

**Programme de recherche confié par
le Ministère de l'Équipement au Gridauh**

**Evaluation des premiers schémas de
cohérence territoriale**

**SCOT METROPOLE
NANTES
SAINT NAZAIRE**

Jean-Claude HELIN
Jean-François STRUILLLOU
CERP3E (Université de Nantes)

Octobre 2007

I. Le territoire du schéma

A. Les territoires intercommunaux existants à la date de détermination du périmètre du scot

Les institutions intercommunales :

Une communauté urbaine : Nantes métropole

Une communauté d'agglomération : CARENE (Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire)

Trois communautés de communes :

- Loire et Sillon
- Erdre et Gesvres
- Cœur d'Estuaire

La planification stratégique avant le scot :

élaboré par l'Etat, schéma directeur élaboré par un syndicat intercommunal d'études et de programmation ? donner, si c'est possible, des éléments de bilan du schéma directeur

- Un SDAU avait été adopté sur le territoire de la CARENE. Ce document était obsolète au moment du lancement de la procédure SCOT.

- Il a également existé un projet de SDAU sur l'agglomération nantaise. Ce projet n'avait cependant jamais abouti faute d'accord entre les différentes collectivités locales intéressées par ce schéma. La configuration institutionnelle des anciens schémas directeurs était, en effet, différente de celle qui a été mise en place par la loi SRU. C'était l'État via les DDE qui détenait les clefs essentielles de la procédure, ce qui était plus ou moins bien vécu par les autorités locales.

Ces anciens schémas directeurs paraissent néanmoins avoir eu une certaine incidence sur l'élaboration du SCOT. Ils ont en effet permis aux différents acteurs de nourrir la réflexion sur la gestion des grands espaces. Ces fondamentaux ont, dans une certaine mesure, servi pour se situer dans les nouvelles dynamiques de projet.

Les autres instruments de pilotage intercommunal

(indiquer l'organisme à qui cet instrument est confié, le périmètre, l'état d'avancement du document intéressé, donner quelques indications sur son importance dans les faits)

à vocation «générale» PNR, projet d'agglomération, charte de pays

spécialisée PLH, PDU, notamment

En l'occurrence, le SCOT de la métropole Nantes Saint Nazaire est, pour partie, situé sur le PNR de Brière. Cette configuration a permis aux institutions du PNR de s'impliquer dans l'élaboration du schéma et de formuler un avis particulièrement motivé sur le contenu du SCOT arrêté.

En revanche, il n'existait pas sur le territoire de charte de pays. C'est plutôt, comme nous le verrons plus loin, le projet de schéma qui a permis aux intercommunalités d'élaborer un projet pour leur territoire.

Enfin, il existait sur le territoire des deux grandes agglomérations un PLH et un PDU. Ces documents ont parfois servi de référent pour l'établissement du SCOT.

L'existence éventuelle d'une DTA

DTA estuaire de la Loire.

Son périmètre ne correspond pas tout à fait au périmètre du SCOT.

B. Le choix du périmètre du scot

L'idée d'élaborer un scot et les étapes de la détermination du périmètre

qui a eu cette idée ? quand ? pourquoi ?

date (ou époque) de l'adoption du projet de périmètre par les communes et les EPCI compétents en matière de scot

y a-t-il eu débat, divergences sur le sujet ?

unanimité ? majorité ? quelles collectivités ont rendu un avis défavorable et pourquoi ?

quelle implication du préfet ?

L'idée d'élaborer un SCOT est venue des élus locaux de la communauté urbaine de Nantes, et de ceux de la CARENE dès l'adoption de la loi SRU.

Il existait ici une volonté forte des élus d'appliquer les grands principes de cette loi et d'utiliser, à cet effet, l'instrument SCOT. La loi SRU a donc joué un rôle fondamental à la fois dans le déclenchement du processus et dans la détermination du contenu du SCOT.

En outre, les élus de l'agglomération nantaise et nazairienne ont souhaité travailler ensemble pour élaborer un SCOT couvrant ces deux grands bassins de vie. L'idée de départ était aussi d'associer à ce projet les intercommunalités – souvent en voie de constitution – située à la croisée de ces deux grandes agglomérations (Loire et Sillon ; Cœur d'Estuaire) ainsi que l'intercommunalité sur le territoire de laquelle était situé l'aéroport Notre-Dame-des-Landes (Erdre et Gesvres). On avait ainsi une certaine continuité territoriale.

Ces choix ont, dès le départ, été faits dans la transparence : ils ont été annoncés par les maires de Nantes et de Saint-Nazaire à l'occasion des élections de 2001.

Si un accord s'est ainsi très vite dégagé pour intégrer les intercommunalités situées au carrefour des deux grandes agglomérations dans l'aire du SCOT, en revanche les intercommunalités situées au sud de Nantes n'ont pas accepté d'entrée dans le périmètre de ce document d'urbanisme. Les communes du vignoble pour différentes raisons – peut-être en partie politique – ont ainsi refusé de se rattacher au projet. De même le pays de Retz et Saint-Brévin ont rejeté la proposition de participer à l'établissement du SCOT craignant d'être englouti par ce "mastodonte".

Par ailleurs, à partir de 2001, de nombreuses réunions pédagogiques (plus d'une quarantaine) ont été organisées dans les communes intéressées pour sensibiliser les élus

locaux et pour les convaincre de s'engager dans une démarche SCOT. Il s'agissait ici d'expliquer ce qu'est un SCOT, de montrer son intérêt et ses atouts pour une organisation du territoire sur le long terme, sa pertinence pour organiser les transports, la mixité sociale, l'urbanisation, la préservation de l'espace naturel...

Ce travail pédagogique, qui a été organisé et animé par l'AURAN, l'une des deux agences d'urbanisme chargé par la suite d'élaborer le SCOT, a également été effectué auprès des chambres consulaires (commerce, agriculture, artisanat) ou encore des groupes politiques.

Dans cette démarche de lancement de la procédure, l'implication du préfet a été très limitée. Ce dernier s'est borné à entériner le choix des élus locaux, dès lors que ce périmètre ne paraissait pas en contradiction flagrante avec les dispositions de la loi SRU. La démarche d'élaboration est donc ici une démarche locale sans véritable impulsion des services de l'État. Les leviers viennent du bas.

les données du choix du périmètre :

les options possibles et les conditions de l'arbitrage entre ces options (éventuellement),

la « prise en compte » des périmètres intercommunaux prévus par le II de l'article L. 122-3 C. urb.

Le périmètre du SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire était loin d'être acquis d'avance. Il est le résultat de négociations locales qui, apparemment, ont été menées sous la houlette de Nantes métropole (communauté urbaine). Ici, l'approche a été très pragmatique, ce qui montre qu'il n'y a pas de périmètre pertinent *a priori*, celui-ci étant déterminé par le jeu des acteurs et incidemment à partir des dispositions très générales figurant dans la loi (par exemple, interdiction d'enclaves).

L'idée de départ était de réunir les deux grands bassins de vie, celui de la métropole nantaise et celui de la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire en tenant compte, d'une part, des intercommunalités existant au sein de ces deux grands bassins et, d'autre part, de celles qui étaient en voie de constitution.

L'on a pu ainsi vérifier au cours des entretiens que l'élaboration du SCOT a eu des effets induits sur la mise en place de l'intercommunalité. D'une part, l'établissement du schéma a été un facteur qui a hâté le processus de l'intercommunalité. Ainsi, par exemple, les discussions initiales sur l'utilité d'un SCOT ont permis la constitution de l'intercommunalité "cœur d'estuaire", celle-ci ayant été instituée suite aux discussions sur ce projet. D'autre part, la phase d'élaboration du schéma a aussi permis à ces nouvelles intercommunalités de mieux définir leur projet de territoire, celui-ci étant encore peu avancé au moment où elles ont été créées. Ainsi, le fait pour la CARENE d'entrer dans le processus SCOT lui a permis d'affiner d'une manière non négligeable son projet pour l'agglomération. En d'autres mots, la dynamique SCOT a encouragé les intercommunalités naissantes à se constituer et à définir leur projet de territoire, puisque dans le cadre de l'élaboration de ce document, celles-ci étaient fortement incitées à définir un programme d'action pour conforter leur place dans le schéma. Les trois communautés de communes – Loire et Sillon ; Erdre et Gesvres ; Cœur d'Estuaire – mais aussi la CARENE ont ainsi défini leur projet de territoire.

Pour faire accepter le périmètre par les différents acteurs, la pédagogie a prévalu. De nombreuses réunions ont été organisées, dès le début des années 2000, par l'AURAN dans les différentes communes et intercommunalités pour expliciter le choix du périmètre et l'intérêt que pouvait représenter ce document pour le territoire sur le long terme. Cet effort pédagogique a également été mené auprès des partis politiques, de la chambre de commerce, de la chambre artisanale, ou encore de la chambre d'agriculture.

Plusieurs éléments ont favorisé l'acceptation des intercommunalités, y compris celle de la CARENE :

- *Les schémas de secteur.* La possibilité reconnue aux petites intercommunalités d'élaborer un schéma de secteur a fortement contribué à l'acceptation de la démarche SCOT. C'est également vrai pour la CARENE qui a posé comme condition, pour entrer dans le SCOT, de pouvoir élaborer un schéma de secteur. Ces outils de déclinaison du SCOT ont donc été un élément très important pour les différentes intercommunalités, un véritable élément déclencheur. Les intercommunalités avaient, à travers les schémas de secteur, le sentiment de garder une certaine maîtrise de leur territoire. Il s'agissait aussi pour les plus petites intercommunalités de conserver une part de la maîtrise de leur territoire face aux deux grandes intercommunalités.
- *L'évolution des idées* sur le développement durable entre 2000 et 2007 ;
- Le fait aussi que l'élaboration d'un SCOT sur la métropole pourrait *contrebalancer la directive territoriale d'aménagement*. Alors que la DTA est l'expression de projets étatiques pour un territoire, le SCOT était ici perçu comme la "voix" des collectivités territoriales. L'idée de complémentarité entre ces deux documents a donc aussi joué un effet de levier pour l'acceptation du SCOT.
- Le fait que le président de Nantes Métropole et le président de la CARENE appartiennent au *même parti politique* ;
- *La règle dite des "15 kilomètres"* a également favorisé la mise en œuvre de la procédure SCOT, les communes visées par ces dispositions souhaitant maîtriser le zonage de leur territoire. Il s'agit là d'une "valeur sûre" pour mettre en place le SCOT.
- *"L'effet parapluie"*. Le projet SCOT a aussi été accepté parce que les petites communes ont pu déceler dans ce document un moyen de justifier leurs choix de planification dans les PLU. Au niveau communal, la question du zonage est souvent très conflictuelle. Aussi pouvoir recourir aux orientations du SCOT qui figent telles ou telles zones peut être intéressant pour certaines communes pour préserver dans les PLU certaines zones agricoles ou encore pour limiter le mitage.

Parmi ces différents facteurs déclenchant deux paraissent néanmoins avoir joué un rôle prépondérant, la possibilité pour les intercommunalités d'élaborer des schémas de secteur et la règle dite des "15 km". En revanche, la notion de Pays (à la différence du SCOT "Yon et Vie") a peu pesé dans les réflexions, cette notion n'ayant pas été appliquée sur l'aire du SCOT.

Le périmètre du scot et l'article L. 122-2 C. urb. :

quel est le périmètre des communes soumises à l'article L. 122-2 ? quelle influence a eu (éventuellement) ce périmètre sur le choix de celui du scot ?

des dérogations aux restrictions de zonage posées par l'article L. 122-2 ont-elles été accordées, par le préfet, par l'établissement chargé du scot ?

À notre connaissance, il ne semble pas que des dérogations aux restrictions de zonage aient été accordées par le préfet et par l'établissement chargé du SCOT.

En revanche, au cours de la procédure, il y a eu une phase de lecture ou, dit autrement, d'interprétation de la règle des 15 Km. Les services en charge du SCOT et les services de l'État (Équipement) ont ainsi travaillé ensemble pour déterminer la ligne des 15 km. Un travail en commun a été effectué pour dégager cette ligne, à partir des zones urbanisées en continuité.

Est-il prévu une articulation scot / interscot ou scot/schémas de secteurs ?

donner des précisions sur l'organisation, formelle ou informelle, de l' « interscot » et sur le nombre de secteurs et le cas échéant les EPCI ou les communes qui en sont chargés ;

Comme il l'a été indiqué plus haut, la possibilité pour les intercommunalités d'élaborer un schéma de secteur a été l'une des principales conditions posées par ces EPCI pour que celles-ci acceptent d'élaborer un SCOT. Ces schémas, qui ne sont pas un simple zoom des SCOT, devraient aux intercommunalités de garder une certaine autonomie.

Aujourd'hui, quatre schémas de secteurs sont en cours d'élaboration. Ils devraient couvrir le territoire de la CARENE et des trois communautés de communes : Loire et Sillon ; Erdre et Gesvres ; Cœur d'Estuaire.

Celui de la CARENE est déjà très avancé puisqu'il est, aujourd'hui, arrêté¹. Il sera soumis à enquête publique au mois de novembre et devrait être approuvé début 2008. Ce document est particulièrement complet, les acteurs ayant choisi de refaire, pour l'agglomération, un diagnostic, une étude environnementale, un projet d'aménagement et de développement durable, ainsi qu'un document d'orientation générale. La démarche schéma de secteur témoigne, en creux, des enjeux politiques de ce document pour la CARENE, celle-ci ayant aussi besoin d'élaborer un schéma de secteur pour affermir ses compétences. Il s'agit là d'une sorte d'enjeux d'agglomération qui exprimera le projet de la communauté d'agglomération. À la différence de Nantes qui à des PLU communautaires, la CARENE ne dispose pas de cet élément. Aussi les schémas de secteur permettent-ils à cette communauté de construire un projet pour l'agglomération, de cadrer quelque peu les PLU tout en déclinant les orientations du SCOT.

S'agissant du schéma de secteur de Loire et Sillon, son élaboration est également allée très vite. Il est en cours d'approbation. Son contenu est beaucoup plus succinct que celui de la CARENE, son élaboration ayant obéi à une stratégie différente de la celle retenue par la communauté d'agglomération. Les enjeux ne sont peut-être pas non plus les mêmes.

Quant aux deux autres schémas de secteur ils ne sont guère avancés. Celui d'Erdre et Gesvres est en attente de la déclaration d'utilité publique de l'aéroport Notre Dame des Landes. Enfin, celui de Cœur d'estuaire n'est pas encore établi. Cette intercommunalité ne paraît pas très pressée d'adopter un tel document ou attend l'avancée du projet de pôle de Saint Étienne de Montluc.

¹ Il a été arrêté le 19 juin 2007.

Enfin s'agissant de l'interscot, le dialogue avec les SCOT et EPCI voisins a été organisé tout au long de l'élaboration du schéma, au motif que les bassins de vie de la métropole ne s'arrêtent pas aux limites géographiques du scot de la métropole Nantes Saint Nazaire.

Le DOC prévoit également que ce dialogue se poursuivra pour la mise en place de chantiers thématiques communs de réflexion et d'observation.

C. L'évolution du périmètre.

Le périmètre du schéma a-t-il fait l'objet d'évolutions, par agrandissement ou rétrécissement, notamment en application des dispositions de l'article L. 122-5 C. urb. ? Quelles sont les perspectives d'évolution du périmètre du scot, en relation éventuellement avec des projets de regroupements de communautés d'agglomération ou de communes ?

Une fois qu'il a existé un consensus entre les différents acteurs sur le périmètre, ce dernier n'a pas évolué. Il n'a fait l'objet, ni d'un agrandissement, ni d'un rétrécissement au cours de la procédure d'élaboration, notamment au titre de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme.

Pour l'heure, le périmètre du SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire paraît donc figé. Il n'y a pas ici de perspective immédiate d'évolutions du périmètre, notamment pour prendre en compte d'éventuels projets de regroupements de communautés d'agglomération (ce qui paraît peu probable) ou de communes.

En revanche, l'établissement du SCOT a eu un effet induit sur les communes ou les intercommunalités voisines du schéma, en incitant celles-ci à se lancer à leur tour dans une procédure d'élaboration du SCOT. C'est dire que, si ces projets aboutissent, il y a peu de chance à voir le périmètre de la métropole Nantes Saint Nazaire évoluer sauf, peut-être, à créer des "inter-SCOT". Sur ce point dernier point, ce n'est d'ailleurs pas la solution qui est envisagée. En effet le DOG après avoir précisé que « les bassins de vie de la métropole ne s'arrêtent pas aux limites géographiques du SCOT de la métropole Nantes Saint Nazaire » indique que « le dialogue engagé avec les cinq scot voisins devra être poursuivi pour la mise en place de chantiers thématiques communs de réflexion et d'observation »².

