



Le Schéma de Cohérence Territoriale Nantes Saint-Nazaire : *quelles actions, quels résultats, quels enjeux ?*

Le Scot regroupe 800 000 habitants, de six établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : la Communauté urbaine de Nantes (Nantes Métropole), la Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE), les Communautés de communes de Loire et Sillon (CCLS), d'Erdre et Gesvres (CEEG), de Cœur d'Estuaire (CCCE) et de la région de Blain (Pays de Blain, qui

a rejoint le Scot en 2010). Dans la perspective de l'adoption d'un nouveau Schéma de Cohérence Territoriale fin 2016, le Pôle métropolitain Nantes – Saint-Nazaire a mené en 2012-2013 l'évaluation du Scot approuvé en 2007. Deux finalités : apprécier le degré d'atteinte des objectifs du document de planification stratégique, et identifier les enjeux restants pour l'avenir.

Contexte

Le Scot est un document d'urbanisme qui formalise un projet de développement durable du territoire d'un ou plusieurs groupements de communes pour renforcer leur cohérence et leur solidarité. Instauré par la loi Solidarité renouvellement urbains de décembre 2000, il voit ses objectifs renforcés par la loi d'engagement national pour l'environnement de juillet 2010, dite Grenelle II et la loi ALUR de mars 2014.

↳ Les objectifs du Scot Nantes Saint-Nazaire

Le Scot de la Métropole Nantes Saint-Nazaire a été adopté le 26 mars 2007. Il témoigne de la volonté de 61 maires de travailler ensemble et de se doter de règles partagées pour dessiner et faire vivre la métropole estuarienne.

Cet outil de planification stratégique avait une triple portée :

- **normative** : application de la règle, transcrite via des schémas de secteurs et les Plans Locaux d'urbanisme (PLU)
- **pédagogique** : faire évoluer la planification urbaine et l'aménagement au bénéfice de l'intérêt général
- **opérationnelle** : conduire des études stratégiques et assister les collectivités dans la conduite de projet.

Le Scot s'est donné pour ambition de consolider le rôle de métropole européenne et de permettre la poursuite de la dynamique sociale et économique, tout en maîtrisant son développement urbain.

Son projet s'est fondé sur l'originalité de la forme de la métropole, avec ses deux grands pôles urbains, un maillage de communes dynamiques, et un territoire naturel très présent en bord d'estuaire. Ce premier exercice de planification depuis trente ans à cette échelle sur le territoire Nantes Saint-Nazaire s'est concentré dans son Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) sur six objectifs fondamentaux :

- maîtriser l'urbanisation, maintenir les grands équilibres
- permettre à chacun de se loger
- assurer la mobilité des habitants
- assurer le développement économique sur tout le territoire
- valoriser un espace agricole pérenne
- protéger toutes les ressources du territoire.

↳ Les instances du Scot Période 2003-2013

Le Syndicat Mixte du Scot, initialement porteur du projet de Scot à compter de 2004, a été transformé en Pôle Métropolitain en juillet 2012. Cette nouvelle forme d'établissement public local renforce la capacité de concertation des intercommunalités du Scot et offre la possibilité de partager la mise en œuvre d'actions stratégiques d'intérêt métropolitain. Les instances de pilotage du Scot étaient organisées de la manière suivante :

Pilotage politique

— **Le Comité Syndical du Pôle Métropolitain** : Constitué de 113 élus, il vote des décisions sur des sujets de stratégie générale, des marchés de grande ampleur, et donne son avis sur les projets de Scot voisins.

— **Le Bureau** : composé de 25 élus désignés par le Comité Syndical, il donne son avis sur les PLUs et engage des marchés de faible ampleur.

— **Le groupe d'élus animateurs** : était composé de 7 élus volontaires, chacun en charge d'une thématique, il prépare les réunions du Bureau et du Comité Syndical, et joue un rôle de relai vers les autres élus du territoire du Scot.

Pilotage technique

Le Comité Technique du Pôle Métropolitain : constitué de l'ensemble des Directeurs généraux des services communautaires et des agences d'urbanisme ADDRN et AURAN, il aborde les sujets d'actualité et prépare les dossiers techniques soumis aux instances politiques.

L'évaluation du Scot

En anticipation des obligations du Grenelle, l'évaluation engagée portait sur les questionnements suivants :

— dans quelle mesure le Scot a-t-il atteint les objectifs fixés dans son PADD ?

— comment l'ensemble des élus et services des 6 EPCI jugent-ils la gouvernance, la stratégie, les moyens et les outils du Scot, ainsi que son intégration dans la stratégie des EPCI et des grands acteurs du territoire ?

— quels sont les enjeux futurs en termes de fonctionnement du Pôle métropolitain et de résultats, en préparation du Scot 2 ?

L'évaluation du Schéma de Secteur de la CARENE a été menée en parallèle, autour des mêmes questions.

Cette évaluation a fondé la mise en révision du Scot votée par le Comité syndical le 22 mars 2013.

La méthodologie mobilisée

1. Cadrage, référentiel

— identification des questions de l'évaluation par un groupe technique, constitué du Pôle métropolitain, des agences d'urbanisme, de la CARENE et de Nantes Métropole

— validation de ces questions par le Comité Technique et le groupe d'élus animateurs du Scot, en avril 2012

— présentation en Bureau Syndical le 1^{er} juin 2012.

2. Analyse quantitative par l'AURAN et l'ADDRN

— choix des grands thèmes d'analyse

— mise à jour des bases de données de suivi, dont l'observatoire des espaces

— analyse des données

— production d'un document de synthèse des résultats

— présentation en Comité Syndical le 22 mars 2013

— diffusion à l'Etat, aux partenaires institutionnels, ainsi qu'à l'ensemble des conseillers communautaires et des maires du Pôle métropolitain au printemps 2013

— mise à disposition du grand public sur le site du Pôle métropolitain.

