



mesnardandre@wanadoo.fr

Contribution d'André-Hubert MESNARD

Révision du SCOT de la métropole Nantes – Saint Nazaire

Aspects institutionnels d'une politique du territoire et du patrimoine estuarien : DTA, SCOT et PLU

La hiérarchie des plans d'urbanisme est limitée. Les SCOT seraient plus utiles pour inciter et encadrer les PLU au niveau intercommunal, s'ils ne sortaient pas trop souvent après eux, se contentant de les avaliser par leur révision. De toute façon, les plans locaux d'urbanisme auraient plusieurs années – trois – pour s'aligner sur un SCOT nouveau, éventuellement exigeant. De plus, les périmètres des SCOT sont souvent discutables par rapport à l'estuaire. Par exemple, le SCOT de Nantes-Saint Nazaire ne regroupe pas les communes du sud de l'estuaire sauf celles appartenant à la communauté urbaine de Nantes (le pays de Retz aura ainsi son propre SCOT, ainsi que le sud estuaire). Il ne concerne pas non plus l'ouest de la presqu'île (Cap atlantique).

1- Avec les DTA (directives territoriales d'aménagement), l'Etat s'est donné une arme pour coordonner SCOT et PLU par des orientations éventuellement fortes et ambitieuses dans un même territoire. Mais la DTA de l'estuaire de la Loire a tardé à sortir (décret du 17 juillet 2006), après dix années d'études, et alors que son élaboration matérielle était quasiment terminée depuis un certain temps. Son contenu a été longuement, utilement et largement soumis à consultation. Ses objectifs sont à la fois d'affirmer le rôle de Nantes-Saint Nazaire comme métropole européenne, d'assurer le développement durable du territoire de l'estuaire et de protéger et valoriser un environnement remarquable. Tout cela suppose sans doute une réflexion relative à la totalité du territoire et du patrimoine, mais ne l'impose pas vraiment (par exemple pour le patrimoine industriel, non vraiment pris en compte).

L'aire d'étude de la D.T.A. de l'estuaire de la Loire a une extension qui lui permet de coordonner les territoires et les documents d'urbanisme de la quasi totalité du département de la Loire Atlantique (y compris le pays de Retz, la presqu'île, le vignoble, le pays d'Ancenis, Nord sur Erdre, le pays de Blain, à l'exclusion du pays de Chateaubriand). Elle inclut même, pour des raisons de cohérence estuarienne, une partie du Maine et Loire (Champtoceaux et Saint Florent le vieil). Le territoire de la directive territoriale de l'estuaire inclut donc l'estuaire et les bassins versants qui l'irriguent.

La directive territoriale d'aménagement de l'estuaire (DTA) de la Loire a été adoptée par décret en Conseil d'Etat (17 juillet 2006), après avis des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des conseils généraux et du conseil régional concernés, de la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire des Pays de la Loire et du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire.

C'est donc un acte fort de l'Etat, mais le fruit d'une longue concertation et d'un assez fort consensus. Le diagnostic et les enjeux (titre 1), comme les objectifs (titre 2) sont assez longuement détaillés, en une trentaine de pages, et font une place importante aux espaces naturels, aux sites et aux paysages à préserver et à valoriser. Mais il s'agit essentiellement d'une consécration de l'acquis, au titre de la protection de la biodiversité, des espaces "Ramsar", du parc naturel régional, des sites classés ou inscrits "pour leur intérêt artistique ou pittoresque, scientifique historique ou légendaire" relevant du code de l'environnement, ou encore des espaces acquis par le Conservatoire des espaces littoraux. Cependant, le diagnostic se fonde aussi, et au delà, sur le travail des services de l'Etat en termes d'inventaires sur "les espaces présentant de l'intérêt à l'échelle nationale ou régionale : valeurs paysagères, espaces permettant la continuité écologique, espaces naturels permettant d'assurer le cheminement (non mécanisé) des hommes". Ces espaces sont hiérarchisés selon qu'ils sont exceptionnels ou à fort intérêt patrimonial. Leur valorisation constitue l'objectif n° 3 (p.26) de la DTA.

Mais seules les "orientations" du titre 3 ont valeur prescriptives à l'égard des documents d'urbanisme locaux (SCOT et PLU).

Ce sont d'abord des orientations relatives à l'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur du bipôle de Nantes-Saint Nazaire. C'est là que l'on trouve les grands projets stratégiques que sont l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, l'extension portuaire sur le site de Donges Est et l'orientation en faveur du développement de la production énergétique (meilleur équilibre entre production et consommation énergétique, potentiel important d'énergie éolienne, capacités d'extension de la centrale de Cordemais). Mais ces prescriptions à respecter ne rendent pas pour autant la réalisation de ces grands projets obligatoire.