II. L'élaboration du schéma de cohérence territoriale

A. Maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et pilotage du projet

L'établissement public du schéma de cohérence territoriale :

à quelle catégorie appartient-il (communauté, syndicat mixte...), indiquer les principaux éléments du statut (place des intercommunalités et des communes « autonomes », conditions de représentation, durée, attributions autres que celle de l'élaboration et de la gestion du scot, notamment)

préciser, le cas échéant, s'il s'agit d'un syndicat mixte de PNR exerçant son attribution au titre de l'article L. 122-4-1 C. urb.,

prévoir d'annexer les statuts de l'établissement public du scot au compte rendu d'investigation

² § 10.3.

L'établissement public du schéma de cohérence territoriale est un syndicat mixte. Il a été créé en juin 2003 par le préfet de région. Il réunit cinq structures intercommunales rassemblant 57 communes et plus de 760 000 habitants :

- Une communauté urbaine : Nantes métropole
- Une communauté d'agglomération : CARENE (Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire)
- Trois communautés de communes : Loire et Sillon, Erdre et Gesvres, Cœur d'Estuaire.

Ce syndicat mixte a pour objet l'élaboration, l'approbation et le suivi du SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire. Il a également vocation à assurer le suivi, l'évaluation, l'adoption voire la révision du SCOT pour adapter celui-ci aux évolutions socio-économiques. C'est donc une structure pérenne dont la mission va bien au-delà de la rédaction d'un document d'urbanisme. Il est parallèlement chargé d'assurer la cohérence entre les orientations formulées dans le schéma et leur application effective dans les PLU.

Le comité syndical est composé de 107 élus et a la responsabilité de l'élaboration du SCOT. Il se réunit au moins deux fois par an.

Quant au bureau, qui regroupe 23 élus, il a assuré le pilotage du processus.

Au-delà de ces principaux éléments relatifs au statut juridique du syndicat mixte, il est intéressant de noter qu'une charte, signée par les communes et les intercommunalités de la métropole, est venue, avant que ce syndicat ne soit institué, préciser les équilibres et le fonctionnement de l'établissement public du SCOT.

Ce texte, qui relève de l'infra-droit, définit les équilibres et le fonctionnement du syndicat, la "règle" exprimée indiquant que « l'organisation et la composition de celui-ci doivent permettre à chaque EPCI d'y valoriser son projet de développement et à tous les maires d'en être membres et de s'assurer du respect des intérêts vitaux de leurs communes ». À partir de ce principe ont été dégagées les règles relatives à la représentation au sein du syndicat mixte et au sein du syndicat mixte. Comme nous le verrons, ces règles tendent à assurer un certain équilibre, au sein du syndicat, entre les deux grandes agglomérations et les communautés de communes de dimension bien plus modestes.

La charte en question a également apporté d'utiles précisions sur le financement du projet de SCOT en indiquant que « le fonctionnement du syndicat mixte et les frais d'études seront financés par ses membres selon des clés qui tiendront compte de leur poids de population et de leur richesse fiscale ».

C'est sur la base des dispositions contenues dans cette charte qu'ont été dégagés les statuts juridiques du syndicat mixte.

la maîtrise d'œuvre :

qui est chargé de préparer le projet de schéma : un service de l'établissement public, une agence d'urbanisme, un bureau d'études privée ? dans ces deux derniers cas, dans quelles conditions le choix de l'organisme a-t-il été fait, avec ou non appel à la concurrence notamment)

Le projet de schéma a été en grande partie élaboré par l'AURAN (l'Agence d'études urbaines de la région nantaise) et par l'Agence pour le développement durable de la région nazairienne (ADDRN), même si des études ponctuelles ont pu être confiées à des bureaux d'études privés. Ces deux agences sont apparues, dès le lancement de la procédure, comme les "assistants naturels" des collectivités locales en matière d'élaboration des documents d'urbanisme. Il n'y a donc pas eu d'appel d'offre.

L'AURAN est l'une des agences d'urbanisme créées à la suite de la loi d'orientation foncière de 1967 et dont l'existence a été à plusieurs reprises confirmée par la loi. Elle a un statut d'association (loi de 1901) et regroupe notamment 26 communes de la région nantaise, la communauté urbaine de Nantes, l'État, le Conseil général de Loire-Atlantique, le syndicat mixte du SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire, la chambre de commerce et d'industrie de Nantes, la chambre d'agriculture et la chambre des métiers de Loire-Atlantique.

Traditionnellement, cette agence a pour mission de suivre les évolutions urbaines, ainsi que de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des orientations de la politique urbaine et l'élaboration des projets à l'échelle à l'échelle de la métropole. Ce "savoir faire" a donc très certainement incité les élus locaux à se tourner vers cet organisme pour élaborer le SCOT et ce d'autant plus que l'AURAN conseille régulièrement les collectivités locales et met en œuvre des moyens d'études permanents indispensables pour les choix et les prises de décisions des élus.

Ce choix paraît aussi avoir eu une certaine influence sur le périmètre d'intervention de l'agence. Celui-ci s'étend désormais au SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire mais également au SCOT du Pays de Retz.

Si l'AURAN a ainsi été très impliquée dans le travail pédagogique préalable au lancement de la procédure et lors de l'élaboration du SCOT, une autre agence d'urbanisme a également participé à la mise en forme du document. Il s'agit d'une autre agence d'urbanisme : l'Agence pour le développement durable de la région nazairienne (ADDRN). Cette dernière est agréée agence d'urbanisme d'État et a pour mission : la production de données pour l'aide à la décision, la réalisation d'études stratégiques et prospectives à différentes échelles, la préparation des outils de planification urbaine et le pilotage de grands projets urbains. L'un des principaux partenaires de l'ADDRN est syndicat mixte du SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire. Elle a ainsi co-réalisé le PADD et le DOG du SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire. Notons que cette agence a également été chargée de suivre l'élaboration du schéma de secteur pour le territoire de la CARENE. À ce titre, elle a rédigé le diagnostic et l'état initial de l'environnement dudit schéma.

Le pilotage de la mise au point du schéma :

a-t-il été constitué une structure formelle ou informelle ad hoc

groupe(s) technique(s) général ou/et sectoriel(s) ?

comité de pilotage « politique » ?

une instance intégrant les personnes associées (du type des groupes de travail de POS ou des commissions locales d'aménagement et d'urbanisme des anciens SDAU) a-t-elle été mise en place ?

Modalités de financement du projet (aides de l'Etat, participations des EPCI et communes)

autre...

L'idée de gouvernance paraît assez bien caractériser le pilotage de la mise au point du schéma de la métropole Nantes Saint-Nazaire. En effet, si les collectivités locales ont eu un rôle important en la matière, d'autres acteurs ont également contribué, à leur demande ou à la demande du syndicat mixte, à la fabrication du SCOT.

Pour faciliter cette méthode de travail fondée sur l'association des personnes intéressées au processus, plusieurs actions ont été engagées. Tout d'abord, il a été décidé de ne pas nommer un directeur du SCOT, mais plutôt une équipe de direction composée des directeurs des cinq intercommunalités. Cette direction collégiale du SCOT a été instaurée pour permettre aux petites intercommunalités de se sentir davantage associées au processus, celles-ci bénéficiant d'une présidence bien qu'ayant un poids démographique, économique plus limité que les deux grandes agglomérations. Ensuite, pour mener à bien ce travail d'élaboration du SCOT, il a également été décidé de créer des structures spécifiques et d'adopter une charte dans laquelle ont été définies les règles du travail en commun.

S'agissant des structures en charge du SCOT, il faut ici rappeler que *les agences d'urbanisme* (AURAN, ADDRN) ont joué un rôle important en la matière. Elles ont principalement conduit les études préalables (80 % pour l'AURAN), produit les documents de travail aux élus et aux fonctionnaires territoriaux, organisé les débats à différents niveaux (élus, partenaires, grand public) et rédigé les documents de synthèse. Avant le lancement de la procédure, l'AURAN a également réalisé un travail pédagogique fort, s'appuyant notamment sur la loi SRU, pour inciter les collectivités locales intéressées à s'engager dans la mécanique SCOT.

En deuxième lieu, pour suivre le pilotage de la mise au point du SCOT a été créé un *Comité technique* du SCOT. Ce dernier, qui se rassemblait une fois par semaine, a réuni les directeurs administratifs des cinq intercommunalités membres du syndicat mixte, des fonctionnaires territoriaux en charge du suivi de la mise au point du document d'urbanisme et appartenant aux différentes intercommunalités, ainsi que des représentants des deux agences d'urbanisme (AURAN et ADDRN).

Enfin, un *comité de pilotage politique* a également été institué pour suivre l'élaboration du SCOT. Ce comité, qui a réuni 23 élus locaux des intercommunalités, a été chargé d'assurer le pilotage du processus. À ce titre, il a notamment fait un certain nombre de propositions, analysé les différentes études réalisées et suivi l'avancement du processus.

Plus précisément, le comité de pilotage politique a permis la création de cinq commissions thématiques, chacune étant présidée par l'un des présidents élus des cinq intercommunalités. Ces commissions ont été chargées et de réfléchir respectivement sur : les grands projets (M. Rimbart), les déplacements (M. Le Gall), le développement économique (M. Lambert), la démographie et l'habitat (M. Goazé), l'environnement et l'agriculture (M. Mazière).

Au-delà de ces trois structures, le syndicat mixte en charge du SCOT a également fait appel à des structures informelles *ad hoc* – les *Conseils de développement* – afin de renforcer la participation des personnes intéressées à l'élaboration de ce document. Pour réussir le pari SCOT, le syndicat mixte s'est donc aussi appuyé sur la participation la plus large possible des représentants de la société civile parmi lesquels figurent notamment les acteurs associatifs, économiques, culturels et sociaux de la métropole³. Ces acteurs réunis dans les conseils de développement de Nantes métropole, de la CARENE, puis d'Erdre et Gesvres et

³ Sont notamment représentés dans les conseils de développement : les chambres consulaires, les associations de protection de l'environnement, les associations caritatives, les grandes écoles, l'Université, les syndicats...

Loire et Sillon ont pu ainsi, dans une certaine mesure, formuler un ensemble de propositions et éclairer les réflexions.

En outre, le DOG du scot précise que ce dialogue avec les conseils de développement devra se poursuivre pendant la durée de mise en œuvre du schéma⁴.

Ce processus de réflexion et d'association a été étendu au-delà du périmètre du SCOT de la métropole, car les personnes en charge de ce document ont aussi essayé d'associer à leur réflexion d'autres acteurs extérieurs à l'occasion de deux conférences métropolitaines sur les thèmes : « quelle métropole voulons-nous ? » en 2006 et « quels projets pour la métropole ? » en 2007. Cette démarche est aussi intéressante pour son effet d'entraînement de la démarche SCOT sur les intercommunalités voisines du schéma.

Notons encore que le syndicat mixte a également associé à ses réflexions d'autres personnes publiques que sont l'État, le Conseil général, la Région, les chambres consulaires, le parc naturel de Brière, mais aussi et s'est important les intercommunalités et les SCOT voisins. Ici, le SCOT de la métropole a très certainement joué un rôle moteur pour l'élaboration des SCOT des intercommunalités voisines (en particulier, Cap Atlantique), la fabrication de ce document ayant en quelque sorte eu un effet de contamination pour les territoires voisins.

Quant à la charte fondatrice, elle définit les grandes règles du travail en commun à l'intérieur du syndicat mixte. Elle précise, en particulier, que « l'élaboration du SCOT devra réunir un très large consensus entre les élus des intercommunalités » et que « le PADD devra respecter les spécificités, les identités et les prérogatives des différentes entités intercommunales à faire valoir leurs intérêts vitaux ». Si le respect des identités doit ainsi être respecté au cours de l'élaboration du SCOT, la charte indique également que ce travail de planification doit également faire émerger « une dynamique collective ». Aussi, durant le travail de fabrication, la mise en cohérence des actions a-t-elle orienté tous les travaux. Il s'agissait aussi de parvenir à mettre en cohérence les décisions et les projets des 57 communes, des cinq intercommunalités, de leurs partenaires que sont les départements, la région, l'État, et de l'ensemble des acteurs, pour permettre le développement harmonieux de la métropole.

B. Les étapes de la mise au point et de l'adoption du projet

Chronologie générale du projet.

Comparaison entre le calendrier prévu et le calendrier tenu

Le calendrier prévu paraît ici avoir été tenu. Il s'agit d'un processus de très longue haleine qui a commencé dès l'adoption de la loi SRU et qui s'est clôturé (du moins, s'agissant de l'élaboration du SCOT) en 2007, le schéma ayant été approuvé le 26 mars 2007. Les schémas de secteur sont, quant à eux, en cours d'élaboration⁵.

L'arrêté préfectoral approuvant le périmètre du SCOT a été pris le 26 novembre 2002.

Quant à l'arrêté préfectoral autorisant la création du syndicat mixte du SCOT, celui-ci a été édicté le 2 juin 2003.

⁴ § 10.3.

⁵ Cf. supra.

La délibération lançant la procédure

information sur les débats de l'organe délibérant (le cas échéant)

contenu,

éventuellement assignation d'une « feuille de route »

modalités de la concertation (sur ce point voir infra)

Date : 8 décembre 2003.

Adoption unanimité.

Comme il l'a été indiqué plus haut la feuille de route a été définie dans une charte fondatrice qui a été signée par les communes et les intercommunalités intéressées ⁶.

Le débat sur les orientations du PADD du scot

date, délibération du syndicat mixte du 8 décembre 2005 relative au débat sur les orientations du PADD.

information sur la teneur du débat et les objets débattus.

La richesse des débats fait qu'il est ici difficile de les synthétiser. On peut néanmoins dégager les principaux thèmes qui ont suscités le plus de discussions, ces derniers étant d'ailleurs étroitement liés aux grands principes issus de la loi SRU.

Ainsi le débat politique, mais aussi technique – en particulier sur l'écriture de la norme (floue, précise ou impérative) – a très largement porté sur les moyens de nature à freiner l'étalement urbain, la nécessité de préserver les grands équilibres naturels de la métropole, la préservation des espaces agricoles, l'intérêt de protéger un potentiel agricole sur une longue durée – et ceci, alors même que cette problématique n'était pas il y a encore quelques années très porteuse – les enjeux du développement durable.

On a pu aussi constater, pendant les débats sur le PADD, que les différents acteurs en charge de l'élaboration du SCOT avaient des cultures et des préoccupations très différentes. Par exemple, les représentants de Nantes métropole étaient très préoccupés par l'étalement urbain estimant cet enjeu essentiel, alors que les représentants de la CARENE étaient plus sensibles au développement économique et – peut-être – avait plus de difficultés à appréhender la notion de développement durable. Quant aux autres intercommunalités, elles étaient surtout préoccupées par les pressions urbaines subies par leur territoire, par la protection des paysages ou par la préservation des terres agricoles.

In fine l'on constate que le débat le plus fort a porté sur la dimension agricole du SCOT, sur le nombre d'hectares de terres agricoles à pérenniser et sur la surface que chaque intercommunalité déciderait de protéger. Ces discussions ont conduit les auteurs du SCOT à décider, d'une part, de pérenniser 69 000 hectares et, d'autre part, de renvoyer aux schémas de secteur le soin de préciser pour chaque intercommunalité le nombre de surface agricole à protéger.

Ces chiffres ont aussi été très discutés par les associations de protection de l'environnement qui sont montées au créneau pour demander que des surfaces plus importantes soient préservées sur le long terme. Toujours sur ce point des discussions fortes ont également eu lieu avec la chambre d'agriculture.

⁶ Cf. supra.

L'objectif de ces associations et de la chambre d'agriculture était que quelque chose de fort concernant la préservation des zones agricoles sorte du SCOT.

Pour justifier ces protections il a également été soutenu que la protection de surfaces étendues doit permettre à la fois de lutter contre l'étalement urbain et d'assurer la qualité du territoire (arguments développés par l'AURAN). Ici la nature est considérée comme un élément de valorisation du territoire. L'AURAN a également fait valoir les inconvénients que représentent l'étalement urbain pour les populations les plus vulnérables. Il s'agissait ainsi de sensibiliser les élus sur les conséquences de l'étalement urbain pour ces populations qui, dans un contexte de forte hausse des carburants, sont totalement dépendants de leur véhicule.

Ces débats ont eu une incidence certaine sur le contenu même du SCOT, pour autant que ce document comprend plusieurs dispositions qui visent à limiter l'étalement urbain, à préserver les terres nécessaires à l'activité agricole⁷, ou encore à maintenir des coupures vertes. D'autres dispositions visent encore à limiter le mitage (seuil de densité dans les schémas de secteur). Reste que ces normes issues de compromis sont apparues, aux yeux de certains acteurs, comme insuffisantes pour protéger les zones naturelles et agricoles.

Les débats ont également porté sur l'utilité de recentrer les pôles, sur l'énergie, sur le coût de l'automobile, sur le prêt à taux zéro.

La délibération arrêtant le projet de scot

date, 3 juillet 2006.

information sur les débats de l'organe délibérant (le cas échéant)

bilan et prise en compte de la concertation (voir infra)

Adoption unanimité

la délibération approuvant le schéma

date, 26 mars 2007.

information sur les débats de l'organe délibérant (le cas échéant)

adoption unanimité/majorité explicite

prise en compte des avis et de l'enquête publique

exercice par le préfet de ses pouvoirs de contrôle (voir infra)

Autres délibérations en rapport avec l'élaboration du scot (le cas échéant)

Néant.

