

PREFET DE LA REGION DES PAYS DE LA LOIRE,
PREFET DE LA LOIRE-ATLANTIQUE

*Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du logement
des Pays de la Loire*

AVIS DE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE
AU TITRE DE L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU PROJET DE
SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE DU PAYS DE RETZ

L'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004, portant transposition de la directive 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, a introduit la notion d'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 a complété le code de l'urbanisme par les articles R.121-14 et suivants.

Pour mémoire, un SCOT est constitué :

- d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui fixe les grandes orientations pour le territoire,
- d'un document d'orientations et d'objectifs (DOO) assorti de documents graphiques, prescriptif, qui a pour objet de décliner concrètement les principes énoncés dans le PADD,
- et d'un rapport de présentation, qui doit présenter les enjeux en présence, justifier le projet de SCOT et en apprécier les incidences.

La procédure d'évaluation environnementale, diligentée au stade de la planification, en amont des projets, vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des grandes orientations du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre, et à assurer une meilleure transparence du cadre décisionnel. Elle doit contribuer à une meilleure prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux.

De manière obligatoire, avant l'enquête publique sur le projet de SCOT, 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'urbanisme (article L.121-12, 1^{er} alinéa et R.121-15 du code de l'urbanisme). Cet avis est joint au dossier soumis à l'enquête publique. Il ne se substitue pas à l'avis requis au titre de l'article L.122-8 du code de l'urbanisme et porte plus spécifiquement sur :

- l'évaluation environnementale (autrement dit, les informations contenues dans le rapport de présentation) ;
- la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme.

Il se décline en trois parties :

A) le rappel du contexte ;

B) l'analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation ;

C) l'analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de SCOT.

A) Le contexte

Le projet de SCOT a été arrêté par une délibération du comité syndical du syndicat mixte du Pays de Retz, en date du 24 octobre 2012, reçue en préfecture le 8 novembre 2012.

Le périmètre d'étude du SCOT englobe 41 communes représentant 140000 habitants pour une surface de 1400 km². Il est compris dans le périmètre de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire.

Ce territoire, soumis à une forte pression à la fois sur la frange littorale et rétro-littorale et à la périphérie de l'agglomération nantaise, se situe à l'interface de plusieurs sites emblématiques sur les plans écologique et paysager, couverts à ce titre par diverses mesures d'inventaires et de protection des milieux naturels et des paysages (sites Natura 2000, sites classés, ...).

La loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005 a ouvert la possibilité pour les SCOT de comporter un volet maritime dans un chapitre individualisé, valant schéma de mise en valeur de la mer. Le choix a été fait de ne pas adjoindre de volet maritime au projet de SCOT à ce stade.

L'Etat a par ailleurs fait part des enjeux qu'il a identifiés sur le territoire du SCOT et exprimé ses attentes dans le cadre du document d'association remis en octobre 2008, puis par le biais de courriers d'étape en réaction aux documents provisoires qui lui ont été soumis au gré de l'avancement du projet, venant s'ajouter aux échanges tenus en réunions des personnes publiques associées.

B) Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

L'évaluation environnementale doit figurer dans le rapport de présentation du SCOT, dont le contenu est défini dans l'article R.122-2 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation du SCOT du pays de Retz se compose de quatre documents présentant respectivement le diagnostic socio-économique et démographique et l'état initial de l'environnement (pièces 1 et 2), l'explication des choix retenus et l'articulation du SCOT avec les autres plans et programmes (pièce 3), l'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du SCOT et les mesures prises, le suivi du SCOT, le résumé non technique et la présentation de la méthodologie employée pour réaliser l'évaluation (pièce 4).

Sur le plan formel, le rapport de présentation comprend l'ensemble des éléments prévus par l'article R122-2 du code de l'urbanisme, mais présente quelques faiblesses qui ne permettent pas de porter une appréciation complète sur le projet de SCOT et appellent donc des compléments.

Sur le fond, le rapport est dans l'ensemble clair et pédagogique, même si sa qualité est en retrait sur quelques chapitres et thématiques.

Les principales améliorations à apporter au rapport sont indiquées ci-après.

a) L'état initial de l'environnement

Il est nourri, objectif et globalement satisfaisant. La carte de la physionomie générale (page 10) est toutefois très peu lisible compte tenu de son échelle.

Ce document indique (page 63) que les principales menaces pesant sur le lac de Grand Lieu sont : "(...) le colmatage du lac". Cette hypothèse est néanmoins remise en question par le conseil scientifique de Grand Lieu. Il pourrait être fait état d'une tendance à l'érosion, mais qui reste à confirmer.

Il aurait été important que la présentation de la capacité des stations d'épuration fasse état de leur taux de charge et permette d'apprécier la capacité résiduelle de chacune d'entre elles en Eq. Hab., avec un rappel des procédures menées et un échéancier de mise en service pour toutes celles qu'il est d'ores et déjà prévu de renforcer. A noter que 7 d'entre elles sont en rouge sur la carte de la page 136 contre seulement 6 dans le tableau des pages précédentes, ce qui serait à rectifier ou à expliquer.

De même, certaines données "à collecter" dans le cadre du suivi des effets du SCOT auraient pu figurer d'ores et déjà dans l'état initial de l'environnement (ex : nombre de communes dotées d'un document de gestion des eaux pluviales).

b) Le diagnostic socio-économique et démographique

Il est dans l'ensemble clair et correctement renseigné. A noter toutefois :

- un défaut d'analyse des motifs de sous-occupation apparente des zones d'activités,
- la carte des itinéraires cyclables ne couvre qu'une partie du territoire.

c) l'articulation du SCOT avec les autres plans et programmes

La démonstration de la compatibilité du projet de SCOT avec la DTA est affaiblie par le fait que des adaptations cartographiques des périmètres d'application de la Loi Littoral identifiés dans la DTA sont effectuées sur certains secteurs, sans indication dans le texte des secteurs concernés. Les justifications apportées (jurisprudence, réalité du terrain, avis de la CDNPS) – non localisées – sont trop évasives pour en vérifier le bien-fondé. Au demeurant, la CDNPS de décembre 2012 a invalidé une partie des choix opérés sur la commune de Saint-Brévin.

