territoriale dans le cadre du recul du trait de côte, ...).
- des territoires de montagne (selon des périmètres à définir), partageant des enjeux relatifs au pastoralisme, à l'agriculture, au tourisme vert...
- les territoires les plus éloignés de l'attractivité littorale et de la montagne, proches d'autres territoires (Soule notamment, qui fonctionne beaucoup avec le Haut Béarn et l'influence de l'agglomération de Pau) présentant des enjeux de mobilité, relatifs au marché de l'emploi et à l'industrialisation, à la perte d'attractivité, à la redynamisation des centres bourgs...

Ces territoires peuvent intégrer des composantes transversales qui les relient comme la structuration fluviale (notamment Adour, Nive, Bidassoa) autour de thématiques comme l'économie fluviale, le rôle paysager, l'habitat et les risques d'inondation, les usages existants ou à développer (mobilité, tourisme...).

**Le projet porté par le SCoT pourra viser une armature territoriale renouvelée, venant renforcer certains pôles, au service d'une politique d'égalité des territoires, de solidarité et de complémentarité.** En particulier, afin de combattre les effets négatifs du modèle actuellement dominant de développement du littoral, menacé par de fortes tensions foncières, des risques naturels et des pressions sur les ressources naturelles et les paysages, certaines villes du rétro-littoral (Hasparren, Cambo-les-bains, etc) et de l'intérieur (Saint-Palais, Mauléon, etc) pourraient renforcer leur rôle de centralité de façon à structurer l'organisation de cet espace attractif et faciliter et renforcer les échanges fructueux entre les différentes entités territoriales.

#### I.1.2. Détermination de la capacité d'accueil du territoire

Préalablement au choix du scénario d'accueil démographique, le SCoT devra déterminer la capacité du territoire à accueillir de nouvelles populations au regard de ses ressources internes (eau, énergie, ressources alimentaires, foncier...), de l'état d'équipement du territoire (infrastructures, réseaux...) et de ses ambitions en termes de cadre de vie, de protection de l'environnement et de développement agricole.

La mobilité constituera une composante importante de la détermination de cette capacité d'accueil dans sa dimension actuelle ou prospective.

À partir de cette capacité, des scénarios de croissance démographique spatialisés, propres à chaque « *entité territoriale à enjeux partagés* » (cf. supra) seront à définir. Au regard de l'étendue et de la diversité du territoire, le SCoT devra éviter un effet « englobant » et devra se doter d'objectifs et de scénarios de développement adaptés aux différentes entités territoriales qui le composent en visant une significative limitation de la consommation d'espace et une maîtrise des déplacements.

## **I.2. Porter un projet de territoire, gérant ses interfaces (intérieures et extérieures)**

### **I.2.1. Porter un projet de territoire...**

Comportant une forte diversité de territoires et une majorité de communes qui n'étaient, jusque-là, pas couvertes par un SCoT (106 communes sur les 166), l'élaboration du SCoT Pays Basque et Seignanx porte un **fort enjeu de cohésion et d'adhésion de toutes les communes du Pays Basque et du Seignanx, au service d'un projet de territoire commun qui doit faire sens, en conservant la perméabilité avec les territoires connectés, et prenant en compte la diversité des entités territoriales.**

Le SCoT devra être attentif aux territoires « en bordures », qu'ils soient au sein des EPCI, comme la Soule ; entre les EPCI composant le SCoT (enjeu d'intégrer pleinement le Seignanx au projet commun) et aux frontières, en portant une attention à la gestion des interfaces, en particulier : la jonction entre le Seignanx et les autres territoires du département des Landes (notamment les CC Marenne-Adour-Côte-Sud, pays d'Orthes et Arrigans ou Grand Dax largement influencées par la CAPB) ; entre la Soule et le Béarn ; à la frontière espagnole (Guipuscoa et Navarre) et l'interface maritime. En termes de gestion du littoral et de l'Adour, il devra jeter les bases d'un projet commun avec les SCoT voisins.

Ces enjeux d'adhésion et de cohésion devront s'appuyer sur une gouvernance et une animation adaptées.

Le projet porté par le SCoT s'attachera à développer les complémentarités entre les centralités du territoire et renforcer les solidarités territoriales. Des coopérations territoriales seraient notamment à développer pour les mobilités, la transition écologique et énergétique (production d'énergie renouvelable notamment), l'accès à la culture, le fonctionnement des écosystèmes, l'agriculture et l'alimentation (avec une complémentarité entre le sud des Landes, orienté vers le maraîchage et le Pays Basque, plus tourné vers l'élevage), etc.

Le SCoT devra par ailleurs veiller à structurer et coordonner les politiques publiques de soutien aux territoires ruraux afin de garantir l'équité d'accès aux services et de renforcer les capacités des territoires à porter une action publique de proximité efficace.

### **I.2.2. ... En lien avec ses voisins**

Vaste territoire littoral et frontalier, le SCoT devra identifier et développer les relations avec les territoires et pôles voisins (Dax, Mont-de-Marsan, Bordeaux, pôle métropolitain du pays de Béarn, Toulouse, Bilbao, Pampelune, et San Sebastian) et prendre une place de choix au sein de l'eurorégion Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarre, prospère et attrayante. Au-delà des voisins « terrestres », le SCoT devra prendre en compte sa dimension maritime, développer ses connaissances et relations avec la mer (voir V.1.3.a).

**L'ambition du projet porté par le SCoT et sa cohérence pourront s'appuyer sur le développement d'une dynamique inter-SCoT et avec les provinces espagnoles voisines.**

## II. ÉTABLIR UN PROJET QUI GARANTISSE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE ET L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Transversaux à l'aménagement du territoire, le projet et les politiques publiques portés par le SCoT devront viser une grande sobriété et interroger systématiquement les problématiques de consommation énergétique, de préservation des ressources et milieux naturels, de pollution (assainissement, déchets, émissions de CO<sub>2</sub>, particules fines...) et de santé des populations.

**Le SCoT doit intégrer des modalités de diminution (logique d'évitement) ou d'atténuation des impacts qu'il génère (lutte contre les émissions de gaz à effet de serre notamment), ainsi que des moyens d'adaptation aux évolutions du climat. Document intégrateur, le SCoT devra faire système en organisant une réelle convergence des politiques sectorielles au service de la transition écologique et énergétique, en instituant un dialogue entre les approches thématiques habituelles.**

Là encore, la gouvernance et l'animation technique du SCoT, en lien étroit avec les deux EPCI porteurs de PCAET, auront un rôle fort à jouer. Le SCoT devra donner les moyens aux documents de planification et de programmation infra (PLUi et PLH) d'intégrer et de mettre en œuvre pleinement ces enjeux, en étant très « pédagogique » et lisible vis-à-vis des PLU (intégration de fiches synthétisant les enjeux et règles à retrouver dans les PLU).

### II.1. Conduire une transition énergétique et une stratégie garantissant la neutralité carbone en 2050

L'objectif de la neutralité carbone en 2050, traduit dans la stratégie nationale bas carbone (approbation prochaine) s'imposera au SRADDET et donc au SCoT qui devra identifier et quantifier sa participation aux objectifs nationaux, déclinés régionalement par le SRADDET, et **retenir un principe général de sobriété dans tous les domaines. Deux leviers essentiels sont à privilégier : en priorité et de façon vraiment centrale, la sobriété énergétique dans toutes ses composantes, puis le développement des ressources énergétiques renouvelables, et une préservation des capacités de captation du carbone, le territoire disposant de puits de carbones intéressants (forêts, prairies).**

Le SCoT devra ainsi se nourrir des travaux d'élaboration des PCAET en cours sur la CAPB et sur la CCS et intégrer les actions prévues par ces plans qui interrogent les politiques d'aménagement et seront à décliner dans les PLU(i) : sectorisation de zones d'implantations favorables à la production d'énergie renouvelable, en mobilisant prioritairement les infrastructures urbaines existantes (photovoltaïque en toiture, ombrières de parking, utilisation des friches urbaines, commerciales et industrielles, de centres commerciaux, de zones d'activités<sup>1</sup>) ; préconisations d'aménagements (à retrouver sous forme d'OAP dans les PLU(i)) pour limiter les déplacements, développer les possibilités de travail à distance par une architecture performante du réseau des communications électroniques, promouvoir le développement des énergies renouvelables, améliorer la performance énergétique des bâtiments existants et favoriser les constructions neuves performantes (passives / à énergie positive).

Le SCoT veillera à la conciliation de la production d'énergie renouvelable avec les enjeux de préservation et de restauration des continuités écologiques (s'agissant de l'hydroélectricité notamment), d'intégration paysagère, de préservation du foncier agricole et de conciliation des usages dans l'estuaire de l'Adour et en mer pour les énergies marines renouvelables.

1 Voir la stratégie de l'Etat pour le développement des énergies renouvelables en NA, étude Ademe 2019

## II.2. Développer une mobilité plus propre et adaptée à la diversité des territoires et des populations

Le territoire du SCoT est marqué par de fortes problématiques de mobilité : de la saturation des réseaux routiers aux entrées des villes côtières du Pays Basque et du Seignanx, où l'extension de la zone d'influence du littoral a entraîné une augmentation des mobilités ; jusqu'au fort éloignement géographique de certains territoires isolés, ruraux ou de montagne.

Globalement, l'utilisation de la voiture individuelle dans les déplacements quotidiens est aujourd'hui largement prédominante (avec 82 % des trajets domicile-travail en 2019) au détriment des transports collectifs (6 % des déplacements) ou du vélo (moins de 2%).

**Le « SCoT intégrateur » aura pour enjeu de favoriser la desserte et l'utilisation des transports collectifs, l'intermodalité et les modes actifs et de lier les politiques de mobilité et celles d'aménagement, d'habitat, et de lutte contre le changement climatique.** À cet effet, le SCoT devra capitaliser les différents documents de planification et de programmation de la CAPB et de la CCS dont l'approbation est prévue pour 2020 (PLH, PCAET, PDU<sup>2</sup>). Pour cela, son projet devra systématiquement interroger l'état des déplacements actuels et de ceux générés par les projets d'aménagement et devra viser :

- La diminution de la voiture individuelle au profit des transports collectifs par intensification urbaine autour des réseaux de transports collectifs et à proximité des gares, pôles d'échanges multimodaux et parkings relais.
- Une forte augmentation de l'intermodalité avec la poursuite de l'amélioration des conditions de rabattement sur les nœuds d'intermodalité par le transport ferroviaire, le bus, la voiture et le vélo.
- Un recours aisé et sécurisé aux modes doux (marche, vélo, ...) : il s'agira de rendre accessible l'espace public à tous (y compris les personnes à mobilité réduite) et de le réaffecter à ces modes de déplacement doux, que ce soit dans les contextes urbains, péri-urbains ou ruraux. En particulier, le projet de SCoT veillera à assurer le développement d'infrastructures cyclables de qualité (implantation, tracé, dimensionnement) et s'attachera à réduire les discontinuités entre les pistes cyclables et à faciliter des aménagements propices aux déplacements à vélo en toute sécurité.
- La sécurité routière (avec une attention particulière sur celle des deux roues motorisées ou non).
- L'optimisation des infrastructures existantes et notamment leur gestion pour développer ou enrichir une offre de mobilité, comme le transport de personnes sur les déplacements pendulaires avec le train, ou la réappropriation du rôle des fleuves et rivières en la matière, pour développer l'intermodalité.

Les solutions devront s'appuyer sur les polarités du territoire et être adaptées à la diversité des territoires du SCoT, des plus urbains aux plus ruraux. Elles comporteront donc nécessairement un maillage différencié en fonction des territoires et de leurs besoins propres. Elles pourront s'appuyer sur des expérimentations et innovations locales.

S'agissant des marchandises, le territoire étant sur l'axe européen Nord-Sud, il est le support, notamment sur l'A63, de nombreux flux par camion.

Conformément au SRADDET, le transport multimodal, via la logistique par ferroutage et par voie de mer sera à développer. Dans ce dernier cas, il conviendra de s'appuyer sur le port de Bayonne et son schéma directeur.

Concernant le ferroutage, le Centre Européen de Fret (Mouguerre) mêlant ferroutage et route, pourra être le support d'une nouvelle phase de réflexion sur la logistique et les déplacements de marchandises sur le territoire.

---

<sup>2</sup> Par délibération du 20 décembre 2017, le syndicat des mobilités Pays Basque-Adour (SMPBA) a engagé la procédure d'élaboration de son plan de déplacements urbains (PDU) à l'échelle de la communauté d'agglomération Pays Basque (CAPB) et de la commune de Tarnos dans les Landes. Dans le cadre de l'association des services de l'État à cette démarche, l'État a adressé en mars 2019 un porter à connaissance et une note d'enjeux sur le projet de PDU.

Ces projets devront tenir compte des projets extra territoriaux pour en rechercher les complémentarités et les synergies éventuelles (exemple du projet de ZAC interconnectée au réseau ferroviaire à Laloue dans les Landes).

Le SCoT devra par ailleurs intégrer le défi de la logistique urbaine afin de réduire les flux de poids lourds aux abords des villes générant notamment des nuisances sonores ; et celui du « dernier kilomètre », dont les enjeux sont exacerbés par le développement du commerce en ligne<sup>3</sup>.

### • **II – 3 - Mieux intégrer les enjeux de santé-environnement**

Faiblement investie à ce jour, une approche transversale entre les politiques d'aménagement du territoire et de santé est à développer<sup>4</sup>, afin de mieux appréhender l'impact des expositions aux pollutions sur la santé (qualité de l'air, qualité des eaux de baignade, bruit, exposition aux pollutions industrielles ou chimiques de l'eau et du sol, etc.).

Le SCoT Pays Basque et Seignanx, **au sein de l'évaluation environnementale conduite tout au long de son élaboration, intégrera un volet « santé-environnement » qui viendra éclairer les choix d'aménagement retenus**, afin de développer un urbanisme privilégiant la santé des populations, en s'appuyant sur le « Plan Régional Santé Environnement en Nouvelle-Aquitaine » qui considère les spécificités locales et promeut des actions propres aux territoires.

S'agissant de la pollution atmosphérique, la morphologie urbaine joue un rôle important puisqu'elle peut favoriser la concentration de polluants, mais aussi de chaleur. En considérant les axes à forte circulation, en permettant une bonne circulation de l'air et en favorisant la végétalisation des espaces urbains et la préservation d'espaces de respiration, les formes urbaines contribueront à limiter les îlots de chaleur, à améliorer la qualité du cadre de vie de la population et participeront à la restauration de la biodiversité en ville. La nature en ville pourra également favoriser l'ombrage des aménagements piétons et cyclables afin d'encourager les modes actifs (vélo, marche ...).