⁷ En Suisse, malgré l'adoption de documents d'urbanisme 1 m² d'espace naturel disparaît par seconde.

C. Les acteurs concourant à l'élaboration du projet (sauf le public)

L'État

D'une manière générale, il convient de préciser d'emblée que la décentralisation a joué à plein pendant l'élaboration du SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire, ce document étant non pas l'œuvre de l'État mais l'expression d'un projet élaboré par les collectivités décentralisées. C'est dire que pendant l'établissement du schéma, les services de l'État ont eu un rôle, semble-t-il, *a minima*, c'est-à-dire celui qui lui a été assigné par la loi (porté à connaissance et avis) et pas davantage. Il apparaît néanmoins que les deux avis rendus au titre de la loi par le préfet ont eu une incidence certaine sur le contenu même du SCOT, en particulier, sur l'étude environnementale, celle-ci ayant été, dans une certaine mesure, confortée pour tenir compte des remarques émises par les services de l'État.

Porter à connaissance : contenu, notamment des projets d'intérêt général figurent-ils dans ce PAC et quelles suites leur a-t-il été donné ? le préfet a-t-il défini une ligne générale ou s'est-il limité à porter à la connaissance de la collectivité des projets particuliers ? ou les deux ?

Le porté à connaissance a été effectué par les services déconcentrés de l'État. Ce travail a demandé beaucoup d'effort, car il a fallu réunir pour un territoire très vaste toute une série d'informations, prévention des risques (naturels et technologiques), espaces protégés (zones humides, Natura 2000, ZNIEFF), projets d'intérêt général, servitudes d'intérêt général, directive territoriale d'aménagement, document de gestion de l'espace agricole, loi littoral...

Le porté à connaissance a ainsi mobilisé de nombreux services de l'État au niveau départemental (DDE, DDAF, préfecture...), mais aussi au niveau régional (DRIRE). Recenser toutes ces informations a pris du temps et de l'énergie.

Le préfet s'est ensuite borné à porter à la connaissance des auteurs du SCOT les éléments obligatoires, même si des réunions informelles ont été organisées avec les services.

Quelles modalités pratiques ont été retenues pour l'association de l'Etat ?

Quelle place a occupé les services déconcentrés et spécialement la DDE dans la mise au point du projet de schéma ? à quel(s) stades de la procédure ont-ils été le plus présents ?

Les services de l'État ont été conviés aux réunions de travail pendant l'établissement du SCOT. Reste que certains de ces services – en particulier, la DIREN voire la DRAC – n'ont jamais répondu aux invitations du syndicat mixte. Cette situation a créé un certain malaise lorsque, par la suite, ce service a formulé, à travers l'avis du préfet, toute une série de critiques sur le contenu de l'étude environnementale et sur celui du PADD et du DOG.

Quelles ont été les interventions du préfet au cours de la procédure ? notamment y a-t-il eu des compléments de PAC, des notifications de PIG en particulier ?

avis de l'État sur le rapport d'évaluation environnementale, l'avis le projet de schéma arrêté et les suites données par l'établissement public du schéma

Le contrôle exercé à l'occasion de la délibération d'approbation, et notamment la demande de modifications en application de l'article L. 122-11 C. urb.

Les services de l'État et le préfet sont intervenus essentiellement à l'occasion des avis que le préfet est appelé à donner sur l'évaluation environnementale et sur le projet arrêté.

D'une manière générale, ces deux avis paraissent montrer, en creux, une divergence d'interprétation entre les auteurs du SCOT et les services de l'État, quant au contenu même du SCOT. Alors que ces derniers auraient voulu faire du schéma un document extrêmement précis, comportant une analyse environnementale scientifique fine et des dispositions contraignantes de nature à encadrer les documents de rang inférieur, les auteurs du SCOT, quant à eux, sans doute confrontés aux exigences de l'action et au souci de concilier les différents intérêts qui se sont exprimés à l'occasion de l'établissement du SCOT, ont préféré, sur certains points, s'en tenir à un document plus "souple". Il n'en demeure pas moins que l'avis des services de l'État rendu au titre de l'ordonnance du 3 juin 2004 a conduit les auteurs du SCOT à compléter et à fortifier l'étude environnementale contenue dans le SCOT. L'autre avis rendu au titre de l'article L. 122-8 (qui portait surtout sur le PADD et le DOG) semble avoir eu un impact plus limité.

1) Avis de Monsieur le Préfet de Loire Atlantique rendu au titre de l'ordonnance du 3 juin 2004 portant transposition de la directive européenne 2001/42/CE (20 pages).

Cet avis formule des critiques de forme et de fond.

S'agissant de la forme de l'étude environnementale, il est reproché aux auteurs du SCOT de ne pas respecter "à la lettre" l'ordre des rubriques prévues par le code de l'urbanisme⁸. Cette suggestion ne sera pas suivie d'effet.

Quant au fond, il est recommandé aux auteurs du SCOT de compléter le SCOT dans les domaines suivants :

- l'articulation du SCOT avec les autres documents d'urbanisme et environnementaux. Ce point sera effectivement précisé pour tenir compte des observations émises par les services de l'État.

- état initial de l'environnement

Il est reproché au SCOT de ne pas avoir défini les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du SCOT (aucun développement, aucune présentation spatiale). là encore l'étude va évoluer, puisque celle-ci comportera, pour prendre en compte ces observations, une section spécifique consacrée à la « prise en compte du réseau Natura 2000.

- évaluation des incidences notables prévisibles du document d'urbanisme sur l'environnement

Il est ici avancé que le SCOT n'analyse pas suffisamment l'impact de certains grands projets sur l'environnement alors que ces projets d'aménagement sont connus (cité sanitaire de Saint-Nazaire, centre d'enfouissement des déchets ultimes de Donges Ouest, forêt urbaine, projets routiers, plate-forme aéroportuaire de Saint-Nazaire...). Ces critiques seront également prises en considération. Le schéma sera complété pour analyser l'impact sur l'environnement de toute une série de projets d'aménagement prévus par le scot : aéroport du grand ouest à Notre Dame des Landes et sa desserte routière, le projet d'extension portuaire, le projet d'échanges de Saint-Nazaire Trignac, les projets de nouvelles voiries d'échelle métropolitaine, analyses qui ne figuraient pas dans l'étude initiale.

- les mesures compensatoires

⁸ Sur ce point, cf. également nos observations (infra).

L'avis estime que ces mesures ont été insuffisamment analysées par les auteurs du SCOT. La portée de cette remarque est plus difficile à appréhender.

- les mesures de suivi

Après avoir relevé l'intérêt des indicateurs dégagés par le syndicat mixte, l'avis regrette que leur imprécision.

- la description de la manière dont l'évaluation "ex ante" a été effectuée fait défaut.

- Absence des textes légaux de référence. Ils seront rajoutés au schéma.

Au-delà de ces remarques, l'État, dans cet avis, regrette une nouvelle fois que le SCOT ne contienne que des orientations qui sont relativement peu contraignantes pour les documents de rang inférieur et qu'il précise quelques opérations relevant davantage de stratégies communales que d'une véritable prise en compte des intérêts de niveau métropolitain.

D'une manière générale, on retrouve encore la critique selon laquelle le SCOT serait insuffisamment précis sur toute une série de points (par exemple, sur la consommation d'espace agricole ou naturel par l'urbanisation, ou encore sur la protection du patrimoine architectural et archéologique). De même, manque, dans l'étude environnementale, une analyse sur le point de savoir si le territoire est ou non capable de recevoir l'augmentation de la population prévue. En outre, il est reproché aux projections de développement de répondre davantage à une volonté de croissance qu'à un besoin réel (p. 14).

Enfin cet avis liste toute une série d'erreurs matérielles ou d'analyse qu'auraient commises les services en charge de l'établissement du SCOT en établissant l'étude environnementale (à propos des ZNIEFF, des zones Natura 2000, des réserves naturelles volontaires, gestion de la ressource en eau ...), erreurs qui seront rectifiées. Il est aussi précisé dans cet avis que les délimitations des zones naturelles à protéger sont insuffisamment identifiées dans le DOG. Il sera tenu compte de cette remarque dans le document approuvé, puisque les documents graphiques du DOG délimitent précisément les zones naturelles qui seront protégées au titre du SCOT. Sans vouloir multiplier les exemples, il faut également observer que l'analyse de l'état initial a été complétée pour prendre en compte les observations émises par l'État sur la « richesse du patrimoine archéologique » ou encore sur le « patrimoine non protégé » (parcs et jardins remarquables, le patrimoine du 20 siècle, le patrimoine industriel), sans toutefois comporter le degré de précision demandé par les services de l'État.

Les remarques ainsi formulées par les services de l'État n'ont pas toutefois été toutes reprises dans le document approuvé. S'agissant de la gestion de l'eau, par exemple, le DOG n'a pas véritablement été complété pour tenir compte des observations formulées par l'État⁹. De même, s'agissant de la protection des zones humides et du mitage, le DOG final, contrairement aux observations de l'État ne contient aucun objectif chiffré.

⁹ Cf. infra, avis du préfet sur le SCOT.

2) *Avis de Monsieur le Préfet de Loire Atlantique rendu au titre de l'article L. 122-8 du code de l'urbanisme (12 pages et 6 pages d'annexe).*

L'avis porte, d'une part, sur les dispositions générales du SCOT et, d'autre part, sur les différents documents du schéma (en particulier PADD et DOG, même s'il est parfois fait référence au diagnostic ou à l'étude environnementale).

S'agissant des dispositions générales du SCOT, l'avis vérifie que le SCOT est en cohérence avec la DTA estuaire de la Loire. Il constate que le schéma respecte bien les orientations de ce texte et marque des avancées significatives en ce qui concerne la structuration et l'organisation du territoire.

L'avis souligne néanmoins que le PADD aurait gagné à s'approprier davantage certains enjeux du SDAGE et ceux liés à l'application de la directive cadre sur l'eau. Il souligne également que les indicateurs de référence figurant dans le DOG auraient mérité d'être plus détaillés. Ce point est relativement bref.

Quant aux appréciations sur le contenu du schéma, celles-ci sont bien plus détaillées. Ici, l'avis reprend point par point, parfois en réitérant les critiques émises dans l'avis émis sur l'étude environnementale, le contenu du DOG et analyse parallèlement le PADD.

Les services de l'État, après avoir approuvé la plupart des choix du SCOT et souligné l'avancée de ce document pour l'organisation de l'espace, la lutte contre l'étalement urbain ou la mixité sociale, fait un certain nombre de recommandations ou de critiques pour améliorer le contenu de ce document.

D'une manière générale, les services de l'État reprochent au projet de SCOT de ne pas avoir été assez précis sur un certain nombre de points, en particulier sur la protection des espaces naturels et sur la préservation du patrimoine culturel, ainsi que sur « l'amélioration et la gestion des eaux usées » avec le souci, derrière ces dernières recommandations, d'appliquer la directive cadre sur l'eau. Ils reprochent notamment au SCOT de ne pas contenir suffisamment de dispositions prescriptives en vue de la préservation de l'environnement.

Ainsi, par exemple, il est tout d'abord reproché au projet de schéma d'être bien trop imprécis sur la délimitation des zones humides et sur les mesures nécessaires à la sauvegarde de ces espaces, le SCOT ne contenant sur ces points ni objectif précis, ni prescriptions précises opposables au PLU. Autrement dit, il est reproché au schéma de n'être pas assez contraignant. Ces mêmes critiques ont également été faites à propos de la protection de la biodiversité, les services de l'État ayant fait valoir qu'une cartographie définisse les orientations contenues en la matière dans le DOG. Cette remarque ne sera pas vraiment prise en compte, sauf peut-être pour le réseau Natura 2000.

Ensuite, dans le même sens, il est également reproché au PADD et au DOG de ne contenir que des orientations générales en ce qui concerne la protection et la gestion du patrimoine historique de la métropole (notamment archéologique et industriel) et de renvoyer à des documents d'urbanisme inférieurs le soin d'identifier et de protéger les richesses patrimoniales et culturelles locales. La critique est ici acérée.

Enfin, il est également reproché au SCOT de ne pas prendre suffisamment en compte les dispositions de la loi littoral (capacité d'accueil, urbanisme limité dans les espaces proches du rivage, espaces remarquables du littoral). Sans multiplier les exemples, il est ainsi fait grief au document de ne pas avoir délimité les espaces remarquables dans les communes estuariennes, ou encore de ne donner aucune précision spatiale, quantitative ou qualitative des extensions qui pourraient être accueillies dans les espaces proches du rivage. En réalité le SCOT renvoie aux schémas de secteur le soin de procéder à cette délimitation, sauf en ce

qui concerne les espaces proches du rivage qui ont été effectivement délimités par le schéma.

Dans un autre registre, il a également été reproché au SCOT de ne pas retenir une politique plus volontariste en matière de logements sociaux, alors que pourtant le document semblait avoir fait quelques avancées en la matière. Sur ce point, le document n'évoluera pas.

In fine, les recommandations figurant dans l'avis de l'État n'ont pas eu ici, selon nous, un impact significatif sur le contenu même du SCOT. En d'autres termes, elles n'ont pas toujours été suivies à la lettre, les auteurs du SCOT estimant, sans doute, qu'ils étaient déjà allés assez loin dans la précision du document. La possibilité de recourir à des schémas de secteur a très certainement permis d'appuyer ce choix.

On prendra quelques exemples pour étayer ce constat, c'est-à-dire pour montrer les limites de la portée de l'avis des services de l'État ou, dit autrement, de la faible incidence de celui-ci sur le contenu même du SCOT.

Le premier est tiré de la loi littoral et porte sur la notion de capacité d'accueil.

Rappelons qu'au cours de l'élaboration du SCOT, il a existé un désaccord entre les services en charge de ce document et les services de l'État sur la manière dont la notion de capacité d'accueil des communes littorales devait être appréhendée (L. 146-2 du Code de l'urbanisme).

Les premiers ont apparemment assimilé la capacité d'accueil à la capacité de développement. Partant du constat que les statistiques prévoient 130 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2020, les services en charge du SCOT en ont tiré pour conséquences, dans le projet de SCOT arrêté, que ce document devait prévoir les équipements et les aménagements nécessaires à l'accueil de cette extension démographique, sans approfondir suffisamment, selon les services déconcentrés, les impacts environnementaux ou sociaux que ce développement implique.

Les services de l'État préconisaient, quant à eux, une approche plus fine de la notion de capacité d'accueil, celle-ci devant, d'après eux, être considérée comme « un processus itératif entre les facteurs limitant et les objectifs de développement ». Autrement dit, selon ces services, il est ici nécessaire d'exposer d'abord quel développement le territoire est apte à supporter pour, ensuite, démontrer que les objectifs de développement arrêtés par choix politiques restent en deçà du possible précédemment défini.

Au final, cette interprétation de la capacité d'accueil, qui figurait dans l'avis du préfet – ce dernier demandant aux auteurs du SCOT de respecter ce mode de lecture de la notion – n'a pas été totalement prise en considération dans le SCOT approuvé. Certes la rédaction du DOG a été, sur ce point, quelque peu modifiée, celle-ci faisant valoir que la capacité d'accueil est fortement présente dans le SCOT et qu'elle a été évaluée en fonction des objectifs de protection des espaces naturels, agricoles en quantité et qualité, c'est-à-dire à partir du principe traditionnel d'équilibre entre aménagement et protection de l'environnement.

Il n'en demeure pas moins qu'on reste très largement dans la logique de la définition prévue dans le SCOT arrêté laquelle se basait surtout sur le développement envisagé pour, ensuite, définir les aménagements permettant de limiter les impacts négatifs de ce développement. Cette approche aboutit plus, selon nous, à définir la capacité de développement d'un territoire que sa capacité d'accueil. Le raisonnement suivi part en effet du postulat que la population et les activités économiques vont se développer dans les communes littorales du SCOT et qu'il convient, par conséquent, d'accompagner ce développement pour que celui-

ci soit le moins préjudiciable possible à l'environnement. Or il n'est pas du tout certain que ce soit cette approche la plus pertinente, celle-ci entraînant une certaine confusion entre capacité d'accueil et capacité de développement.

In fine, cette interprétation de la capacité d'accueil n'a pas été prise en considération dans le SCOT approuvé, ce dernier ayant, en quelque sorte suivi un raisonnement inverse en se basant sur le développement envisagé pour, ensuite, définir les aménagements permettant de limiter les impacts négatifs de ce développement.

Ces discussions autour d'une notion censée rendre la communication possible entre les différents acteurs témoignent, en creux, des tensions fortes qu'il existe ici entre, d'une part, le développement économique et social d'un espace et, d'autre part, la protection de l'environnement au sens large (protection des milieux écologiques, lutte contre les pollutions), tout en révélant comment s'ajustent les différents types d'intérêts qui s'affrontent sur de tels enjeux. Elle montre aussi les divergences d'interprétation que suscite aujourd'hui cette notion de capacité d'accueil.

