

## Trajectoire 2050 SCOT Pôle Métropolitain Nantes – Saint-Nazaire

- Bureau du 11/07/23
- Contribution présentée par Paul CLOUTOUR



## Préambule

---

Le CESER des Pays de la Loire souhaite contribuer à l'élaboration du SCOT du pôle métropolitain Nantes Saint Nazaire, sur la base des préoccupations évoquées par les élus des cinq intercommunalités qui composent le pôle métropolitain, préoccupations que nous partageons très largement.

Pour répondre à la sollicitation qui nous est faite, le CESER peut difficilement limiter sa contribution au seul territoire concerné. En effet tous ses travaux se font à l'échelle régionale même si la préoccupation de prise en compte des spécificités infra-régionales et en particulier, celles des EPCI est constante.

Une exception est à faire pour les questions des mobilités, du Grand Port maritime, du fret ferroviaire et de l'aéroport, sujets sur lesquels le CESER a porté une attention telle, qu'il en a fait un cahier d'acteur.

Sur les autres thématiques évoquées par les élus, pour le CESER, le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET) constitue la principale référence en matière d'aménagement du territoire. Comme le prescrivent les dernières décisions législatives, il doit y avoir une articulation très forte entre le SRADDET et le SCOT. Les principes qui président à l'orientation du premier, sont à nos yeux, les mêmes qui vont guider l'élaboration du second.

Notre contribution va prendre appui principalement sur les travaux réalisés dans les quatre dernières années. Certains sujets mériteraient d'être réactualisés, d'autres thématiques, que le CESER n'a pas traité dans ses travaux les plus récents auraient mérité de figurer dans notre contribution. Toutefois, au vu des délais impartis pour ce travail, il n'a pas été en mesure d'y travailler collectivement.

Deux études faites à l'occasion de la démarche « Ma région 2050 », nourrissent notre contribution ainsi que l'avis sur le SRADDET en 2020. Elle s'appuie aussi sur d'autres études relatives au patrimoine, au tourisme social, et la question de l'eau.

## 1. Rappel de notre avis sur le SRADDET (2020)

---

Dans cet avis, nous avons exprimé cinq principes qui nous semblent toujours d'actualité pour un SCOT tel que celui du pôle métropolitain Nantes St Nazaire

### **Niveau d'ambition et dimension stratégique.**

Pour le CESER, des ruptures importantes doivent être engagées, dès aujourd'hui, en particulier sur les enjeux environnementaux et sociaux (changements climatiques, risques naturels, consommation foncière, déclin de la biodiversité, qualité des eaux, des sols, de l'air, pollution des mers, transition énergétique, modes de transport durable, inégalités sociales et territoriales.

### **Le caractère transversal du Schéma.**

Les défis auxquels nous sommes confrontés nécessitent d'appréhender le territoire dans sa globalité considérant que les mutations (sociales, environnementales, économiques, culturelles, ...), les espaces (urbains, périurbains ou ruraux, terrestres et maritimes), les échelles (locales, départementales et régionales) et les acteurs (publics et privés, collectifs et individuels) sont étroitement liés. Il doit aussi prendre en compte les dynamiques territoriales des territoires voisins dans une perspective de cohérence et de coopérations.

### **Une approche évolutive.**

Si le Schéma s'inscrit dans la durée, il est nécessaire de le penser comme un « livre ouvert », permettant une succession d'ajustements et de corrections au fil du temps. Cela suppose un ensemble de critères et d'indicateurs, mais aussi de la méthode pour analyser la façon dont le schéma est réellement appliqué sur le territoire, et pour le réorienter ou le renforcer si nécessaire.

### **Le caractère opérationnel du schéma.**

Au-delà des orientations générales, c'est la mise en œuvre qu'il faut penser. Sans quoi le schéma s'apparenterait davantage à un catalogue de bonnes intentions. Pour le CESER, les mesures d'accompagnement proposées sont tout aussi importantes que le reste du document.

### **La vertu pédagogique du schéma.**

Le Schéma n'aura de valeur et de pertinence que s'il est lisible et appropriable par le plus grand nombre. Pour le CESER, c'est l'occasion d'enclencher une véritable dynamique sur le territoire, et d'en faire un outil de dialogue avec l'ensemble des acteurs.