En ce qui concerne la qualité de l'eau, le développement de l'urbanisme génère des eaux usées qui impactent la salubrité publique et la qualité des eaux de baignade, lorsqu'elles ne bénéficient pas de système de collecte et de traitement performants. Le territoire du SCOT couvre les bassins versants de certains cours d'eau quasiment de la source à l'embouchure. Cette situation géographique particulière « de la montagne à la mer » entraîne que la plupart des sources de pollution de ces rivières sont internes au territoire. Il est donc important que le SCOT encourage les actions visant à réduire les sources de pollutions et ainsi contribuer à l'amélioration de la qualité des eaux. Il est également nécessaire de renforcer les contrôles de la conformité des systèmes d'assainissement du territoire, collectifs et non collectifs, et de vérifier l'adéquation des capacités de ces dispositifs avec le développement de l'urbanisation.

### ◦ **II – 4 Les objectifs de développement durable**

Adoptés en 2016 par les Etats membres de l'ONU, les 17 objectifs de développement durable (ODD) et les 169 cibles de l'Agenda 2030, visent à éradiquer de notre planète la pauvreté et les inégalités, en assurant sa transition écologique et solidaire à l'horizon 2030.

Ces 17 ODD couvrent l'intégralité des enjeux de développement tels que le climat, la biodiversité, l'énergie, l'eau, la pauvreté, l'égalité des genres, la prospérité économique ou encore la paix, l'agriculture, l'éducation, etc.

La France mène actuellement une concertation afin de se doter d'une feuille de route ainsi que des expérimentations territorialisées. Dans ce cadre, en Nouvelle Aquitaine, la DREAL, avec le Conseil Régional et la fédération inter-SCoT, porte une action de « prise en compte des ODD dans les SCoT », à laquelle le SCoT Pays Basque et Seignanx s'est pleinement associé.

3 Voir sur cette thématique l'étude prospective sur la logistique du dernier kilomètre : l'e-commerce et les leviers d'action dans les centres-villes et centres-bourgs (DREAL Pays de la Loire, juillet 2018)

4 Objectif du 3<sup>e</sup> plan national santé environnement 2015-2019

**Développer une approche systémique et transversale des questions liées à la transition énergétique et écologique, en interrogeant le projet du SCoT tout au long de son élaboration à la lumière des ODD, représente ainsi un enjeu fort pour l'atteinte de l'Agenda 2030.**

- **II – 5 - Les solutions numériques dans les évolutions d'aménagement du territoire**

Le SCOT pourra intégrer une approche prospective et multi-thématique des apports des solutions numériques dans le développement du territoire.

Cela touche en premier lieu la mobilité mais également le secteur de l'économie ou des services.

Une étude "scan"<sup>5</sup> du territoire sur les initiatives en cours et sur l'identification des réels besoins permettra l'émergence de solutions intégrées qui seront à prendre en compte (en secteur urbain avec les démarches type "smart city", mais il peut y avoir des réponses en secteur rural).

---

5 Accompagnement SCAN proposé par la Banque des Territoires pour accompagner les collectivités.

### III. PERMETTRE UNE ORGANISATION ET UN DÉVELOPPEMENT OPTIMISÉS ET MAÎTRISÉS DE L'ESPACE, À L'ABRI DES RISQUES

#### III.1. Gérer l'espace de manière économe (pour l'habitat, le développement économique et commercial et les équipements publics)

Facteur de dépendance à la voiture individuelle, de consommations énergétiques, de pertes de terres productives pour alimenter la population, d'émissions de gaz à effet de serre, de perte de biodiversité ou encore de banalisation des paysages, l'artificialisation des sols doit être réduite de manière significative. Ainsi, dans le cadre du plan « biodiversité », le gouvernement a fixé un **objectif progressif de zéro artificialisation nette du territoire**<sup>6</sup>. **Le SCoT devra s'inscrire dans cette trajectoire** et :

- Donner la priorité au renouvellement urbain pour améliorer et requalifier l'existant et afficher une priorité à la mobilisation des « dents creuses » avant toute extension de l'urbanisation.
- Fixer des objectifs territorialisés différenciés de consommation d'espace et d'intensité urbaine selon l'armature territoriale retenue. Il devra prendre en compte l'objectif du SRADDET de réduire la consommation d'espace de 50 % à l'horizon 2030 (par rapport à la période 2009-2015) et développer une méthode permettant de territorialiser cet objectif et mesurer son atteinte sur le territoire du SCoT.
- Fixer des orientations spécifiques relatives aux stratégies de recomposition spatiale (cf III.3).

##### III.1.1. Satisfaire les besoins en logements dans leur diversité, actuels et futurs

Territoire à solde migratoire significativement positif, le territoire du SCOT devra tenir compte d'un contexte marqué notamment par :

- L'arrivée permanente de nouveaux actifs, nécessitant des offres de logements appropriées
- Des « blocages de parcours résidentiels » de populations restant dans des logements sociaux faute d'offre à coût modéré dans le parc privé
- Un vieillissement significatif

Le SCoT devra définir les besoins en logements au regard du scénario démographique retenu, adaptés et accessibles aux besoins des populations (locatif social, accession sociale, logements adaptés pour les personnes âgées ou handicapées, hébergement, logement des saisonniers et accueil et habitat des gens du voyage). Il définira et favorisera les outils et dispositifs aidant à fixer des règles permettant aux communes soumises (actuellement ou à moyen terme) à l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de répondre à leurs obligations de productions de logement social., en tenant compte de stratégies de revitalisation des centres-villes et de la résorption des logements vacants.

Selon l'armature territoriale définie, la localisation des logements et hébergements, en particulier les logements sociaux (locatifs, accession aidée, logements conventionnés), devra assurer leur bonne desserte par les transports collectifs et leur accessibilité aux équipements (culturels, de santé...), services publics et aux bassins d'emplois.

En lien avec les programmes locaux de l'habitat de la CAPB et de la CCS, **le SCoT devra porter une stratégie de production de logement et de peuplement, adaptée à la diversité des territoires** : sectoriser les densités<sup>7</sup>, développer des formes urbaines au service de la qualité et du cadre de vie, promouvoir une mixité sociale et générationnelle au sein des tissus existants et des nouveaux projets d'aménagement.

<sup>6</sup> Instruction du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace.

<sup>7</sup> Cf guide des bonnes pratiques contre l'étalement urbain menée par l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne dans le cadre de la mission « Promotion des stratégies de lutte contre l'étalement urbain » portée par la DREAL Nouvelle Aquitaine en novembre 2018.

A ce titre, il mettra au cœur de ses réflexions les problématiques de logement des publics en difficulté comme les jeunes ou les personnes à mobilité réduite, et intégrera la question du logement des seniors dans des parcours d'habitats qui deviendront de plus en plus prégnants compte tenu de l'évolution de la typologie de la population.

De plus, concernant l'accueil et l'habitat des gens du voyage, le SCoT devra décliner, en lien avec les EPCI concernés, les schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage (révisé sur le département 64), en identifiant les communes d'implantation des équipements. Il s'intéressera à la répartition des besoins en fonction des infrastructures existantes et de leur taux d'occupation, aux conditions d'élaboration et de mise en œuvre de plans de sédentarisation dans toutes leurs composantes (et notamment territoriales). L'articulation et la complémentarité avec les territoires voisins est à prendre en compte.

### **III.1.2. Définir les besoins en zones d'activités économiques**

Le territoire propose de nombreuses zones d'activités économiques (ZAE) mais présente de fortes disparités (concentration de ZAE sur le littoral et le rétro-littoral, petites ZAE à l'intérieur). **La mise à disposition d'un foncier adapté aux besoins des entreprises constitue un enjeu important pour le développement de l'activité économique et de l'emploi sur le territoire.**

Pour cela, en lien avec les collectivités compétentes, le SCoT devra diagnostiquer et cartographier l'offre actuelle, son état, et définir les besoins en ZAE, étant entendu que ces zones ne doivent héberger que des activités qui ne sont pas compatibles avec l'habitat.

Au regard du diagnostic économique mené par l'économiste conseil de la DREAL<sup>8</sup>, il apparaît que certaines ZAE du territoire, en particulier sur le littoral et le rétro-littoral, sont vieillissantes et peuvent présenter de la vacance. **Sur ces secteurs, le réinvestissement et la requalification des ZAE existantes devront être recherchés prioritairement à toute mobilisation de nouveaux fonciers pour le développement de l'économie.**

La localisation des ZAE devra servir une attractivité économique au sein des polarités (privilégier centre-ville aux périphéries), limiter les déplacements, et veiller à rééquilibrer l'attractivité entre les pôles : l'action publique devrait privilégier les pôles à l'intérieur du territoire plutôt que ceux littoraux, naturellement attractifs. D'une manière générale, il apparaît souhaitable de développer plutôt, désormais, l'activité économique sur le rétro-littoral et à l'intérieur, ce qui permettra, outre un réel rééquilibrage économique et des concentrations, de réduire les mobilités pendulaires.

Comme évoqué en II.2, il conviendra de modéliser les déplacements, existants et à venir (du fait du développement de zones ou de la mutation de zones au profit d'activités commerciales), générés par les ZAE et fixer des objectifs de réduction du trafic grâce à la mobilisation des transports collectifs (incluant le covoiturage et le transport à la demande pour les parties plus rurales du territoire) et des modes doux.

Le SCOT pourra également ré-interroger le modèle historique de développement de l'économie adossé sur les ZAE à partir de l'analyse de la structure existante et prospective des entreprises, de leurs besoins et de leur répartition territoriale. La traduction de ces besoins peut se traduire par de nouvelles formes d'aménagements à vocation économique (en secteur urbain et en réhabilitation, tiers lieux, structures adaptées aux autoentrepreneurs ou toutes petites structures ...).

S'agissant par ailleurs des surfaces commerciales, le territoire semblant suffisamment pourvu de grands commerces, le SCoT veillera à bien mesurer, voire à limiter toute implantation nouvelle, au profit des offres de commerce de proximité.

---

<sup>8</sup> Voir fiche thématique en annexe : diagnostic économique du futur SCoT du Pays Basque et du Seignanx réalisé par l'économiste conseil de la DREAL Nouvelle Aquitaine.

### **III.1.3. Définir une stratégie et une politique foncières anticipatrices, au service du territoire, permettant de réguler l'offre foncière et son coût et de préserver la ressource foncière**

La gestion de la ressource foncière représente un enjeu phare pour le territoire, du SCoT, marqué par une très forte attractivité, enjeu aux dimensions multiples : préservation de l'environnement, des paysages et de la biodiversité, maintien de l'agriculture, limitation de la consommation foncière tout en préservant un potentiel d'accueil de populations et d'activités économiques, etc.

Bien que le territoire se soit doté d'outils fonciers performants avec la création, dès 2005, d'établissements publics fonciers locaux au Pays Basque et dans les Landes, il ne dispose pas encore d'une politique de maîtrise foncière publique affirmée et projetée sur du moyen et long termes.

A partir d'un diagnostic de la situation et des tendances observées ces dernières années, **un enjeu du SCoT Pays Basque et Seignanx est donc de poser les grands principes d'une stratégie foncière, qui seront ensuite déclinés par les EPCI** (compétents en matière d'aménagement et d'habitat notamment) **au sein d'une politique foncière intégrée.**

Ces grands principes devront :

- Anticiper les besoins fonciers à venir (sur 20 ans voire au-delà) pour les populations actuelles et futures, et interroger la constitution de stocks fonciers publics, en identifiant les porteurs potentiels ; ce faisant, agir pour contenir la spéculation foncière et immobilière et lutter contre une hausse non maîtrisée des coûts, qui grève le déploiement de certaines politiques publiques, sociales notamment.
- S'inscrire dans l'objectif gouvernemental de zéro artificialisation nette du territoire. À ce titre, le SCoT devra identifier des friches commerciales ou industrielles à reconquérir ou à reverser en zones naturelle ou agricole ;
- Favoriser la reconquête des centres bourgs ;
- Viser une mixité sociale et générationnelle ;
- Garantir la préservation du foncier agricole.

La réflexion portée par le SCoT devra s'intéresser aux enjeux d'optimisation du foncier économique, de recomposition spatiale liée au recul du trait de côte (cf partie III.3), ou encore à la bonne mise en œuvre des compensations environnementales, afin qu'elles soient efficaces et bénéfiques au territoire (en pré-identifiant par exemple des secteurs d'accueil pour ces compensations).

Le SCoT veillera à associer les opérateurs fonciers du territoire (EPFI Pays Basque et EPFI des Landes, SAFER, etc) à ces réflexions.

### **III.2. Revitaliser les cœurs de ville et les centres bourgs du territoire (prévenir et guérir)**

Pour répondre à l'objectif de zéro artificialisation nette du territoire, aux enjeux de développement durable et à la demande sociétale de ré-investir ces lieux de vie dans des usages et des modalités à ré-inventer, la vitalité des centralités, qu'il s'agisse de centres-villes de villes moyennes ou de cœurs de villages, est cruciale.

En lien avec les programmes locaux de l'habitat, **le projet de SCoT devra s'emparer de l'enjeu de revitalisation des cœurs de villes et villages et viser leur attractivité résidentielle** (travailler sur la vacance – plus de 10 % en Pays Basque intérieur - , la réhabilitation du bâti ancien et l'adaptation des logements aux besoins actuels des ménages, la qualité patrimoniale, la facilitation de la mobilité, l'accès à la culture, aux soins, l'aménagement des espaces publics, etc), **commerciale et vis-à-vis de l'emploi.**

La vitalité des centres-bourgs passant à la fois par le nombre et la qualité des fonctions qu'ils offrent aux usagers, une attention particulière devra être portée au dynamisme économique (dont le dynamisme commercial) qui peut s'y développer, directement concurrencé par une installation de ces activités dans les

zones dédiées de type ZAE, généralement situées en dehors des centres.

Il sera donc nécessaire de limiter les installations en ZAE aux activités ne pouvant pas s'intégrer dans le tissu urbain constitutif des centre-bourgs.

Comme évoqué en I.2, cette redynamisation des centralités devra s'appuyer sur les complémentarités entre polarités et sur le renforcement des solidarités territoriales.

