

Remarques, pour la commission d'enquête sur le Scot de la métropole Nantes -Saint Nazaire, sur le dossier soumis à enquête publique.

Par André-Hubert Mesnard, professeur émérite en droit et sciences politiques, Université de Nantes

Tout d'abord , et avant tout c'est un dossier extrêmement lourd : 1300 pages, sans compter les pièces 5 et 6 (arrêté, insertion dans la presse, textes régissant l'enquête publique...) accessoires au dossier. Il faut être urbaniste, écologiste professionnel, ingénieur, professeur de droit public, ou de géographie ,architecte.... voire un peu tout cela pour prétendre rentrer dans le corps du sujet, au moins pour partie.. Combien de maires, ou même d'adjoints à l'urbanisme, combien d'électeurs citoyens auront eu le temps, la compétence et le courage de se mettre à une pareille tâche ?

On peut donc trouver que **le temps imparti à l'enquête** est bien trop court pour toute personne ayant par ailleurs des activités professionnelles ; Personne ne peut prétendre à une lecture suivie et complète d'un pareil dossier, trop complet mais souvent répétitif (2 listes des sigles...), à la recherche de pépites.... Certes on pourrait se contenter de la note de présentation (26 pages), du rapport de présentation (112 p.), Du résumé « non technique » de l'évaluation environnementale (9 p.),. Mais on manquerait ainsi des informations importantes. On ne saurait éviter la lecture du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD 48 pages) qui définit les orientations générales du SCOT. On ne saurait pas plus se priver de la lecture du Document d'orientation et d'objectifs (DOO) (74 pages), partie dure et juridiquement applicable (aux futurs PLUM ou PLUI) du SCOT, Mais comment , alors se priver des documents cartographiques qui l'accompagnent (86 pages).

Le « porter à la connaissance » (PAC) de l'Etat (63 pages plus 229 pages d'annexes), destiné principalement à l'information de base des collectivités ,et à un rappel des thèmes et des objectifs du SCOT, est largement marginal sinon répétitif, par rapport à ce qui précède (sauf les annexes).Il rappelle par exemple les articles fondamentaux du droit de l'urbanisme, qui encadrent tout le code d'urbanisme , et pas spécifiquement les SCOT : En particulier les **anciens articles** L110 et L 121-1. Il rappelle aussi la place du SCOT dans l'ensemble de documents concernant l'urbanisme, l'environnement, et les différentes règles touchant à l'aménagement et à l'occupation de l'espace.

Mais notons tout d'abord que **la nouvelle codification des règles d'urbanisme n'est pas prise en compte** (le porter à la connaissance est de juin 2015

alors que la nouvelle codification du droit de l'urbanisme n'était pas faite), ce qui est un comble de la part de services publics qui mettent ainsi à l'enquête des documents s'appuyant sur des références juridiques obsolètes.

Mais tout ce travail trop volumineux permet fort bien de comprendre les enjeux, la pédagogie, du SCOT, si l'on n'est pas dérouté par l'exercice et ses imprécisions (malgré de très nombreux tableaux précis en apparence)

D'ailleurs, après les annexes du porter à connaissance (PAC) de l'ensemble du SCOT, fort abondantes (228 p.) on trouve **un élément spécifique, annexé au PAC**, rajouté sans doute pour répondre aux exigences européennes, (?), et lui aussi de grande ampleur (178 pages et 16 pages de résumé), sur « **La synthèse environnementale du projet d'aéroport du Grand ouest** » qui se voit ainsi traité ici spécifiquement, par rapport au reste du territoire du SCOT. Cela mériterait une comparaison systématique avec le dossier d'ensemble qui comprend déjà dans le rapport de présentation 118 pages sur l'état initial de l'environnement et 122 pages sur l'évaluation environnementale.

Cette synthèse environnementale du projet d'aéroport est systématiquement **optimiste et imprécise** dans ses conclusions, quant à l'emploi de la démarche E.R.C. (éviter, réduire, compenser les risques environnementaux). Elle renvoie souvent à des études ultérieures, à venir. On notera par exemple la non localisation et la non définition des zones de compensation... même si ces exigences peuvent être précisées –mais non délimitées– par ailleurs dans les règles relatives à l'environnement. Toutes aussi imprécises sont les zones agricoles pérennisées, les espaces verts, la trame verte et bleue, les paysages... (cf. ci-dessous sur l'avis des personnes publiques associées).