L'autre exemple concerne la protection de l'eau. Soucieux de mettre en œuvre les orientations contenues dans la directive cadre sur l'eau, les services de l'État recommandait de compléter les objectifs relatifs à la gestion des eaux pluviales par d'autres mesures ou encore de prévoir certaines orientations visant à « l'amélioration de la gestion des eaux usées ». Il était notamment demandé que le SCOT prévoit la résorption de situation de non-conformité à la directive cadre sur l'eau, certaines stations d'épuration dans le territoire du SCOT ne respectant pas la réglementation et les objectifs fixés par le texte européen. Ces recommandations n'ont pas été reprises dans le DOG.

Enfin, pour prendre un dernier exemple, l'avis du préfet demandait aux auteurs du SCOT de « retenir une politique plus volontariste » dans le DOG quant à la part de logements locatifs sociaux à édifier. Ces observations n'ont pas été retenues dans le DOG approuvé.

- Les personnes publiques associées

quelles personnes avaient, pour ce schéma, un titre à être associées ? des modalités pratiques ont-elles été retenues pour leur association ?

des présidents de personne associées ont-ils demandé à être entendus ?

quelle a été la réalité de l'intervention de la personne associée ?

l'avis rendu sur le projet de schéma et les suites données par l'établissement public du schéma

On peut ici citer le parc naturel de Brière. Celui-ci a été amené à donner un avis sur le SCOT. En revanche, il n'y a pas eu de modalités pratiques d'association. Le parc a été entendu au cours de l'élaboration.

Il en va de même des chambres consulaires qui, avant de formuler un avis sur le projet arrêté, ont eu l'occasion de s'exprimer à plusieurs reprises sur le projet de SCOT. Cette participation des chambres consulaires n'a pas été formalisée. Elles ont également pu faire valoir leur point de vue au cours des débats au sein des conseils de développement, ou encore au cours de l'enquête publique.

- Les communes et les EPCI membres de l'établissement public du schéma ¹⁰

¹⁰ Pour davantage de précisions sur cette question, cf. supra les développements consacrés au "pilote de la mise au point du schéma".

ces communes et EPCI ont-ils été « associés » à la mise au point du schéma ? suivant quelles modalités ? quelle a été la réalité de leur intervention ?

ont-ils usé de la possibilité d'exiger des modifications en application de l'article L. 122-9 C. urb. , quelle suite y a été donnée ? ont-ils seulement menacé d'user de cette possibilité ?

l'avis rendu sur le projet et les suites données par l'établissement public du schéma

Les communes et les EPCI ont été "plus" qu'associés au processus d'élaboration du SCOT. Ce sont, en effet, les représentants élus des communes et des EPCI intéressés par le SCOT qui ont élaboré ce document avec le concours de deux agences d'urbanisme et des services techniques des EPCI membres du syndicat mixte ¹¹.

Pour renforcer le rôle des communes et des EPCI, il a ainsi été décidé de ne pas nommer un directeur du SCOT, mais plutôt une équipe de direction composée des directeurs des cinq intercommunalités. Cette direction collégiale du SCOT a permis aux petites intercommunalités de se sentir davantage associé au processus, celle-ci bénéficiant d'une présidence bien qu'ayant un poids démographique et économique plus limité que les deux grandes agglomérations.

Ensuite, pour mener à bien ce travail d'élaboration du SCOT avec les communes et les EPCI membres de l'établissement public du schéma une structure spécifique a été créée pour permettre effectivement à ces personnes publiques de suivre la fabrication de ce document : le *comité de pilotage politique*. Ce comité, qui a réuni 23 élus locaux des intercommunalités, a été chargé d'assurer le pilotage du processus. À ce titre, il a notamment fait un certain nombre de propositions, analysé les différentes études réalisées et suivi l'avancement du processus.

Plus précisément, le comité de pilotage politique a permis la création de cinq commissions thématiques, chacune étant présidée par l'un des présidents élus des cinq intercommunalités. Ces commissions ont été chargées et de réfléchir respectivement sur : les grands projets (M. Rimbert), les déplacements (M. Le Gall), le développement économique (M. Lambert), la démographie et l'habitat (M. Goazé), l'environnement et l'agriculture (M. Mazière).

Comme il l'a été dit précédemment, une charte a également été élaborée pour cadrer la participation des collectivités locales au processus SCOT ¹².

Cette méthode d'association a permis aux collectivités locales de participer effectivement à l'élaboration du schéma.

À notre connaissance les communes n'ont pas usé de la possibilité d'exiger des modifications en application de l'article L. 122-9 du code de l'urbanisme. Certes, il y a eu des divergences sur le contenu du projet de SCOT. Mais ces conflits ont été résolus par d'autres biais que celui de l'article L. 122-9.

- Les autres intervenants , pour avis, prévus par les textes

quels étaient, pour ce scot, les intervenants dont l'avis était requis ?

avis et suite donnée

la chambre d'agriculture, l'INAO et le centre régional de la propriété forestière ont-ils été consultés parce que le projet prévoit une réduction des espaces agricoles ou forestiers ?

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

En l'occurrence étaient requis les avis :

- de la chambre de commerce et d'industrie de Nantes et de Saint-Nazaire (3 pages) ;
- de la chambre d'agriculture au titre de l'article L. 112-3 du code rural (8 pages) ;
- de la chambre d'agriculture au titre de l'article L. 122-8 du code de l'urbanisme (9 pages) ;
- de la chambre des métiers et de l'artisanat (3 pages) ;
- du parc naturel de Brière (13 pages et une carte)
- Avis des SCOT et EPCI voisins :
 - ◆ Cap Atlantique (11 pages)
 - ◆ Scot du pays de Retz (2 pages)
 - ◆ Communauté de communes du Pays d'Ancenis (4 pages)
 - ◆ Communauté de communes Cœur Pays de Retz (3 pages)
 - ◆ Communauté de communes de la Région de Nozay (2 pages)
 - ◆ Communauté de communes de Grand Lieu (1 page)

Contenu des avis.

1) Chambre de commerce

Cet avis exprime les réserves de la chambre de commerce sur le contenu du DOG (cet établissement ayant, en revanche, approuvé sans réserve le diagnostic et le PADD).

L'avis estime que le DOG ne reprend pas suffisamment les objectifs figurant dans le PADD. Il est principalement reproché au DOG de ne pas affirmer suffisamment une ambition pour le territoire de la métropole. À partir de là l'avis décline toute une série de critiques à l'égard du SCOT tenant à l'accès interne et externe à la métropole ou encore à l'insuffisance des conditions permettant d'assurer le développement des activités industrielles et économiques ou encore l'équilibre entre les différentes activités.

2) Chambre des métiers et de l'artisanat

Après avoir souligné les avancées du document, l'avis met en exergue les limites du périmètre du SCOT et la nécessité de nouer des liens avec les autres SCOT pour rechercher une cohérence territoriale avec les projets de développement voisins. En réalité, ce dernier est déjà prévu par le DOG.

L'avis demande également que les orientations du schéma de développement commercial soit reprises et déclinées dans le SCOT et propose, en ce sens, une reformulation de la partie 6.2.5. du DOG. Ces propositions seront en partie reprise.

3) Parc naturel de Brière

L'avis mentionne la qualité du document tout en soulignant que les institutions du PNR partagent la majeure partie des objectifs qui sont inscrits dans le projet de SCOT (maîtrise de la consommation d'espace, lutte contre l'étalement urbain, protection des paysages, valorisation des cours d'eau, les préoccupations autour du cycle de l'eau...).

Cet avis regrette néanmoins que le SCOT ne soit pas plus précis. On retrouve ici les critiques qui ont été faites par les services de l'État. Le PNR estime que sur certains points – déchets, eau, patrimoine naturel, agriculture, urbanisme, paysage – le SCOT devrait comporter davantage de précisions afin que ces différents éléments « soient pleinement pris en compte dans les documents de rang inférieur et dans les futurs projets d'aménagements ». On voit donc une nouvelle fois que pour certains acteurs le SCOT devrait être un document plus contraignant, un document de nature à "cadrer" la planification locale.

L'avis souligne aussi un certain nombre de contradictions dans le SCOT notamment sur la protection de l'eau. Par exemple, le développement envisagé est-il véritablement de nature à améliorer la situation actuelle ?

Le DOG est aussi critiqué en ce sens qu'il délimite les espaces d'intérêt exceptionnel et des paysages à fort intérêt paysager à partir des zones N ou ND (POS) en cours de validité ou à l'arrêté du SCOT, alors que les anciens documents n'avaient pas systématiquement intégré ces espaces exceptionnels en zone N.

Il sera tenu compte de cette critique, qui avait été aussi incidemment formulée par les services de l'État, puisque le SCOT approuvé supprime le mode de délimitation initialement retenu et décide, tout en réduisant la liste des espaces méritant protection, que les espaces listés sont délimités cartographiquement par le SCOT. Cette avancée a néanmoins conduit les auteurs du SCOT à réduire le champ géographique des protections, certains espaces ne figurant plus dans la liste initialement prévue.

les associations agréées se sont-elles manifestées ?

Les associations agréées ou non se sont effectivement manifestées pendant l'élaboration du SCOT. Elles ont notamment insisté pour que davantage de terres agricoles soient protégées¹³. Ces terres agricoles sont souvent situées en zone humide et sont souvent exploitées de manière extensive.

- Les intervenants dans le processus de l'élaboration du schéma **non envisagés par le code**¹⁴

qui, pourquoi, à l'initiative de qui ?

quelles modalités ? quelle portée de l'intervention (si elle peut être mesurée)

quel usage a fait le président de l'établissement public de la possibilité prévue par la loi de « recueillir l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement, y compris des collectivités territoriales des États limitrophes » (L.122-7 C. urb.) ?

Au-delà de ces trois structures, le syndicat mixte en charge du SCOT a également fait appel à des structures informelles *ad hoc* – les *Conseils de développement* – afin de renforcer la participation des personnes intéressées à l'élaboration de ce document. Pour réussir le pari SCOT, le syndicat mixte s'est donc aussi appuyé sur la participation la plus large possible des représentants de la société civile parmi lesquels figurent notamment les acteurs associatifs, économiques, culturels et sociaux de la métropole¹⁵. Ces acteurs réunis dans les

¹³ Cf. supra.

¹⁴ Il a déjà été répondu à cette question dans la partie consacrée au pilotage de l'élaboration du SCOT. Nous reprendrons donc ici les développements précédents.

¹⁵ Sont notamment représentés dans les conseils de développement : les chambres consulaires, les associations de protection de l'environnement, les associations caritatives, les grandes écoles, l'Université, les syndicats...

conseils de développement de Nantes métropole, de la CARENE, puis d'Erdre et Gesvres et Loire et Sillon ont pu ainsi, dans une certaine mesure, formuler un ensemble de propositions et éclairer les réflexions.

En outre, le DOG du scot précise que ce dialogue avec les conseils de développement devra se poursuivre pendant la durée de mise en œuvre du schéma ¹⁶.

Ce processus de réflexion et d'association a, enfin, été étendu au-delà du périmètre du SCOT de la métropole, car les personnes en charge de ce document ont aussi essayé d'associer à leur réflexion d'autres acteurs extérieurs à l'occasion de deux conférences métropolitaines sur les thèmes : « quelle métropole voulons-nous ? » en 2006 et « quels projets pour la métropole ? » en 2007. Cette démarche est aussi intéressante pour son effet d'entraînement de la démarche SCOT sur les intercommunalités voisines du schéma.

Notons encore que le syndicat mixte a aussi engagé le dialogue avec les cinq scot voisins, ainsi que l'indique le § 10.3. du DOG, au motif que les bassins de vie de la métropole ne s'arrêtent pas aux limites géographiques du scot de la métropole Nantes Saint-Nazaire. Il est enfin prévu que ce dialogue se poursuive « pour la mise en place de chantiers thématiques communs de réflexion et d'observation (§ 10.3.).

D. Le schéma de cohérence territoriale et le public

- la concertation

quelles modalités retenues ?

comment la concertation s'est-elle déroulée ? qui est principalement intervenu ? pourquoi ?

quel bilan a été établi par le président de l'établissement public du scot ?

quelle suite a été donnée au bilan de la concertation ?

- l'enquête publique

date ? durée ? un commissaire ou une commission d'enquête ? modalités d'organisation ? quel usage le commissaire ou la commission a fait de ses prérogatives (organisation d'un débat, communication de pièces), qui est intervenu pendant l'enquête et pourquoi ? quel bilan le commissaire a-t-il tiré ? quel a été son avis sur le projet de schéma ?

- la communication sur le projet de schéma

l'établissement public a-t-il cherché à communiquer sur le projet de schéma ? par quel(s) vecteur(s) ? quels moyens ont été mobilisés pour cette communication ?

le projet de schéma a-t-il donné lieu à des communications dans la presse de la part des partenaires de l'élaboration (prise en position rendue publique...)

les médias locaux ont-ils accordé une place à l'élaboration du schéma ?

¹⁶ § 10.3.

Concertation

Organisation

Conformément aux dispositions de l'article L. 300-2 C.Urb. la délibération du 8 décembre 2003 :

- comporte un exposé classique mais délibérément volontariste (en 9 points) des objectifs de la concertation : (une organisation en amont du projet, permettant une large information, une connaissance des aspirations de la population, sa sensibilisation aux enjeux du territoire, une communication facilitant l'expression des idées et des points de vue, la participation de la population à la prise de décision, la volonté de recueillir les avis de tous ceux qui souhaitent apporter leur contribution à l'élaboration du SCOT, favoriser l'appropriation du projet par les acteurs de la métropole, arrêter à terme les options essentielles du projet).
- Identifie les trois étapes du processus de concertation qui correspondent aux trois phases de l'élaboration du projet : état des lieux et formulation du diagnostic, élaboration du PADD, rédaction du document stratégique). Pour chacune de ces phases ce sont les mêmes modalités qui sont mises en œuvre : communication par voie de presse, réunions publiques dont au moins une sur le territoire de chaque EPCI, exposition publique, saisine des conseils de développement, recueil d'avis avec un registre ouvert ans chaque commune et au siège de chaque intercommunalité. La délibération renvoie expressément aux dispositions relatives aux associations locales d'usagers ainsi qu'aux associations agréées qui seront consultées « à leur demande » pour l'élaboration du SCOT.

Concrètement la concertation s'est déroulée de novembre 2004 à juin 2006, sur un même modèle, et de la façon suivante :

- **formulation du diagnostic**

information par voie de presse

5 réunions publiques

1 exposition publique itinérante

Saisine pour avis des conseils de développement de Nantes et St Nazaire (contributions écrites)

Mise à disposition du document auprès du public dans chaque commune et au siège de l'intercommunalité avec un registre d'observations.

- **élaboration du projet de PADD**

Information par voie de presse

5 réunions publiques

1 exposition publique itinérante

Contributions écrites des conseils de développement

Mise à disposition du public (avec le diagnostic) dans chaque commune et au siège de l'intercommunalité, avec un registre d'observations.

- **rédaction du document stratégique**

Information par voie de presse

5 réunions publiques

Saisine des conseils de développement pour recueillir leurs contributions écrites

Le dossier de présentation du SCOT est mis à la disposition du public avec un registre d'observations.

Bilan de la concertation

Caractéristiques des observations

- Des observations/oppositions à un élément connu du projet

Opposition à un projet d'aéroport (Notre Dame des Landes)

Dans l'argumentation, contradiction entre le projet et la préservation de l'agriculture et de l'environnement.

- Des questionnements plus généraux, rarement en rapport direct avec le projet de SCOT

Articulation des documents généraux entre eux : DTA, schémas de secteur, PLU

Responsabilité des différents acteurs

Nécessité d'accueillir de nouveaux habitants

Financement des projets inscrits dans le SCOT (qui ne relève pas du syndicat mixte)

- Observations sur des thématiques particulières

Le foncier, sa maîtrise et ses enjeux

Le logement social

Le développement des transports collectifs et l'aménagement autour des gares

Le renforcement et la sécurisation des déplacements « doux » (notamment à vélo)

La protection paysagère des berges et du patrimoine historique

Synthèse du bilan par le syndicat mixte (très positive)

- Très large information/sensibilisation des acteurs sur tout le territoire du SCOT
- Le nombre des personnes ayant assisté aux réunions est évalué à 1500 environ. Plusieurs dizaines de remarques ont été formulées sur les registres et une dizaine sur le site internet du syndicat mixte.
- Fréquentation du site internet : environ 300 à 600 visiteurs par mois

Remarques

- Organisation incontestablement sincère et complète de l'information
- Relative impasse sur la consultation des mouvements associatifs locaux (une seule association agréée identifiée qui n'a pas demandé à être consultée). Les associations se sont cependant manifestées activement à l'occasion des réunions publiques, ce qui est un moment moins favorable à la prise en compte de leur position.
- Forte implication des élus et du personnel du syndicat avec un sentiment de lassitude devant le nombre et la fréquence des réunions dans un calendrier relativement « serré ».
- Appréciation plus nuancée de la « participation » de la population par sa seule présence aux réunions publiques. Même chose pour le nombre plutôt faible d'observations, dont le rapport signale par ailleurs qu'elles n'étaient pas nécessairement en rapport avec le SCOT.
- L'utilisation d'internet a été freinée par le fait que les réponses aux questions pouvaient difficilement être apportées dans un délai pertinent (estimé à 48 H).
- Sentiment très fort d'une participation/information très complète, mais essentiellement descendante et fortement captée par les techniciens et les élus.