Le SCOT pourra identifier les différentes polarités en dévitalisation ou nécessitant des actions de revitalisation en les pré-sectorisant par types ou enjeux (habitat, commerce, patrimoine...) et en travaillant les complémentarités dans l'architecture territoriale.

En lien avec les EPCI, le SCoT pourra identifier de potentiels **sites éligibles aux opérations de revitalisation territoriales**, créées par la loi ELAN de novembre 2018.

### **III.3. Intégrer les phénomènes et risques naturels et technologiques, en particulier le recul du trait de côte et le risque d'inondation**

**D'une manière générale, le projet de SCoT ne devra pas augmenter les enjeux et les expositions aux aléas naturels et technologiques, il devra au contraire s'attacher à les diminuer.** S'agissant des risques naturels suivants : submersion, inondations, glissement de terrains en montagne, érosion côtière, le SCoT devra intégrer les prévisions relatives au changement climatique et s'intéresser à l'adaptation de l'existant. Il devra en particulier être compatible avec le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), notamment s'agissant de la préservation stricte des zones d'expansion de crues, et être un outil au service de la stratégie de gestion des territoires à risques importants d'inondation (SLGRI).

Concernant le phénomène d'érosion côtière et de recul trait de côte, **l'échelle du SCoT Pays Basque et Seignanx est pertinente pour appréhender :**

- **la question de la planification urbaine dans les zones comprenant des secteurs susceptibles d'être concernées par ce phénomène à un horizon temporel adapté (2100 semble un horizon stratégique pertinent à intégrer dès à présent),**
- **et l'enjeu de la recomposition spatiale dans le cadre du repli stratégique d'activités et d'équipements localisés dans les zones à risques.**

En particulier, le SCoT devra :

- Identifier les zones et les enjeux concernés par un risque d'érosion côtière à l'horizon connu le plus lointain. Pour cela, le SCoT pourra s'appuyer sur les travaux du GIP Littoral et sur les connaissances établies par la stratégie de gestion des risques littoraux de la CAPB et la stratégie régionale en l'absence de stratégie locale sur le Seignanx, incluant les suivis du trait de côte effectués par l'Observatoire de la Côte Aquitaine.
- Empêcher l'augmentation des enjeux dans ces zones voire les réduire en fermant les possibilités d'urbanisation et en adaptant les règles de constructibilité (pour le neuf et l'existant). Le SCoT pourra s'appuyer sur le porter à connaissance et dire de l'État sur les risques d'érosion littorale et de recul du trait de côte à l'horizon 2043, adressé à la CAPB le 17 avril 2019.
- Inciter au repli stratégique d'activités et d'équipements localisés dans les zones à risques. Pour cela, le SCoT devra identifier ces établissements et équipements, apprécier si la proximité de la mer leur est nécessaire, identifier des réserves foncières pour leur implantation en rétro-littoral voire à l'intérieur du territoire, et s'interroger sur le portage de ces réserves à constituer, dans le cadre d'une politique foncière (cf. supra).

Ces travaux devront atténuer le processus de littoralisation du territoire et accompagner le changement de paradigme préconisé par la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte portée par l'Etat, qui vise à limiter la « défense systématique contre la mer » et à développer des systèmes d'adaptation raisonnés pour la

protection et la recomposition spatiale du littoral en évitant l'artificialisation du trait de côte et en repensant l'aménagement à une échelle adaptée en vue de garantir durablement l'attractivité du territoire.

Cette démarche sur cet enjeu prégnant du territoire qu'est le littoral, ne devra pas effacer les territoires fluviaux sur lesquels les risques (inondation notamment) et les enjeux seront identifiés et traduits dans les stratégies d'aménagement du territoire, qui pourront répondre aux mêmes types de logiques.

#### **III.4. S'assurer que les réseaux (transport, assainissement, eau, énergie, télécommunications...) et ressources permettent le projet de territoire sans conséquences négatives sur le milieu**

Le développement urbain du littoral et rétro littoral et la forte attractivité du territoire pèsent lourdement sur l'ensemble des réseaux existants qui, pour certains, arrivent à saturation.

**En lien avec la notion de 'capacité d'accueil du territoire' (partie I.1) et l'enjeu de placer l'eau au cœur de la politique d'aménagement (V.1.1), le sujet des réseaux et infrastructures (voies de circulation, réseaux d'assainissement, d'eau, d'énergie et d'électricité, stations de traitement des eaux usées, infrastructures de télécommunications et de traitement de l'information...) et des ressources doit être réinvesti et le projet de SCoT devra :**

- Conditionner l'arrivée de nouvelles populations aux capacités des réseaux et infrastructures et des ressources, même au sein de territoires déjà urbanisés qui se densifieraient.
- Conditionner l'ouverture de nouvelles zones en fonction de la capacité de ces réseaux et infrastructures à les accueillir (notamment capacité des stations de traitement des eaux usées), avec une attention particulière portée aux enjeux de mobilité. Il est en effet essentiel de favoriser le développement des transports en commun structurants, en cohérence avec les polarités retenues, en anticipation du développement de l'urbanisation sur ces secteurs.
- Mener une réflexion autour de l'évaluation du coût global de ces réseaux et infrastructures – investissement et fonctionnement - (assainissement et eau potable notamment) par ménage cible, afin de repenser le rapport « coût / service rendu ».
- Mettre en œuvre une stratégie d'évaluation puis de remise à niveau des différents réseaux et infrastructures, notamment les systèmes d'assainissement.
- Développer les infrastructures numériques et l'accès au haut débit et aux télécommunications (internet, téléphone portable) pour tous les territoires.

## IV. ACCOMPAGNER UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE DU TERRITOIRE, RESPECTUEUX DE L'ENVIRONNEMENT ET PROFITABLE À TOUS

Le SCoT doit décrire une stratégie de développement de filières prioritaires (au sein desquelles l'agriculture, le tourisme et la filière productive d'une manière générale, telles que cela est développé ci-après dans les parties suivantes), tournée vers l'économie circulaire et qui doit se traduire par une meilleure exploitation des ressources et potentiels des territoires (pour permettre à tous les territoires qui le peuvent d'accueillir et de profiter des effets du développement économique), une moindre consommation d'espace, une diminution des transports et une meilleure synergie des activités entre elles.

### IV.1. Maintenir l'usage et le potentiel agricoles des sols, promouvoir une pêche locale et valoriser la forêt

L'agriculture est un marqueur de l'identité et des paysages du territoire, avec ses campagnes entretenues par les dynamiques d'élevage. Elle participe fortement à sa renommée avec les différentes Appellations d'Origine Protégée (Porc Basque, Irouléguay, Ossau Iraty, Piment d'Espelette) et les nombreuses Indications Géographiques Protégées (asperges des sables des Landes, kiwi de l'Adour, etc). A l'échelle du Pays Basque, 45 % des exploitations ont au moins une production sous signe de qualité.

Dynamique sur ce territoire avec 86 installations par an en moyenne au Pays Basque<sup>9</sup>, elle est le support de toute une économie (nombreuses industries agroalimentaires notamment).

Néanmoins, les terres agricoles sont des espaces fragilisés et convoités qui subissent une pression foncière importante. À l'échelle des Pyrénées-Atlantiques, 7200 ha de terres agricoles ont été perdues entre 2000 et 2015. En particulier, sur cette période, plusieurs communes du Pays Basque ont artificialisé en moyenne environ une centaine d'hectares de surfaces agricoles, c'est le cas d'Urrugne, de Saint-Pée-sur-Nivelle, d'Hasparren, d'Ustaritz, de Mouguerre, de Bidart et de Briscous<sup>10</sup>.

A partir de 2009, on observe néanmoins une diminution significative de l'expansion de la zone urbanisée sur les terres naturelles et agricoles ; il s'agit d'une tendance positive, à renforcer et accélérer.

Le maintien de l'agropastoralisme est essentiel en secteur de montagne. Il est remarquablement développé sur le territoire basque et constitue une tradition assez spécifique sur l'ensemble de la chaîne pyrénéenne. Dans un territoire caractérisé par des conditions météorologiques favorables au développement rapide de la biomasse, il permet de façonner les paysages en les gardant ouverts. Par la présence permanente des ovins, bovins, équins, par la tradition de traite et de fabrication de fromage sous appellation protégée, le pastoralisme constitue un élément essentiel de l'image du territoire et contribue ainsi à son attractivité. Cette activité économique reste néanmoins très fragile et nécessite d'évoluer dans ses pratiques face à un contexte spécifique lié à un phénomène de prédation auquel le territoire est ou sera confronté.

Une attention doit également être portée au développement urbain pour tenir compte des écobuages, qui constituent une pratique historique, souvent nécessaire pour entretenir la montagne, et notamment les zones intermédiaires (zones de transition entre les fonds de vallées et les estives d'altitude) sujettes à l'embroussaillage.

**Afin d'assurer les besoins alimentaires actuels et futurs du territoire, de maintenir les emplois et la qualité des paysages, il est nécessaire de préserver le potentiel agricole du territoire dans toute sa diversité.**

<sup>9</sup> Chiffres-clés communiqués par la chambre d'agriculture 64.

<sup>10</sup> D'après l'analyse de l'occupation du sol des Pyrénées Atlantiques entre 2000 et 2015, menée par la DDTM64 (source OCS Aquitain 2000-2009-2015)

Le projet de territoire porté par le SCoT devra ainsi :

- Identifier le foncier agricole ainsi que la qualité et le potentiel agronomique des sols ou enjoindre aux PLU et PLUinfra de le faire.
- Préserver ce foncier agricole en mettant en place une stratégie pour diminuer la pression foncière et préserver la vocation du foncier et du bâti agricoles, notamment pour les sols à forte qualité agronomique (zonage spécifique de protection de la vocation agricole de certains espaces, zones agricoles protégées, suivi des mutations foncières, veille foncière, définition de périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, etc.) et dans les zones tendues.

La préservation de zones agricoles permettant de garder la capacité d'absorption des sols est par ailleurs bénéfique pour prévenir les risques d'inondation et respecter la trame verte.

- Aider au développement d'une agriculture (dont le pastoralisme) et d'une pêche durables et viables et favoriser les circuits courts entre les lieux de consommation (territoires littoraux les plus urbanisés notamment) et les lieux de production. S'agissant de la pêche, la valorisation des circuits courts appelle à préserver les ports et les emplacements de vente, avec un enjeu de délivrance des produits de la mer vers la terre.
- Favoriser le remembrement du foncier agricole et permettre l'installation de jeunes agriculteurs.
- Favoriser la diversification de l'activité agricole, notamment par le développement d'une stratégie agricole locale pour le maraîchage et les cultures de qualité (agro-écologie, permaculture, agriculture bio, AOP).
- Définir des limites franches entre espaces agricoles et espaces urbains afin de limiter les conflits (usage et sanitaires) liés à la coexistence entre zones agricoles et zones d'habitat (odeurs, bruit, écobuage, pratiques agricoles au sens large) et d'éviter le phénomène de friches spéculatives ou de cultures d'attente. Ces limites doivent veiller à ce que les extensions urbaines ne perturbent pas les activités agricoles.
- Favoriser la préservation et la valorisation de la forêt, ressource importante de l'intérieur du Pays Basque.

#### **IV.2. Accompagner un développement touristique maîtrisé, en lien avec les capacités d'accueil touristique du territoire**

Riche de nombreux atouts touristiques (littoral et activités de glisse, montagne, patrimoine et culture, proximité avec l'Espagne, nombreux sentiers de randonnées, dont le Chemin de Saint Jacques, culture, gastronomie, thermalisme...) et disposant d'un bon niveau d'équipements de loisirs (thermes, golfs, sentiers de randonnées, offres d'hébergement et bases de loisirs...), le territoire du SCoT, surtout dans sa frange littorale, attire de nombreux visiteurs. Avec 27 % des entreprises du territoire relevant du domaine du tourisme, il s'agit d'un moteur économique et d'un secteur pourvoyeur constant et régulier d'emplois.

Un des enjeux du SCoT est donc d'**accompagner un développement durable du tourisme en assurant la valorisation des divers atouts touristiques du territoire et la mise en synergie de ces derniers.**

Cependant, la pression que peut exercer la concentration du tourisme sur certains milieux et les enjeux de conciliation des usages (à l'instar du pastoralisme et des randonneurs sur la Rhune par exemple) doivent interroger les capacités d'accueil touristique des différentes entités territoriales du SCoT. Aussi, le projet porté par le SCoT devra **s'intéresser à la capacité d'accueil touristique** (ressource en eau, offre d'hébergements suffisante en adéquation avec une pression sur le milieu acceptable et choisie, infrastructures et équipements, offre de mobilité, saturation des sites, etc) **et à la question du multi-usage des sites touristiques et devra promouvoir un développement touristique intégrant pleinement les enjeux environnementaux.**

**Une meilleure irrigation du tourisme littoral et un renforcement du tourisme intérieur, aujourd'hui confidentiel, par la promotion de structures d'accueil et d'infrastructures touristiques en communes rétro-littorales et intérieures, pourrait constituer une réponse à ces différents enjeux, permettrait de limiter la pression anthropique qui s'exerce aujourd'hui sur la frange côtière et contribuerait au développement économique de l'intérieur.**

Les composantes du tourisme de montagne ou fluvial (très peu développé) pourront être recherchées dans ces objectifs de diversification et répartition des impacts. Un axe de travail du SCoT devra être celui du sport / nature, sensiblement moins développé aujourd'hui que dans d'autres régions à potentiel comparable (mer / montagne / forêts ...)

Document prospectif, le SCoT veillera à intégrer les enjeux liés au changement climatique dans son approche, notamment pour les équipements situés en bord de mer et soumis au phénomène d'érosion côtière à moyen-long terme (et plus marginalement, pour les sports d'hiver).

### **IV.3. Pérenniser les filières d'excellence et accompagner l'émergence de nouvelles filières**

Le secteur productif étant sous-représenté depuis de nombreuses décennies (en 2015, selon l'Insee, 61 % des établissements actifs relèvent de la sphère résidentielle et 39 % de la sphère productive sur le territoire du SCoT), le renforcement du tissu industriel représente un enjeu sur l'ensemble du territoire du SCoT. Le diagnostic économique du territoire du SCoT (cf fiche en annexe) met en évidence la présence de filières d'excellence à pérenniser : l'aéronautique (couplée à l'industrie de la mécanique, de la robotique et des technologies avancées), l'agriculture (AOP et IGP nombreuses), l'agro-alimentaire (le fromage, la charcuterie, le chocolat, etc), et le tourisme. Ces filières, plutôt bien structurées, nécessitent d'être accompagnées sur l'innovation afin de pérenniser voire développer leur activité.