3. Analyse qualitative par Algoé Consultants

— élaboration, avec le groupe technique, des grilles d'entretien et de l'échantillon de personnes rencontrées

— entretiens individuels auprès de 66 acteurs (maires, Directeurs généraux des services des communes et EPCI membres, services techniques des EPCI, partenaires institutionnels, entreprises, Conseils de développement)

— tables-rondes par EPCI

— croisement des données quantitatives avec l'analyse qualitative

— production d'un rapport final

— restitution en Comité Syndical le 11 décembre 2013

— diffusion de la présente synthèse aux élus du Pôle métropolitain au printemps 2014.

↳ Gouvernance : un pari de coopération à grande échelle

Un projet commun

Le Scot Nantes Saint-Nazaire a été un **premier exercice de dialogue entre les deux agglomérations de l'estuaire et leur territoire environnant**. Porté par des élus visionnaires, il a, selon les acteurs interrogés, insufflé une trajectoire, parfois jugée lente mais « allant dans la bonne direction ». Sa période d'élaboration (2004-2006) a été vécue comme un temps fort, porteur d'un élan à relancer à l'occasion de sa révision, en présence de nombreux nouveaux élus. Les Conférences métropolitaines et la démarche Ecocité ont été des occasions appréciées de renforcement de la dynamique collective et de partage des enjeux entre EPCI. La dynamique collective reste cependant à consolider au-delà des échanges initiaux, les petites collectivités ayant le sentiment d'un pouvoir décisionnel descendant, centré sur les enjeux des agglomérations, quand d'autres rappellent que le faire ensemble dépend de la bonne volonté de chaque commune.

Le **périmètre du projet, à 6 EPCI, soulève des questions sur certains sujets**, des enjeux tels que les déplacements, l'habitat, le développement économique ou le tourisme nécessitant d'être abordés à l'échelle des bassins de vie des habitants qui ne recoupent pas nécessairement les frontières administratives. Des relations plus fortes sont jugées nécessaires avec les territoires voisins du Sud Loire, de Cap Atlantique, de Pont-Château, et des EPCI entourant Nantes Métropole pour limiter les concurrences et réguler les interrelations entre territoires, notamment sur le logement et l'étalement urbain.

Des moyens adéquats

L'équipe et les instances du Pôle Métropolitain sont appréciées pour leur dynamisme, leur réactivité, et leur capacité

à respecter les équilibres entre territoires. **Les règles de fonctionnement adoptées en 2007 sont jugées adaptées**. Des relais techniques ont été désignés dans chaque EPCI pour faire partager dans les services les orientations du Scot et les décliner dans leurs documents cadres, même si ces relais sont à renforcer dans les communautés de communes. Cependant, passée la période d'élaboration, le Comité syndical a été vécu comme une chambre d'enregistrement plutôt que comme un lieu d'échange et de débat.

Une mise en œuvre à poursuivre

Le Scot est perçu comme un **objet lointain pour de nombreux acteurs**, en particulier les communes qui se vivent comme rurales, même s'il reste un lieu d'échanges plébiscité. Les schémas de secteur élaborés par 3 des 6 EPCI et/ou les intercommunalités sont considérés comme plus proches des communes et de leurs préoccupations que le Pôle métropolitain. De ce fait, les prescriptions du Scot sont encore inégalement intégrées dans les règlements, démarches et procédures des EPCI et des communes qui le composent. Récemment, le Pôle s'est engagé sur des sujets opérationnels (portage d'études urbaines), plus proches des attentes des élus communaux.

Une efficacité à renforcer

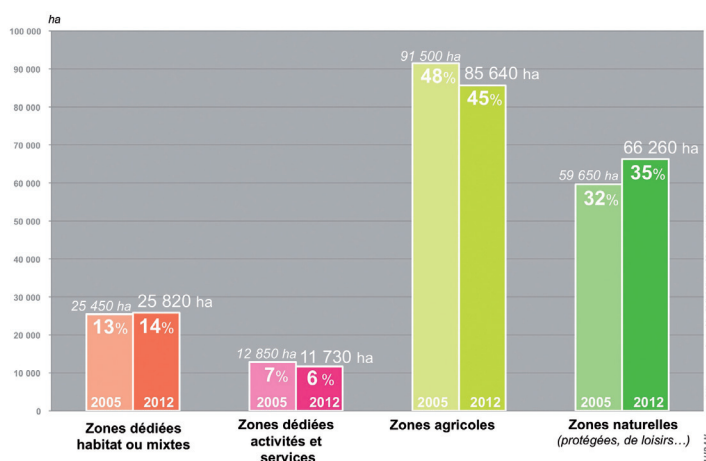
Les **objectifs fixés par le Scot sont globalement atteints**, même si ces résultats masquent parfois des disparités territoriales. Le choix d'adopter un document au projet largement partagé, mais au caractère globalement peu prescriptif implique une efficacité variable. Ainsi, les ambitions partagées et maîtrisées par les communes et EPCI de préservation des espaces naturels, de maîtrise du développement urbain et de production de logements sont réalisées, tandis que les résultats relatifs aux créations d'emploi, à la maîtrise des déplacements et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre sont considérés par les acteurs comme relativement indépendants du Scot.