Enquête publique

Elle s'est déroulée du 13 novembre au 15 décembre 2006.

- Les registres étaient disponibles dans chaque mairie du périmètre du SCOT
- 22 permanences ont été tenues par la commission d'enquête (pour 57 les communes concernées)
- 564 observations et courriers ont été faites, dont 472 au seul titre de l'opposition au projet de centre de stockage des déchets ultimes de Donges
- Elle a été suivie d'une consultation des personnes publiques associées du 21 juillet au 25 octobre 2007.

Le long rapport de la commission d'enquête fait état de trois séries d'observations générales dont la pertinence ne peut guère être discutée:

- le projet de SCOT de la métropole n'a pas motivé le grand public et en fournit l'explication suivante : « Les habitants du territoire n'en ressentent pas directement l'importance ni les enjeux. Les principes et les orientations présentés dans ce document (...) sont de portée trop générale, trop abstraite, sur une échelle de temps trop longue pour une analyse individuelle ».
- le nombre important de remarques « est seulement lié à des oppositions à la localisation du projet de CSDU sur la commune de Donges ou encore contre le projet d'aéroport de Notre Dame des Landes où dans les deux cas, des biens privés et des intérêts environnementaux sont concernés ».

- des conflits d'intérêts apparaissent cependant entre deux catégories d'acteurs. Ceux qui veulent utiliser l'enquête « pour appuyer leurs volontés d'organisation du développement économique et leurs soucis de voir le SCOT confirmer les grands équipements publics en projet. Les autres voudraient préserver la pérennité des exploitations agricoles et l'environnement naturel ».

Les conclusions comportent une réserve, deux recommandations et des observations.

- La réserve, pour importante qu'elle soit pour ses conséquences pratiques est seulement cartographique. Il s'agit de modifier l'échelle de la carte de localisation des espaces naturels à protéger au moins au 1/125 000 ème (alors qu'elle est seulement au 1/250 000 ème, et donc trop imprécise), de façon à avoir une vision très précise des espaces protégés par le SCOT.
- La première recommandation est également cartographique et répond pour l'essentiel à des demandes des milieux professionnels : insérer une carte de localisation des gisements miniers et des sites en exploitation tels que recensés par le schéma départemental des carrières de façon à ce que le SCOT « puisse assurer la pérennité des activités extractrices ». C'est la même préoccupation qui a conduit à l'insertion d'une carte « de situation de hiérarchisation des zones d'activité » qui permet d'identifier, en la comparant à la carte économie du PADD, « les projets de zones d'activités et leur hiérarchie prévus par le SCOT »
- La seconde concerne le souhait de voir insérer de véritables prescriptions dans le SCOT sur deux points. Des seuils de densité en logement par hectares pour lutter contre l'étalement urbain et favoriser la densification . Afficher plus clairement l'objectif de préservation des eaux superficielles.
- Les autres observations de la commission d'enquête correspondent à des demandes déjà formulées par les différentes personnes publiques associées dans leurs avis.

Prise en compte des réserves, recommandations et observations.

Le rapport établi par le comité syndical précise la procédure suivie et ses limites :

- les élus animateurs se sont réunis à 6 reprises pour analyser à la fois les avis des personnes publiques associées et les conclusions de la commission d'enquête pour amender ou non le projet de SCOT arrêté. Ces propositions de modifications ont été présentées au bureau du syndicat mixte le 5 février 2007, discutées dans les instances de chaque intercommunalité, puis validées par le bureau du 8 mars 2007.
- Il rappelle aux élus que les modifications apportées au document doivent tenir compte de quatre préoccupations : pas remettre en cause la stratégie adoptée et les équilibres internes du SCOT, assurer la sécurité juridique du document, répondre « dans la mesure du possible aux demandes politiques des PPA », enfin ne pas modifier substantiellement le document.

Remarques

- Pas mal de confusion dans le public lié au fait que plusieurs enquêtes publiques se déroulaient en même temps, notamment l'enquête sur le projet controversé d'aéroport de Notre Dame des Landes.
- L'enquête a très peu mobilisé la population. Si l'on exclut les observations sur les deux projets contestés (CSDU de Donges et aéroport précité), seules 92 observations ont été faites sur l'ensemble des registres (pour un territoire de 57 communes et une population de près de 800 000 habitants).
- Une seule association agréée a été identifiée sur le territoire du SCOT. Elle n'a pas demandé à être consultée et le syndicat mixte n'a fait aucune démarche dans sa direction.
- Les observations recueillies au cours de l'enquête publique sont assez largement redondantes par rapport à celles déjà formulées à l'occasion de la concertation.
- D'une façon générale l'impression se dégage que les avis des personnes publiques associées, qui ont été analysés en même temps que le rapport et les conclusions de la commission d'enquête, ont pesé plus dans le processus de prise en compte dans le document approuvé que ces dernières (à l'exception, il est vrai de la réserve sur la cartographie des espaces naturels et paysagers à protéger).

III. Le contenu du schéma de cohérence territoriale

A. La structure générale du dossier

Le dossier comprend toutes les pièces exigées par le code (C. urb., art. R. 122-1).

1) Un rapport de présentation

- Diagnostic (2004)
- Articulation du schéma avec les autres documents (non daté)
- État initial de l'environnement (2006)
- Évaluation environnementale du projet de SCOT (2006)
- Résumé non technique (2006)
- Les phases de réalisation (ce point est traité non pas dans le rapport de présentation mais dans le document d'orientations générales)

2) Un projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

3) Un document d'orientations générales

Le Dossier est très volumineux, ce qui ne facilite pas, selon nous, sa lisibilité.

Quel est le volume respectif de chacune des pièces ?

- 1) Rapport de présentation
 - Diagnostic (80 pages) ;
 - Articulation du schéma avec les autres documents (4 pages) ;
 - État initial de l'environnement (150 pages) ;
 - Évaluation environnementale du projet de SCOT (29 pages)
 - Résumé non technique (11 pages)
- 2) Projet d'aménagement et de développement durable (46 pages)
- 3) Document d'orientations générales (35 pages)

les pièces sont-elles bien en cohérence de manière telle que rapport de présentation, PADD et document d'orientations générales s'emboîtent à la manière de poupées gigognes ?

Le dossier paraît en bonne cohérence.

Dans le document approuvé, le rapport de présentation est bien distingué des autres pièces du dossier (PADD, DOG).

En revanche, le rapport de présentation est loin de suivre à la lettre l'ordre des rubriques prévues par le code de l'urbanisme ce qui, selon nous, nuit à la lisibilité du document. Par exemple dans le rapport de présentation l'analyse de l'état initial figure après l'analyse des incidences notables prévisibles sur l'environnement et après l'explication des choix retenus pour établir le PADD et le DOG au regard des objectifs de protection de l'environnement. Ce choix nous paraît peu cohérent, même si figurent dans ces différents documents les pièces exigées par les textes.

Voici l'ordre qui a été retenu pour la partie intitulée « évaluation environnementale » :

- Évaluation environnementale
- préambule
- incidences prévisibles sur l'environnement
- prise en compte du réseau Natura 2000
- Explication des choix retenus pour établir le PADD et le DOG au regard des incidences sur la protection de l'environnement
- Mesures d'accompagnement envisagées par le SCOT
- articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement
- résumé non technique
- le cadre de l'évaluation environnementale
- l'analyse de l'état initial de l'environnement
- l'évaluation environnementale du SCOT.

Notons que les auteurs du SCOT ont ici souligné la difficulté d'analyser les incidences du scot sur l'environnement, en précisant que ce document se prête mal à une telle analyse. S'agissant des mesures compensatoires, couramment utilisées dans les études d'impact d'ouvrages, il a été ainsi dit que l'analyse de ces mesures « est moins appropriée pour des documents d'urbanisme qui sont conçus par des équipes pluridisciplinaires, en capacité d'intégrer la dimension environnementale à tous les stades et dans tous les volets du projet sans qu'il y ait lieu de traiter de façon spécifiques les mesures compensatoires ». Pour nier l'intérêt et le sens de définir d'une manière spécifique lesdites mesures, il a également été avancé qu'elles "irriguent la totalité du document" et que, en tout état de cause, les opérations d'aménagement prévues ou autorisées par le SCOT « devront faire l'objet d'études d'impact qui définiront dans chaque cas les mesures compensatoires appliquées à des localisations géographiques précises, ce que ne permet pas le SCOT ».

Ces critiques qui ont été formulées dans l'étude environnementale du projet arrêté n'empêcheront pas les auteurs du scot d'affiner ce point.

Le dossier comporte-t-il des pièces que ne mentionne pas le code ? notamment contient-il une carte générale des sols séparée du document d'orientations générales ?

Non le dossier ne comporte pas d'autres pièces.

Remarques générales

- Le document est peu formaliste. Si le SCOT comprend bien les trois grandes parties que doit comporter le rapport de présentation, les différents points abordés dans ces trois parties respectent rarement l'ordre indiqué par le code de l'urbanisme.
- Le contenu légal du SCOT conduit les auteurs de ce document à faire de nombreuses répétitions. En d'autres mots, cette configuration légale aboutit en pratique à des redondances trop importantes.
- Au-delà des pièces légales que doit comporter le schéma, il y a aussi dans ce document une fonction d'affichage politique : volonté de faire de la métropole un grand centre européen.

B. Le rapport de présentation

Pour chacun des points envisagés par l'article R. 122-2 C. urb., il convient de mesurer comment le rapport de présentation les renseigne.

Attention, le contenu du rapport de présentation a été revu par un décret du 27 mai 2005 pour prendre en compte les exigences de la directive européenne plans-programmes du 27 juin 2001, transposée par l'ordonnance du 1^{er} juin 2004. Ci-dessous sont citées les exigences résultant du décret du 27 mai 2005. L'examen de leur prise en compte revêt un très grand intérêt, comme vous vous en doutez : notre recherche va permettre de procéder à ce qui sera la première observation de la pratique de l'évaluation environnementale.

1) schémas soumis à l'article R. 122-2 dans sa rédaction issue du décret du 27 mai 2005

1° « Expose le diagnostic prévu à l'article L. 122-1 », à savoir « au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services »

Deux observations sur le contenu du diagnostic.

1.-1. Le diagnostic du SCOT Métropole Nantes Saint-Nazaire paraît complet au regard des exigences de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme.

Tous les "items" ont été mentionnés avec une certaine précision dans le diagnostic, même si l'ordre dans lesquels ils sont présentés est loin d'être celui de l'article L. 122-1.

Le contenu de ce document peut être présenté autour de deux grands axes.

Tout d'abord, il réalise en quelque sorte un "bilan" du territoire. Il montre que la métropole a connu au cours de ces dernières décennies une dynamique de développement démographique et économique qui a profité à l'ensemble du territoire (avec cependant des nuances selon les secteurs). Pour cela, il s'appuie sur des études démographiques et économiques dont les résultats apparaissent dans le diagnostic. Dans le même temps, ce document laisse entrevoir que les dynamiques observées ont accentué un certain nombre de déséquilibres territoriaux – transport, artificialisation des sols... – qu'il convient de prendre en compte.

Ensuite, à partir de ce bilan et des prévisions économiques et démographiques, le diagnostic expose les besoins en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Ici, l'objectif recherché par les auteurs du SCOT est de développer le territoire sur lequel ce document va s'appliquer, afin de pérenniser et de renforcer les facteurs d'attractivité actuels et futurs de la métropole. Il s'agit concomitamment de renforcer un positionnement européen encore fragile. À cet effet, le document préconise de maintenir les grands équilibres du territoire, de faire de l'environnement et du cadre de vie un facteur de développement, et de relever un certain nombre de défis notamment pour remédier aux dysfonctionnements mis en avant par les groupes de travail. Il s'agit ici :

- de développer les solidarités et la mixité sociale ;
- d'assurer l'accueil et l'équilibre des activités sur le territoire ;
- d'assurer la mobilité, favoriser les alternatives aux déplacements routiers ;
- faciliter les parcours résidentiels ;
- maîtriser l'urbanisation et de gérer l'urbanisation ;
- de limiter la consommation d'espace pour l'urbanisation.

1-2. Le diagnostic prend également en compte de manière détaillée les besoins répertoriés en matière d'agriculture.

Avant même l'adoption de l'article 36 de la loi du 5 janvier 2006 qui, désormais, impose aux auteurs du SCOT de répertorier ces besoins, le diagnostic avait ici déjà pris en compte cet élément clé du SCOT, pour autant que les zones agricoles couvrent près de 80 % du territoire métropolitain et que les activités agricoles y occupent une large place. L'espace agricole et naturel est qualifié d'enjeu majeur du SCOT dans le diagnostic.

On retrouve ici une idée transversale du SCOT : ce dernier doit avoir un rôle important à jouer pour juguler l'étalement urbain et la fragilisation du territoire agricole (comment éviter la consommation d'espace pour l'urbanisation, éviter l'éparpillement urbain, favoriser le renouvellement urbain).

2° Décrit l'articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération

Documents intéressés par le Schéma (compatibilité) :

- Directive territoriale de la métropole Nantes Saint-Nazaire ;
- Charte du parc naturel de Brière ;
- SDAGE du bassin Loire Bretagne ;
- SAGE Grand Lieu ;
- SAGE Nantaise ;
- SAGE Vilaine ;
- SAGE Estuaire de la Loire.
- Plan d'exposition aux bruits de l'aéroport de Nantes Atlantiques
- Plan d'exposition aux bruits de l'aéroport Saint-Nazaire-Montoir.
- Nota. Le SCOT mentionne également le futur plan d'exposition aux bruits relatif au projet d'aéroport de Notre Dame des Landes, en définissant des règles d'inconstructibilité dans les futures zones B et C de ce plan.

Documents intéressés par le Schéma (prise en considération) :

- les différents projets d'intérêt général prévus sur le territoire du SCOT (voirie routière) ;
- aéroport de Notre Dames des Landes ;
- un projet d'extension portuaire...

Le document analysé rappelle également les différents documents qui doivent être compatibles avec le SCOT (PLU, PLH, PDU, Schéma de développement commercial, Plan de sauvegarde et de mise en valeur, les autorisations d'urbanisme commercial, les opérations foncières d'aménagement).

Comment est-il rendu compte de l'articulation, pour chacun d'entre eux ?

Dans le cas présent, le rapport de présentation rappelle les options pertinentes du SCOT. Il affirme la prise en considération par le schéma et la compatibilité de ce dernier aux documents d'urbanisme et aux plans et programmes en explicitant, pour certains d'entre eux, les raisons de cette compatibilité ou de cette prise en considération. Par exemple, pour la compatibilité du SCOT avec le parc naturel régional de Brière, le rapport de présentation renvoie aux dispositions édictées dans le DOG (chapitre 7).

Ce point a été conforté pour tenir compte de l'avis du préfet.

Le fait que l'argumentation ne soit pas ici trop détaillée peut s'expliquer par le fait qu'une analyse plus poussée sur la compatibilité du SCOT avec les autres documents aurait conduit

à de nouvelles redondances, ce point ayant déjà été traité dans l'évaluation environnementale, dans le diagnostic, dans le PADD ou dans le DOG.

Le rapport n'envisage pas de dérogation au regard du document pour lequel est prévue une simple prise en considération et justifie-t-il ces dérogations, comme l'y invite la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement aux tables du Lebon) ?

3° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma ;

bien mesurer ici tous les points que doit aborder le rapport de présentation

- analyse de l'état initial,
- perspectives de son évolution (ce qui conduit à envisager l'évolution « au fil de l'eau » en l'absence de schéma)
- « zones » touchées de manière « notable » par le schéma : notamment à partir de quel(s) critère(s) ont été retenues les « zones » en question ?
- quelle idée de la notion d' « environnement » le rapport de présentation exprime-t-il ? s'inscrit-il dans celle de la directive plans-programmes qui conduit notamment à envisager les effets « *sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs* » (f de l'annexe 1 de la directive).

Deux remarques sur le rapport intitulé « État initial de l'environnement » qui, pour tenir compte des observations du préfet, a été conforté sur certains points ¹⁷.

1) L'analyse de l'état initial de l'environnement sur le territoire du SCOT Métropole Nantes Saint-Nazaire paraît, sur le plan formel, être exhaustive. Celle-ci ne porte pas exclusivement sur les espaces naturels, les paysages et le patrimoine historique, mais s'intéresse également aux pollutions – eau, air, sols – et à la prévention des risques naturels et des risques technologiques.