Le diagnostic précité identifie d'autres filières dont il conviendrait de conforter le développement grâce notamment à une offre foncière et immobilière adaptée, et en privilégiant un modèle d'économie circulaire : il s'agit des technologies de l'information et de la communication ou du numérique, du secteur de la glisse, de l'éco-construction, de la filière bois, de la santé et du bien-être, de l'économie portuaire, de la logistique, et du secteur de la transition énergétique et écologique. Il est nécessaire de croiser l'identification de ces filières avec l'identification des potentiels des territoires qui peuvent les accueillir, afin que les effets du développement économique puissent se faire ressentir de manière équilibrée sur la majeure partie du périmètre du SCoT et pas uniquement sur le territoire littoral et rétro-littoral.

**S'agissant du développement économique lié à la mer** (activités et capacités portuaires de Bayonne, de Saint-Jean-de-Luz et d'Hendaye, développement de la pêche et de son commerce, développement d'activités nautiques, développement d'énergie marine renouvelable,...), **le SCoT devra pleinement intégrer cet enjeu au sein d'un schéma valant mise en valeur de la mer ou d'un volet maritime enrichi (voir V.1), visant à favoriser ce développement économique en lien avec la capacité d'accueil maritime et à prévenir ou réguler tout conflit d'usage.**

Le document stratégique de façade Sud Atlantique, avec lequel le SCoT devra être compatible, vise notamment une économie maritime compétitive, pourvoyeuse d'emplois et respectueuse des équilibres écologique. Pour cela, l'attractivité et la compétitivité des ports, sources d'emplois variés, par de meilleures connexions à l'arrière-pays et le développement d'énergies marines renouvelables pourront être favorisés.

S'agissant de la montagne, ses différents usages (agriculture, pastoralisme, tourisme) pourront être valorisés en lien avec le projet de Parc Naturel Régional Montagne Basque (voir partie V.1.3.b).

Enfin, afin de répondre à la problématique d'éloignement des bassins d'emplois et de vie, la couverture suffisante de l'ensemble du territoire au très haut débit et le développement de nouveaux espaces de travail favorisant le télé-travail représentent un enjeu d'aménagement du territoire du SCoT.

#### **IV.4. Le SCoT devra identifier les sites de traitement et de valorisation des déchets, notamment les déchets inertes**

Problématique prégnante du territoire en raison du fort dynamisme en matière d'aménagement et de construction sur la façade littorale et rétro littorale notamment, les déchets inertes produits sur le territoire par les activités du bâtiment et des travaux publics ne sont aujourd'hui qu'insuffisamment acheminés vers des sites de stockage ou de valorisation régulièrement autorisés. Selon le plan régional de prévention et de gestion des déchets du BTP approuvé en octobre 2019, le besoin en stockage de déchets inertes sur le Pays Basque à l'horizon 2022 est estimé à environ 210 000 tonnes chaque année, alors que les capacités de stockage sont très inférieures à ces besoins, nonobstant l'ouverture prochaine du site de la Croix des Bouquets à Urrugne.

En lien étroit avec les acteurs compétents en matière de gestion des déchets inertes (notamment Bil Ta Garbi sur la CAPB, en cours d'élaboration d'un schéma directeur de stockage et de gestion de ces déchets), **le SCoT devra pleinement se saisir de ce problème en intégrant la thématique des déchets du bâtiment et des travaux publics, dans une logique de valorisation et de stockage.** Pour cela, le SCoT devra :

- évaluer les déchets produits par le projet qu'il porte ;
- fixer des critères pour identifier des sites de stockage et de valorisation par bassins de production et définir des lieux de stockage et de valorisation de ces déchets, dont les capacités doivent répondre aux besoins ;
- imposer aux PLU et PLU infra l'identification de ces lieux de stockage ou de valorisation.

## V. PROTÉGER ET METTRE EN VALEUR LES ESPACES ET LES RESSOURCES NATURELLES DU TERRITOIRE DU SCOT

### V.1. Préserver les ressources et les paysages

#### V.1.1. Mettre l'eau au cœur de la politique globale d'aménagement

L'augmentation de la population sollicite de plus en plus la ressource en eau et les infrastructures d'assainissement et d'eau potable. Par ailleurs, l'enjeu de la qualité du milieu maritime, et notamment des eaux de baignades, tant d'un point de vue sanitaire qu'économique, est prégnant sur le littoral Basque et celui du Seignaux. En 2018, les 34 sites de baignades en mer des Pyrénées-Atlantiques ont cumulé près de 400 jours de fermeture préventive<sup>11</sup>.

**Pour prévenir toute dégradation de la ressource et de la qualité des eaux, l'adéquation entre les projets d'aménagement, l'accueil de nouvelles populations et la disponibilité de la ressource en eau est primordiale, de même que l'état et les capacités des infrastructures, notamment celles d'assainissement.**

Le SCoT doit fortement s'emparer de cet enjeu et son projet devra :

- Développer une vision des problématiques de gestion de l'eau à l'échelle des bassins versants.
  - Préserver la ressource en eau en justifiant préalablement à tout scénario démographique que l'adéquation des besoins et de la ressource en eau est satisfaite (cf I.1).
  - Placer les problématiques de l'eau en amont du projet d'aménagement.
  - Intégrer les enjeux identifiés dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) : Côtiers basques et Adour aval (en cours de finalisation).
  - Pour tout projet, la connexion à un assainissement collectif « aux normes et en bon état » doit être la règle. Le recours à l'assainissement autonome devra être exceptionnel et pleinement justifié dès le stade du programme local de l'urbanisme (démonstration technique de la capacité des sols à traiter les eaux usées au moyen d'un dispositif d'assainissement autonome). Un raccordement à l'assainissement collectif ne pourra être envisagé que si le système d'assainissement concerné est capable d'accueillir ces effluents supplémentaires tout en respectant les prescriptions réglementaires qui s'appliquent.
  - La performance des réseaux d'assainissement collectif et des stations d'épuration devra être améliorée et développée. La bonne qualité des eaux du littoral et le respect de la réglementation européenne et nationale sur les objectifs de qualité des milieux et sur les performances des équipements d'assainissement représentent des indicateurs de suivi de cette politique et des objectifs à atteindre.
  - Préserver les zones d'alimentation en eau des captages de toutes sources de pollutions locales ou en amont des bassins versants.
  - Identifier et préserver les zones humides et milieux aquatiques, qui fournissent de nombreux « services » lorsque leur bon état est préservé (épuration naturelle des eaux, zone tampon en crue, réservoir d'eau en étiage, réservoir de biodiversité). Ces espaces étant menacés par l'urbanisation, le SCoT devra mettre en place une stratégie pour leur conservation et éviter toute destruction.
  - Limiter l'imperméabilisation des sols afin de prévenir le ruissellement pluvial et ne pas augmenter le risque d'inondations. Ces problématiques devront être étudiées à l'échelle des bassins versants pour correctement prendre en compte les effets cumulés des projets d'aménagement sans exposer les zones urbanisées pré-existantes à un risque d'inondation accru.
  - Préserver les modes d'agriculture respectueux de l'environnement et notamment des zones humides.

<sup>11</sup> Bilan 2018 de la qualité des eaux de baignades par l'ARS Nouvelle Aquitaine ([https://www.nouvelle-aquitaine.ars.sante.fr/system/files/2019-06/DD64\\_Rapport\\_Bilan\\_Baignades\\_2018\\_0.pdf](https://www.nouvelle-aquitaine.ars.sante.fr/system/files/2019-06/DD64_Rapport_Bilan_Baignades_2018_0.pdf))

Ces réflexions et orientations pourront être conduites en inter-SCoT, à l'échelle des différents bassins versants et bassins de vie se trouvant sur le territoire du SCoT.

Par ailleurs, l'aspect « multi-fonctionnel » des cours d'eau et fleuves (corridor écologique, support de mobilité et d'activités...) doit être pleinement appréhendé, en lien avec les Landes.

### **V.1.2. Préserver et restaurer la biodiversité et les continuités écologiques**

Le territoire du SCOT est riche d'une biodiversité assez exceptionnelle. Il compte de nombreuses espèces sensibles emblématiques et habitats protégés, entre autres, le Saumon atlantique, l'Anguille, le Vison d'Europe, la Loutre et 50 % du territoire du SCoT est concerné par un site Natura 2000 ou est une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF). Cependant, l'urbanisation croissante (habitat, infrastructures, activités) et le mitage fragmentent les espaces naturels, portent des atteintes aux espèces et à leurs habitats et dégradent la qualité des paysages.

**L'un des enjeux du SCoT est donc de bâtir un projet de territoire valorisant et préservant la biodiversité (maritime, montagne, cours d'eau, nature en ville).**

Pour cela, le SCoT devra établir un état initial précis de la biodiversité sur son territoire et identifier les réservoirs de biodiversité et les continuités écologiques à une échelle de précision suffisante malgré l'importance du territoire (cartographie précise attendue). Ces travaux devront intégrer le milieu marin et s'intéresser aux interfaces, dont celle avec l'Espagne.

À partir de ce diagnostic, le SCoT devra préserver de toute urbanisation les espaces naturels, forestiers et agricoles à enjeux forts en matière de biodiversité.

**Dans cette logique le SCoT devra veiller à l'application de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) s'agissant d'impacts sur l'environnement, notamment sur les secteurs où la pression d'urbanisation est forte**

Il devra inciter à la préservation stricte des zones humides et des cours d'eau en fixant des préconisations pour éviter tout remblaiement ou artificialisation de ces milieux (busage, rectification, enrochement de berges). En effet, ces atteintes hydromorphologiques sont sources de dysfonctionnements à l'échelle des bassins versants. Elles rendent le territoire moins résilient face aux inondations et aux événements climatiques exceptionnels. En outre, elles multiplient les pressions sur les milieux et dégradent l'état des masses, l'atteinte ou le maintien de leur bon état étant un enjeu prioritaire de la directive cadre sur l'eau.

Dans la même logique, le SCOT devra veiller à la préservation des espèces emblématiques et sensibles de son territoire en évitant toute atteinte supplémentaire à ces espèces ou leurs habitats

La biodiversité ordinaire qui participe au cadre de vie et à la qualité des paysages devra également être prise en compte.

Le SCoT pourra par ailleurs :

- Porter une stratégie globale sur les mesures d'évitement, de réduction et de compensations et intégrer ce sujet dès la planification, en pré-identifiant les milieux à enjeux devant être strictement préservés, les milieux d'intérêt et, parmi ceux-ci, les espaces dégradés où il y aurait un intérêt particulier à mener des opérations de restauration dans le cadre de mesures compensatoires.
- S'intéresser à la continuité écologique des cours d'eau en favorisant des aménagements respectueux des exigences de transparence hydraulique et écologique.
- S'intéresser à la problématique des espèces invasives en favorisant l'implantation d'espèces locales et en établissant un plan d'actions contre leur installation et fixer des préconisations relatives aux espèces composant les haies, à décliner dans les PLU.

### **V.1.3. Préserver et valoriser le patrimoine et les paysages**

Entre montagne, mer et campagne, façonnées par l'homme, les paysages font la marque et la richesse de ce territoire. Les paysages naturels, mais aussi les paysages « urbains » (patrimoine, architecture), sont à prendre en considération comme des éléments majeurs du territoire : plusieurs protections (sites classés, sites inscrits, monuments historiques, SPR) en couvrent une proportion importante et témoignent de sa qualité patrimoniale.

À partir d'un travail de diagnostic des paysages à conduire en lien avec l'élaboration des Atlas des paysages par les Conseils départementaux, **le SCoT devra identifier les unités de paysages et les structures paysagères qui les composent et qui contribuent à l'identité du territoire et au cadre de vie. Le SCoT fixera les objectifs de qualité paysagère à décliner sur le territoire.** Il devra identifier les sites remarquables, tels que la Rhune, Kakuetta, le site de la Corniche, les Barthes ou encore le chemin de Saint Jacques de Compostelle, et y porter des politiques d'aménagement adaptées voire des projets de valorisation et de mise en valeur de ces sites qui en respectent la sensibilité.

Par ailleurs, il s'intéressera au traitement des entrées de ville et aux enjeux de préservation voire de restauration et de requalification de ces espaces, notamment dans les zones à potentiels touristiques.

D'une manière plus générale, le SCoT, préférentiellement dans le cadre d'une réflexion inter-SCoT, devra poser les conditions permettant de s'assurer en amont de tout projet d'aménagement, qu'il s'intègre parfaitement dans l'unité paysagère (naturelle ou plus urbaine) dans laquelle il s'inscrit.

#### **a. Un territoire littoral à mieux tourner vers la mer (cf enjeux spécifiques en annexe 2)**

Avec plus de 40 km de linéaire côtier, la façade maritime du territoire du SCoT est le siège de nombreux enjeux économiques, environnementaux et sociaux (préservation des paysages, développement de l'économie bleue, maîtrise de l'urbanisation et des marchés de l'habitat, etc), dont les tenants et aboutissants s'étendent sur une bande bien plus large que la seule bande littorale terrestre, de l'intérieur des terres jusque dans les mers (à ce titre, la qualité des eaux de baignade en mer, tributaire de la gestion des eaux parfois très en amont, illustre bien ce phénomène).

Outre la déclinaison précise des notions de la loi littoral (identification des espaces remarquables, des villages, agglomérations et secteurs densifiables, des coupures d'urbanisation, des espaces proches du rivage) et leur traduction cartographique (cf Porter à connaissance de l'État pour ces attendus), **le SCoT devra adopter un point de vue tourné vers la mer afin de mesurer tous les enjeux et toutes les interactions de l'interface entre milieux maritimes et milieux terrestres**, comme l'appelle le projet de document stratégie de façade Sud-Atlantique.

**À travers un volet maritime, l'élaboration du SCoT est aujourd'hui l'occasion de renforcer le caractère marin du territoire dans toutes ses composantes** et de :

- développer un socle de connaissances solide sur le littoral et la mer : leurs atouts (patrimoniaux, économiques, en matière de biodiversité) et leurs fragilités (environnementales, économiques) voire les dérèglements ;
- porter une stratégie littorale et maritime globale afin de veiller à la préservation d'espaces attractifs mais fragiles ;
- réguler et faire cohabiter des enjeux contradictoires dans une recherche de développement durable et équilibré de la mer et du littoral, en lien avec l'arrière-pays ;
- favoriser le développement économique lié au littoral et à la mer en portant des stratégies ambitieuses et innovantes, pleinement intégrées aux démarches de planification.