Malgré son intitulé, le paragraphe p. 33 ne décrit pas à proprement parler l'articulation du SCOT avec « les plans, schémas et programmes soumis à évaluation des incidences Natura 2000 ».

d) L'explication des choix

Malgré un taux de croissance de la population appelé à baisser, le SCOT envisage un nombre de logements à construire annuellement identique à la période de référence 1999-2009. A l'appui de ce choix, il aurait été utile que le document comporte des éléments de justification plus précis et chiffrés (taille des ménages et part des résidences secondaires projetées à l'horizon 2030, calcul du point mort, détail des calculs conduisant aux estimations avec des taux de croissance annuels de 2,5, 1,8 et 1,3%).

e) L'évaluation des incidences sur l'environnement des orientations du SCOT

Celle-ci est bâtie autour de 7 thématiques définies durant la démarche d'évaluation.

Ce faisant, elle ne répond pas intégralement aux préconisations formulées dans le guide méthodologique régional sur l'évaluation environnementale des SCOT (DREAL PDL 2008). Il aurait par exemple été intéressant d'analyser si certains des aménagements envisagés sont susceptibles de concerner des sites classés et de porter atteinte à leurs objectifs de protection.

De plus, beaucoup d'impacts sont appréhendés en termes généraux, sans être déclinés qualitativement et quantitativement. Si un tel exercice est par nature difficile à l'échelle d'un SCOT, le rapport produit donne néanmoins l'impression d'un exercice mené de manière parfois très approximative, sans qu'il ait vraiment pu peser de façon précise sur les arbitrages intervenus, ainsi que semble également en attester la faible proportion d'objectifs mesurables assignés dans les tableaux de suivi, qui auraient pu constituer des outils d'alerte permettant d'apprécier l'opportunité d'engager une révision du SCOT.

Le dossier aurait dû croiser davantage les thématiques, en analysant par exemple si et lesquelles - parmi les stations d'épuration à mettre aux normes ou à développer - se situent dans des espaces sensibles, de façon à tenir compte des difficultés éventuelles ayant trait à la faisabilité technique et financière de ces opérations dans la répartition géographique des logements à créer. De même, le rapport n'est pas renseigné sur la sensibilité des espaces délimités dévolus aux zones d'aménagement commercial (chevauchement éventuel de zones humides ? De la bande des 100 mètre à Préfailles ?...).

Le texte ne justifie pas les choix d'emprise des coupures définies pour limiter le développement linéaire des zones d'activités le long des principaux axes routiers (zonages urbanisables préexistants ? ruptures paysagères ?...). Par ailleurs, l'analyse menée dans le volet paysager n'évalue pas la plus-value relative de cette orientation, ne chiffre pas le linéaire non retenu dans ces coupures et ne se prononce pas sur les incidences de son urbanisation, probable compte tenu de la proximité du linéaire concerné avec l'urbanisation existante, ni sur le choix de ne pas avoir interdit plus globalement toute construction sur ces linéaires.

Le volet d'évaluation des incidences Natura 2000 apparaît incomplet :

- Il est à, juste titre, axé sur les principaux projets identifiés parce qu'expressément inscrits dans le SCOT et s'appuie pour ce faire essentiellement sur les études déjà réalisées. Toutefois, le fait que dossier n'indique pas systématiquement l'état d'avancement des procédures (ex : arrêté de DUP ou d'autorisation LEMA, ayant donné ou non lieu à avis de l'autorité ...) et des éventuels recours contentieux engagés contre les autorisations intervenues, nuit à la perception du degré de fiabilité des études citées et des effets propres au SCOT lui-même (= programmés dans le SCOT mais non autorisés préalablement). De même, des cartes permettant, lorsque c'est possible, de mieux localiser certains des projets auraient été utiles pour accompagner les justifications apportées (exemple : page 24 du volume 4 *"Concernant la voie de liaison St Philbert de Grand-Lieu - Clisson, le projet est déjà acté (tracé validé). Le SCOT reprend ce projet porté par le Conseil général. Ce projet n'aura pas d'incidences sur le site Natura 2000 du Lac de Grand-Lieu car il en est suffisamment éloigné."*) On regrette également que certains projets inscrits dans le SCOT ne fassent pas l'objet de développements particuliers permettant d'apprécier les conditions de leur faisabilité. C'est le cas notamment des tronçons cyclables en bord de Loire et du lac de Grand Lieu.
- Mis à part ces projets, il n'évalue pas ce que le SCOT permet – ou n'interdit pas – sur les sites Natura 2000 ou à proximité, alors qu'il aurait pu par exemple mettre en lumière que le SCOT n'y interdit pas systématiquement l'urbanisation, analyser si l'intégralité ou non des sites Natura 2000 terrestres des communes littorales seront préservés en qualité d'espace remarquable et pourquoi ...

- Pour ces raisons, le rapport de présentation ne peut, en l'état, être considéré complet et conclusif sur les aspects Natura 2000.

f) La présentation de la manière dont l'évaluation a été effectuée

Les indications données quant aux méthodes utilisées, aux sources et références bibliographiques données au fil du rapport sont claires.

C) Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de SCOT

Si le PADD constitue un document d'intentions politiques, le DOO constitue le document prescriptif - à portée juridique - d'un SCOT, au regard duquel la compatibilité des documents et projets de rang inférieur sera mesurée une fois le SCOT en vigueur. Un DOO se doit donc d'être prescriptif, clair et sans ambiguïté.