↳ Des enjeux pour le Scot 2

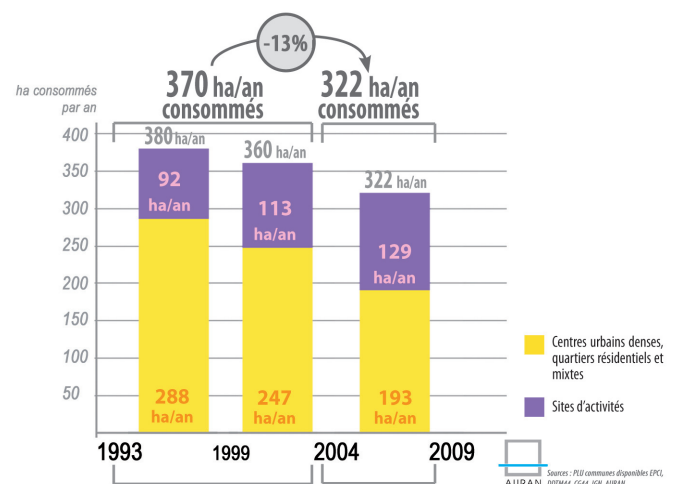
Après un premier projet partagé, il est souhaité un Scot 2 de la métropole davantage prescriptif (notamment sur le commerce, les technologies numériques, les déplacements, mais aussi les émissions de CO₂ suite au Grenelle), qui maintienne l'équilibre entre les deux grandes agglomérations et les petites communes. Dès 2014, il conviendra de faire connaître et partager les enjeux du Scot aux nouvelles équipes municipales et communautaires de façon à renforcer le sentiment d'intégration dans le Pôle métropolitain. Cette étape permettra d'une part de fixer les orientations du nouveau Scot et d'autre part de garantir que les prescriptions retenues seront déclinées dans les documents cadres qui en découlent. Il sera également nécessaire de partager très largement les objectifs du PADD et les règlements associés aux autorités organisatrices de transport, aux territoires voisins, ainsi qu'à l'ensemble des acteurs du territoire, qui doivent contribuer à amplifier les actions menées par les intercommunalités. Enfin, le maintien d'opportunités d'échanges entre élus du Scot tout au long de la mise en œuvre du document est attendu.

↳ Une consommation d'espaces maîtrisée, les dynamiques territoriales renforcées

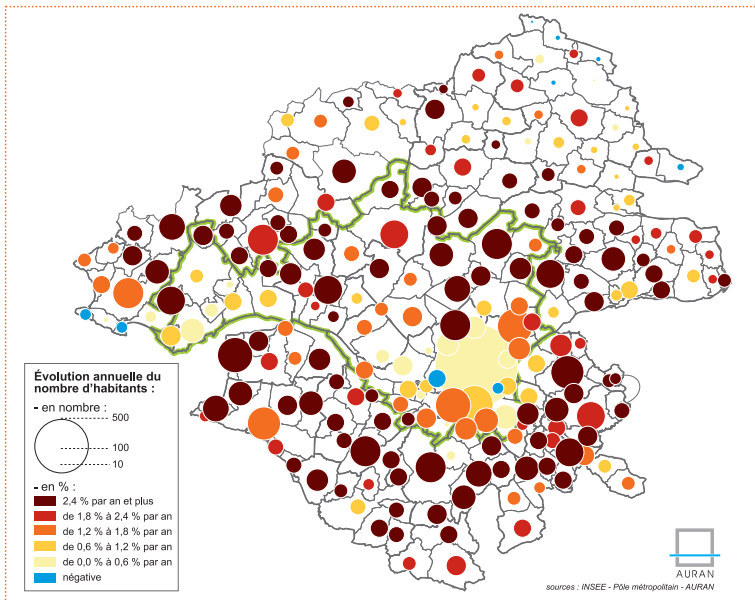
La **nécessité de maintenir l'armature urbaine structurée par les deux agglomérations et 5 pôles structurants est partagée par l'ensemble des EPCI et des communes, et s'est traduite dans les documents cadres**. Toutefois, le recul est encore insuffisant pour mesurer pleinement les effets du Scot sur cette thématique.



Les grands équilibres du Scot sont conservés à moyen terme.



La consommation d'espaces par l'urbanisation.



Évolution de la population depuis 1999.

Le maintien des grands équilibres dans les documents d'urbanisme

Les équilibres entre zones agricoles / naturelles (80%) et zones urbanisées / urbanisables (20%) ont été maintenus entre 2005 et 2012. La part des zones dédiées à l'habitat ou mixtes a été stabilisée (14%), de même que celles dédiées aux activités et services (6%). La part des zones agricoles a diminué et celle des zones naturelles augmenté du fait du reclassement de zones agricoles et de réserves foncières en zones naturelles (Donges Est, port de Lavau-sur-Loire...). La surface agricole utile est quant à elle stabilisée.

Le renforcement des pôles structurants

Le Scot a identifié 5 pôles urbains structurants sur son territoire (Savenay, Nort-sur-Erdre, Saint-Etienne-de-Montluc, Treillières/Grandchamp-des-Fontaines et Blain), qui accueillent 43 000 habitants, 16 000 résidences principales et 14 000 emplois. Il s'engageait à rééquilibrer le développement urbain et économique au profit de ces pôles, notamment pour limiter les déplacements de la population vers les deux agglomérations. 5 études ont été lancées par le Syndicat mixte du Scot pour définir les enjeux et orientations d'aménagement pour chaque pôle, visant à les conforter dans leur rôle et à développer de nouveaux quartiers autour des gares existantes ou potentielles...

Une consommation d'espaces pour l'habitat conforme aux objectifs

Le Scot avait fixé un objectif de réduction de 10% de la consommation annuelle d'espaces. Cet objectif a été atteint puisque de 370 hectares consommés par an pour la période 1993-2004, la consommation d'espaces est passée à 322ha/an, soit une baisse de 13%. Toutefois, cette baisse résulte d'une réduction de la consommation résidentielle et mixte et d'une augmentation de l'urbanisation en sites d'activités.

Une optimisation de l'urbanisation résidentielle et mixte

La densité des nouveaux logements a été optimisée : le nombre d'hectares consommé est passé de 248 ha/an sur la période 99-2004 à 193 ha/an en 2004-09, tandis que le nombre de logements construits par hectare est passé de 20 sur la période 99-2004 à 32 en 2004-09. De plus, l'urbanisation en remplissage est en augmentation (50% pour le tissu urbain résidentiel et mixte pour la période 2004-09 contre 46% au début des années 2000) et le renouvellement urbain est estimé à environ 20 ha/an.