S'agissant des espaces naturels, des paysages et des monuments historiques l'étude s'appuie essentiellement – sans doute à partir du porté à connaissance de l'État – sur les inventaires écologiques et sur les protections réglementaires pour recenser et analyser le patrimoine à protéger. Sont ainsi recensées : les ZNIEFF, les ZICO, Sites d'intérêts communautaires, les arrêtés de biotope, les zones de préemption au titre des espaces naturels sensibles, Parc naturel régional de Brière, la réserve naturelle de Grand Lieu, la réserve naturelle volontaire de Brière, la faune, la flore, les sites classés et inscrits... Pour les espaces littoraux remarquables, le SCOT renvoie à la DTA.

Ici le champ territorial du constat n'est pas limité au territoire du SCOT, mais il porte parfois sur un espace plus large, sachant que les protections en question ne recouvrent pas forcément le territoire du schéma ou que ce dernier peut avoir des incidences sur le milieu naturel au-delà de ses frontières.

¹⁷ Cf. supra.

L'analyse de l'état initial de l'environnement dépasse aussi la simple étude des protections réglementaires existantes en s'intéressant à la protection des terres agricoles, des paysages ou du patrimoine culturel qui n'ont pas fait l'objet de protection au titre de telle ou telle législation environnementale. Ce document souligne ainsi l'importance des terres agricoles, des paysages banals ou du "petit patrimoine historique" et de la nécessité de prendre en compte ces différents espaces nécessaires à l'attractivité du territoire et à son équilibre. L'étude recommande aussi d'engager une réflexion sur la création d'espaces boisés périurbains pour lutter contre un déficit en matière de boisement.

Quant aux pollutions, l'analyse de l'état initial de l'environnement dresse un bilan apparemment exhaustif de la qualité de l'eau, de l'air, des sols sur le territoire du SCOT tout en s'intéressant au bruit et aux déchets. Sont ici étudiés les principaux facteurs de pollution ainsi que les politiques qui, jusqu'ici, ont été mises en place pour améliorer la qualité de l'eau et de l'air, pour traiter les déchets, ou encore pour lutter contre les nuisances sonores. Le rapport constate parallèlement les limites de ces politiques, celles-ci n'ayant pas toujours permis d'améliorer la qualité de l'eau, ou encore de résoudre d'une manière pérenne le traitement des déchets ménagers ou les boues des stations d'épuration.

Enfin, le rapport recense les différents risques auxquels les populations du SCOT peuvent être exposées : risques naturels prévisibles et risques technologiques. Là encore sont rappelées, les différentes mesures qui ont déjà été édictées pour protéger les populations et les biens contre ces différents risques.

2) Si l'état initial de l'environnement paraît ainsi avoir été bien étudié, en revanche, les auteurs du rapport semblent, au départ, avoir rencontré davantage de difficultés à analyser les perspectives d'évolution de cet état initial de l'environnement. Autant il est aisé d'effectuer un constat concret de données qui, bien souvent, ont déjà été recensées dans d'autres documents administratifs, autant il est plus difficile d'exposer les perspectives d'évolution de l'environnement.

D'autre part, s'agissant des espaces naturels, le rapport n'identifie pas véritablement les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma, ce qui a été fortement critiqué dans l'avis du préfet¹⁸. Tout au plus, l'étude dresse le bilan des menaces qui pèsent sur les zones naturelles du fait des fortes pressions dues au développement économique et démographique (75 000 à 120 000 hab. à l'horizon 2020), à l'urbanisation, à l'agriculture, à l'extension des infrastructures... Ce document affirme également une volonté forte de protéger les terres agricoles, de réduire la consommation de ces terres (400 hec/an). À cet effet, il est affirmé que les PLU sont insuffisants pour préserver l'agriculture périurbaine et qu'il est nécessaire de renforcer la protection de ces espaces par le SCOT en mettant en place d'une démarche planificatrice s'inscrivant dans la durée. Il est également indiqué les éléments d'évolution récents et les réflexions engagées dans le cadre du projet de SCOT, ce qui devrait permettre d'infléchir les tendances observées.

Quant aux effets de la mise en œuvre du SCOT sur la qualité de l'eau ou de l'air, ce point est davantage analysé dans le rapport. Il est avancé que le développement métropolitain doit être respectueux de la qualité de l'eau et de l'air et qu'un développement « au fil de l'eau » n'est pas envisageable. À cet effet, les politiques publiques mises en place pour améliorer la qualité de ces éléments naturels et pour économiser l'espace devront être poursuivies et améliorées, sachant que le développement de la métropole accentuera la dégradation de la

¹⁸ Ce point sera en réalité traité dans l'étude des incidences du SCOT sur l'environnement.

qualité de l'air et de l'eau. (L'option retenue est donc de développer les équipements de dépollution ou d'améliorer leur fonctionnement ou encore de mettre en place une politique d'énergie renouvelable pour soutenir la croissance).

4° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et expose les problèmes posés par l'adoption du schéma sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R. 214-18 à R. 214-22 (1) du code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 ;

L'étude environnementale analyse d'une manière détaillée les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du SCOT :

- sur les grands équilibres du territoire et du cadre de vie ;
- sur le patrimoine naturel ;
- sur les paysages ;
- sur l'eau ;
- en matière de risques et de nuisances ;
- sur l'énergie et la qualité de l'air ;
- en matière de déchets.

Le SCOT aborde également la question des « zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma ». Ce point a été complété pour tenir compte de l'avis du préfet. Il est ainsi indiqué qu'une vigilance particulière est apportée sur certains secteurs tels que : entre les agglomérations de Nantes et Saint-Nazaire ; autour du projet d'aéroport...

Pour déterminer les effets prévisibles du SCOT sur l'environnement, l'étude prend en compte pour chaque thématique analysée - grands équilibres du territoire et du cadre de vie, patrimoine naturel, paysages, eau, risques et nuisances, énergie et qualité de l'air – les perspectives d'évolution du SCOT, les objectifs du document d'orientations générales du SCOT. À partir de là sont analysées les incidences positives et négatives du schéma sur les différents éléments composant le milieu naturel. Les auteurs du scot ont en effet souligné qu'il fallait ici également prendre en compte les effets positifs du schéma sur l'environnement.

D'une manière très générale, s'agissant des effets positifs, l'étude reprend très précisément les nombreuses actions définies dans le DOG qui sont de nature à préserver l'environnement notamment en vue de limiter la consommation d'espace, d'assurer un développement urbain cohérent – idée centrale du SCOT – de préserver la ressource en eau, de protéger les paysages bénéficiant ou non d'une protection réglementaire, d'assurer la préservation des corridors écologiques, d'interdire la construction en zone inondable, de favoriser la politique de traitement des déchets ménagers. Autrement dit, les effets de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement devraient être réduits par l'application des mesures ou des orientations prescriptives que décline ce document.

Quant aux effets négatifs, l'étude montre concomitamment que la mise en œuvre du SCOT, malgré les mesures édictées en faveur de l'environnement dans le DOG ou les politiques publiques engagées au nom de la lutte contre les pollutions, ne sera pas sans incidence sur

les milieux naturels. Autrement dit, les pressions nouvelles générées par le développement du territoire métropolitain, par l'accueil supplémentaire de 100 000 habitants, par le développement économique de cet espace auront un "coût" environnemental. Ces pressions vont engendrer de nouvelles nuisances environnementales – artificialisation des sols pour les équipements ou l'urbanisation, augmentation des surfaces imperméabilisées ou des émissions de polluants... – qui ne seront pas toutes compensées par les mesures ou les politiques édictées en faveur de l'environnement, même si celles-ci sont susceptibles de limiter leur impact.

5° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations générales et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées ;

Ce point, qui n'était pas vraiment analysé dans le SCOT arrêté, a été repris par les auteurs du schéma. Dans le document approuvé, l'étude environnementale contient ainsi un chapitre dans lequel sont expliqués d'une manière très précise « les choix retenus pour établir le PADD et le DOG au regard des objectifs de protection de l'environnement ». Il est rappelé que le scot a construit son projet sur la base des trois objectifs fondamentaux promus par l'Union européenne dans le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) :

- la cohésion économique et sociale ;
- la préservation des bases naturelles de la vie du patrimoine culturel
- une compétitivité plus équilibrée du territoire européen.

À partir de là, il est précisé que l'ambition portée par le PADD se traduit au travers de six grands principes d'organisation de la métropole :

- renforcer le maillage urbain, une armature urbaine hiérarchisée et connectée au réseau ferroviaire
- se loger vivre ensemble une politique de développement de l'habitat ambitieuse pour assurer l'avenir du territoire
- développer les richesses et l'emploi
- améliorer l'accessibilité de la métropole et la structurer par les transports collectifs
- préserver des espaces agricoles pérennes
- valoriser l'environnement et le cadre de vie pour tous.

Le contenu de ces différentes perspectives est ensuite décliné dans l'étude environnementale.

6° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et rappelle que le schéma fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation ;

comment le premier point est-il renseigné ?

Les auteurs de l'étude semblent avoir, dans un premier temps, éprouvé quelques difficultés à présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du SCOT. Ce point a néanmoins été complété avant l'approbation du SCOT, afin de tenir compte des observations qui avaient été formulées en la matière par le préfet.

L'analyse qui figure dans le document final est particulièrement détaillée. Elle recense, à partir d'une analyse transversale du SCOT, les mesures d'accompagnement envisagées par le schéma pour atténuer ou supprimer les impacts environnementaux négatifs de la croissance urbaine envisagée.

Ce point de l'étude décrit ainsi de manière pointilleuse l'ensemble des mesures envisagées dans le PADD et dans le DOG :

- pour promouvoir un développement urbain économe de l'espace,
- pour éviter et réduire les éventuelles conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur le patrimoine naturel (notamment sur le territoire du parc de Brière) ou encore sur les paysages et le patrimoine bâti.

De même, cette analyse précise les mesures envisagées par le SCOT afin d'éviter et de réduire les impacts dommageables de la mise en œuvre du SCOT dans le domaine de l'eau, en matière de consommation d'énergie, ou encore en matière de gestion des déchets.

Il est également ici avancé que la mise en œuvre du SCOT fera l'objet d'un suivi régulier.

Si, sur le plan formel, l'étude environnementale semble suffisante, d'aucuns ont reproché à celle-ci de n'être pas assez précise et de ne pas envisager des mesures contraignantes pour protéger certains espaces, ou encore de rester bien trop floue sur les politiques publiques à mettre en œuvre pour améliorer la préservation de l'environnement, notamment en ce qui concerne la protection de l'eau (cf. notamment les deux avis du préfet et l'avis du parc naturel de Brière). Il n'en demeure pas moins que l'étude a été, dans une certaine mesure, complétée pour tenir compte de ces critiques.

4° - 5° - 6° (bis) L. 121-12-1^{er} al. et R. 121-15 du code de l'urbanisme. Avant l'enquête publique le préfet est saisi pour avis sur la qualité de l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme¹⁹.

7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée ;

vérifier les deux points

Le rapport de présentation comprend un résumé non technique de l'étude environnementale.

Le résumé, après avoir précisé que le schéma comporte une analyse de l'état initial de l'environnement et une évaluation environnementale du scot, se borne à reprendre le plan ces études et à exposer succinctement le contenu de chaque section et sous-section.

En revanche, les autres dispositions de l'article R. 122-7° du code de l'urbanisme ne sont qu'imparfaitement respectées.

¹⁹ Cf. supra nos observations sur l'avis du préfet sur l'étude environnementale.

D'une part, la manière dont l'évaluation a été effectuée est décrite de manière plus que sommaire. Les sources d'information sur lesquelles reposent ces deux documents ne sont pas citées. Le lecteur a peu de moyens de contrôle sur la fiabilité du flot d'information délivrée dans ces études.

D'autre part, contrairement à la lettre de l'article R. 122-7°, l'étude ne comprend pas de résumé non technique du diagnostic, ou encore du rapport décrivant l'articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme et les plans et programmes.

8° Précise le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées.

Est-ce le cas pour ce schéma ?

Le SCOT métropole Nantes – Saint-Nazaire n'aborde pas cette question de manière précise.

2) Schémas pour lesquels s'applique l'article R. 122-2 dans sa rédaction antérieure au décret du 27 mai 2005.

L'article R. 122-3 dans l'état résultant de la modification par le décret n°2004-531 du 9 juin 2004 :

Le rapport de présentation :

1° Expose le diagnostic prévu à l'article L. 122-1 ;

2° Analyse l'état initial de l'environnement ;

3° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations générales ;

4° Précise, le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées ;

5° Évalue les incidences prévisibles des orientations du schéma sur l'environnement et expose la manière dont le schéma prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.

C. Le PADD.

Le PADD n'a pas vocation à définir des règles, mais des politiques publiques en matière d'urbanisme (C. urb., art. R. 122-2-1).

Les politiques publiques en matière d'urbanisme définies dans le projet d'aménagement et de développement durable de la Métropole Nantes Saint-Nazaire ont, apparemment, toutes un objectif transversal qui apparaît, en creux, à la lecture de ce document.

Il s'agit ici, à travers la définition de ces politiques, tout à la fois de conforter l'attractivité de la métropole et d'accompagner son développement pour que ce dernier soit le moins

préjudiciable possible sur le plan environnemental ou sociétal. Autrement dit, il n'est nullement question d'opérer une pause dans le développement démographique et économique du territoire, ou dans le renforcement des équipements publics – comme certains pourraient le souhaiter²⁰ – mais, au contraire, de renforcer cette dynamique, celle-ci étant à terme de nature « à mieux positionner la métropole sur l'échiquier européen »²¹.

Au-delà de ce constat, le PADD définit de manière très précise – du moins pour certains d'entre elles – les différentes politiques publiques d'urbanisme préconisées en matière :

- d'habitat,
- de développement économique,
- de loisirs,
- de déplacements des personnes et des marchandises,
- de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile

Le PADD, après avoir une énième fois rappelé le dynamisme de la métropole et son ambition de développement, décline le contenu de ces politiques publiques, sans retenir pour cela l'ordre indiqué par le code de l'urbanisme. Les principaux objectifs de ces politiques sont :

- de renforcer le maillage urbain de la métropole (l'une des grandes ambitions du SCOT) ;
- de répondre au défi du développement de l'habitat, de la solidarité et de la cohésion sociale ;
- de développer les richesses et l'emploi ;
- d'améliorer l'accessibilité de la métropole et la structurer par les transports collectifs.

Pour chacun de ces objectifs, le PADD formule un certain nombre de propositions afin de les mettre en œuvre. Souvent, les mesures envisagées visent à conforter le développement de la métropole par la création de nouveaux logements, équipements, zones commerciales, services publics, équipements de loisirs, zones tertiaires ou en favorisant de nouvelles activités économiques, réseaux ferroviaires...

Si l'objectif développement semble ainsi prépondérant dans la fixation des objectifs des politiques d'urbanisme, la "durabilité" du projet n'est pas pour autant totalement occultée. Un certain nombre de propositions sont ainsi formulées afin de tendre vers un développement urbain "durable". Sans prétendre à l'exhaustivité, ces mesures intégrées dans les politiques urbaines visent essentiellement à lutter contre l'étalement urbain, à relier l'urbanisation au développement ou à l'existence de transports urbains, à concentrer les équipements dans les deux grands pôles ou autour des pôles structurants, à favoriser la mixité sociale ou encore les transports collectifs, en particulier, le rail, ou encore développer les modes de transports doux...

Si le PADD renseigne ainsi chacun des points visés par l'article R. 112-2-1 avec un certain degré de précision, celui-ci envisage aussi deux autres points non mentionnés explicitement par l'article R. 112-2-1.

Tout d'abord, ce document consacre une section entière à l'activité agricole et à la valorisation d'un espace agricole pérenne, compte tenu du fait que la protection de l'espace

²⁰ Cf. PADD, p. 9.

²¹ Cf. PADD, p. 11.

agricole constitue, comme il l'a été dit, un des grands enjeux du SCOT. Toutes une série d'actions sont ainsi préconisées pour préserver à la fois l'activité agricole et les espaces nécessaires à cette action, l'agriculture étant ici considéré comme nécessaire à la préservation des grands équilibres du territoire. Là encore, il est préconisé, pour assurer une protection pérenne des sols agricoles, de lutter contre l'étalement urbain, le mitage ou encore l'urbanisation autour des hameaux. Le rapport souligne également le rôle clef de l'agriculture dans l'entretien des espaces naturels. Ces développements reconnaissent ainsi le lien fort qui existe entre urbanisme et activité agricole.

Ensuite, une dernière section s'intéresse plus aux politiques environnementales à engager sur le territoire du SCOT qu'aux politiques urbaines, même si celles-ci sont bien souvent étroitement imbriquées. Cette section intitulée "Valoriser l'environnement et le cadre de vie pour tous", après avoir rappelé la nécessité de protéger les espaces naturels et de lutter contre les politiques, préconise d'accentuer la valorisation du patrimoine naturel, son ouverture au public. Il ne s'agit donc plus seulement de concilier développement urbain et protection de l'environnement mais aussi d'exploiter en quelque sorte cette richesse patrimoniale.