## **2. Pour un territoire durable**

---

### **2.1. Lutter contre le changement climatique**

Les Pays de la Loire vont être confrontés à de profonds changements climatiques. Selon les différents scénarios du GIEC, les vagues de froid devraient devenir de plus en plus rares, tandis que les épisodes de grande chaleur, voire de canicule, pourraient se multiplier. Des phénomènes climatiques extrêmes, soudains et violents, sont également à prévoir, comme nous l'a malheureusement rappelé Xynthia en 2010. Ainsi, face à cette réalité, le CESER invite le pôle métropolitain à réaliser au plus vite une cartographie détaillée des risques climatiques sur le territoire. L'établissement de ce diagnostic des vulnérabilités est une étape incontournable pour engager les investissements nécessaires à la protection des populations et de l'économie régionale.

Une attention particulière devra être portée sur le littoral ligérien qui présente un risque accru de submersion marine.

## 2.2 Lutter contre l'étalement urbain, et la consommation d'espaces

L'un des succès du SCOT dépendra de sa capacité à limiter l'étalement urbain, pour atteindre d'ici à 2050 l'objectif de la zéro artificialisation nette.

Pour y parvenir, le CESER propose d'agir en priorité sur :

- La vacance des bâtiments (logements, tertiaires, ...) en intensifiant leurs usages tout au long de l'année
- La mixité fonctionnelle des espaces urbanisés, en travaillant sur la « notion » de territoire du quart d'heure
- La mobilisation des friches urbaines et du foncier disponible dans les centralités (centre-bourgs)
- Les formes architecturales, alliant densité et qualité de vie urbaine.
- La renaturation des espaces urbanisés, qui facilite par ailleurs la séquestration de carbone dans les sols et dans la biomasse, ainsi que la diminution des risques naturels (inondations, érosions, tempêtes ...).

Pour le CESER, ces engagements ne pourront se concrétiser qu'avec un dialogue constructif entre les différentes intercommunalités, qui constituent aujourd'hui avec le pôle métropolitain, la Région et l'État, la clef de voûte de l'aménagement du territoire. L'objectif est d'expérimenter une gouvernance partagée, dans une logique de co-développement territorial et de réciprocité entre les acteurs. Cette logique pourrait d'ailleurs s'étendre aux intercommunalités du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) de Retz, compte-tenu des impacts fonciers générés par l'attractivité de l'agglomération nantaise (plateformes logistiques notamment).

Pour assurer le suivi des consommations d'espaces, le CESER souhaite la création d'un observatoire régional du foncier, intégrant les espaces naturels, agricoles, forestiers, urbains et ainsi que les espaces à requalifier.

## 2.3 Accélérer la rénovation énergétique des bâtiments et des logements

En Pays de la Loire, l'efficacité énergétique est un enjeu primordial, en particulier dans le secteur du bâtiment qui représente à lui seul près de la moitié des consommations énergétiques du territoire. Fort de ce constat, le CESER propose d'accélérer la rénovation de tous les bâtiments, en commençant par le logement. Cela suppose une animation au plus près des particuliers, qui soit mieux organisée et plus efficace qu'elle ne l'est actuellement.

Pour le CESER, cet effort drastique de simplification doit être accompagné par une filière qui ait la capacité de rénover plus, mieux et moins cher.

Pour le CESER, c'est bien une rénovation énergétique globale et performante du logement qui doit être recherchée, en privilégiant d'abord les logements les moins performants. Ces rénovations énergétiques, pour éviter un effet rebond trop important, doivent être accompagnées d'une assistance à l'usage. Les PTRE devront contribuer à faciliter l'accès à la rénovation énergétique. Enfin, en matière de rénovation énergétique, les matériaux biosourcés

sont à privilégier. La massification de la rénovation énergétique des bâtiments non résidentiels (tertiaires, mais aussi industriels et agricoles) doit également être prise en compte. Ce secteur représente un important gisement d'économies tant en matière d'énergie que d'émissions de GES.

## 2.4. Recourir massivement aux énergies renouvelables

Pour le CESER, la Région des Pays de la Loire doit s'affranchir des énergies fossiles à l'horizon 2050. Cela doit nous inciter à encourager la recherche et le déploiement des sources renouvelables que ce soit dans le domaine de l'éolien terrestre, des énergies marines, du photovoltaïque, de l'hydrogène, du bois-énergie ou sur la méthanisation. Cette transition énergétique est une formidable opportunité pour le développement économique de la région. Elle peut à la fois créer des emplois non-délocalisables et ouvrir des marchés à l'international.