Dans ce contexte, on regrette que le DOO mêle aux véritables orientations prescriptives, des principes généraux qui devraient figurer plutôt dans le PADD, des intentions louables mais ne relevant pas d'un SCOT, des explications ayant davantage leur place dans le rapport de présentation, de simples préconisations et des orientations prenant la forme de rappels de possibilités ("les PLU pourront...") qui n'ont pas véritablement de valeur ajoutée par rapport au code de l'urbanisme si ce n'est un intérêt pédagogique vis-à-vis des élus.

Aussi, même si beaucoup de dispositions du projet de SCOT vont dans le bon sens, celui-ci aurait gagné à être plus prescriptif ou volontariste en termes de contenu et d'objectifs chiffrés.

Les thématiques méritant un commentaire particulier et/ou appelant des améliorations font l'objet d'un examen ci-après.

1) Rythme de croissance, organisation et consommation de l'espace

Le territoire du SCOT s'est caractérisé durant les dernières décennies par une croissance soutenue et par un mode de développement fortement consommateur d'espace.

Le projet de SCOT semble de prime abord rechercher un net infléchissement de l'accueil de populations par rapport à la période de référence, pour mieux tenir compte de la capacité d'accueil du territoire. Toutefois, au vu des éléments figurant au rapport, la fourchette retenue semble résulter pour beaucoup d'une inflexion tendancielle déjà escomptée même en l'absence de SCOT (cf. page 40 volume 3), qui aurait mérité d'être davantage expliquée : en l'état, la référence aux « réflexions prospectives menées sur l'agglomération nantaise » pour justifier du rythme envisagé est trop elliptique pour être démonstrative. Compte tenu de ce phénomène, le chiffre de 90000 habitants supplémentaires et le taux de croissance évoqués dans le diagnostic et/ou scénario au fil de l'eau ne semblent pas constituer un élément de comparaison fiable pour qualifier l'effort de maîtrise du rythme de croissance. Le SCOT semble davantage prendre acte de l'augmentation de la population escomptée que véritablement l'orienter et la maîtriser, comme l'illustre la fourchette étonnamment large (marge de 14000 habitants) retenue dans le projet de SCOT en guise d'objectif chiffré. Il aurait ainsi été utile que les différents scénaris envisagés soient explicités de façon à faire ressortir plus clairement les choix opérés.

La réduction d'au moins 30% de surface visée pour les quartiers d'habitat et mixtes implique une poursuite de la consommation d'espace à hauteur de 70%, qui reste très importante (3 à 4 fois supérieure à celle de Nantes métropole, une fois rapportée au nombre de logements à créer).

Au vu de la configuration du territoire, et en comparaison des SCOT littoraux voisins (SCOT approuvé de Cap atlantique, projet de SCOT du nord-ouest vendéen), les objectifs de densité moyenne sont insuffisamment élevés (de l'ordre de 18-20 logements à l'hectare en pôles d'équilibre, 15 dans les autres communes et, semble-t-il, à définir pour les "pôles en devenir" évoqués p. 12 mais non listés), d'autant que ni l'hébergement touristique, ni les zones d'aménagement commercial, pourtant fortement consommatrices d'espace (et pour lesquelles le document d'aménagement commercial n'utilise pas les leviers de contrainte offerts par l'article L 122-1-9 du code de l'urbanisme) ne semblent inclus dans les objectifs chiffrés destinés à encadrer la consommation d'espace, visant a priori uniquement les quartiers d'habitat et mixtes et les zones d'activités.

Le SCOT indique que *"le renouvellement urbain devra représenter une part significative dans la production de logements neufs"*, sans toutefois fixer d'objectifs chiffrés au motif que les bourgs anciens présentent des compositions urbaines différentes. Si cet argument apparaît recevable, le SCOT aurait néanmoins pu établir une typologie des communes et fixer des objectifs différenciés selon les configurations observées.

Le SCOT aurait également pu identifier les villages et hameaux dans lesquels la construction de logements est autorisée, au lieu de renvoyer cet exercice vers les schémas de secteurs ou PLU. Il prévoit page 13 que ceux-ci s'appuient sur "l'enveloppe urbanisable à la date d'arrêt du SCOT" pour identifier les villages, hameaux et formes complexes. Leur identification devrait plutôt s'appuyer sur l'enveloppe effectivement urbanisée, pour éviter toute ambiguïté en termes d'extension de l'urbanisation.

Le SCOT prévoit la possibilité de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement dans les communes où l'extension de l'urbanisation ne pourrait être réalisée en continuité de l'agglomération existante : il aurait été souhaitable que le SCOT subordonne cette faculté à une absence de solutions alternatives à l'échelle intercommunale et indique de façon limitative la ou les communes concernées.

La création d'écoquartiers non labellisés ne peut suffire à motiver l'urbanisation des hameaux et formes complexes modernes (page 13). En effet, bien situer les projets d'urbanisation par rapport aux polarités existantes (accès à l'emploi, aux services et aux équipements) est déterminant pour obtenir la qualification d'écoquartier, mais aussi et surtout pour le fonctionnement de ces nouveaux quartiers au regard de leurs impacts sur l'environnement et leur greffe à l'existant. Le projet d'aménagement et de développement durable du territoire du SCOT s'oriente vers une réduction de la consommation d'espace et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. La localisation des écoquartiers dans les pôles d'équilibre et les bourgs est donc à privilégier dans le document d'orientations et d'objectifs, en cohérence avec l'engagement n° 49 du Grenelle de l'environnement qui invite, sous l'impulsion des collectivités locales, à un plan volontariste d'écoquartiers se traduisant par la mise en place, d'au moins un écoquartier dans toutes les communes qui ont des programmes de développement de l'habitat significatif. Le PADD indique que le contenu des éco-villages ou éco-hameaux sera précisé par le DOO (page 17). Mais le DOO renvoie cette définition aux PLU (page 19). La formulation actuelle autorisant les extensions urbaines, sous réserve qu'il s'agisse d'écoquartiers, risque donc de se traduire par une augmentation des opportunités foncières au sein des hameaux, villages et lotissements en bord de voirie dans les PLU ou les schémas directeurs, et une poursuite de l'étalement urbain et/ou le mitage de ce territoire très convoité. « L'éco-conditionnalité » de l'urbanisation pourrait porter préjudice aux objectifs de consommation d'espace annoncés dans le SCOT, évalués à 6 ans. J'émet donc une réserve sur cette possibilité offerte par le SCOT.