Enfin, le PADD prend très peu en compte la dimension littorale du SCOT. Alors même que neuf communes sont concernées par la loi littoral, ce document ne définit pas véritablement de politique urbaine spécifique pour ces espaces. Il est seulement indiqué, après avoir rappelé les fonctions de communes intéressées (urbaine, agricole, industrielle ou touristique) qu'il convient d'assurer un « développement durable des communes », ce qui ne veut pas très loin²².

Plus précisément il est ici indiqué que le SCOT affirme sa volonté d'une « gestion économe de l'espace ainsi désignée par la loi littoral et son ambition d'un équilibre raisonné entre développement et protection.

Il affirme également la nécessité d'un accès de tous à ces espaces privilégiés et, pour ce faire, d'un aménagement des fronts de mer et d'estuaire dans un esprit d'ouverture et de mixité sociale ».

Cas particulier des scot couvrant en tout ou en partie un pays : le PADD tient-il compte de la charte de développement du pays, comme le prévoit l'article L. 122-1 C. urb. ?

En l'occurrence, le scot ne couvre pas en tout ou partie un pays.

D. Le document d'orientations générales

Remarques générales et préalables sur le contenu document d'orientations du SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire :

- Il contient les différentes rubriques obligatoires mentionnées par l'article R. 122-3 du code de l'urbanisme. L'ordre de présentation indiqué par cet article n'est cependant pas respecté. Par exemple, le DOG traite le point 1° et le point 3° à la suite, ce qui paraît logique pour

²² Cf. PADD, p. 15.

autant que ces deux points portent sur les grands principes. Le point 2° ne sera étudié que dans la section 7 de ce document ;

- S'agissant du point 1° et 3° qui portent sur les grandes orientations de l'organisation de l'espace, pour l'un, et sur les grands équilibres entre espaces urbains et espace naturels, pour l'autre, il convient de remarquer que le DOG ne se borne pas à des constatations sommaires et générales. En effet, après avoir dégagé les grands principes applicables à ces deux domaines, le document décline ces derniers en fixant un certain nombre d'orientations précises ou de règles impératives ;

- À plusieurs reprises le DOG définit les grands projets d'équipements et de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre du schéma. Les dessertes ferroviaires qui seront renforcées, aménagées ou créées sont ainsi définies avec une certaine précision et délimitées sur une carte. De même, les espaces dans lesquels seront implantées certaines activités sont parfois clairement identifiés. De même encore, les espaces naturels protégés par le SCOT ont, suite à la demande des services de l'État, été identifiés sur un document cartographique joint au DOG, la définition initialement retenue et basée sur le zonage N ayant été abandonnée.

- le point le moins abouti de ce document porte, selon nous, sur la façon dont est traitée la question de l'application de la loi littoral dans le SCOT, alors que neuf communes sont concernées par ce texte.

Le SCOT ne se limite pas à des normes relatives à l'occupation et à l'utilisation du sol. Il envisage d'autres éléments de politiques territoriales.

Non seulement, il envisage ces autres éléments, mais il fait le lien entre ces politiques et la politique d'urbanisme.

1° Le SCOT tend à appliquer le dégradé normatif qui ressort de la lecture de l'article R. 122-3 du code de l'urbanisme

1.1. – Ainsi le DOG énonce, tout d'abord, de manière précise, les grandes orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés. Ces grandes orientations sont définies à partir des réflexions engagées dans le rapport de présentation et dans le PADD.

L'objectif recherché est :

- de renforcer l'attractivité et de développer les deux grandes agglomérations Nantes et Saint-Nazaire (A cet effet, un certain nombre de projets urbains sont cités : Iles de Nantes ; Euro Nantes ; reconquête des Rives de Loire...) ;

- de développer les pôles structures de Savenay, Nort-sur-Erdre, Saint Étienne de Montluc, Treillières ;

- valoriser les pôles communaux.

Sans entrer dans le détail, les projets d'aménagement urbains en cours ou envisagés sont décrits assez précisément dans le SCOT pour chacun des pôles structurants, comme d'ailleurs pour les deux grandes agglomérations. Cette structuration est aussi envisagée comme un moyen de limiter l'étalement urbain et de rationaliser les transports en commun entre des pôles structurants.

1.2. Sont ensuite présentés les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. Cette présentation s'appuie également sur les autres pièces du SCOT et reprend de la sorte des grandes idées qui avaient déjà été exprimées au préalable.

Aussi le DOG définit-il ici, avec une certaine force, trois grands principes pour assurer les grands équilibres entre espaces urbains et à urbaniser et les espaces agricoles ou forestiers.

1.2.-1. Économiser l'espace et assurer un développement cohérent.

Les "règles" qui sont posées pour mettre en œuvre ce principe fondamental sont déclinées d'une manière détaillée. Il s'agit notamment :

- "de privilégier le renouvellement urbain et la densification des opérations d'habitat" ...
- "d'inscrire les extensions urbaines à destination d'habitat en continuité des centres villes, centre bourgs et pôles de quartier en recherchant systématiquement la proximité des équipements, des commerces, des services et des transports collectifs..."²³
- "définir les extensions urbaines à destination d'activités dans un souci d'économies d'espace et d'insertion paysagère"
- de "stopper le mitage de l'espace métropolitain".

Ici, le DOG recommande également de privilégier l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 421-5.

Pour mettre en œuvre ce principe, le DOG contient également toute une série de dispositions visant à faire obstacle à certaines dérives antérieures. Celles-ci visent en effet à restreindre considérablement la possibilité d'étendre l'urbanisation autour des "écarts et hameaux" ou encore "des villages", toujours dans le but d'économiser l'espace. Reste que ces dispositions ne concernent que l'avenir, ces dernières n'étant pas applicables aux emprises constructibles dans les PLU applicables à la date à laquelle le SCOT a été arrêté, ce qui limite d'autant leur portée.

1.2.-2. Assurer la protection de l'espace agricole

Après avoir affirmé l'importance économique de l'activité agricole et rappeler sa contribution à la protection et à l'entretien des espaces naturels, le DOG énonce comme objectif la limitation de la consommation d'espaces agricoles, et la protection de ces espaces.

Ici le SCOT fixe des objectifs chiffrés en exprimant la volonté de classer 67 000 hectares en zone agricole pérenne et de limiter d'au moins 10 % la consommation moyenne annuelle de terres destinées à l'agriculture (depuis 10 ans ce sont environ 370 hectares de foncier qui sont urbanisés dont les ¾ pour l'habitat).

D'autres mesures précises sont édictées pour assurer la protection de l'activité agricole. Par exemple, "limiter le changement de destination des bâtiments agricoles présentant un intérêt architectural au développement d'activités non agricoles liées à l'exploitation (gîtes, chambres d'hôtes, accueil à la ferme, vente directe), ou encore " le patrimoine bâti autre qu'agricole ne doit en aucun cas servir de point de départ à un développement de l'urbanisation".

1.2.-3. Développer les espaces forestiers

Ici sont mentionnés les projets de forêts urbaines.

²³ Cf. p. 9.

1.3. Le DOG précise aussi les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux. Après avoir chiffré le nombre de logements à construire – logements privés et logements sociaux – ce document rappelle les principes qui doivent gouverner l'édification de ces logements : consommer moins d'espace par la rénovation urbaine et la densification de l'espace ; privilégier les constructions dans les secteurs desservis par les transports collectifs et par un certain nombre de services ; assurer la mixité sociale.

Le DOG préconise aussi la mise en place d'actions en faveur du logement des personnes âgées, des exclus ou des populations nécessitant des logements adaptés.

1.4. Dans un point quatre, le DOG revient sur la nécessité d'assurer la cohérence entre l'urbanisation et les réseaux de transports. Ici sont proposées toute une série d'équipements ou d'actions en vue de renforcer ce lien entre urbanisation et transports :

- développer le potentiel ferroviaire de la métropole, structurer le territoire par les transports collectifs ;
- Étudier et développer l'utilisation de la voie d'eau pour le déplacement des personnes ;
- Développer la ville des courtes distances en favorisant les modes de déplacement doux ;
- Encourager à utiliser l'automobile autrement notamment en zone urbaine dense.

1.5. Dans un point cinq, le DOG revient sur la nécessité de relier urbanisme et déplacements en définissant les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Ici le SCOT recommande de favoriser la construction de logements, de services, d'activités tertiaires et d'équipements en priorité à proximité des stations et axes de transports collectifs. À ce titre un certain nombre de prescriptions sont édictées. Par exemple « développer prioritairement l'habitat dans les centres-villes et quartiers les mieux desservis par les transports collectifs » ; « envisager la localisation des extensions urbaines en liaison avec les capacités de desserte » ; développer une offre tertiaire autour des gares de Nantes (EuroNantes), Saint-Nazaire (pôle tertiaire gare), Savenay, Nort sur Erdre, Treillières et Saint Étienne de Montluc.

Si le SCOT ne subordonne pas explicitement l'ouverture de l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs. Mais cet impératif est en germe dans bon nombre de dispositions du SCOT.

1.6. La section 6 décrit les objectifs relatifs à la localisation préférentielle des activités économiques. D'une manière générale, le DOG fixe ici un certain nombre de règles paysagères et d'aménagement qualitatif pour tout projet de parc d'activités. Ce dernier devra aussi assurer une utilisation économe de l'espace. Ce document définit aussi les espaces nécessaires au développement économique de la métropole notamment ceux nécessaires aux activités tertiaires, à la recherche, à la dynamique aéronautique, à l'aéroport de Notre Dame des Landes, au développement commercial. Cette partie est sur certains points très précise. Non seulement, elle localise certains espaces dédiés aux activités économiques, mais aussi pose certaines règles impératives pour l'implantation de ces activités. Par exemple : « Aucune nouvelle zone commerciale de périphérie des deux

agglomérations ne sera créée » ou « pour ne pas dévitaliser les commerces de centre bourg, les projets de déplacements ou d'implantation de surfaces alimentaires en périphérie, seront réalisés en lien avec les projets d'aménagement urbain et en excluant la création de galeries commerciales généralistes... ».

1.7. La section 7 traite des *espaces et sites naturels ou urbains à protéger*. D'une manière générale, le DOG exige que le développement de métropole préserve l'environnement et les ressources naturelles, afin notamment de préserver le cadre de vie des habitants.

À cet effet le SCOT pose un certain nombre d'objectifs et de règles pour préserver la biodiversité et les espaces naturels de la métropole, les espaces littoraux, les coupures vertes, le patrimoine urbain et bâti, ainsi que les paysages.

1.7.-1. S'agissant de la protection de la biodiversité et des espaces naturels de la métropole, si le DOG reprend les grandes protections instituées par l'État, il va au-delà de ces protections en prenant également en considération d'autres espaces présentant un grand intérêt patrimonial pour le territoire (abords du canal de Nantes à Brest, vallée du Cens ; Vallée de la Sèvre, vallée de l'Hocmard, vallée du Gesvres...). Pour ces espaces, le projet de SCOT prévoyait que la délimitation de ces espaces était celle des zones N des PLU ou ND des POS des communes concernées, en cours de validité à la date d'arrêt du SCOT. Cette dernière définition n'a pas paru très pertinente et a été critiquée par les services de l'Etat. Aussi le projet approuvé a-t-il décidé de délimiter cartographiquement ces espaces, délimitation qui figure dans les documents graphiques du SCOT.

Le DOG approuvé a, en revanche, renoncé à définir d'autres espaces qui dans le document initial avaient été identifiés dans le schéma arrêté (pourtour de la Brière, forêt de Toufou, Tourbière du Chêne Moisan, Bois de la Gournerie...). Ce dernier renvoyait la délimitation aux documents d'urbanisme de rang inférieur.

D'autres mesures sont proposées. Par exemple, « le SCOT souhaite : limiter l'imperméabilisation des sols », ou « prévoir des capacités de stockage ou de gestion du ruissellement dans toute opération de construction... ».

D'autres mesures impératives s'imposant aux documents d'urbanisme inférieurs sont édictées :

- pour la Loire et son estuaire ;
 - préserver et mettre en valeur le potentiel écologique du bassin hydraulique ; ou améliorer l'accès au fleuve et à l'estuaire ;
- pour le parc naturel de Brière
 - veiller à l'insertion paysagère des bâtiments
 - identifier et protéger des coupures d'urbanisation, entre îles de Brière...

1.7.-2. Cette partie du DOG traite également de la prise en compte de la loi littoral, pour autant que ce texte est applicable sur le territoire de neuf communes du SCOT (cf. infra, section de la grille consacrée à la loi littoral).

Ici les avancées du SCOT nous paraissent plus modestes du moins d'un point de vue environnemental. D'ailleurs, ce point de la loi littoral n'avait pas jusqu'à présent été que très peu abordé par les autres pièces du SCOT.

Le DOG après avoir affirmé la diversité des fonctions des espaces maritimes et estuariens et la nécessité de développer certains espaces littoraux pour des fonctions touristiques,

urbaines, industrielles et portuaires, ou encore agricole s'intéresse aux espaces proches du rivage.

Lorsque ces espaces ont été délimités par la DTA, cette délimitation est reprise par le SCOT.

Pour ceux qui n'ont pas été déterminés par la DTA, le SCOT les délimite : Montoir, Donges, La Chapelle Launay, Lavau et Boué.

Le SCOT définit aussi l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage. On peut s'interroger sur la perception qui est ici faite de l'extension limitée. Ici, l'extension limitée est définie de façon différenciée compte tenu de leur typologie :

- espaces urbanisés à enjeux urbains ou touristiques majeurs ;
- espaces urbanisés urbains ou touristiques forts ;
- espaces urbanisés à conforter
- espaces urbanisés sensibles
- espaces à enjeux industriels forts
- espaces naturels et agricoles à préserver et valoriser.

Le SCOT détermine aussi la capacité d'accueil des espaces urbanisés et à urbaniser. Cette capacité d'accueil est analysée plus comme une capacité de développement²⁴.

Pour définir cette capacité d'accueil la réflexion sur la pression sur les milieux naturels est succincte.

Notons encore que le SCOT ne délimite pas les espaces remarquables, il renvoie aux PLU le soin de définir ces espaces. Ce retrait est préjudiciable à la protection de ces espaces, pour autant que bien souvent ces espaces ne correspondent pas aux frontières des communes.

Enfin, si le SCOT prend acte des coupures d'urbanisation définies par la DTA – tout en critiquant implicitement, l'une d'entre elle – il ne définit pas clairement de nouvelles coupures.

1.7.-3. Le DOG contient aussi certaines dispositions visant à protéger les coupures vertes sur les grands axes routiers. L'objectif ici recherché est d'éviter que le développement de la métropole n'aboutisse à la création de continuités urbaines. Pour ce faire, le SCOT identifie et localise les principales coupures et impose que dans ces espaces toute nouvelle construction soit interdite à l'exception des bâtiments agricoles nécessaires à leur exploitation. Toutefois, ces coupures ne sont pas définies à la parcelle, c'est aux documents de rang inférieur qu'il appartient de préciser ces coupures.

1.7.-4. La question du patrimoine urbain et bâti est également abordée. Les mesures préconisées sont bien plus limitées que celles définies pour les espaces naturels. Le SCOT distingue le patrimoine déjà protégé par l'État ou les ZPPAUP du « petit patrimoine » : « éléments du patrimoine rural et urbain quotidien ».

À propos du patrimoine, le SCOT pose un certain nombre de règles aux PLU. Il rappelle que les PLU doivent prendre en compte le patrimoine protégé par l'État tout en rappelant que les délimitations des protections peuvent être redéfinies en concertation avec l'architecte des bâtiments de France.

²⁴ Cf. nos observations sur l'avis du préfet.

Le SCOT impose également aux PLU « de recenser et protéger les éléments ponctuels constituant le patrimoine métropolitain, urbain et rural ».

1.7.-5. S'agissant des paysages, le DOG après avoir rappelé la nécessité de protéger les paysages qui font l'objet d'un classement au titre d'une législation environnementale impose aux PLU d'identifier et de protéger les paysages quotidiens et de valoriser les paysages des entrées de ville et des grands axes routiers.

1.8. Enfin, le DOG fixe aussi des objectifs particuliers en matière de risque d'inondation et de risque technologique. Par exemple, pour le risque d'inondation ces objectifs sont notamment :

- « de limiter l'imperméabilisation des sols » ;
- « d'établir pour l'agglomération nantaise un plan de prévention des risques d'inondation.... ».

Le DOG définit également un certain nombre d'objectifs pour prévenir les risques pour la santé (sécuriser l'alimentation en eau potable, diminuer l'exposition aux bruits, gérer les déchets) ou encore pour maîtriser les consommations d'énergie et ainsi contribuer à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

2° Il convient également de retenir une approche thématique, appréhendant la place et la manière de traiter des objets d'action territoriale, parmi lesquels (sans être exhaustif) :

- le foncier (en envisageant en le cas des friches, le cas échéant),
- **l'étalement urbain**
- agriculture
- logement (en prenant notamment en compte la satisfaction de l'objectif de mixité sociale,
- les sites naturels et urbains
-
- commerce (en envisageant notamment si la subordination des autorisations d'équipement commercial et des schémas de développement commercial au scot par la loi SRU a eu des effets sur le mode d'écriture du schéma)

Ces questions ont été abordées dans le point précédent.