L'élaboration d'un tel volet peut être réfléchi sur un périmètre plus large (avec les Landes, en coordination transfrontalière, etc.) et s'enrichir des différentes démarches d'aménagement déjà existantes sur le territoire

(aménagement des plages, des stations littorales...).

**b. Garder une montagne vivante**

Important marqueur du territoire en matière de paysages, la montagne du SCoT est un territoire vivant et façonné par l'homme, fort support d'activités économiques : agriculture, pastoralisme, tourisme vert...

Le dossier d'opportunité relatif au projet de Parc Naturel Régional (PNR) de la montagne basque met en avant la richesse et la singularité du patrimoine naturel de la montagne basque et de l'action des personnes qui y vivent et la façonnent par leurs activités agricoles et pastorales ancestrales ; résumées par le triptyque « homme nature culture ». Il alerte néanmoins sur les menaces et fragilités qui pèsent sur ce territoire, avec : le déclin du pastoralisme et la déprise agricole malgré une bonne dynamique d'installation, la pression foncière de plus en plus forte à mesure que l'on s'approche du littoral, le changement climatique et un développement parfois mal maîtrisé du tourisme et des activités de pleine nature (en particulier sur la partie ouest, s'étendant de la Rhune à Bidarray).

En lien étroit avec l'élaboration de ce projet de PNR et de sa charte, à laquelle le SCoT devra être intimement lié, **le SCoT devra veiller à préserver la richesse naturelle et patrimoniale de la montagne et à valoriser ses différents usages**, selon un périmètre qu'il pourra définir différemment de celui du projet de PNR. Territoire vivant et habité, le SCoT devra être attentif à accompagner les évolutions liées aux activités agricoles et pastorales qui préservent la montagne, et à permettre une bonne irrigation du tourisme jusqu'à l'intérieur du territoire, sans en faire une « réserve ».

**c. Se ré-approprier les fleuves et rivières et leurs dimensions**

Tout aussi important marqueur du territoire en matière de paysages, les fleuves et rivières (Adour, Bidassoa, Nive..) ont historiquement marqué le territoire et l'ont façonné, jusqu'à un passé plutôt récent.

La ré-interrogation de leurs usages et de leurs valorisations (tourisme, mobilité, économie,...) sera amorcée par le SCOT en confortant leur place dans le paysage urbain et rural.

## VI. ENJEUX DE GOUVERNANCE, DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DU SCOT INTÉGRATEUR

### VI.1. Un enjeu fort de gouvernance

Reposant sur un territoire atypique (territoire très vaste, largement composé d'une communauté d'agglomération de grande taille récemment créée, à cheval sur deux départements, frontalier...), **l'enjeu d'une gouvernance solide et reconnue, vectrice de cohésion et d'adhésion des différentes collectivités composant le SCoT, donnant toute sa place et son importance à la société civile, est prégnant.**

Document intégrateur à l'intersection des enjeux de développement économique, de préservation de l'environnement ou encore d'équité territoriale et sociale, le SCoT devra lier les différentes démarches en cours (PLH, PCAET, PNR, PDU, SAGE Adour Aval et côtiers basques, schéma directeur de gestion des déchets inertes, etc) afin de porter un projet équilibré et cohérent, pleinement dans son rôle « intégrateur ». Pour cela, des copilotages ou la mise en place d'équipes mixtes entre les porteurs des différents documents, aux niveaux politiques et techniques (chefs de projet), pourraient être intéressantes à envisager. Cela pourrait par ailleurs faciliter la mutualisation des études et données. Ces « équipes mixtes » devront, sur le plan technique notamment, réunir les interlocuteurs pertinents et compétents sur les différentes thématiques, le seul prisme de l'aménagement risquant de ne pas prendre pleinement la mesure d'enjeux sur l'eau, la biodiversité ou le développement de l'économie circulaire par exemple.

Comme toute démarche territoriale, le développement d'une concertation importante avec les citoyens autour des attendus et du projet de territoire porté par le SCoT est garant de sa réussite. Pour cela, il pourra mobiliser les structures dédiées, comme les conseils de développement (dont le conseil de développement du Pays Basque pour la partie basque).

### VI.2. Un pilotage et une méthodologie évolutifs

Le SCoT devra définir un pilotage et une méthodologie adaptés aux phases d'élaboration du document et de suivi, évaluation et mise en œuvre, en veillant à associer pleinement les services de l'État.

**Dans la logique itérative de l'évaluation environnementale interrogeant le projet, les impacts sur la santé des populations, sur les consommations énergétiques et les pollutions (voir partie II) devront interroger le projet du SCoT (lors de son élaboration) et évaluer ses effets (lors de sa mise en œuvre).**

Pour être pleinement efficace, le SCoT devra donner les moyens aux documents de planification infra d'intégrer et de mettre en œuvre son projet, en étant très « pédagogue » et lisible vis-à-vis des PLUi. Pour cela, un « kit » à destination des PLUi, adapté à chaque PLUi et reprenant l'essence des dispositions à retrouver dans ces documents infra, pourrait être utilement développé.

### VI.3. Un SCoT dont l'efficacité se mesure

Le SCoT devra être opérationnel et porter des politiques efficaces et mesurables.

Les indicateurs retenus pour le suivi du SCoT devront être mesurables et précis, anticipant l'évaluation obligatoire du SCoT six ans après son approbation et permettant de réaliser un pilotage « en continu ». **Le choix des indicateurs pourra s'inspirer de la déclinaison française des indicateurs de suivi des 17 objectifs de développement durable (ODD).**

Par ailleurs, au regard de la taille et de la diversité du territoire du SCoT, un suivi spatialisé de la mise en œuvre du SCoT (sur la consommation d'espace, les trames vertes et bleues, la production de logements sociaux, etc) devra être mis en œuvre, à partir d'outils de suivi cartographique. Des sous-indicateurs de suivi différenciés, s'ils s'avèrent pertinents pour mesurer des enjeux et caractéristiques propres à certaines entités

territoriales, pourront être retenus.

Dans une logique de mutualisation des coûts et de mise en cohérence des différentes démarches d'élaboration de documents stratégiques, la question de la mutualisation des observatoires, en lien avec l'agence d'urbanisme Atlantiques et Pyrénées pourrait être étudiée.

## ANNEXES

1. Diagnostic économique du SCoT Pays Basque et Seignanx par l'économiste conseil de la DREAL
2. Enjeux relatifs à l'élaboration d'un volet maritime ou d'un schéma valant mise en valeur de la mer au sein du SCoT

# Annexe 1 - Diagnostic économique du SCoT Pays Basque et Seignaux par l'économiste conseil de la DREAL

## Fiche thématique : diagnostic économique du futur SCoT du Pays Basque et du Seignaux

Le futur SCoT du Pays Basque et du Seignaux se caractérise par un positionnement sur deux départements, en partie littoral et en partie en intérieur de pays couplé à une dynamique transfrontalière. Cette localisation induit des activités économiques et des comportements d'occupation de territoire différenciés.

### I. Les dynamiques économique et territoriale du futur SCoT

#### A. L'hyperactivité littorale

Le littoral atlantique, historiquement, a connu un fort développement. En effet, dès le Moyen-Âge, il est un emplacement stratégique pour les échanges, notamment commerciaux, franco-espagnol.

De même, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, le tourisme balnéaire se développe, notamment autour de Biarritz qui devient très prisée.

Enfin, le positionnement de la côte sur le Golfe de Gascogne a également permis le développement d'activités portuaires (pêche à la baleine à Biarritz au XVIII<sup>e</sup>, les gazoducs à Bayonne au XX<sup>e</sup>). Le port de Bayonne est d'ailleurs le 9<sup>e</sup> port de commerce français avec un trafic annuel moyen de près de 2,4 millions de tonnes en 2017 (+1,26 % par rapport à 2016)<sup>1</sup>.

Ces activités historiques ont fortement marqué la dynamique économique du littoral. Aujourd'hui, les activités touristiques (logements, activités) y sont principalement situées. L'essor urbain y est intimement lié. De fait, l'économie résidentielle<sup>2</sup> y est particulièrement développée. Cela a également induit le développement des infrastructures de transports (A63 et D 810) le long du littoral où l'ensemble des activités économiques se sont agrégées. En effet, de très

<sup>1</sup> Source : CCI Bayonne – Port de Bayonne.

<sup>2</sup> Sphère résidentielle / résidentielle : activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes.

<sup>3</sup> Source : Portail du patrimoine naturel du Pays Basque.

<sup>4</sup> GIE : Groupement d'intérêt économique.

nombreuses ZAE et zones commerciales s'y sont installées.

#### B. Une agriculture efficiente en intérieur de pays

L'intérieur de pays du territoire concède un support majoritairement des activités agricoles. Très diversifiée, elle se caractérise par une forte présence d'activités d'élevages bovins et ovins.

Ce développement agricole est également caractérisé par la présence de nombreuses AOC : Vin d'Irouléguy, Piment d'Espelette, Ossau Iraty et Jambon de Kinkoa.

La forêt est également une ressource importante de l'intérieur du pays mais qui est très largement sous-exploitée<sup>3</sup>.

#### C. Les échanges transfrontaliers

Le territoire du Pays Basque et de Seignaux du fait de son positionnement à la frontière franco-espagnole est fortement marqué par les échanges transfrontaliers. En 1993, il a été mis en place l'Eurocité Basque Bayonne-San-Sébastien qui constitue un GIE<sup>4</sup> de coopération transfrontalière entre le Pays Basque français et espagnol. Dans ce cadre, plusieurs actions ont été mises en place : InnovMugabe un projet pour promouvoir l'entrepreneuriat transfrontalier, le Groupement d'intérêt scientifique Littoral Basque ou encore la Chambre de Commerce et d'Industrie transfrontalière Bihartean.

Cette conurbation transfrontalière est le support de nombreux flux de marchandises et de travailleurs. Ainsi, chaque jour, ce sont environ 2.000 travailleurs transfrontaliers qui traversent<sup>5</sup>.

De la même manière, les flux de marchandises par route sont très nombreux. A l'horizon 2020, il est prévu la circulation de 73 millions de tonnes sur cet axe, dont 84 % concernera le trafic international<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Source : Mission opérationnelle transfrontalière.

<sup>6</sup> Source : Rapport DREAL Aquitaine Janvier 2011 : Les émissions de gaz à effets de serre et de polluants locaux dues au transport en Aquitaine – Bilan et volet prospectif à 2020.

<sup>7</sup> Une filière économique désigne couramment l'ensemble des activités complémentaires qui concourent, d'amont en aval, à la réalisation d'un produit fini. On parle ainsi de filière électronique (du silicium à

## II. Des filières économiques à pérenniser et développer

Le territoire est caractérisé par différentes filières économiques plus ou moins structurées. L'organisation passe par des actions foncières, l'identification des ressources humaines utiles à leurs développements, la mise à disposition de fonds pour les renforcer, créer des clusters, ...

Ces filières ont été identifiées dans le cadre des travaux précédents sur les SCoT déjà existants sur le périmètre. Un travail de recensement des différentes entreprises sur le territoire serait pertinent afin d'identifier les structures porteuses ainsi que les filières en émergence.

### A. Les filières d'excellence à pérenniser

Les principales filières identifiées sont :

- L'aéronautique (Lauak, Dassault Aviation),
- L'agriculture (AOC nombreuses),
- L'agro-alimentaire (L'atelier du Chocolat),
- Le tourisme (balnéaire, vert, thermal et gastronomique).

Ces filières sont déjà présentes sur le territoire et plutôt bien structurées. Leur principal enjeu est de les accompagner sur l'innovation pour perpétuer l'activité des entreprises.

### B. Les filières à développer pour créer de nouveaux emplois

Les principales filières identifiées sont :

- Les TIC ou numérique (Robosoft, BMS Circuits),
- La glisse (Volcom, Tribord Groupe Décathlon),
- L'éco-construction,
- L'économie portuaire (Port de Bayonne),
- La filière bois,
- L'économie circulaire (intérêt national).

Ces filières sont en émergence dans le périmètre du futur SCoT, c'est-à-dire que des entreprises sur ces secteurs sont présentes sur le territoire mais ne sont pas encore structurées. Tout l'enjeu de leur développement repose

l'ordinateur en passant par les composants) ou de filière automobile (de l'acier au véhicule en passant par les équipements). La filière intègre en général plusieurs branches. Définition INSEE.

principalement sur une offre foncière et immobilière adaptée mais aussi des actions en vue de les développer, d'attirer des entreprises complémentaires et créer des emplois.

### III. Une offre foncière à vocation économique asphyxiée

Le territoire propose de nombreuses ZAE sur son périmètre, avec de grosses disparités. En effet, les ZAE les plus importantes sont concentrées sur le littoral et le rétro-littoral. L'intérieur du pays propose des ZAE de plus petites tailles ou bien les entreprises s'implantent sans logique. Aujourd'hui, mettre à disposition un foncier de qualité constitue un enjeu fondamental pour le développement de l'activité économique sur le territoire.

#### A. Une hiérarchisation nécessaire des ZAE actuelles et futures

Une disparité importante existe entre littoral, rétro-littoral et intérieur de pays. De fait, une réflexion sur un rééquilibrage ou une mutualisation des offres à l'échelle des EPCI du territoire est indispensable.

Il convient également de hiérarchiser les ZAE selon leur degré d'importance dans le système économique territorial et les dynamiques à impulser sur ce secteur.

##### Hiérarchisation possible

- ZAE à rayonnement régional ou transrégional
- ZAE à rayonnement départemental
- ZAE à rayonnement intercommunal
- ZAE à rayonnement communal

#### B. Des ZAE vieillissantes et inadaptées à requalifier

Les ZAE du territoire, principalement celles du littoral ou en rétro-littoral, sont très vieillissantes et, de fait, peu attractives pour les entreprises exogènes. De plus, elles sont caractérisées par des produits vacants car peu adaptés aux besoins actuels des entreprises. Cela se traduit par un stock de produits neufs très limité, voir

inexistant. Et a contrario, un stock de produit de seconde main important mais long à recommercialiser<sup>8</sup>.

De fait, ce sont des fonciers à vocation économique déjà existant qui nécessiterait un fort enjeu de requalification ou de démolition / dépollution / reconstruction sans pour autant mobiliser de nouveaux fonciers pour le développement de l'économie. Cette requalification constitue un enjeu pour le territoire.