Par ailleurs, le projet de SCOT aurait mérité de prendre davantage en compte l'effet d'attraction de la métropole nantaise, en matière d'emplois et de services.

Concernant les zones d'activités, le diagnostic met en évidence que le territoire du SCOT dispose déjà de plus de 70 zones d'activités, dont la moitié des terrains sont disponibles ou non-urbanisés, induisant un délai théorique de saturation compris entre 14 et 49 ans selon les intercommunalités. Toutefois, le diagnostic n'analyse pas les motifs de cette sous-occupation apparente, alors qu'ils auraient dû être pris en compte dans la définition des orientations du SCOT.

Le SCOT affiche, à consommation constante à l'horizon 2030 (31 hectares/an), un objectif d'optimisation du foncier. Toutefois, le fait que les 3 zones inter-territoriales stratégiques représentant 275 hectares ne soient pas comptabilisées au motif que le SCOT n'en a, ni la maîtrise foncière, ni la maîtrise d'ouvrage et qu'elles présentent des enjeux dépassant le cadre intercommunal est contestable : étant donné que le SCOT rend possible la réalisation de ces 3 zones et que celles-ci accueilleront une part non négligeable des activités économiques du territoire, le SCOT aurait pu faire le choix de réduire les possibilités d'extension spatiale des autres zones d'activités. On relève de plus que, si le SCOT hiérarchise les nombreuses zones d'activités (existantes et en projet) et précise les conditions de leur développement, il n'interdit pas pour autant la création de zones supplémentaires, en contrariété avec l'objectif affiché d'optimisation du foncier.

Concernant le développement de l'activité touristique : le SCOT prévoit p 62 le développement des équipements et de l'hébergement touristique et demande aux PLU d'identifier les espaces d'accueil des sites d'hébergement touristique. Il est problématique qu'il n'encadre pas du tout ce développement (ni quantitativement, ni qualitativement en termes de desserte par les TC par exemple).

Concernant les sièges et bâtiments d'exploitation agricole, le SCOT renvoie vers "la charte départementale pour la prise en compte de l'agriculture dans l'aménagement". Ce document n'étant ni supposé connu de tous, ni annexé au SCOT, le lecteur n'est pas à même d'apprécier si ce renvoi est adapté.

2) Capacité d'accueil du territoire

Le respect de l'obligation faite par la Loi littoral (article L146-2) de déterminer la capacité d'accueil contribue positivement à une prise en compte améliorée des ressources locales sur le territoire du SCOT du Pays de Retz. Les éléments d'analyse figurent au cas présent dans le rapport de présentation et/ou dans le DOO et ses annexes.

Ce territoire connaît des pressions importantes au titre de l'influence urbaine de Nantes et de l'attractivité de son littoral. La mise en place d'un observatoire qui permettra un suivi de la capacité d'accueil durant l'exécution du SCOT est également utile. Il devra néanmoins être tenu compte des observations suivantes.

La présentation de la méthode indique que la démarche a été alimentée par les expérimentations menées par les services de l'Etat (page 20). Pour mémoire, les expérimentations évoquées concernaient d'autres territoires, les services de l'Etat n'ayant pas conduit de travaux communs avec le SCOT du Pays de Retz sur le thème de l'évaluation de la capacité d'accueil.

Pour les communes et intercommunalités soumises à la loi Littoral, la détermination de la capacité d'accueil (L146-2) doit tenir compte des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés. Les annexes cartographiques du DOO (page 7) et le rapport de présentation estime le nombre de personnes présentes sur le territoire. Au regard des informations partielles disponibles et des enjeux importants sur le territoire du SCOT du Pays de Retz, le nombre de personnes présentes mériterait d'être qualifié en termes de marge de manœuvre, d'action à prévoir ou d'action forte à engager. De plus, il convient d'explicitier le niveau de fréquentation touristique visé par le projet de SCOT.

Le projet de SCOT se fonde sur une augmentation de la population de 30 % à 40 % sur 20 ans, à laquelle s'ajoute la fréquentation touristique. L'évaluation de la capacité d'accueil ne prend pas explicitement en compte les capacités des équipements publics (stations d'épuration, approvisionnement en eau potable, réseaux, ...) à absorber cet afflux significatif d'habitants et de touristes. En particulier, la capacité à mieux gérer les eaux pluviales n'est pas qualifiée en termes de marge de manœuvre, d'action à prévoir ou d'action forte à engager (annexe page 6).

Le tableau des "critères de développement équilibré du territoire donnant lieu à des orientations du SCOT " indique pour plusieurs items que le SCOT souhaite être associé aux travaux des services de l'Etat et des autres partenaires, sans toutefois que les attributions respectives – et assumées – du SCOT et des autres acteurs ne ressortent toujours clairement (ex: mieux gérer les eaux pluviales et usées).