Des enjeux pour le Scot 2

Si les objectifs de maîtrise de la consommation d'espace ont été atteints, les orientations du Scot relatives à la densification ne sont pas encore appliquées dans toutes les communes membres, ni partagées avec l'ensemble des acteurs du territoire.

Le tissu urbain reste encore peu dense, avec 16,3 logements par hectare, et les espaces urbanisables inscrits dans les PLU permettent d'étendre d'un tiers la tache urbaine actuelle du Scot.

Par ailleurs, la consommation d'espaces pour les sites d'activités (hors commerce) a fortement augmenté, passant de 113ha/an en 1999-2004 à 129ha/an en 2004-09.

Le développement de l'activité économique et des services dans le tissu urbain des agglomérations (mixité des usages) et l'optimisation du foncier dans les zones d'activités constituent des enjeux importants.

La réduction de la consommation de terres agricoles devra de plus s'accroître (-50%) d'ici 2020 pour tendre vers l'objectif de la loi de modernisation de l'agriculture.

Nombre de logements mis en chantier chaque année

	1990-99	2000-2005	2006-2011	Objectifs moyens annuels du SCoT
CC Cœur d'Estuaire	46	56	58	80
CC d'Erdre et Gesvres	280	468	502	460
CC Loire et Sillon	73	201	201	180
CC de la région de Blain	48	134	103	
CARENE	665	978	1339	1 000
Nantes Métropole	3 816	3 655	5 402	3 900
Pôle métropolitain	4 928	5 490	7 604	5 620

sources : DREAL - SITADEL - Pôle métropolitain - AURAN

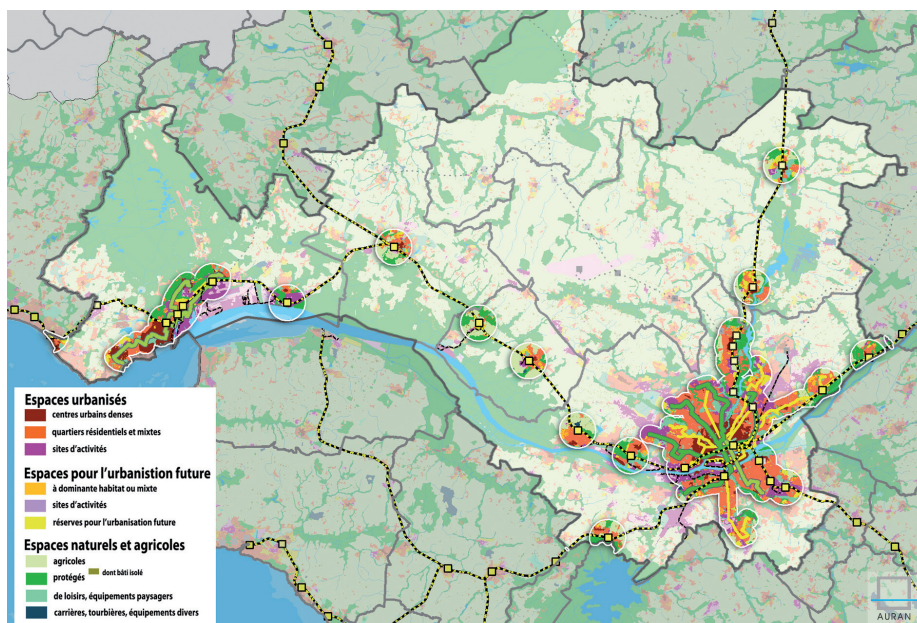
➤ 61 000 habitants supplémentaires accueillis en 11 ans, malgré une baisse d'attractivité

Un dynamisme démographique...

Le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire a connu une croissance démographique continue (de +0,7% par an depuis 1999) et a ainsi atteint les objectifs de 2007 : 809 407 habitants en 2010. La croissance démographique globale est cependant en légère baisse par rapport à la période 1990-1999, du fait notamment de la baisse de croissance de Nantes Métropole (de +1% à +0,5%), partiellement compensée par la hausse parfois très importante (Loire et Sillon, Pays de Blain) des autres EPCI.

La croissance de la population du Scot a été largement portée (à 84%) par son accroissement naturel depuis 1999, au détriment du solde migratoire qui n'a représenté que 13% de la croissance, contre 37% sur la période 1990-1999. Les nouvelles projections faites en 2012 prévoient que le Pôle métropolitain gagnerait 150 000 habitants d'ici 2030, soit un peu plus de 6 000 habitants par an. L'atteinte des objectifs de croissance à horizon 2030 est donc par ailleurs conditionnée par la capacité à de nouveau attirer des populations extérieures.

La répartition de la population, globalement vieillissante, différencie les territoires : stabilisation des moins de 40 ans dans les pôles urbains, augmentation de toutes les classes d'âge dans les territoires périurbains qui captent notamment les couples avec enfants. À l'horizon 2030, les plus de 60 ans seront plus nombreux que les moins de 20 ans et constitueront 26% de la population.



Typologie des espaces dans un corridor de 700 mètres autour des transports collectifs structurants du Scot et de 1,5 km autour des gares, en 2009.

...accompagné par la production de 7 600 logements par an

Le Scot s'est fixé l'objectif de construction de 5 620 logements par an (pour 5 EPCI) pour accueillir les populations. **Cet objectif est dépassé depuis 2005**, en particulier pour Nantes Métropole et la CARENE. Les villes de Nantes et Saint-Nazaire ont ainsi réalisé 45% de la construction de logements neufs, contre 40% au début des années 2000. La croissance du parc de logements est donc forte (plus de 400 000 logements en 2009), malgré un léger ralentissement de la construction de logements dans les territoires périurbains depuis 2005 par rapport à la période 2000-05, à part dans les pôles structurants où la construction de logements semble se stabiliser ces dernières années.