#### C. Du foncier menacé par d'autres activités

Depuis quelques années, les ZAE ont vu leurs activités se modifier au profit d'autres, principalement à vocation commerciale. Ceci s'explique par trois facteurs : les propriétaires peuvent louer plus cher leurs locaux si la vocation est commerciale, la faible disponibilité des locaux commerciaux et la permissivité des documents d'urbanisme pour ces pratiques.

Cette mutation des activités économiques a de nombreux inconvénients : flux routiers dans les ZAE plus importants, conflits d'usage, déplacement des activités productives à l'intérieur du pays, migration domicile/travail plus importante, perte de clarté dans la vocation des ZAE. Aujourd'hui, un enjeu du territoire concerne la limitation de ces mutations, notamment via un DAAC<sup>9</sup> ambitieux.

#### IV. Un tissu économique d'entreprises à vocation résidentielle

##### A. Un tissu majoritairement constitué de TPE/PME

Les entreprises du territoire sont principalement des TPE (95,24 %), c'est-à-dire constitués de moins de 10 salariés. Elles sont principalement situées dans le domaine des services (52,8 %) du commerce et du tourisme (27,3 %)<sup>10</sup>.

Ce sont plutôt des entreprises pérennes (73 % des entreprises ont plus de 5 ans d'existence<sup>11</sup>). Cela a pour corollaire des chefs d'entreprises vieillissants. Un point de vigilance est à noter sur la problématique de la transmission des entreprises.

<sup>8</sup> Source : AUDAP - Observatoire de l'immobilier d'entreprises 2016.  
<sup>9</sup> DAAC : document d'aménagement artisanal et commercial.

<sup>10</sup> Source : répertoire des entreprises et des établissements.

<sup>11</sup> Source : Répertoire SIRENE – Traitement LineaMenta.

Les entreprises du territoire (47 %) ont des difficultés à recruter du personnel en adéquation avec leurs besoins et leurs capacités de développement futur<sup>12</sup>. Ceci s'explique principalement par un manque de qualification de la main d'œuvre aux besoins réelles des entreprises. De fait, il serait intéressant de développer des offres de formations initiales ou continues en lien avec la demande ou des GEPC<sup>13</sup>.

#### B. La sphère résidentielle sur-représentée

L'économie du territoire est principalement tournée vers la sphère résidentielle (66,2 % des entreprises). Cela est cohérent avec le tissu économique local : tourisme, commerces, services aux personnes. Cependant, le territoire est plus fortement marqué par cette dynamique, en particulier sur la partie littorale. En effet, la sphère productive<sup>14</sup> est relativement réduite en termes d'établissements sur l'ensemble du territoire (1/3 des établissements). Cependant, en termes d'emploi, la différence est plus importante : en façade atlantique et dans l'espace rétro-littoral, cela représente 21 % des emplois tandis que dans l'intérieur du pays, cela en représente 41 %<sup>15</sup>.

Cette sur-représentation n'est pas forcément bénéfique : elle correspond bien souvent à des emplois peu qualifiés, à des contrats précaires (CDD, intérim ou saisonnier) et, de fait, à des salaires relativement bas.

#### C. Une économie fortement marquée par le tourisme

Le Pays Basque et la côte atlantique sont historiquement marqués par le tourisme. L'intérieur du pays est, dans une moindre mesure, également concerné. Mais celui-ci est plus « vert », gastronomique ou thermal (Cambo-les-Bains).

En 2016, cela représentait 403 établissements. A l'échelle du territoire du Pays Basque, cela représentait 9 623 emplois en 2017<sup>16</sup>. Ces derniers sont fortement marqués par la saisonnalité et donc la précarité.

<sup>14</sup> Sphère productive : activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises de cette sphère.

<sup>15</sup> Source : INSEE 2015.

<sup>16</sup> Source : Observatoire économique du Pays Basque – CCI Bayonne 2017

Le territoire accueille également de nombreuses résidences secondaires (42.347, soit un apport de population qui équivaut à 56.463 habitants). 91% des résidences secondaires du territoire se situent en zone littoral ou rétro-littoral<sup>17</sup>. L'impact de celles-ci n'est pas négligeable sur le territoire. En effet, en période estivale, elles constituent une augmentation de 17,1 % de la population. Cela a un impact sur les flux routiers, sur la consommation sur place, sur la consommation des fluides et également sur la production et le traitement des déchets.

A l'instar de nombreux territoires attractifs, ces dernières font l'objet de locations saisonnières, notamment via Airbnb (au moins 9.560 annonces publiées et 218.500 voyageurs ont été accueillis en 2017 pour un revenu annuel moyen par hôte de 2.857 €<sup>18</sup>). Celles-ci sont principalement développées sur le littoral et rétro-littoral (98 % des annonces et des voyageurs). Outre un impact économique négatif sur les établissements professionnels, cela a aussi un impact sur la disponibilité des logements à la location de court terme.

#### V. La problématique des flux de personnes et de marchandises

##### A. Des migrations domicile/travail très importantes

Les migrations domicile/travail sont nombreuses sur le territoire, notamment dans le sens Est-Ouest et Sud-Nord. 63,6 % des actifs du territoire travaillent en dehors de leurs communes de résidence<sup>19</sup> (contre 64,8 % à l'échelle départementale).

Plusieurs facteurs expliquent cet état de fait : la dispersion des lieux de vie, de loisirs et de travail, l'étalement urbain, les revenus faibles des ménages et l'accessibilité financière difficile sur la côte, une faible offre en transport en commun (83,4 % des travailleurs utilisent leurs voitures pour aller travailler<sup>20</sup>).

Ces migrations domicile/travail ont un impact important sur le trafic routier, et bien plus encore en période estivale.

#### B. Des flux de marchandises importants peu optimisés

Le territoire étant sur l'axe européen Nord-Sud, il est le support, notamment sur l'A63, de nombreux flux de marchandises par camion.

Un des enjeux majeurs du territoire, à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine, sera la déclinaison du futur SRADDET<sup>21</sup> à l'échelle du territoire, et notamment sur la façade atlantique. En effet, dans ses travaux préparatoires, celui-ci préconise le développement du multimodal, via la logistique par ferroutage et par voie de mer.

Dans ce dernier cas, il conviendra de s'appuyer sur le port de Bayonne et son schéma directeur. Celui-ci préconise, notamment, le report modal des marchandises. Pour ce faire, des aménagements spécifiques ont été ou vont être mis en place.

Concernant le ferroutage, il est plus difficile à mettre en œuvre car il est notamment dépendant de la réalisation de la LGV Bordeaux-Dax-Espagne qui, à la suite du rapport Duron, a été repoussée à une date indéterminée. Cependant, le territoire accueille le Centre Européen de Fret qui mêle déjà ferroutage et route. De fait, il convient de s'appuyer sur cette structure, en plein développement, pour mener une réflexion sur la logistique et les déplacements sur le territoire.

#### VI. Un équilibre entre littoral, rétro-littoral et intérieur pays à trouver

##### A. Rééquilibrer le développement urbain et rural

Le territoire est caractérisé, du fait de son histoire et de son organisation spatiale, par deux dynamiques qui déséquilibrent totalement le développement du territoire. En effet, les activités économiques et humaines se sont concentrées sur les espaces littoraux et rétro-littoraux tandis qu'il y a eu un desserrement dans l'intérieur du pays. De fait, il semble opportun de développer une politique urbaine qui s'attachera à réduire les inégalités en rééquilibrant l'offre territoriale, que ce soit en termes

d'équipements, d'offres commerciales de proximité mais aussi de développement d'emploi.

Cependant, ce rééquilibrage ne doit pas se faire aux dépens des activités historiques de l'intérieur du pays, à savoir l'agriculture et l'élevage. Ces dernières doivent être préservées tout en permettant le développement d'autres activités, en complémentarité.

#### B. Des disparités entre lieu d'emploi et lieu de vie à réajuster

A l'échelle du territoire du SCoT, près de 2/3 des actifs travaillent en dehors de leurs lieux de résidence. Cette statistique cache de fortes disparités à l'échelle du territoire : ces migrations sont beaucoup plus importantes vers le secteur littoral et rétro-littoral que vers l'intérieur du pays. Ceci s'explique par la pression foncière de ces territoires qui relègue les ménages les plus fragiles en périphérie.

Dans le cas de l'intérieur du pays, des disparités existent aussi entre communes « urbaines » et communes « rurales » où les flux entre les deux sont nombreux.

L'enjeu du territoire est d'affirmer le lien entre les lieux de vie et d'emplois afin de maintenir la qualité de vie du territoire, notamment en période estivale où les temps de trajet vers le littoral s'allongent.

#### VII. La problématique du commerce

##### A. Entre autosuffisance et disparité de l'offre

Les principales zones commerciales sont situées sur la façade atlantique et plus particulièrement sur le triangle Bayonne – Anglet – Biarritz (BAB). En dehors des zones commerciales, très structurées et avec une forte densité, l'offre en rétro-littoral et en intérieur de pays est plus sporadique. Elles reposent sur une offre de très grande proximité avec pour principaux équipements commerciaux des supermarchés (< 2.500 m<sup>2</sup> de surface de vente).

L'offre du BAB rayonne sur une grande partie du territoire du SCoT, notamment pour les dépenses liées à l'équipement de la personne et de la maison. 86 % des dépenses du territoire s'effectuent au sein de la zone de

<sup>17</sup> Source : Insee 2015 – traitement LineaMenta

<sup>18</sup> Source : Dataville byAirbnb

<sup>19</sup> Source : INSEE 2014

<sup>20</sup> Source : INSEE 2015

<sup>21</sup> Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

chalandise du triangle<sup>22</sup>. Ces dépenses sont captives car l'offre commerciale de cette qualité la plus proche est celle de Pau. Les communes les plus à l'Est du territoire du SCoT consomment effectivement sur le territoire palois.

Concernant l'offre alimentaire, celle-ci est très prégnante en zone littorale mais beaucoup plus dispersée en intérieur de pays. Au regard des zones de chalandises potentielles, il conviendra de veiller à une offre commerciale de proximité équilibrée permettant de répondre aux besoins quotidiens et/ou hebdomadaires.

#### B. Une hiérarchisation nécessaire du commerce (DAAC)

Outre l'obligation légale d'intégrer un DAAC dans les projets de SCoT par la loi ELAN du 23 novembre 2018, ce document doit hiérarchiser les secteurs commerciaux. Une des façons pour être efficace est d'utiliser une hiérarchisation basée sur la fréquence d'achat ; la construction du DAAC doit s'appuyer sur la hiérarchisation des territoires. Afin d'une part de répondre aux besoins de la population locale et d'autre part de mettre en place une gestion raisonnée de l'offre commerciale, la mise en place d'un DAAC efficace sur le territoire avec des ZACOM pertinentes est indispensable.

##### Hiérarchisation possible des zones commerciales

- Les pôles régionaux,
- Les pôles intercommunaux,
- Les pôles secondaires,
- Les pôles de proximité.

##### Hiérarchisation possible des commerces et achats

- Les achats quotidiens (alimentaires),
- Les achats hebdomadaires (alimentaires),
- Les achats occasionnels légers (vêtements, culture),
- Les achats occasionnels lourds (jardinerie, bricolage),
- Les achats exceptionnels (électroménagers, meubles).

#### C. La problématique transfrontalière

Le commerce transfrontalier constitue une donnée économique importante du territoire. En effet, l'évasion commerciale, qui représente 14 % des dépenses du territoire, est principalement liée à la proximité espagnole (8,2 % de l'évasion commerciale), soit 5% des achats. Cela représente environ 169 millions d'euros par an<sup>23</sup>.

Les principaux achats transfrontaliers concernent le tabac, l'essence et l'alcool. Cela s'explique par la différence des taxes françaises et espagnoles.

Les principales destinations commerciales espagnoles sont Dantxaria, Iruin et le Col d'Ibardin.

Cette problématique ne concerne pas uniformément le territoire. En effet, les territoires transfrontaliers sont les plus concernés. Ces mêmes territoires sont aussi ceux qui ont accès à une meilleure offre commerciale en France. Ce qui peut paraître paradoxal.

Il convient également de prendre en compte le commerce transfrontalier de l'Espagne vers la France. En effet, de très nombreux échanges économiques d'effectuent également dans ce sens.

Cette problématique transfrontalière rejoint une autre : celle du transport des personnes et des marchandises.

#### Conclusion : Matrice SWOT

##### Atouts du territoire

- Un tissu d'entreprises constitué de TPE/PME,
- Des filières économiques constituées,
- Une activité touristique d'excellence efficiente,
- Un tissu commercial performant.

##### Contraintes du territoire

- Des infrastructures de transport principalement développées sur le littoral,
- Une économie principalement tournée vers le présentiel,
- Des migrations domicile/travail importantes.

##### Opportunités du territoire

- Un potentiel logistique sous-exploité,
- Des filières économiques émergentes,
- Des ZAE vieillissantes à restructurer.

##### Menaces du territoire

- Des mutations des activités foncières à surveiller (commerces VS ZAE, commerces VS agriculture),
- Une activité économique très littorale,
- Un intérieur du pays peu développé.

<sup>22</sup> Source : Dynamique d'achat transfrontaliers et pratiques de mobilité – AUDAP Septembre 2013

<sup>23</sup> Source : Dynamique d'achat transfrontaliers et pratiques de mobilité – AUDAP Septembre 2013

## **Annexe 2 - Enjeux relatifs à l'introduction d'un volet maritime ou d'un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) dans le cadre de l'élaboration du SCoT Pays Basque et Seignanx**

*À partir du travail réalisé par Tanguy de la Taste dans le cadre d'un stage à la DDTM 64 entre les mois de mars et d'août 2018*

Avec plus de 40 km de linéaire côtier, la façade maritime du SCoT Pays Basque Seignanx concentre de très nombreux enjeux économiques, environnementaux et sociaux. Bien au-delà de la seule bande littorale terrestre, ces enjeux s'étendent et se matérialisent loin dans les terres et en mer. À ce titre, les questions de la qualité des eaux de baignade et du liga, tributaires de la gestion des eaux très en amont, illustrent bien ce phénomène.

Afin de comprendre et concilier les différents enjeux et usages des zones côtières, la loi du 7 janvier 1983 a instauré le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM). Ce document d'aménagement porté par l'État précise la vocation de l'espace littoral et maritime et s'attache à trouver un équilibre entre les différents enjeux, notamment entre la protection de l'environnement et le développement économique.