Davantage d'objectifs mériteraient d'être renseignés dans le "tableau d'intensité des situations d'équilibre maîtrisé" joint en annexe : il est par exemple surprenant qu'aucun objectif ne soit fixé en termes de capacité de traitement des stations d'épuration, et que le constat selon lequel 35% du parc ne présente pas une bonne capacité de traitement ne conduise pas à la reconnaissance d'une capacité d'accueil dégradée et à la nécessité d'actions fortes à engager. De même, le SCOT prévoit de mesurer uniquement la surface zones humides protégées dans les PLU, sans replacer ce chiffre par rapport à la surface totale des zones humides inventoriées. Dans la thématique « accès au logement », il est indiqué sur l'indicateur « nombre de résidences principales et nombre de résidences secondaires » qu'il y a 78 000 logements, il est nécessaire que ce chiffre soit décliné par mode d'occupation. En effet, les objectifs de production (1200 à 1650 logements/an) relatifs aux besoins en logement concernent les résidences principales uniquement.

3) Energie, mobilité et infrastructures de transport

Le mode de développement du pays de Retz observé durant les dernières décennies se caractérise par un habitat individuel à faible performance énergétique et une forte dépendance vis-à-vis de la voiture individuelle, qu'il convient de repenser dans un contexte national visant à maîtriser la consommation énergétique et à promouvoir les énergies renouvelables,

Dans ce contexte, on regrette que le projet de SCOT ne fasse pas usage de l'article L122-1-5 pour définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à une obligation de performances énergétiques et environnementales renforcées, par exemple dans les écarts pour « compenser » les émissions supplémentaires engendrées par l'éloignement des activités et des transports.

Le projet de SCOT prévoit de nombreuses infrastructures de transport. Leur besoin avéré devrait être davantage argumenté, notamment par des prévisions de trafic justifiant d'une réelle utilité pour les habitants du territoire. Le SCOT affirme également sa volonté de s'appuyer sur le développement du réseau ferré et des services d'autocars.

Si ces attentes sont légitimes, elles ne doivent pas occulter la nécessité d'une réflexion et d'orientations prescriptives sur l'usage alternatif des voitures, concernant l'implantation de parking relais reliés par des modes doux aux centres bourgs, les aires de co-voiturage, les bornes d'autostop participatif, le stationnement des deux roues... au-delà de la promotion des pôles d'échanges multimodaux dans les pôles d'équilibre.

Concernant le franchissement de la Loire, il conviendrait que figurent dans le PADD et dans le DOO les mêmes précautions rédactionnelles que dans le rapport de présentation, tenant à la faisabilité environnementale, juridique et économique d'un tel projet.

Le SCOT évoque également à plusieurs reprises des "tracés actés" sans préciser s'il s'agit de projets déjà autorisés.

Sur la carte des infrastructures de transport (page 70), la ligne de Saint-Hilaire-de-Challéons à Paimboeuf est indiquée "à rouvrir" bien qu'elle ne desserve aucun des pôles d'équilibre identifiés. Il apparaît prématuré d'afficher un tel objectif avant qu'une étude socio-économique identifiant notamment le potentiel de clientèle et le coût d'investissement en infrastructures soit réalisée, l'initiative appartenant à la Région des Pays de la Loire en tant qu'autorité organisatrice des transports ferroviaires régionaux. Il revient également à l'autorité organisatrice d'avoir une vision globale de l'ensemble de la ligne : la ligne Nantes-Ste-Pazanne-Pornic/St Gilles étant en voie unique sur l'essentiel de sa longueur, la création d'une nouvelle branche risque de limiter les fréquences sur les deux lignes existantes vers Pornic et Saint-Gilles-Croix-de-Vie.

La fréquence donnée comme objectif pour la liaison ferroviaire entre Pornic et Nantes semble particulièrement élevée par rapport à la capacité de la ligne, notamment entre Sainte-Pazanne et Nantes. La saturation de la ligne sera de plus augmentée en cas de réouverture de la branche vers Paimboeuf.

La problématique des passages à niveau est abordée dans le cadre de la modernisation d'un axe routier, ce qui est intéressant. Toutefois, cette question pourrait être abordée de façon plus générale sur un territoire qui compte nombre de passages à niveau. Les projets de développement urbain proches des passages à niveau ou induisant une fréquentation accrue de passages à niveau devraient intégrer un volet de sécurisation de ces passages à niveau, voire leur suppression.

L'idée d'un schéma stratégique de la logistique sur le SCOT de Pays de Retz est très pertinente. Il faudra veiller à ce que celui-ci s'articule bien avec celui en cours sur le territoire du SCOT de la métropole Nantes Saint-Nazaire. Les possibilités limitées d'utilisation des autoroutes de la mer pour le SCOT devront être étudiées dans ce cadre.

La question des stationnements des deux roues, notamment les vélos dans les nouveaux projets et les lieux publics, aurait également mérité de faire l'objet d'une orientation.

En matière d'énergies renouvelables, on relève que la thématique de valorisation énergétique de la biomasse est peu abordée dans le projet de SCOT. Le territoire du SCOT présente des potentialités en biomasse liées à son activité agricole, à la valorisation de son bocage (bois énergie) et de ses déchets urbains et industriels. Ces potentialités sont à étudier pour être exploitées au mieux en lien avec des projets urbains.

On relève également que les orientations du projet de SCOT portent davantage sur la production renouvelable que sur la réduction des consommations, et ne comprennent pas d'objectifs de réduction des consommations d'énergie et émissions de gaz à effet de serre. Le SCOT prévoit toutefois d'engager un diagnostic « état zéro » des émissions et ainsi identifier les pistes d'actions à mettre en œuvre pour réduire l'impact du territoire.

Le SCOT engagerait utilement l'élaboration d'un plan climat énergie territorial. En effet, il incite les communes à se lancer dans des démarches Agendas 21 et PCET alors que l'échelle communale n'est pas adaptée à ces derniers plans.