Le Scot prévoyait une production de 1200 logements sociaux par an pour les 5 EPCI. **Cet objectif a été dépassé depuis 2009** avec 1750 logements sociaux financés par an (contre 1000 entre 2006-08). Pour autant, **le nombre de logements sociaux a peu augmenté en neuf ans** (passant de 57 332 logements en 2002 à 62 417 en 2011), **tandis que la demande a crû de 25%**. Le Scot fixait par ailleurs à 20% la part minimum de logements locatifs sociaux dans la construction neuve à Nantes Métropole, la CARENE et les pôles structurants et à 10% dans les autres communes : les logements sociaux financés ont représenté 21% des logements mis en chantier entre 2009 et 2011, contre 15% entre 2006 et 2008. Cependant, de grandes disparités sont à relever entre les territoires qui n'atteignent pas tous les objectifs fixés, dans les petites communes en particulier. Leurs élus estiment difficile l'application uniforme de cette règle de 10% de logements sociaux dans la construction neuve quand la

demande porte sur d'autres types de logements dans leurs territoires. La règle de modulation de ces objectifs dans les schémas de secteur n'a pour autant pas été mobilisée.

Des enjeux pour le Scot 2

Les mouvements de population à l'intérieur du Scot au profit des espaces périurbains et hors Scot au profit du département interpellent sur la capacité du territoire à répondre aux besoins de toutes les populations (prix du foncier, loyers, densité dans les agglomérations, taille des logements...).

D'ici 2030, le Pôle métropolitain devra accroître son attraction de populations extérieures pour limiter son vieillissement, et veiller à maintenir une mixité générationnelle dans tous les territoires.

Cela impliquera de poursuivre la construction de logements sociaux et abordables pour permettre l'accueil et le maintien des jeunes et des familles, en particulier dans les agglomérations, et de développer une offre diversifiée de logements, notamment dans les pôles structurants.

Le Grenelle va enfin imposer des actions renforcées pour la réhabilitation du parc ancien.

Les mobilités organisées

Anticipant le Grenelle, le Scot visait d'une part à développer des alternatives à la voiture (réseau ferroviaire, dessertes en transports collectifs, ville des courtes distances...) et d'autre part à favoriser le développement de l'urbanisation dans les secteurs desservis par les transports collectifs.

Des alternatives qui réduisent peu la place de la voiture

Plusieurs actions ont été mises en œuvre par les autorités organisatrices de transport et les collectivités concernant le premier objectif : apaisement des vitesses, développement des aires de covoiturage, optimisation des voiries, ouverture de lignes Chronobus à Nantes Métropole, HéliYce à Saint-Nazaire, des tram-trains Nantes/Clisson et Nantes/Chateaubriant... Il est cependant encore tôt pour en mesurer l'impact sur la circulation automobile à l'échelle du Scot même si une réduction de l'usage de l'automobile s'observe déjà au profit des autres modes pour les habitants de Nantes Métropole.

La fréquentation des réseaux de transports collectifs a augmenté : +5% par an depuis 2008 sur le réseau TER, notamment sur la ligne Nantes-Saint-Nazaire malgré une offre restée stable ; +4% par an sur le réseau de cars départementaux Lila (hors scolaires) ou encore +2% pour le réseau TAN de l'agglomération nantaise. En parallèle, **le trafic a progressé de 10% sur les voiries structurantes du Scot entre 2006 et 2011**. Excepté pour Nantes Métropole, la part des ménages avec 2 voitures ou plus a augmenté depuis 2006 dans toutes les intercommunalités (elle atteint 33,2% des ménages du Scot en 2009) et celle des ménages n'ayant pas de voiture a diminué (17,5% en 2009).

Un lien partiellement renforcé entre urbanisation et transports en commun

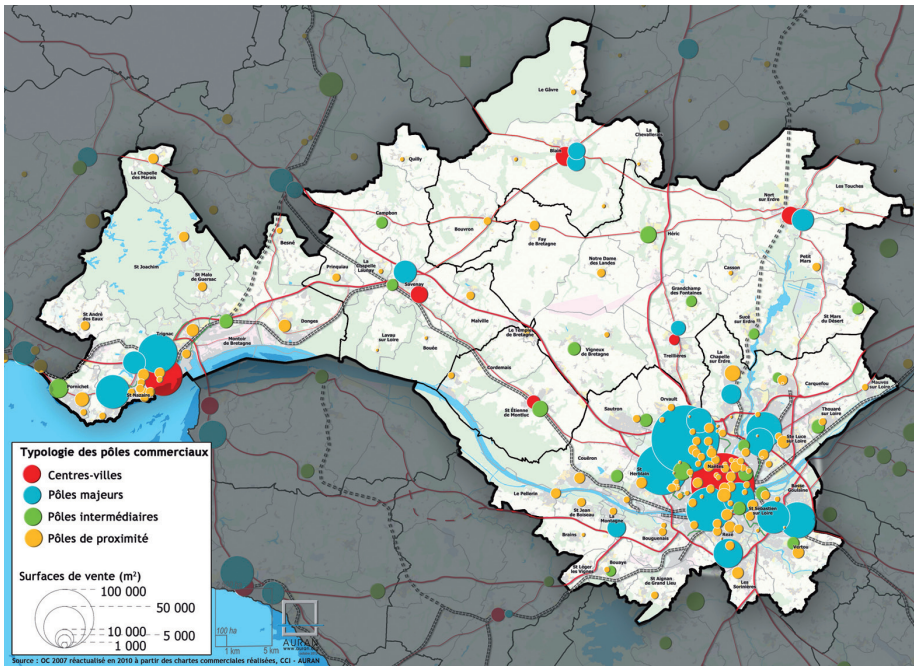
Concernant le deuxième objectif (lier urbanisme et transport collectif), **les espaces consommés pour l'habitat se situent de manière plus importante qu'auparavant à l'intérieur des corridors** de 700m de part et d'autre des lignes de transports en commun et de 1500m de part et d'autre des gares (+5% en 2004-09 par rapport à 99-04). À l'inverse, les espaces consommés depuis 2004 pour les activités sont plus nombreux à être situés hors de ces corridors (+5%).