En 2005, la loi relative au développement des territoires ruraux (loi DTR) a ouvert la possibilité au SCoT et aux collectivités, de se doter d'un chapitre individualisé ou volet maritime valant SMVM.

Encore peu mobilisé par les porteurs de SCoT, cet outil poursuit une valorisation du littoral à travers une démarche globale d'aménagement durable du territoire et permet de conforter le SCoT dans son rôle d'intégrateur.

Ce volet maritime valant SMVM revêt aujourd'hui une pertinence particulière comme outil de déclinaison locale de la Stratégie Nationale pour la Mer et du Littoral de 2017 et de son pendant régional, le document stratégique de façade sud-atlantique, en cours d'approbation. Il jouera un rôle majeur pour la protection du milieu, la valorisation des ressources maritimes ainsi que pour la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral.

Plus localement, la stratégie départementale de gestion du domaine public maritime naturel des Pyrénées Atlantiques et des Landes doit permettre aux collectivités de développer une vision plus transversale sur le domaine public maritime naturel (DPMn).

**À travers un volet maritime, l'élaboration du SCoT est aujourd'hui l'occasion de porter une stratégie littorale et maritime globale afin de veiller à la préservation d'espaces attractifs mais fragiles, de renforcer le caractère marin du territoire dans toutes ses composantes, d'assurer la continuité terre-océan nécessaire à la gestion côtière et maritime et d'accompagner le développement économique lié au littoral et à la mer.**

### **I. Porter une vision intégratrice des usages en mer et de la mer**

#### **1. Intégrer les territoires partageant un lien maritime à la réflexion du SCoT**

Milieu ouvert par excellence, le milieu maritime peut mettre en relation des territoires qui ne sont pas voisins terrestres mais qui interagissent entre eux par voie de mer. Cet aspect se concrétise notamment dans les flux de marchandises ou dans les navires immatriculés dans le quartier maritime de Bayonne et opérant en base avancée depuis des ports à l'étranger.

En relation avec le paragraphe I.2.2 de la présente note d'enjeux, le SCoT s'attachera à identifier et à

développer les relations avec les territoires avec lesquels il partage un lien maritime.

## 2. Développer une interface terre-mer qui réponde aux besoins du territoire

Support d'activités diverses, la mer est un espace au sein de laquelle des activités de plus en plus nombreuses et variées se développent. En effet, le potentiel offert par le milieu maritime apparaît comme une possibilité de réponse aux besoins des populations dans une logique de développement durable. Cette évolution se retrouve dans le territoire du SCoT.

Les interfaces entre la terre et la mer que sont les ports et leur hinterland constituent, à ce titre, des points d'attention majeurs qu'il conviendra de prendre en compte, en lien avec les paragraphes II.2 et III.1.2 de la présente note d'enjeux. En effet, le territoire du SCoT comporte 8 ports : le port de commerce décentralisé de Bayonne<sup>12</sup>, 2 ports de pêche et 5 ports de plaisance. A cela s'ajoute 970 en mouillages individuels et 80 en zone de mouillage et d'équipement léger (ZMEL). Ainsi, la définition des besoins spécifiques en zones d'activités économiques portuaires devra permettre de soutenir les activités maritimes répondant aux besoins du territoire du SCoT.

Le volet maritime du SCoT devra valoriser l'activité et l'image portuaire des ports de commerce, de pêche et de plaisance en intégrant une approche ville-port/port-ville.

En lien avec les schémas d'aménagement de ports, la conservation du foncier, le cas échéant, sa requalification et la modernisation des équipements portuaires permettant de soutenir les activités en mer sera à favoriser.

Un travail sur l'intégration paysagère des ports et sur le développement de services liés à la transition écologique des navires pourra être conduit.

## 3. Soutenir et intégrer les activités maritimes dans son milieu

Dans sa dimension intégratrice, le SCoT apportera son appui aux actions qui soutiennent et intègrent les activités maritimes dans son milieu.

Ainsi, à l'échelle du SCoT Pays Basque Seignanx, quelques filières économiques littorales et maritimes sont développées : les filières de la glisse (Quiksilver Europe et Tribord) avec environ 650 emplois ; les activités portuaires comptabilisent environ 3500 emplois directs et indirects ; pour la pêche, le quartier maritime de Bayonne (Capbreton, Bayonne, Saint Jean de Luz-Ciboure et Hendaye) compte 1 774 marins et on décompte un peu plus de 9 000 emplois touristiques dans le Pays Basque en 2017.

Les emplois maritimes recouvrent une multitude d'activités, qu'elles soient traditionnelles (pêche, activités portuaires, tourisme, loisirs...) ou émergentes (énergies marines renouvelables, biotechnologies, loisirs, nouvelles ressources naturelle, etc.). De même, la formation maritime comme le lycée maritime de Ciboure permet de préparer les élèves aux métiers de la mer.

Par ailleurs, le milieu marin comporte une importante diversité floristique et faunistique qui a notamment été soulignée dans le cadre des travaux d'élaboration du plan d'action pour le milieu marin. Ainsi, la préservation du milieu et la bonne intégration des activités en mer à ce milieu s'avèrent essentielles. Néanmoins, la connaissance des espaces littoraux et maritimes pour comprendre leur fonctionnalité et les services qu'ils apportent est encore à poursuivre.

Par déclinaison du Document Stratégique de Façade Sud Atlantique et de son Plan d'Action pour le Milieu Marin, le volet maritime du SCoT s'attachera à rendre plus attractifs les métiers de la mer, en valorisant les

<sup>12</sup> Le port de Bayonne est un port de commerce décentralisé qui s'étend sur quatre communes : Bayonne, Anglet, Boucau dans les Pyrénées-Atlantiques et Tarnos dans les Landes.

formations et les filières économiques maritimes.

Par ailleurs, il permettra le développement de la connaissance des espaces littoraux et maritimes à l'échelle du SCoT (recherche, énergie, sensibilisation, attractivité, innovation).

## **II. Faire cohabiter des activités sur un linéaire littoral étroit**

En lien avec le Document Stratégique de Façade Sud Atlantique et sa carte des vocations, le SCoT s'attachera à assurer l'équilibre des activités et des usages maritimes actuels et en développement en travaillant notamment sur les synergies et les cohabitations spatio-temporelles.

### **1. Assurer l'équilibre des activités et des usages maritimes actuels**

#### **• *La pêche professionnelle***

À l'échelle du SCoT, la pêche professionnelle est gérée par le quartier maritime de Bayonne qui englobe les navires des ports de Hendaye, Saint Jean de Luz, Bayonne, Capbreton. Le nombre de navire de la flottille représente 28 % des navires de la région Nouvelle Aquitaine en 2017. Le quartier maritime de Bayonne concentre plus de 50 % des marins de la région, avec 1 174 marins sur les 2 265 en Nouvelle Aquitaine. Les navires opèrent sur l'ensemble du golfe de Gascogne, une partie en Bretagne, Espagne, Sénégal, Irlande et Écosse. Le port de pêche de Saint-Jean-de-Luz / Ciboure concentre 51,87 % de la production régionale (Nouvelle-Aquitaine) et 5,48 % à l'échelle nationale.

Sur la base d'un diagnostic approfondi de la situation, le volet maritime du SCoT s'attachera à renforcer la dimension environnementale de l'activité de pêche et devra permettre la modernisation des équipements et infrastructures de la pêche, dans la logique d'une transition écologique et énergétique (enjeu de renouvellement des navires).

Le volet maritime du SCoT veillera également à promouvoir le développement d'une économie de proximité des produits de la mer.

#### **• *Le transport maritime***

En 2017, le port de Bayonne, 3<sup>e</sup> port régional, comptait 56 établissements implantés sur le site, et générerait 530 millions d'euros par an d'impact économique en Nouvelle-Aquitaine.

Le développement du port de Bayonne est aujourd'hui limité en raison du faible foncier disponible ou potentiel (d'une part, en tant que port estuarien, il ne dispose d'aucune possibilité d'extension ou de poldérisation vers la mer, et, d'autre part il est enclavé par l'urbanisation alentour croissante). Néanmoins, les transports par voie maritime devraient être optimisés afin de favoriser le transfert intermodal et constituer une alternative aux 10 000 camions quotidiens qui franchissent la frontière espagnole et impactent les déplacements quotidiens par saturation de l'autoroute.

En lien avec le paragraphe II.2 de la présente note d'enjeux, le volet maritime du SCoT devra pleinement intégrer le transport maritime aux réflexions sur la mobilité, tout en veillant à limiter les impacts environnementaux des transports de marchandises transitant par les ports.

#### **• *Les activités nautiques de surfaces***

Les activités nautiques de surface sont très largement pratiquées sur le littoral du SCoT. En particulier, le surf, activité dominante et emblématique de la côte Basque, est pourvoyeur d'emplois et génère des retombées économiques conséquentes sur le territoire à travers : la formation, la création de pôles économiques sur les sports de glisse, les industries de la glisse, les milieux associatifs et clubs de surf, ainsi que ses effets indirects sur l'hébergement, la restauration. En 2012, la filière surf générait près de 3500 emplois et représentait un chiffre d'affaires de 1,7 milliards d'euros dans la région Aquitaine. Cette même

année, la durée moyenne des séjours touristiques pour le surf était de deux semaines et représentait 34 % des surfers dans les Pyrénées Atlantiques, durée un peu plus longue que dans les départements de Gironde et des Landes.

D'autres activités sont pratiquées sur le littoral comme le kayak, la pirogue, le jet ski, les bouées tractées, les parachutes ascensionnels, etc. Le poids de ces activités est certes moins important que le surf, mais elles génèrent aussi des impacts environnementaux et socio-économiques.

Le SCoT devra s'attacher à mesurer la pratique de sports nautiques de loisirs et ses impacts sur les espaces littoraux et maritimes (en termes économiques et environnementaux notamment) en liaison avec la capacité d'accueil du territoire.

En précisant la vocation des différents secteurs de l'espace maritime, le SCoT devra contribuer à la préservation des conflits d'usage entre les professionnels et les différents usagers et permettre la bonne intégration des filières de la glisse dans les espaces restreints et convoités que sont les plages.

- ***La plaisance***

Assez peu développée sur le territoire du SCoT, la plaisance représente une capacité d'accueil de navire de 1500 places en espace portuaire, 970 en mouillages individuels et seulement 80 en zone de mouillage et d'équipement léger (ZMEL).

Le SCoT devra permettre l'optimisation de l'occupation de l'espace dans les ports de plaisance et zones de mouillage, dans le respect de la qualité de l'eau et des écosystèmes marin tout en prenant compte de l'évolution de la consommation de la plaisance basée sur une jouissance immédiate et moins sur la propriété. Il sera attentif au maintien de l'attractivité des sites de pratique pour une cohabitation des activités, harmonieuse avec leur environnement.

## **2. Intégrer les usages en développement**

- ***Le potentiel des énergies marines renouvelables***

Le potentiel de développement des énergies renouvelables en mer s'étend de l'estuaire de l'Adour jusqu'aux 12 milles maximum de la côte. Le potentiel d'énergie marine renouvelable est élevé dans le périmètre du SCoT Pays Basque-Seignanx pour l'installation de houlomoteur. Trois types de houlomoteur sont exploitables : le houlomoteur « offshore », le houlomoteur « nearshore » et le houlomoteur « côtier » ou « onshore » sur les ouvrages portuaires ou de défense contre la mer. Ce potentiel énergétique constitue une opportunité pour favoriser l'émergence de projets d'énergie marine renouvelable notamment de houlomoteur dans l'espace littoral et maritime mais aussi pour développer et accompagner l'innovation en matière d'énergie marine renouvelable.

Le volet maritime du SCoT devra, par une planification adaptée, favoriser l'installation de projets d'énergie marine renouvelable.

Par ailleurs, le volet maritime du SCoT pourra soutenir la recherche et développement de ce secteur.

- ***Les activités de croisières maritimes***

Plusieurs paquebots de croisière sont accueillis au port de Saint-Jean-de-Luz. Bien qu'aujourd'hui marginale, l'activité de croisière pourrait être une activité émergente sur le territoire.

Le volet maritime du SCoT devra analyser le potentiel et les impacts de la croisière en tenant compte des fragilités environnementales ainsi que des enjeux de sécurité et de sûreté.

- ***Développement des transports en commun par voie maritime***

Des transports maritimes permettent le transport de passagers, souvent sous forme de navette maritime tout au long de l'année ou seulement durant la période estivale comme dans la baie de Saint-Jean-de-Luz, de Hendaye à Fontarrabie en Espagne ou encore récemment à Bayonne sur l'Adour. Ces navettes maritimes permettent d'offrir une alternative aux autres moyens de transports et contribuent à une économie touristique locale.

Le volet maritime du SCoT veillera à articuler les mobilités maritimes et estuariennes avec les stratégies globales de mobilité sur le territoire.

### **3. Maîtriser la pression s'exerçant sur les espaces littoraux.**

- ***Articuler concentration démographique et activités touristiques impactantes du littoral***

Espace fortement convoité, le littoral de la côte basque attire les touristes et fait l'objet d'une forte pression démographique. Ce phénomène de concentration de la population et des activités touristiques impacte fortement les besoins en logement (résidences principales, secondaires, hôtels, résidences de tourisme, etc), en déplacement, en services, en matière de gestion de l'eau, etc.

Ces pressions anthropiques à l'interface terre-mer entraînent par ailleurs des perturbations : pollutions, dérangements des écosystèmes, modification du trait de côte par des aménagements impactant les paysages (digue, épis, brise-lame, poldérisation portuaire...), augmentation de la vulnérabilité face aux risques d'aléas naturels, etc.

Tout en confortant son potentiel touristique de façon compatible avec la capacité d'accueil de ces territoires littoraux, le SCoT devra veiller à maîtriser l'aménagement littoral et maritime afin de tenir compte des pressions exercées à l'interface terre-mer et devra promouvoir un tourisme durable, respectueux de l'environnement, des paysages et équilibré entre les communes littorales et de l'arrière-pays<sup>13</sup>.

- ***Organisation et aménagement durable des plages***

Avec 42 km de linéaires côtiers, le littoral est composé de 37 plages sur environ 24 km. Les usages des plages sont majoritairement liés aux sports et aux loisirs nautiques (sports nautiques de surface, plongée, baignade).

L'accès pour tous à la mer et aux plages représente un fort enjeu.