Il conviendrait enfin de remplacer pour toutes ses occurrences le terme « réchauffement climatique » par « changement climatique », plus adapté.

4) Risques et nuisances

a) Risques naturels et technologiques

Si le rapport de présentation, dans sa partie diagnostic, développe largement les thématiques « eau » et « littoral », les risques d'inondation ou de submersion marine en sont absents. Les volets inondations des SAGE, notamment, sont ignorés.

En revanche, il est fait mention d'une élévation de 14 cm des eaux de l'estuaire de la Loire à Frossay ; cette donnée ne correspond à aucune référence connue des services de la direction départementale des territoires et de la mer.

Dans l'analyse des incidences sur l'environnement et la présentation des mesures, le risque d'inondation est identifié comme le plus contraignant pour le territoire, mais les mesures de protection et de réduction du risque ne concernent que le risque technologique, pourtant peu prégnant.

A l'inverse, le DOO demande aux PLU de conditionner l'ouverture à l'urbanisation des secteurs soumis au risque inondation à une étude de qualification des aléas en fonction des hauteurs et des vitesses d'eau. Cette prescription paraît excessive, s'il s'agit d'une étude spécifique réalisée

par un bureau d'étude spécialisé. Le document pourrait lever cette ambiguïté en demandant aux PLU de prendre en compte l'atlas des zones inondables du département, qui suffit généralement à apprécier le risque encouru, et de ne réserver l'obligation d'étude qu'aux cas les plus complexes. En revanche, il peut être rappelé de ne pas augmenter la vulnérabilité des zones d'aléa fort.

Dans le document d'aménagement commercial, il serait pertinent d'ajouter une cartographie croisant les risques et les sites choisis. En effet, situer des projets en zone d'expansion des crues ou en zone inondable n'est pas opportun. A titre d'exemple, au moins trois des sites de Machecoul se situent en zone inondable. Cette orientation est incompatible avec la politique de prévention des risques si elle ne s'accompagne pas de justifications et de dispositions particulières.

Le projet particulier du Boivre n'a pas vocation à être mentionné dans le projet de SCOT, s'agissant d'une opération d'aménagement ponctuelle.

Il est donc nécessaire de mieux prendre en compte la thématique des risques d'inondation et de submersion dans votre projet, et de mettre en cohérence les différents documents. A cet effet, vous intégrerez notamment les remarques techniques en annexe de mon avis de personne publique associée, rendu au titre de l'article L.122-8 du code de l'urbanisme

b) Risques sanitaires et nuisances

Afin de mieux prendre en compte la préservation des habitants vis-à-vis des nuisances et des risques sanitaires liés aux activités actuelles et passées, le SCOT préconise des démarches de prévention au niveau des PLU (tenir compte de l'implantation des zones d'habitat et des ERP « sensibles » vis-à-vis des risques nuisances liées aux activités et infrastructures, optimiser la prise en compte des sites et sols pollués,...).

Il conviendrait que le SCOT préconise pour chaque PLU un diagnostic préalable des sources de conflit et d'incompatibilité vis-à-vis de l'habitat (on peut considérer des voies d'exposition par l'air, l'eau, le sol,...) afin de définir les enjeux et les mesures d'accompagnement les plus appropriés (recul, zones tampon, adaptation du règlement de la zone, nécessité d'une évaluation des risques sanitaires, maintien de secteurs protégés non constructibles...).

Les données figurant dans les plans de prévention du bruit dans l'environnement pourront être utilisées au niveau des PLU afin d'anticiper les risques d'exposition des personnes au bruit.

En matière de pollution atmosphérique, les évolutions attendues du fait des augmentations de trafic (notamment en période estivale) et de l'abaissement de certains seuils (poussières fines en particulier) auraient dû être davantage extrapolées.

La problématique du radon aurait mérité d'être évoquée dans le diagnostic environnemental et les risques. Les secteurs prioritaires pour la prise en compte du risque radon sont en cours de définition, concomitamment à une évolution de la réglementation qui devrait élargir le champ des diagnostics « radon » aux habitations individuelles dans ces secteurs. Sur le département, la zone concernée par le sillon de Bretagne était pressentie en première approche, soit le secteur nord-ouest du territoire du SCOT.

Jusqu'à présent, des campagnes de mesures ont été réalisées sur les établissements recevant du public, plus particulièrement les enfants, dans les secteurs pressentis comme concernés par cette problématique.

A titre préventif, en attente des évolutions réglementaires, il pourrait être recommandé dans les PLU, en cas de réhabilitation de bâtiments recevant du public de réaliser un diagnostic « radon » au préalable, et, pour les constructions neuves, de prévoir des techniques d'isolement permettant l'étanchéité du bâtiment vis-à-vis de ce gaz.

5) Protection du patrimoine paysager, biologique et culturel

Le projet de SCOT prévoit la mise en œuvre de diverses mesures de protection du patrimoine, prenant en compte à la fois les éléments les plus remarquables et la nature plus ordinaire, nécessaire au fonctionnement de la trame verte et bleue. Il n'utilise pas la faculté que lui offre le code de l'urbanisme de délimiter les espaces à protéger, préférant laisser le soin aux documents de rangs inférieur de décliner les principes édictés dans le DOO.

Espaces proches du rivage

Ces secteurs appellent un traitement particulier, du fait de leur intérêt écologique ou de leur importance symbolique (lieux de promenade et d'activité, image des stations balnéaires et de leur cadre de vie) et de la pression qui s'y exerce habituellement.

Dans les espaces proches du rivage, le SCOT doit déterminer à son échelle les modalités d'extension limitée de l'urbanisation.