Pour l'avenir, 30% des espaces à urbaniser pour l'habitat et 17% des espaces pour les activités se trouvent dans un corridor de 700m autour d'une ligne de transports collectifs structurante ou 1,5km d'une gare (10-15 minutes à pied). Les implantations des sites d'activités interrogent particulièrement sur leur desserte par d'autres modes que la voiture.

Des enjeux pour le Scot 2

La capacité du Scot à intervenir sur les questions de déplacements est apparue limitée, quand les actions sont de la responsabilité des autorités organisatrices des transports. Le Pôle métropolitain a surtout été perçu comme un lieu de réflexion en la matière, comme pour l'élaboration récente du Schéma logistique métropolitain qui restera à mettre en œuvre.

La mobilité individuelle de 3,5 déplacements par personne évoluant peu, **le nombre de déplacements quotidiens supplémentaires à horizon 2030 est estimé à 525 000**, dont 325 500 en voiture si les pra-



Les polarités commerciales du Scot.

tiques actuelles sont les mêmes. Le futur Scot devra donc, avec le schéma métropolitain des mobilités prévu, renforcer sa capacité à amplifier l'urbanisation (habitat et activités) à proximité des stations de transports collectifs, et à développer la synergie et les points de connexion entre les réseaux de transports en commun. Des prescriptions sont également souhaitables en matière de normes de stationnement, corollaires d'une meilleure planification des déplacements automobiles. Enfin, les réflexions sont tout juste engagées sur le transport de marchandises, dans le cadre du schéma logistique.

Un développement économique assuré sur tout le territoire

Le Scot n'affichait pas d'ambitions économiques chiffrées mais des principes de rationalisation de la consommation foncier, de meilleure répartition des emplois, de maintien d'un équilibre entre agriculture, industrie et tertiaire et de développement de certains secteurs d'activités (commerce, tourisme, logistique...). Les intercommunalités se sont appuyées sur des outils de planification pour accompagner et organiser le développement d'activités sur leur territoire. Cependant, les orientations du Scot restent méconnues des acteurs économiques.

Une croissance de l'emploi mieux répartie sur le territoire

L'emploi salarié privé à l'échelle du Scot a augmenté de 12,6% entre 2003 et 2010 pour atteindre 282 415 emplois, même s'il se stabilise depuis 2008. Erdre et Gesvres a connu la plus forte progression d'emplois du territoire (+27,6%), la CARENE la plus faible (+2,6%). Le taux de chômage a

connu des variations reflétant les cycles économiques mais reste en dessous des tendances nationales (avec cependant un taux plus marqué à la CARENE qui est le territoire le plus industriel).

La majeure partie des établissements se concentre sur les agglomérations de Nantes (76%) et de Saint-Nazaire (14%), malgré un phénomène de diffusion des activités économiques (croissance des pôles d'emploi secondaires supérieure à la moyenne du Scot) qui accompagne la périurbanisation. Erdre et Gesvres a notamment accueilli un grand nombre d'établissements entre 2003 et 2011, principalement dans les secteurs du commerce, des services aux personnes et du BTP. Les élus des communes du Scot estiment cependant que ce rééquilibrage de l'emploi au profit des pôles structurants n'a pas été accéléré par le Scot.

Une croissance du secteur tertiaire, un recul de l'industrie et de l'agriculture

La structure de l'emploi salarié privé a évolué depuis l'élaboration du Scot : l'industrie enregistre notamment une importante érosion de ses effectifs (passage de 19% à 14%), même si elle représente encore 30% des emplois en 2010 sur la CARENE, le Pays de Blain et Loire et Sillon. Le volume d'emplois agricole a quant à lui fortement diminué depuis 1999. Par contre, l'emploi dans les services a fortement augmenté et représente 60% des emplois en 2010. Plusieurs filières ont par ailleurs émergé et devraient poursuivre leur croissance (activités créatives, technologies de l'information et de la communication et e-commerce).

Un foncier à vocation économique attractif mais consommateur d'espace

129 hectares ont été consommés en moyenne par an de 2004 à 2009 à l'échelle du Scot pour l'aménagement de sites

d'activités, soit une hausse de 14% par rapport à la période 1999-2004. Une moyenne de 57 hectares par an a été vendue à des porteurs de projets, même si la crise a entraîné une baisse de commercialisation depuis 2009. Au rythme de la consommation actuelle, les réserves constituées pour les espaces d'activités devraient être épuisées dans 37 ans (2050). Pour autant, des tensions existent sur des espaces particulièrement attractifs pour des activités nécessitant une bonne connexion logistique ou fortement consommatrices d'espace (logistique, industrie lourde, ou encore la filière émergente des énergies marines renouvelables).