Le SCoT devra garantir le libre accès à la mer et l'usage gratuit et libre des plages pour tous. Dans cette optique et afin de prévenir tout conflit d'usage, les plages ainsi que les espaces en rétro-littoral doivent rester limitées en termes d'équipement et installation tout en répondant aux besoins du service public balnéaire.

L'accessibilité aux plages doit être renforcée par le développement des transports collectifs et des mobilités douces. De même, l'accessibilité aux plages et aux zones de baignades doit être assurée pour les personnes à mobilités réduites.

Par ailleurs, le libre accès tout le long du littoral doit être recherché, à travers l'aménagement du sentier du littoral ou par l'intermédiaire ou la création de servitudes de passage, destinées aux piétons.

<sup>13</sup> Déséquilibre touristique entre la côte basque et le Pays Basque intérieur. A titre d'illustration, la capacité d'hébergement marchand en nombre de lit sur la côte basque représente 70,72 % de l'offre totale du Pays Basque en 2017.

Le SCoT devra encourager la qualité et l'harmonisation paysagère et architecturales des installations légères et temporaires des plages (poste de secours, cabane de surf, WC...).

### **III. Préserver le patrimoine naturel et culturel de l'impact anthropique**

#### **1. Préservation et gestion des eaux marines**

La directive cadre stratégie milieu marin de 2008 vise à atteindre le bon état écologique des eaux marines, en harmonie avec l'usage du potentiel économique des océans et des mers. Sur le littoral, les quatre enjeux suivant ont été identifiés :

- ***La qualité des eaux de baignade***

Un suivi régulier de la qualité des eaux de baignade permet de connaître les impacts des divers rejets éventuels et d'appréhender les dysfonctionnements liés à l'assainissement des eaux usées, aux rejets d'eaux pluviales souillées, etc. Au cours des dernières années, le suivi de la qualité des eaux de baignade a permis de mettre en avant l'excellente ou bonne qualité des 37 plages du SCoT.

Cependant, ces suivis ne sont réalisés qu'en période estivale, alors que ce linéaire côtier est convoité toute l'année par notamment les activités de glisse.

De plus, la pluviométrie et le dénivelé important des bassins versants dans le Pays Basque occasionnent une saturation des systèmes d'assainissement limitant la capacité auto-épuratrice du milieu naturel. Par conséquent, les conditions météorologiques peuvent conduire à des pics de pollution bactériologique soudaine. Ainsi, en 2017, l'Agence Régionale de la Santé a recensé 300,5 jours-plages interdits à la baignade pour prévenir des risques momentanés de pollution, contre 155 jours-plages en 2016.

- ***Qualité des rejets par émissaires en mer***

Lors de conditions pluviométriques importantes, les stations d'épurations rejettent leurs effluents par le biais d'émissaires en mer. Le rejet en mer des effluents de la zone côtière doit être rigoureusement encadré pour ne pas porter atteinte à la santé humaine et environnementale. Au-delà de la qualité des eaux de baignade, la qualité des eaux marines ne doit pas perturber de manière significative les écosystèmes marins (faune et flore), principales ressources nécessaires au maintien des activités économiques et ni altérer la santé humaine.

- ***Les rejets agricoles***

Les activités agricoles peuvent avoir un impact indirect sur la mer et le littoral en raison des pollutions physico-chimiques. Les pollutions d'origine agricoles se déversent par les cours d'eaux et par ruissellement, ou lessivage des sols par bassin versant, puis le long du littoral. Elles se mesurent par un taux de nitrate ne pouvant pas dépasser 0.25g/litre dans les cours d'eaux. Il serait nécessaire d'évaluer l'impact des effluents agricoles sur la qualité des eaux marines.

- ***Les déchets en mer***

Les déchets en mer sont d'origine humaine et proviennent directement des activités terrestres. La mer laisse une quantité importante de déchets sur et aux abords du littoral. La prévention des déchets et leur nettoyage constituent des enjeux importants en matière de qualité et de propreté des plages dont la fréquentation tout au long de l'année, et surtout en période estivale, représente un apport économique non négligeable pour le littoral Basque et Landais.

Les déchets flottants viennent par ailleurs perturber l'écosystème marin.

Des projets innovants, comme celui du projet européen LifeLEMA (Collecte et gestion intelligente des déchets aquatiques pour les collectivités locales), se développent afin de réduire les déchets flottants en mer.

La bonne qualité des eaux marines (qualité bactériologique et physico-chimique, absence de déchets) représente un enjeu majeur afin de préserver la santé humaine, l'écosystème marin et l'environnement, et ce, tout au long de l'année. De plus, cette qualité a des conséquences directes sur l'économie locale, tel que le développement du liga pour la pêche en mer ou la fermeture temporaire des plages pour pollution. Le SCoT et son volet maritime devront permettre la mise en place d'une stratégie globale de lutte contre les pollutions marines, à travers : le déploiement d'un réseau d'assainissement performant, la réduction et l'élimination des déchets en mer notamment par traitement des déchets à terre, la promotion d'une agriculture faiblement polluante et la valorisation de projets innovants.

## **2. La nécessité de préserver le patrimoine naturel littoral et maritime**

Sur le littoral basque, six sites ont été classés Natura 2000 en mer. Les inventaires comme les Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux (ZICO) et les ZNIEFF (Zones Naturelles d'Intérêt Écologique et Floristique) classées en type 1 et type 2 mettent aussi en avant des enjeux de préservation de la faune et flore littorale et maritime. Les espaces naturels sensibles doivent faire l'objet d'une ouverture au public avec une finalité culturelle, scientifique ou de valorisation des paysages. Les sites inscrits et classés couvrent aussi une grande partie du littoral.

Les enjeux sont le maintien et la restauration des habitats naturels et des espèces dans un bon état de conservation, en tenant compte des activités humaines. La fréquentation des sites liée à l'attractivité touristique accentue le caractère sensible de cet espace naturel et devra être pris en compte.

## **3. Préservation et valorisation du patrimoine culturel maritime**

En outre, le littoral basque possède un patrimoine bâti remarquable lié aux activités maritimes : phare, sémaphore, port de pêche, fort, monument, ouvrage de défense, station balnéaire, usine de salaison, etc. De plus, le Pays Basque possède une histoire maritime, notamment pour la chasse à la baleine ou encore avec le développement des bains de mer.

Le SCoT pourrait valoriser ce patrimoine historique et maritime dans le cadre d'un projet environnemental valorisant les ensembles bâtis et paysagers des sites qui font la richesse du territoire maritime, en contribuant au développement identitaire et harmonieux des ports.

La préservation et la mise en valeur des espaces littoraux et maritimes, naturels ou bâtis (patrimoine architectural maritime) représentent un enjeu fort pour le territoire du SCoT, en termes écologique, patrimonial et économique (attractivité littorale). Le SCoT devra veiller à valoriser le potentiel patrimonial et paysager du littoral (ouverture au public), pilier de l'attractivité littorale, tout en assurant sa protection et en limitant les impacts environnementaux.

## **4. Les espaces remarquables en mer dans les documents d'urbanisme**

La limite des communes littorales en mer s'étend jusqu'à la limite des eaux territoriales. La loi littoral s'applique aussi au domaine public maritime. Dans le cadre de l'élaboration du volet maritime du SCoT, il est nécessaire de préciser la protection des espaces marins, en spécifiant les enjeux et les règles particulières au domaine public maritime et les occupations du domaine. Ce volet doit prendre en compte les surfaces marines découvertes et couvertes par la mer si ces espaces présentent un ou des intérêts particuliers nécessaires à la préservation et être classés selon le zonage.

Le volet maritime du SCoT posera les conditions de la bonne application de la loi littoral en mer, pour ce qui concerne en particulier les espaces remarquables en mer.

## **IV. Un enjeu de sécurité, de préservation et de maîtrise des risques**

### **1. Assurer la sécurité maritime**

Dans le cadre de l'action de l'État en mer (AEM), la sécurisation des activités, des usages et des espaces maritimes nécessite le recours de moyens adaptés à l'ensemble des missions concourant à la sécurité maritime (établissements de signalisation maritime, balisage, surveillance, et secours en mer). Au-delà de la multiplicité des moyens nautiques et aériens nécessaires (hélicoptère, vedette côtière et hauturière, baliseur côtier, embarcation semi-rigide, balisage en mer et des plages, etc), l'implication des bénévoles de la Société Nationale de Sauvetage en Mer est à souligner pour garantir le secours des praticiens de la mer. En outre, l'efficacité de ces moyens ne peut se faire sans une interface terre-mer adaptée.

Le SCoT sera attentif à prendre en compte et soutenir l'exercice des missions de sécurité des espaces maritimes par l'État. Il veillera à maintenir l'implantation des moyens dans les ports, en particulier pour les stations de la Société Nationale de Sauvetage en Mer.

Par ailleurs, le développement d'activités maritimes nouvelles (EMR, croisières) devra intégrer les questions de sécurité et de sûreté, notamment au niveau des ports.

### **2. L'intégration de la stratégie locale de gestion du trait de côte dans le SCoT**

La côte sableuse subit des aléas d'érosions marines forts. Dans cet objectif, la Communauté d'Agglomération du Pays Basque a mis en place une stratégie locale de gestion du trait de côte à l'échelle des deux anciens SCoT Communauté d'Agglomération de Bayonne et Sud Pays-Basque. Cette stratégie locale répond par ailleurs à la stratégie nationale de gestion du trait de côte et de la stratégie régionale de gestion du trait de côte.

Au-delà de ces stratégies, le phénomène de recul du trait de côte pose la question de la relocalisation des biens et des activités dans le cadre du recul stratégique à moyen et long terme afin de réduire les vulnérabilités socio-économiques pour les générations futures. De même, une réflexion de relocalisation pourrait être faite en parallèle d'un possible élargissement de la bande littorale de non constructibilité (dite « bande des 100 mètres ») dans les documents d'urbanisme.

En lien avec la paragraphe III.3 de la présente note d'enjeux, le volet maritime du SCoT (diagnostic et rapport de présentation) devra s'attacher à présenter l'importance du phénomène de recul du trait de côte et sa projection sur le territoire du SCoT. Les espaces les plus sensibles au phénomène d'érosion marine devront être identifiés et des solutions pérennes sur le littoral basque et du sud des Landes pourront être définies.

Le volet maritime du SCoT veillera à intégrer la stratégie locale de gestion du trait de côte et au traitement homogène de la problématique sur l'ensemble du territoire SCoT, en y intégrant les deux communes Landaises, Ondres et Tarnos.

L'échelle du SCoT apparaît comme pertinente pour réfléchir et définir des scénarios de repli stratégique et de relocalisation face au phénomène d'érosion.

### **3. Prise en compte des risques de submersion marine dans leurs globalités**

Les Territoires à Risques Importants (TRI) Côtier basque, approuvé en décembre 2014, recouvre le littoral de Hendaye jusqu'à Tarnos. Cependant, certains secteurs sont soumis aux risques d'inondations par franchissement de paquets de mer ou de débordement du milieu estuarien (non-inscrit dans le TRI Côtier basque). Il en est ainsi de la période tempétueuse de janvier, février et mars 2014 durant laquelle les communes du littoral ont été fortement impactées. Suite à ces tempêtes, le BRGM avait recensé 19 sites touchés par les tempêtes Hercule et Petra.

Le risque de submersion marine est aussi pris en compte dans la stratégie de gestion du domaine public maritime naturel (DPMn) qui préconise une portée réglementaire avec la mise en place des Plans de

Prévention des Risques Littoraux (PPRL). Cependant seule la commune d'Hendaye dispose d'un PPRI approuvé. Pour les communes de Ciboure et de Saint Jean de Luz, ce document est toujours en phase d'élaboration.

#### 4. Des mouvements de terrain importants

En matière de mouvements de terrain, tout le linéaire côtier serait concerné par un niveau d'aléa moyen ou fort. Le littoral connaît de plus en plus de cas de mouvements de terrain concernant des propriétés bâties en limite du DPM. Compte tenu de la forte urbanisation de la côte basque, du changement climatique et de l'érosion côtière, l'instabilité peut se renforcer et le phénomène peut augmenter.

Aujourd'hui non pris en compte, les enjeux socio-économiques de ce phénomène doivent être analysés et doivent être pleinement intégrés aux réflexions et aux démarches de planification.

Le volet maritime du SCoT doit évaluer la vulnérabilité socio-économique face au phénomène de mouvements de terrains littoraux et le prendre en considération dans une logique visant à éviter la « défense systématique contre la mer ».

#### 5. Les phénomènes d'ensablement

Le processus naturel de transport sédimentaire par l'Adour, ou par les cours d'eau de la Nivelle, la Bidassoa et la Nive, semble avoir été fortement perturbé ces dernières décennies, notamment par l'urbanisation et la création d'ouvrages maritimes comme les ports, épis, brise-lame, digue, polders, etc.

Le volet maritime du SCoT devra évaluer la vulnérabilité socio-économique face au risque d'ensablement et intégrer à son diagnostic les opérations de dragages et leurs effets sur l'environnement et sur les activités socio-économiques.

Ce volet devra par ailleurs apprécier l'aspect frontalier de ce phénomène et intégrer les questions d'usages et de gouvernances particulières dans le cadre de la coopération entre Hendaye, Fontarabie et Irun.

Le volet maritime du SCoT devra encourager des extractions de sédiments dans une approche de développement durable répondant aux besoins des filières et des territoires.

\*\*\*\*\*

La façade littorale et maritime du SCoT Pays Basque et Seignanx concentre de nombreux enjeux, rayonnant sur l'ensemble du territoire du SCoT et au-delà (enjeux régionaux, nationaux voire internationaux). L'élaboration d'un volet maritime pouvant valoir SMVM constituerait un atout pour le territoire en permettant :

- de développer un socle de connaissance solide sur le littoral et la mer : leurs atouts en matière patrimonial, économique, de biodiversité, etc ; sur leurs fragilités (environnementales, économiques) ; voire sur les dérèglements.
- de réguler et faire cohabiter des enjeux contradictoires dans une recherche de développement durable et équilibré de la mer et du littoral, en lien avec l'arrière-pays ;
- de porter des stratégies de développement du territoire sur le littoral et en mer ambitieuses et innovantes, et de les intégrer pleinement aux démarches de planification.

*L'élaboration d'un tel volet peut être réfléchi sur un périmètre plus large, pouvant aller au-delà du SCoT (extension avec les Landes, extension ou coordination transfrontalière, etc.), si cela s'avère plus pertinent.*