En ce qui concerne le **document d'orientations et d'objectifs** (DOO) ses imprécisions et la non localisation précise des objectifs porte plus encore à conséquences, car ce sont eux qui seront opposables aux futurs documents d'urbanisme, nécessairement compatibles avec eux (ancien article L 141-2 du code de l'urbanisme) : PLU, plans de sauvegarde et de mise en valeur, cartes communales, programmes locaux de l'habitat, plans de déplacements urbains...

C'est en effet sur la portée juridique, et opérationnelle du DOO que l'on peut s'interroger, et que l'on peut craindre une application très laxiste par les PLU subséquents (plans locaux d'urbanisme, PLU métropolitain et autres PLU intercommunaux). En effet le DOO fait une **application minimaliste du code** (anciens articles L 122-1-5 et suivants du code) concernant le contenu du DOO. On y trouve bien le contenu obligatoire imposé par le code, à savoir : « les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement » ... , « les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural, entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles, et forestiers », ainsi que la détermination des « espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger ». Par contre on n'en trouve pas « la localisation ou la délimitation » que le code rend possible pour les zones concernées. Il en va de même

pour la possibilité de « ventiler par secteur géographique » les objectifs obligatoirement chiffrés « de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ». Il n'est pas donné suite non plus à toute une série d'autres sectorisations. **C'est donc d'un SCOT « light » qu'il s'agit.** Cela laissera une grande liberté d'application de ces objectifs aux PLUI à venir.

D'ailleurs le contenu des avis des personnes publiques associées et de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement, (dossier d'enquête pièce n°4, 229 pages) va dans le même sens. Ces avis sont loin d'être uniformément favorables et pointent des désaccords, des omissions et des imprécisions.

Une nouvelle rédaction du SCOT devrait y répondre.

Mais rappelons ces différents points :

On note certains avis, motivés, des PPA (personnes publiques associées) **globalement défavorables** : ceux de la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, du Centre régional de la propriété forestière des pays de la Loire, celui du SCOT du pays de Retz, celui, très réservé de la Région des pays de la Loire, de la Chambre d'agriculture. D'autres se contentent de remarques, de demandes, de propositions : l'INAO, le PNR de Brière, voire même l'Autorité environnementale (Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable).

Sans pouvoir passer en revue la totalité de ces déclarations, soulignons que les avis des PPA peuvent s'appuyer sur la non prise en considération de questions majeures, comme **la traversée aval de la Loire** (avis de la Région, du Pays de Retz) , ou au contraire la traversée amont (avis du Pays du vignoble nantais, par ailleurs favorable) . D'autres soulignent des incompatibilités avec un document supérieur (PNR de Brière), La plupart soulignent les imprécisions, non délimitations, non localisation, non chiffrage des zones, espaces protégés, et équipements. Parfois encore c'est **l'omission de tout un pan de l'aménagement et du développement** qui est dénoncée : ainsi en est –il de **la propriété forestière privée** dont les éléments les plus importants (propriétés de plus de 25 hectares d'un seul tenant) sont pourtant soumis à un plan de gestion agréé, prenant en compte le renouvellement et l'environnement, et connus des pouvoirs publics. C'est enfin **le tourisme** dont les retombées en matière d'occupation de l'espace agricole et naturel (dans les zones retro-littorales en particulier) ne sont pas chiffrées ni délimitées. Sans même mentionner les statistiques et chiffrages non concordants.

Dans **la Synthèse environnementale, spécifique, du projet de Grand Aéroport de l'Ouest**, annexée au Porter à la connaissance général (pièce n° 3 du dossier, annexes du PAC, 178 pages et 16 de résumé), on peut critiquer la distinction entre « projet principal » et « projets connexes », pourtant « situés sur le territoire de proximité » (p.8), lequel territoire de proximité, chiffré (35 000 hectares) est néanmoins défini par une ellipse, tout à fait approximative. De même des réserves foncières « dédiées » à la captation des activités liées à la dynamique aéronautique,

« de part et d'autre de la future plateforme » ne sont pas plus précisées, ni actualisées : quelle superficie, quelle localisation, quel statut juridique pour ces réserves?

Notons enfin à la page 10 de cette synthèse un renvoi, encore une fois, à **l'ancienne rédaction de l'article L.122-1-14 du code de l'urbanisme**, qui prévoyait la possibilité de compléter le SCOT par **des schémas de secteur**. Or cet article n'existe plus, et la loi ALUR du 24 mars 2014 supprime ces schémas de secteurs, sauf ceux dont le périmètre a été déjà délimité. Qu'en est-il ici du maintien ou non de ce secteur (Erdre et Gesvres) ? Désormais le SCOT sera appliqué par des PLUI (plans locaux d'urbanisme intercommunaux) ou par le PLUM de la métropole nantaise. En sachant que cette synthèse environnementale pour l'aéroport du grand ouest date de juin 2015, et que le droit a changé depuis, il faudra mettre à jour toutes ces références..