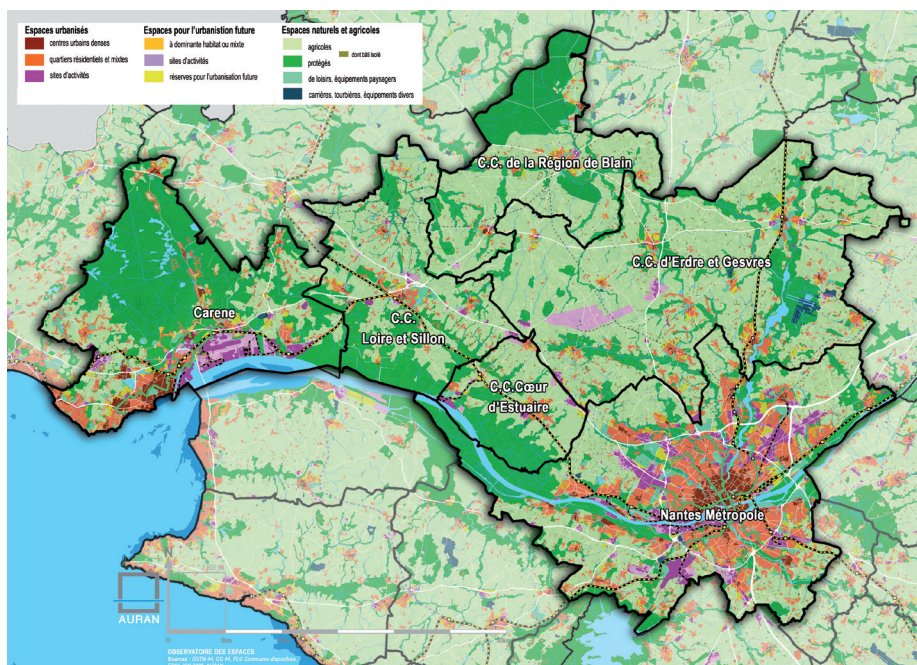
Une forte croissance des surfaces commerciales

Le Scot préconisait d'augmenter la part des surfaces commerciales des centres villes à Nantes et Saint-Nazaire par rapport à celles de périphérie. Cet objectif a été atteint : l'hypercentre de Nantes représente 15% des surfaces en 2010 contre 14% en 2007, celui de Saint-Nazaire 22% contre 18% auparavant. Le Scot indiquait également qu'aucune nouvelle zone commerciale de périphérie ne devrait être créée, ce qui a été le cas dans les deux agglomérations. Pourtant, la croissance des surfaces commerciales s'est accélérée depuis 2007 (le rythme a été multiplié par 2 en 2007-10 par rapport à 2004-07) suite aux possibilités offertes aux entreprises par la loi de modernisation de l'économie, à l'exception des territoires de la CARENE et d'Erdre et Gesvres. Toutefois, le rythme de consommation d'espaces à destination commerciale a diminué (de 15,6 ha/an entre 1999 et 2004 à 8,3 ha/an de 2004 à 2009), avec une augmentation de la construction en renouvellement. Enfin, l'offre de proximité a été renforcée avec une augmentation de 10% entre 2007 et 2010.

Des enjeux pour le Scot 2

Le soutien à la croissance économique, aux filières structurantes du territoire et à la diversification du tissu économique doit rester un objectif majeur du futur Scot, de façon à développer de l'emploi pour tous. Un accent particulier pourra être porté sur l'innovation et la créativité, en lien avec les savoir-faire du territoire. Un questionnaire apparaît cependant nécessaire sur la qualité environnementale et la densité des zones d'activités économiques pour se conformer aux objectifs du Grenelle 2 et réduire la consommation foncière à vocation économique. Les principaux enjeux porteront donc sur le maintien des capacités d'accueil dans les zones d'activités spécialisées, notamment pour les activités industrielles et logistiques, et sur la manière d'introduire plus d'emplois dans les tissus urbains mixtes.

Le soutien au commerce de centre-ville devra également être renforcé, en anticipant les mutations des habitudes de consommation (essor d'internet, demande de proximité, développement des circuits courts...).



La répartition des espaces du Scot aujourd'hui.

Un cadre de vie valorisé et préservé

La DOG du Scot a cartographié les espaces naturels à préserver. Ses orientations qualitatives en matière de protection et valorisation de l'environnement et du patrimoine (zones humides, préservation des espaces naturels et agricoles, paysage, risques...) devaient être traduites dans les documents de rang inférieur. Chaque EPCI s'est effectivement saisi des sujets identifiés pour les traduire en documents (schémas de secteur, PLU, Plans climats énergie territoriaux...) ou actions (inventaire des zones humides, taxation incitative pour la limitation des déchets, limitation des déchets).

Les espaces agricoles préservés

Le Scot prévoyait le classement en zone agricole pérenne d'un minimum de 69 000 hectares (pour les 5 EPCI fondateurs). 5 ans après l'approbation du Scot, 71 000 ha d'espaces agricoles pérennes sont comptabilisés sur le territoire. Des projets de PEAN (périmètres de protection des espaces agricoles et naturels), représentant 18 200 ha (pour 19 922 ha sur le département), approuvés fin 2013 suite à enquête publique, viennent conforter certaines de ces zones. Depuis le début des années 2000, la surface agricole utile a beaucoup moins régressé que dans la décennie précédente (baisse inférieure à 2% entre 2000 et 2010). En revanche, le nombre de sièges d'exploitations a nettement diminué (1370 en 2010, soit deux fois moins qu'en 2000), du fait notamment de l'augmentation de la taille moyenne des exploitations.

Une augmentation des espaces naturels préservés

Le Scot, en conformité avec la Directive Territoriale d'Aménagement Estuaire de la Loire, a distingué de grandes entités naturelles à préserver (marais de Brière, estuaire de la Loire, littoral, lac de Grand-Lieu...). En conséquence, les surfaces dédiées aux espaces naturels dans les PLU ont augmenté sur la période 2005-2012, passant de 31% à 35%, et les principales coupures vertes d'échelle métropolitaine identifiées dans le Scot ont été préservées de toute urbanisation.

La connaissance en matière de zones humides a avancé avec la réalisation d'inventaires dont les derniers (Nantes Métropole, Pays de Blain), sont en cours. Les premiers résultats indiquent que la surface des zones humides a été préservée, voire serait plus importante que celle identifiée dans le Scot.