Or, les extensions prévues dans les secteurs d'intérêt majeur sont énoncées de manière trop évasive pour justifier de leur opportunité et de leur caractère limité à l'échelle du SCOT. Elles devraient être cadrées par des indications en termes d'emprise spatiale, de gabarit, de nombre de logements ou de surface, voire de justification de la nécessité d'utiliser cet espace pour les besoins repérés. On peut déduire de l'indication – au demeurant non vérifiable – selon laquelle les secteurs mentionnés ne représentent qu'1,3 % des espaces proches du rivage (évalués à 20000 hectares) que le SCOT prévoit sur ces secteurs particuliers l'urbanisation de 260 hectares en espaces proches du rivage, auxquels s'ajouteront d'autres opérations puisque le DOO indique y concentrer essentiellement l'urbanisation, sans pour autant l'interdire ailleurs.

Il n'est pas cohérent que le SCOT réaffirme la création d'un hameau nouveau dans le secteur du Pasquiaud sur la commune de Corsept. La CDNPS du 24 novembre 2010 avait subordonnée son avis favorable sur le projet de PLU au retrait de ce projet.

De même, le dossier de DUP de la ZAC des Millauds, qui figure parmi les opérations prévues pour partie en espace proche du rivage dans le SCOT sur la commune de Saint-Mars-de-Coutais suscite d'importantes réserves tenant à l'incapacité de la station d'épuration à traiter les effluents de cette opération d'extension d'urbanisation, non limitée (222 logements à terme sur 10,5 hectares, dont le bien fondé et les possibilités de localisation alternative devraient impérativement être analysés dans un contexte géographique élargi),

Projets portuaires

La position de l'Etat sur la nécessité de hiérarchiser les projets portuaires connus n'est pas remise en cause par le fait que l'Etat se soit engagé à mener une étude d'analyse des besoins à l'échelle du bassin de navigation. Le projet de SCOT se limite (page 80 du rapport de présentation) à indiquer que le SCOT sera partie prenante de cette étude et qu'il aurait pu, par ailleurs, demander que pour chaque projet de port une étude de plusieurs sites à terre soit réalisée, mais que la réalisation à terme d'un volet mer permettra de réfléchir à l'élaboration d'une stratégie de plaisance à l'échelle de l'ensemble du territoire. Ce faisant, il rend d'ores et déjà possible les projets identifiés, en anticipation des résultats des réflexions - pourtant indispensables - sur le besoin et la meilleure manière d'y répondre.

A cet égard, on relève que, sur la question de savoir si la reconnaissance de l'intérêt patrimonial de certains secteurs postérieurement à la DTA (notamment à travers la mise en place du réseau Natura en mer) appelle une extension des espaces remarquables conformément à l'article R 146-1 du code de l'urbanisme, le SCOT opte pour un statu quo dans l'attente de l'élaboration préalable du DOCOB de la ZPS marine (en omettant d'évoquer le SIC marin) et d'un volet maritime du SCOT. Il doit néanmoins être rappelé que la loi Littoral est d'ores et déjà opposable aux projets – portuaires notamment - susceptibles de concerner ces espaces marins.

Protection des espaces ruraux et de la biodiversité

Le travail de concertation locale menée par le SCOT pour l'élaboration de la trame verte et bleue est tout à fait pertinent, et la carte présentant ses grands éléments en est le résultat.

J'attire toutefois votre attention sur le fait que les couloirs migratoires de l'avifaune à prendre en compte par les communes dans le développement de certains projets, et notamment éolien, ne correspondent pas à ceux présentés dans l'étude DREAL réalisée par la LPO en décembre 2010, ce qui serait à expliquer ou à rectifier.

Je remarque que l'application systématique du symbole « nature en ville » sur tous les villes et bourgs n'est pas accompagnée de prescriptions, puisque les petits boisements « pourront » être renforcés, de nouveaux secteurs « pourront » être plantés, etc. Cet affichage n'apportera donc pas d'effet supplémentaire aux réflexions que les communes mènent lors de l'élaboration d'un PLU.

L'approche espaces/espèces utilisée pourrait utilement être complétée par une approche « paysages », en s'appuyant notamment sur l'atlas des paysages co-élaboré par les services de l'Etat. Celui-ci permet en outre un suivi, le travail d'état initial et de repérage des points de vue remarquables ayant été réalisé (www.paysages.loire-atlantique.gouv.fr)

L'obligation d'inventaire des haies dans les PLU est bénéfique, mais l'obligation de préserver uniquement « les plus intéressantes d'entre elles » aurait mérité que soient précisés les critères à retenir.

Le DOO permet que d'éventuels projets d'aménagements et d'infrastructures soumis à DUP impactent les espaces agricoles pérennes définis dans le SCOT, ce qui affaiblit l'obligation de compatibilité des documents d'urbanisme et des projets des collectivités énoncée quelques lignes avant.

Le SCOT reprend textuellement l'orientation figurant dans la DTA selon laquelle l'urbanisation, pour autant qu'elle soit permise dans les espaces exceptionnels et à fort intérêt patrimonial identifiés par la DTA, sera limitée et s'effectuera en continuité du bâti existant. Il aurait été souhaitable qu'il décline cette orientation sur son territoire.

Le DOO indique (page 89) que les projets de création ou d'extension de carrières à l'horizon 2030 sont identifiés dans le SCOT afin d'être pris en compte et exclus des espaces agricoles pérennes et qu'ils devront, à défaut de préserver les éléments de la TVB identifiés par le SCOT, en préserver le fonctionnement écologique. Toutefois, les enveloppes "considérer le potentiel de biodiversité des carrières" figurant sur les carte de la TVB correspondent plus vraisemblablement aux anciennes carrières et les projets de création ou d'extension de carrières à l'horizon 2030 mentionnés plus haut ne sont ni identifiés, ni localisés sur les cartes des espaces agricoles pérennes. Le SCOT aurait également dû indiquer s'il s'agit de projets de carrières déjà autorisés et, à défaut, évaluer leurs incidences.