Il est fait mention (p.27) des PLU de Grandchamp des Fontaines et de Héric, qui, datant de 2007, sont très imprécis sur l'aéroport. Où en sommes-nous fin 2016 dans l'élaboration des règles locales ?

(p.28) Là aussi la **référence au futur SDAGE** (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) n'est pas à jour, puisqu'on nous dit qu'il sera soumis à consultation du public et des assemblées (locales) de décembre 2014 à juin 2015. Il prévoit cependant de « restaurer les zones humides disparues ou dégradées... » et « de **préserver les têtes de bassins versants...** ». Or, justement le grand aéroport de l'ouest impacte des zones humides (plusieurs ZNIEFF zones naturelles d'intérêt écologique floristique et faunistique). De plus il est justement situé « en tête de bassins versants ». Cependant la synthèse environnementale affirme la compatibilité du « programme viaire » (y compris l'aéroport ?) dans le cadre des instructions au titre des articles L 214-1 et s. du code de l'environnement (p.28).

Les remarques sur l'application du SRCAE (Schéma régional climat, air, énergie des pays de la Loire), et sur le SRCE (Schéma régional de cohérence écologique p.29) sont tout aussi légères et optimistes. C'est presque « circulez il n'y a rien à voir ». Il en va de même (p.58) des résultats de la démarche E.R.C. (éviter, réduire, compenser) empruntée aux directives européennes (p.58).on en arrive ainsi à la conclusion (p.127) sur « **un bilan environnemental globalement satisfaisant pour le territoire de proximité** » de l'aéroport, malgré certains « points d'attention ».

Au total le document du SCOT ressemble à un catalogue de bonnes intentions. On ne trouve guère de mesures concrètes, encore moins contraignantes. Ceci malgré de nombreux tableaux formellement rigoureux. On doit souligner des contradictions entre les décisions prises (aéroport et ses dessertes) et certains objectifs affichés, comme la réduction des gaz à effet de serre (cf. p. 25 à 31 de l'avis de l'autorité environnementale).

Mais c'est peut-être sur certains objectifs globaux qu'il y a le plus à redire.

Le coût du foncier croît (diagnostic p.39), sans que des leçons en soient tirées. Plus de logements construits, mais retard persistant des logements sociaux. Comment

assurer les services à la population, (et où ?), avec 100.000 nouveaux habitants à accueillir (écoles, sport, résidences pour personnes âgées...). D'ailleurs cet objectif des 100.000 logements mérite d'être discuté (7800 neufs par an, dont 80 % sur Nantes métropole, ce qui maintient fermement la part du pôle métropolitain) . En augmentant le nombre d'habitants par résidence principale de 12%, et en le faisant repasser à 2,24 habitant par résidence principale (il y en avait 3 en 1970), on accueillerait 100.000 nouveaux habitants sans réaliser autant de logements.

Ainsi autant que de béton c'est de nouvelles formules d'habitation que l'on a besoin (collocation, intergénérationnel...). A budget équivalent il y a plus de travail et d'emploi pour adapter 100.000 logements que pour les construire. C'est plus économe en G.E.S. (gaz à effet de serre) et cela développe les emplois de proximité

On touche d'ailleurs à la remarque générale que toutes ces prévisions à long terme, soumises à l'enquête, reposent sur des projections des tendances actuelles, sans envisager un changement réel de comportements (logements, transports, loisirs, hygiène et santé ...). Le changement serait dans le retour à une vie plus simple et économe, sans même parler de solidarité et de proximité.

Sur le plan de la démocratie **ce SCOT ne se situe pas au bon niveau** : il est trop éloigné des citoyens pour les impliquer réellement. On peut donc espérer qu'après sa correction (essentielle) il soit appliqué par des PLU impliquant mieux et plus facilement les citoyens. A un autre niveau, pour les grandes options, les grands équipements (aéroport, port, transports collectifs, protection des zones sensibles et remarquables)... **C'est sans doute à l'Etat de reprendre la main , à un autre niveau géographique, plus large, celui du bassin versant de la Loire, à travers la révision de la DTA** (directive territoriale de l'aménagement , qui date de 10 ans).

Mais en a-t-il la volonté ?

A-H.M.