Des outils mis en place au service de la prévention des risques et de la maîtrise des consommations d'énergie

Conformément aux recommandations du Scot, les EPCI concernés élaborent des plans de prévention des risques, qu'ils soient technologiques (Carene), ou d'inondation (Nantes Métropole).

De la même façon, trois Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET) ont été adoptés ou sont en cours d'élaboration (Carene, Nantes Métropole, CCEG).

Les acteurs rencontrés dans le cadre de l'évaluation estiment cependant que ces démarches ne relèvent pas directement de la responsabilité du Scot.

La Loi littoral mise en œuvre

Neuf communes sont classées en loi Littoral dans le périmètre du Scot (Pornichet, Saint-Nazaire, Montoir-de-Bretagne, Donges, La Chapelle Launay, Lavau-sur-Loire, Bouée, Saint-Aignan de Grandlieu et Bouaye). Le Scot y consacrait un volet spécifique visant soit à définir la vocation des espaces (accueil d'habitants...) soit à les protéger (coupures d'urbanisation...).

Les schémas de secteur (CARENE et Loire et Sillon) ou les PLU (Nantes Métropole) ont précisé des objectifs démographiques dans les communes concernées et limité la consommation d'espaces à proximité du rivage.

Des enjeux pour le Scot 2

À la différence d'autres Scot français, le Scot de Nantes Saint-Nazaire s'était fixé un premier niveau d'ambition, non chiffré, en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La loi dite Grenelle II place cet enjeu au cœur des futurs Scot.

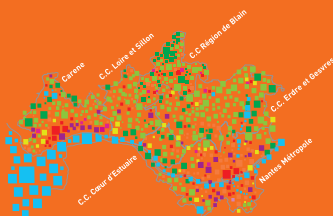
De même, la préservation des espaces agricoles sera à clarifier dans le Scot 2 pour appliquer la loi de modernisation de l'agriculture. La vérification du respect de l'application des zonages définis dans les documents d'urbanisme sera d'autant plus nécessaire.

En résumé

Le Scot a été l'occasion pour 5, puis 6 intercommunalités de la rive nord de l'estuaire de la Loire, de définir puis de partager un projet de développement commun.

Autour de l'ambition d'un rôle renforcé de la métropole Nantes Saint-Nazaire à l'échelle européenne et d'une dynamique sociale et économique amplifiée tout en maîtrisant la consommation d'espaces, ce projet et ses déclinaisons réglementaires ont permis de limiter l'urbanisation tout en accroissant l'offre de logements, de préserver les espaces naturels et agricoles, et de rééquilibrer le développement du territoire au profit des pôles structurants que sont Savenay, Nort-sur-Erdre, Saint-Etienne-de-Montluc, Treillières / Grandchamp-des-Fontaines et Blain.

Cependant, le rôle d'accélérateur ou d'amplificateur du Scot est resté limité sur certaines thématiques en raison de la nature peu prescriptive des orientations et d'un dialogue restreint avec les acteurs du territoire. Les perspectives ouvertes par la nouvelle législation invitent à imaginer un Scot plus affirmé sur certains sujets, intégrant des chapitres territoriaux.



Nantes Saint-Nazaire
Pôle métropolitain

Le programme d'actions du Pôle métropolitain

Le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire a, conformément à ses statuts et son programme d'actions voté à l'été 2013 par les six conseils communautaires, un double objet :

- le Schéma de cohérence territoriale (traduction, évaluation, révision, animation) ;
- la mise en œuvre d'actions d'intérêt métropolitain dans ses domaines de compétence :
 - le développement économique (élaboration du Document d'aménagement commercial, d'un schéma logistique, d'un schéma des sites d'activités...);
 - la mobilité (élaboration d'un schéma des mobilités métropolitain) ;
 - la protection de l'environnement (définition de la Trame verte et bleue, expérimentation d'un nouvel outil de mesure des émissions de gaz à effet de serre) ;
 - l'accompagnement opérationnel de projets urbains (portage d'études urbaines dans les pôles structurants, suivi du concours European, conduite d'un Appel à concepteurs « Eau et Paysages » pour faire émerger des projets d'aménagements d'espaces publics ou paysagers sur la métropole, animation de la démarche EcoCité, coordination des candidatures aux appels à projets fonds Ville de demain...).

Perspectives

- Le schéma de cohérence territoriale est composé de plusieurs documents :
- un rapport de présentation en plusieurs parties : diagnostic / état initial de l'environnement / évaluation environnementale « ex ante » / articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme ;
 - un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;
 - un document d'orientations générales (DOG), accompagné d'annexes cartographiques (le DOG est remplacé par un DOO (document d'orientations et d'objectifs) dans les SCoTs « Grenelle »).

La révision du SCOT va suivre le calendrier suivant :



En savoir plus :

Des documents plus complets sont disponibles sur demande :

Analyse des résultats de l'application du Schéma de cohérence territoriale
ADDRN/ AURAN, mars 2013.

Rapport final de l'évaluation du Scot
Algoé Consultants, décembre 2013.

Synthèse des résultats par intercommunalité
Pôle métropolitain, juin 2014.

Analyse des résultats du Schéma de secteur de la CARENE
ADDRN, septembre 2013.

Rapport final de l'évaluation du Schéma de secteur de la CARENE
Algoé Consultants, décembre 2013.

Éléments de diagnostic du développement territorial et humain de l'agglomération nantaise en vue de l'élaboration du PLU métropolitain
Nantes Métropole, AURAN, juin 2013.



Contacts :

Pôle Métropolitain : Laurie-Mai Denoux
Synthèse réalisée avec le soutien de la
Mission évaluation des politiques publiques
de Nantes Métropole.
www.nantessaintnazaire.fr

Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire
2 Cours du Champ de Mars
44923 Nantes Cedex 9
Tél. 02 51 16 47 09
contactpm@nantessaintnazaire.fr