On regrette également que le constat partagé de la nécessité d'encadrer les implantations maraîchères, sur ce territoire déjà concerné par un nombre important de tunnels et serres, se traduise uniquement, dans le DOO, par une orientation de préservation du bocage à des fins d'intégration paysagère. Le SCOT aurait pu faire le choix d'orienter et de maîtriser le développement de ces installations en définissant éventuellement des zones potentiel d'accueil privilégiées mais surtout des zones agricoles où les tunnels et serres seraient interdits, afin de préserver des coupures paysagères et/ou des continuités écologiques.

Dans le même ordre d'idées, il apparaît dommageable que la coupure d'urbanisation n°7, sur la commune de Préfailles, ait été réduite pour coller au plus près à la route, alors que la courbe initialement prévue avait précisément pour objet de dégager une vue paysagère à partir de cette route.

Prise en compte du patrimoine culturel

Compte tenu de l'importance des zones humides, le patrimoine hydraulique est très présent sur le territoire et reconnu comme un élément constitutif de l'identité du Pays de Retz. Il a notamment donné lieu à un mémoire de master référencé dans le porter à connaissance de l'Etat, dont les éléments de connaissance auraient pu être valorisés dans le rapport de présentation, afin de définir des orientations spécifiques adaptées dans le DOO.

Gestion de l'eau potable et de la ressource en eau

L'eau représente un enjeu majeur en termes d'usages sur le territoire du SCOT, accentué par la variabilité saisonnière importante qu'entraîne la fréquentation touristique et la sensibilité particulière de milieux littoraux, estuariens et lacustres exceptionnels.

Il est donc important de préconiser des objectifs ambitieux pour la bonne gestion des eaux pluviales et de l'assainissement.

La rédaction des orientations ayant trait à la protection de la ressource en eau (page 86) mériterait d'être clarifiée pour lever toute ambiguïté. En effet, le SCOT indique simplement, sans clairement faire siennes ces orientations, "soutenir des actions" telles que :

- la mise aux normes et l'extension des stations d'épuration non conformes ou arrivant à saturation et l'extension de l'urbanisation subordonnée à la mise à niveau des capacités de traitement,
- les inventaires de zones humides dans les PLU pour améliorer la connaissance et participer à l'enrichissement de la TVB. Il devrait définir clairement un principe et des modalités de protection des zones ainsi inventoriées.

Les données relatives à la nappe de Basse-Goulaine fournies page 121 sont obsolètes. En effet, les eaux sont aujourd'hui captées par 10 puits à drains remplaçant les 35 forages auxquels le document fait référence. Il convient par ailleurs de préciser que la nappe de Basse-Goulaine bénéficie de périmètres de protection instaurés par arrêté préfectoral du 02 juillet 2002.

Un des enjeux à souligner est la qualité des coquillages et des eaux de baignade avec des risques de dégradations de qualité en lien avec les épisodes pluvieux (c'est un enjeu particulièrement fort pour la commune de la Plaine sur Mer).

Les données obtenues par comptage aéroporté ou effectués par l'ARS lors des opérations de prélèvements montrent en effet que plusieurs centaines de personnes peuvent fréquenter l'estran lors des grandes marées, principalement à la Plaine sur Mer et à la Bernerie en Retz.

Le SCOT pourrait en particulier faire le lien avec les préconisations des profils de vulnérabilité des baignades qui ont été élaborés sur le territoire. En effet, il apparaît évident que ces deux documents de programmation d'actions préventives et curatives sont connectés.

En ce qui concerne les données de suivis de qualité des eaux de baignade et des coquillages, des bilans de qualité sont réalisés annuellement par l'ARS et adressés aux communes (ils sont aussi disponibles sur simple demande auprès de l'ARS). Ils permettent de suivre les évolutions et de repérer les secteurs les plus fragiles.

En conclusion, d'une manière générale, bien que nécessitant quelques ajustements, le contenu du rapport de présentation est fourni et intéressant. Néanmoins, il comporte également, ce qui est plus problématique, une analyse en partie incomplète et inégale sur des thématiques telles que les zones d'activités et les espaces proches du rivage. Il apparaît donc nécessaire de le compléter.

Avis sur la prise en compte de l'environnement

Compte tenu de la pression urbaine importante qui s'exerce sur le territoire du SCOT, outre la mise en oeuvre directe de mesures adaptées aux paysages et milieux naturels, l'un des enjeux essentiels du SCOT réside dans sa capacité à maîtriser le développement urbain et ses effets, à la fois en termes de forme urbaine et d'organisation de l'espace.

La démarche engagée témoigne d'une sensibilisation aux enjeux spécifiques du territoire et aux dynamiques à l'oeuvre. Les intentions exposées vont globalement dans le bon sens.

Toutefois, il est à craindre que les faiblesses du SCOT relevées plus haut ne réduisent les bénéfices de la mobilisation que sa phase d'élaboration aura pu déclencher, les orientations du SCOT apparaissant insuffisamment prescriptives et volontaristes pour marquer un tournant dans le mode de développement du pays de Retz à la hauteur des enjeux en présence et des impacts négatifs de l'expansion urbaine observés durant les dernières décennies.

Conformément à l'article L.121-14 du code de l'urbanisme, il appartiendra au comité du syndicat mixte du Pays de Retz de préciser, postérieurement à l'enquête publique, dans le rapport de présentation du SCOT qui sera finalement approuvé, la manière dont il aura été tenu compte du présent avis.

- 7 FEV. 2013

Le Préfet

Pour le préfet et par délégation,
le secrétaire général


Pierre STUSSI