3° il convient de prêter attention au mode d'écriture

Quels principes ont été retenus pour la cartographie (cartes générales/spéciales, cartes thématiques, degré de précisions des localisations)

Il s'agit de cartes thématiques. Dans le DOG, les cartes correspondent plus ou moins aux items mentionnés à l'article R. 122-3 du code de l'urbanisme. On a ainsi une carte sur l'organisation de l'espace et la restructuration des espaces urbanisés, sur la cohérence entre l'urbanisation et les réseaux de transports, sur les enjeux agricoles du territoire, sur la localisation des espaces naturels protégés par le scot, sur les limitations des espaces proches du rivage, ou encore sur les conditions d'urbanisation des espaces maritimes et estuariennes proches du rivage.

Les cartes n'ont pas le degré de précision de celles des plans locaux d'urbanisme, sauf, dans une certaine mesure, celles qui visent la délimitation des espaces proches du rivage.

Quelle place accordée aux orientations définies en termes très généraux, ménageant l'appréciation pour la mise en œuvre.

Les orientations définies en termes très généraux occupent une place non négligeable dans les scot. Elles ont pour mérite, selon nous, de fixer les grands principes qui doivent guider l'établissement, la révision ou la modification des documents locaux d'urbanisme, voire d'autres documents, en particulier, le PDU.

Par exemple, ces grandes orientations indiquent clairement que « le développement de la métropole Nantes Saint-Nazaire doit :

- protéger les espaces agricoles et naturels constituant la trame verte de la métropole ;
- prévoir les espaces nécessaires au développement urbain, économique et commercial dans un objectif de renforcement des centralités et d'économie d'espace et d'arrêt du mitage de l'espace métropolitain ».

De même, à propos du développement des pôles communaux identifiés par les cartes du scot, les orientations du DOG prévoient que ce « développement doit s'effectuer en limitant le mitage du territoire et en inscrivant les éventuels développements urbains en continuité des centralités principales »²⁵.

Ces grands principes qui ont été fixés en introduction du DOG ont été précisés dans des orientations plus précises. Sans multiplier les exemples, il est ainsi précisé que « le développement urbain de la métropole doit s'effectuer en respectant les orientations suivantes :

- privilégier le renouvellement urbain et la densification des opérations d'habitat, favoriser l'évolution des zones d'activité existantes ;
- inscrire les extensions urbaines à destination de l'habitat en continuité des centres villes, centre bourgs et pôles de quartier en recherchant systématiquement la proximité des équipements, des commerces, des services et des transports collectifs. Les documents de rang inférieurs peuvent subordonner l'ouverture des extensions urbaines à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements
- définir les extensions urbaines à destination d'activités dans un souci d'économie d'espace et d'insertion paysagère ».

D'autres grandes orientations ont également été édictées pour que l'organisation du développement urbain ne remette pas en cause l'activité agricole ou encore la protection des zones agricoles²⁶. Par exemple, ce développement doit permettre « de limiter la fragmentation des exploitations par les infrastructures » ou de « limiter la construction d'habitation aux abords des sièges d'exploitation et des zones agricoles pérennes »...

De même de grandes orientations ont été fixées par le scot, en ce qui concerne les espaces naturels ou urbains à protéger.

Là encore le DOG détermine les grandes orientations que les documents de rang inférieur doivent respecter pour la Loire et son estuaire :

- « préserver et mettre en valeur le potentiel écologique du bassin hydraulique... ».

D'autres orientations, voire des règles impératives, sont fixées pour des milieux particuliers :

²⁵ Cf. p. 8.

²⁶ Cf. DOG, p. 10.

- parcs naturels de Brière,
- littoral,
- coupures vertes identifiées par le scot.

De même encore, pour prendre un dernier exemple, le scot fixe des orientations pour identifier et protéger les paysages quotidiens. Ici, le scot précise que ces paysages quotidiens, qui font l'objet d'une définition dans le scot, « doivent être intégrés, en fonction des particularismes locaux, dans les réflexions et les stratégies de développement de chacune des intercommunalités et communes du scot ».

Si les orientations ainsi définies ne sont pas, à proprement parler, de normes prescriptives au sens où on l'entend habituellement, il n'en demeure pas moins que ces orientations peuvent non seulement être transposées, sans trop d'ambiguïté, dans les PLU concernés, mais aussi servir de référent aux auteurs de ces documents.

Le degré de précision de ces orientations est aussi, dans le cas présent, de nature à limiter la marge d'appréciation des auteurs des PLU.

Place accordée aux normes quantifiées en valeur absolue (par exemple N logements à l'ha) ou en valeur relative (proportion des opérations en renouvellement urbain par rapport à celles en extension comme dans le schéma directeur de Lille)

Les normes quantifiées en valeur absolue ou en valeur relative n'occupent pas une place importante dans le scot (ce choix a été quelque peu critiqué par les services de l'État).

Néanmoins, pour conforter certains grands choix stratégiques du schéma, certaines normes quantifiées ont été posées.

Ainsi, s'agissant de la réduction de la consommation d'espaces naturels par l'urbanisation, il a été posé comme objectif dans le DOG « de réduire de façon significative, d'au moins 10 % la consommation moyenne annuelle de foncier ». Aujourd'hui cette consommation est à l'échelle du scot de 370 hectares dont les $\frac{3}{4}$ pour l'habitat. Contrairement aux recommandations du préfet, cet objectif, qui sera l'un des indicateurs à traiter dans les observatoires du scot, n'a pas davantage été précisé, le scot ayant décidé que cet objectif de réduction de la consommation d'espaces à urbaniser est précisé, en fonction du contexte urbain, par les schémas de secteur et détaillé dans les PLU.

Le SCOT quantifie également, à l'échelle de la métropole, le nombre d'hectares de terres agricoles qui devront être classées en zone agricole : 69 000 hectares.

Ce chiffre a ensuite été réparti comme suit :

- nantes métropole, 15 000 ha
- CARENE, 4 700... etc.²⁷

De même, le scot fixe un certain nombre d'objectifs quantifiés en ce qui concerne l'habitat et la construction de logements. Il fixe à 5 620 le nombre annuel de logements à construire pour les années à venir tout en répartissant ce nombre entre les cinq intercommunalités. Il chiffre également le nombre de logements sociaux à construire à l'échelle du scot et des intercommunalités.

²⁷ Cf. DOG, p. 10.

- place accordée aux normes clairement prescriptives, ne laissant pas de marge d'appréciation aux auteurs de PLU (à titre de comparaison, de telles normes prescriptives figurent dans la DTA des bassins miniers de Lorraine pour ce qui concerne la prévention des risques, voir cette DTA en ligne, voir également le cas cité en note ci-dessous intéressant le schéma directeur de l'île de Ré, objet d'un arrêt du CE 7 janvier 2007 FEDERATION DEPARTEMENTALE DE L'HOTELLERIE DE PLEIN AIR DE CHARENTE-MARITIME)

Les normes purement prescriptives sont relativement nombreuses dans le scot. Elles viennent conforter les grands principes d'organisation du territoire ainsi que les orientations qui ont été dégagées lors de l'élaboration du schéma.

- Ainsi, pour mettre en œuvre l'un des grands principes du scot - "stopper le mitage de l'espace métropolitain" – il a été décidé d'édicter des normes contraignantes, même si – comme bien souvent en droit – le scot a autorisé, dans certaines conditions, qu'il soit dérogé à ces règles.

En ce sens le scot prévoit que « les extensions de l'urbanisation des "écarts et des hameaux" (dont il donne une définition), au-delà des emprises constructibles définies dans les PLU applicables à la date d'arrêt du scot doivent être fortement limitées. De même les extensions d'urbanisation des "villages", au-delà des emprises constructibles définies dans les PLU applicables à la date d'arrêt du scot, doivent être limitées et ne doivent pas entraîner un agrandissement de la zone agglomérée sur les voies d'accès ni contraindre les activités agricoles »²⁸.

Il peut être exceptionnellement dérogé à ces règles, dans des conditions strictes qui ont aussi été définies dans le scot²⁹.

- De même, pour favoriser des formes urbaines moins consommatrices d'espace et encourager la mixité sociale, le scot prévoit que « la programmation des extensions urbaines doit s'effectuer en prenant en compte le potentiel de densification du centre-ville et le potentiel résiduel de construction dans les villages et hameaux. Elle doit être soumise à des objectifs de densité et de mixité sociale »³⁰.

- De même encore, le scot pose un certain nombre de règles contraignantes en ce qui concerne la localisation et l'implantation des activités économiques. Par exemple, il est dit que les pôles d'activités existants ou en projet, connecté au réseau routier, devront notamment : « limiter le linéaire de façade en privilégiant un aménagement en profondeur »... Le scot contient aussi toute une série de dispositions visant à réglementer l'implantation des nouveaux pôles industriels. Ici le scot régit explicitement la localisation de pôles industriels précis comme, par exemple, les espaces liés à la construction aéronautique, à l'aéroport Notre Dame des Landes...

L'organisation du développement commercial sur le territoire de la métropole fait également parfois l'objet de règles parfois strictes. Ainsi, « d'une manière générale, à l'échelle de la métropole, aucune nouvelle zone commerciale de périphérie ne sera créée ». D'autres dispositions cadrent les conditions du développement du commerce.

- Pareillement, la partie du DOG qui porte sur les espaces naturels ou urbains à protéger contient aussi des normes impératives.

Par exemple, s'agissant des coupures vertes identifiées par le scot, pour éviter la création de continuités urbaines, il est dit que « d'une manière générale, dans ces espaces toute nouvelle

²⁸ Cf. DOG, p. 9.

²⁹ Cf. DOG, p. 9.

³⁰ DOG, p. 11.

construction est interdite à l'exception des bâtiments agricoles nécessaires leur exploitation et à leur entretien »³¹. Dans la même ligne le scot pose des règles impératives pour protéger les espaces naturels qu'il a identifiés cartographiquement. Dans ces espaces « il est nécessaire d'assurer la continuité de la protection par les moyens appropriés au milieu concerné et à son usage (zone naturelle, espaces boisés classés, zones agricoles pérennes), renforcer le classement des zones vertes à l'intérieur du tissu urbain ».

- place accordées aux simples recommandations (là encore, on peut en voir dans les chapitres « politiques d'accompagnement » des DTA,

Le scot contient un certain nombre de recommandations. Celles-ci concernent par exemple les besoins des populations spécifiques. Le Dog prévoit ainsi « d'encourager la mise en place d'actions en faveur du logement :

- des personnes âgées
- des populations exclues des marchés du logement
- des populations nécessitant des logements adaptés ».

- le schéma comporte-t-il, comme le schéma directeur de la région Ile-de-France, un « mode d'emploi » de la norme, qui précise ce qui parmi les pièces du dossier est prescriptif et, en cas de contradiction entre deux pièces, laquelle prévaut ?

Ici, il n'y a pas de mode d'emploi.

4° Il convient enfin de vérifier si le schéma de cohérence territoriale se limite à des normes relatives à l'occupation et l'utilisation du sol ou s'il envisage d'autres éléments de politiques territoriales (comme cela apparaît dans les derniers schémas directeurs et dans les DTA, comme on vient de le relever, au travers du chapitre « politiques d'accompagnement) : par exemple organisation et gestion de certains services publics tels que les transports en commun

Le SCOT ne se limite pas à des normes relatives à l'occupation et à l'utilisation du sol. Il envisage d'autres éléments de politiques territoriales : transports, risques, logements.

Le DOG prévoit ainsi que « le développement de la métropole doit développer les réseaux de transports collectifs urbains et interurbains »³². Cette orientation est ensuite détaillée dans un chapitre consacré à l'organisation de la mobilité et des transports, chapitre qui, nous dit le scot, s'adresse :

- au schéma de secteur,
- aux PLU
- aux PDU.

On voit donc ici la volonté des auteurs du scot d'encadrer les politiques publiques en matière de transport. Ces orientations qui, pour certaines d'entre elles, sont extrêmement précises (par exemple lorsqu'il s'agit de protéger telle ou telle ligne ferroviaire) visent notamment :

- développer le potentiel ferroviaire
- structurer le territoire par les transports collectifs

³¹ Cf. DOG, p. 30.

³² P. 4.

- développer l'utilisation de la voie d'eau pour les déplacements
- développer les modes doux de déplacements...

Le DOG fixe également toute une série d'orientations en matière de protection des risques naturels et technologiques.

Il intègre également dans ce chapitre des orientations concernant la gestion des déchets, la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, l'exposition au bruit, ou encore la gestion de l'eau.

Si le scot envisage de la sorte d'autres éléments des politiques territoriales il est aussi intéressant de noter que le DOG fait parfois le lien entre ces politiques et les normes relatives à l'occupation et l'utilisation du sol. Ainsi, par exemple, l'articulation entre l'urbanisme et les transports est prévue, dès lors qu'il est dit que le « développement de la métropole Nantes Saint-Nazaire doit : privilégier le développement urbain dans les secteurs desservis par les transports collectifs ».

Pareillement pour favoriser la gestion de l'eau, le scot demande aux documents locaux, quand c'est possible, de mettre en place des préconisations pour :

- favoriser la perméabilité des espaces dédiés aux déplacements
- limiter les débits d'eaux de ruissellement évacués par les réseaux non naturels, notamment par des coefficients minimums de pleine terre dans les zones constructibles,
- assurer la restauration des milieux aquatiques par techniques de génie végétal ».

E. Les schémas soumis à la loi littoral

La loi littoral, qui est applicable sur le territoire de neuf communes du SCOT, est essentiellement abordée dans le Document d'orientations générales. Il est regrettable que ce point n'ait pas été mieux développé dans le rapport de présentation (notamment dans l'étude environnementale) et dans le PADD. Les études environnementales ou le diagnostic ne contiennent pas de point spécifique traitant de ce milieu sensible.

Ici les avancées du SCOT nous paraissent bien modestes du moins d'un point de vue environnemental.

Le DOG après avoir affirmé la diversité des fonctions des espaces maritimes et estuariens et la nécessité de développer certains espaces littoraux pour des fonctions touristiques, urbaines, industrielles et portuaires, ou encore agricole s'intéresse :

- aux espaces proches du rivage ;
- à la capacité d'accueil ;
- aux espaces remarquables ;
- aux coupures d'urbanisation (présente des enjeux forts sur ce littoral).

S'agissant des espaces proches du rivage. Lorsque ces espaces ont été délimités par la DTA, cette délimitation est reprise par le SCOT.

Pour ceux qui n'ont pas été déterminés par la DTA, le SCOT les délimite : Montoir, Donges, La Chapelle Launay, Lavau et Boué. Il existe une cartographie relativement précise qui délimite ces espaces.

Le SCOT définit aussi ce qu'il faut entendre par extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage. On peut s'interroger sur la perception qui est ici faite de l'extension limitée. Ici, l'extension limitée est définie de façon différenciée compte tenu de leur typologie :

- espaces urbanisés à enjeux urbains ou touristiques majeurs ;
- espaces urbanisés urbains ou touristiques forts ;
- espaces urbanisés à conforter
- espaces urbanisés sensibles
- espaces à enjeux industriels forts
- espaces naturels et agricoles à préserver et valoriser.

Le SCOT détermine aussi la capacité d'accueil des espaces urbanisés et à urbaniser. Cette capacité d'accueil est analysée plus comme une capacité de développement que comme une capacité d'accueil qui viendrait limiter la capacité de développement³³.

Notons encore que le SCOT ne délimite pas les espaces remarquables, il renvoie aux PLU le soin de définir ces espaces. Ce retrait est, selon nous, préjudiciable à la protection de ces espaces, pour autant que bien souvent ces espaces ne correspondent pas aux frontières des communes littorales.

Enfin, si le SCOT prend acte des coupures d'urbanisation définies par la DTA – tout en critiquant implicitement, l'une d'entre elle – il n'existe pas de cartographie délimitant ces nouvelles coupures pour les communes riveraines de l'estuaire de la Loire ; Celles-ci font pourtant parfois l'objet d'enjeux forts.

Autrement dit, le schéma de cohérence territoriale n'exploite pas toujours les possibilités d'arbitrage entre secteurs géographiques, prévoyant ici un surcroît d'aménagement, et là, en compensation, un surcroît de protection, comme paraît le permettre l'arrêt du Conseil d'Etat de 27 juillet 2004 COMITE DE SAUVEGARDE DU PORT VAUBAN, VIEILLE-VILLE ET ANTIBES-EST, au sujet de la DTA des Alpes maritimes ?

³³ Cf. supra, nos observations sous l'avis du préfet.

IV. L' « aval » du schéma de cohérence territoriale et sa mise en œuvre

A. Le scot et les documents et décisions devant être compatibles avec lui.

B. Les autres instruments contribuant à la mise en œuvre du schéma

Il convient d'examiner si la question de la mise en œuvre a fait l'objet de dispositions particulières soit dans le schéma lui-même, soit distinctement de ce schéma, au travers d'autres documents, tels que les contrats de pays.

Ici, il est prévu d'élaborer des schémas de secteur³⁴.

³⁴ Cf. supra, nos observations sur la délimitation du périmètre.