La seconde orientation est relative au développement équilibré de l'ensemble des composantes territoriales de l'estuaire, à travers la maîtrise de l'étalement urbain, de l'implantation des diffuseurs des nouvelles infrastructures routières, et le développement des pôles d'équilibre, sans que tout cela soit bien précisé.

La troisième orientation est beaucoup plus précise, et donc plus contraignante. Relative à la protection et à la valorisation des espaces naturels, des sites et des paysages, s'appuyant sur des cartes, des tableaux, eux-mêmes bien précisés, délimités et décrits dans des annexes sous forme de fiches, elle prescrit que "les espaces naturels, sites et paysages à intérêt exceptionnel et à fort intérêt patrimonial sont, selon le cas, reportés ou délimités dans les schémas de cohérence territoriale ou les plans locaux d'urbanisme à une échelle pertinente". Il y a donc bien un contenu patrimonial fort de la DTA en ce qui concerne les espaces naturels, sites et paysages, dont le zonage devra être respecté.

La quatrième orientation de la DTA de l'estuaire de la Loire porte sur les "modalités d'application de la loi littoral", sur les rivages de la mer et du lac de Grandlieu. Il s'agit là aussi de dispositions précises explicitant la loi littoral, illustrées par des cartes tableaux et fiches jointes en annexe à la DTA, dont elles constituent une partie essentielle. Elles précisent, en application de la loi littoral (art. L.146-1 et suivants du code de l'urbanisme), ce que sont les espaces remarquables du littoral, les parcs et espaces boisés significatifs devant être pris en compte ; elles situent les "coupures d'urbanisation" et les espaces proches du rivage.

En plus de toutes ces prescriptions du titre 3, le titre 4 de la DTA propose, sans que cela ait valeur prescriptive, des "politiques d'accompagnement" cohérentes avec les objectifs recherchés et complémentaires des orientations. Cela porte sur les liaisons terrestres, ferroviaires, les franchissements de la Loire, les dessertes multimodales, les principes d'aménagement urbain, les espaces agricoles, boisés périurbains...

Il se dégage indiscutablement de tout cela une vision cohérente de la politique voulue par l'Etat sur l'estuaire de la Loire, et un cadre assez consensuel pour l'action des collectivités et des autres grands acteurs, le port tout particulièrement. Mais cette vision globale reste très réservée sur certains points. L'implantation, le tracé, la programmation des infrastructures, rendues possibles mais pas encore décidées, laissent à désirer. Seuls le patrimoine naturel, certains sites, et certains paysages sont fortement protégés, ainsi que le littoral. Pour le reste, en particulier pour le patrimoine culturel, industriel, architectural, il faudra compter sur les documents d'urbanisme locaux. De même pour le zonage, essentiel, des divers modes d'occupation des sols.

2- Qu'en est il donc du Schéma de cohérence territoriale de la métropole Nantes-Saint Nazaire ? Recouvrant les territoires de la Communauté urbaine de Nantes métropole, de la communauté d'agglomération de Saint Nazaire (la CARENE), des communautés de communes d'Erdre et Gesvres, de Loire et Sillon, et de Cœur d'Estuaire, ainsi que la communauté de communes de la région de Blain (depuis 2010), ce SCOT concerne plus de 800 000 habitants. Il sera éventuellement précisé ultérieurement par des schémas de secteurs, un par établissement public de coopération intercommunale, (sauf pour la métropole nantaise qui est compétente en matière d'urbanisme, et donc d'élaboration des POS de ses communes membres, ainsi coordonnées).

Le SCOT englobe toute la rive nord de l'estuaire de l'agglomération de Saint-Nazaire à l'agglomération nantaise, mais pas la moitié ouest, aval, de la rive sud de l'estuaire (pays de Retz), ni l'ouest de la presqu'île (Cap atlantique), pour des raisons politiques bien évidemment. Pour l'estuaire, c'est donc un document géographiquement incomplet. Mais ce SCOT doit respecter les prescriptions de la DTA, qu'il conviendra donc de relire, et éventuellement compléter, voire modifier, avant de réviser le SCOT, ou parallèlement à cette révision.

Donc les instruments d'une éventuelle protection et mise en valeur de l'estuaire et de son patrimoine existent. C'est la volonté de les mettre en œuvre qui peut manquer à tous les niveaux, de l'Etat tout d'abord (application de la DTA, élaboration et prise en compte des inventaires, porté à la connaissance lors de l'élaboration des SCOT et des PLU et contrôle de la légalité des documents d'urbanisme par les services de la préfecture), des collectivités territoriales (SCOT, volets patrimoniaux et zonage des plans locaux d'urbanisme...). Les associations de défense et de mise en valeur du patrimoine oeuvrent également dans ce sens. Mais la conjonction et le renforcement de tous ces efforts est plus que jamais nécessaire.