Toutefois, le CESER insiste sur la vigilance à avoir concernant l'acceptabilité des projets d'énergie renouvelable. Ces derniers doivent se construire en concertation étroite avec les acteurs locaux et les citoyens afin de maximiser leur chance de réussite et de limiter leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Enfin, la nécessité de sécuriser l'approvisionnement électrique des Pays de la Loire doit nous permettre de faire évoluer la centrale de Cordemais et la centrale à gaz de Montoir. En ce sens, le CESER se félicite de la relance du projet Ecocombust à Cordemais.

## 2.5. Préserver la ressource en eau

Une attention particulière doit être portée sur la ressource en eau dont la qualité est très mauvaise en Pays de la Loire. Dans son avis adopté le 21 mars 2023, concernant le plan d'action de la Région sur l'eau, le CESER insistait sur les mesures suivantes qui lui paraissaient essentielles, et qui peuvent donc être mises en valeur dans le SCOT :

- accroître la mobilisation des acteurs et la connaissance. Les études HMUC (Hydrologie Milieux Usage Climat) et les PTGE (projet de territoire pour la gestion de l'eau) sont des leviers de connaissance au niveau local. Les EPCI doivent donc s'en emparer pour amplifier la mobilisation des acteurs et des citoyens, et les PTGE constituent le lieu de construction d'un plan d'action local partagé par l'ensemble des acteurs, dès lors qu'ils sont construits et pilotés avec discernement.

- restaurer le fonctionnement des écosystèmes. Conformément aux conclusions et orientations de son étude sur l'Arbre (Novembre 2022) il est impératif d'entreprendre un travail sur la préservation et la plantation des haies, chantier qui doit se faire au niveau des EPCI. Le SCOT doit donc être un levier pour cette mise en œuvre.
- accompagner la sobriété des usages tant pour les activités agricoles, que pour les entreprises, l'agroalimentaire et les activités touristiques

Pour le CESER, il faut aussi s'attacher à améliorer la gouvernance de l'eau, dont l'organisation ne semble pas optimale en Pays de la Loire.

Enfin, l'autre priorité consiste à assurer une totale compatibilité des documents d'urbanisme avec les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage). Cela vaut donc pour le SCOT et les PLUI. En ce qui concerne l'agriculture, le CESER propose de généraliser sur l'ensemble du territoire les pratiques agricoles plus économes, tant sur l'utilisation de la ressource en eau que sur l'emploi de pesticides.

## **2.6. Promouvoir les transports collectifs et soutenir les motorisations alternatives (cf cahier d'acteurs joint)**

# **3. Pour un territoire inclusif**

---

## **3.1. Garantir la formation de tous**

Le CESER invite le pôle métropolitain à innover pour renforcer l'employabilité des demandeurs d'emplois. Cela passe par une offre de formation renforcée et diversifiée

Sur un territoire particulièrement dynamique dans le secteur industriel, avec notamment l'aéronautique et de la construction navale, les échanges entre partenaires sociaux doivent être soutenus, pour proposer des solutions dans le cadre des CLEFOP.

## **3.2. Assurer la cohésion sociale par le logement**

L'élaboration du SCOT doit être l'occasion de dresser le constat de l'offre de logements et ses évolutions. Le CESER invite le pôle métropolitain à accompagner les EPCI dans une programmation ambitieuse, pour les années à venir, en prenant en compte les évolutions démographiques et les mutations sociétales en cours, en intégrant l'accession à la propriété, le développement du logement social, l'hébergement des jeunes et des personnes âgées, la problématique du handicap et la réhabilitation énergétique.

Le CESER propose aussi de développer des offres de logement pour les saisonniers sur les zones tendues (notamment littoral), en s'appuyant notamment sur les structures existantes (agrandissement de campings...) et en favorisant les synergies entre secteurs (hôtellerie/restauration en besoin de logement en période estivale / industrie pouvant avoir des besoins hors période estivale).

## **3.3. Promouvoir l'offre culturelle, comme un vecteur de lien social**

Le CESER plaide pour que l'action culturelle joue pleinement son rôle d'éveil et d'émancipation, au service de toutes et tous. En tant que « compétence partagée », reconnue par la Loi (NOTRe), la Culture requiert une reconnaissance des réseaux la constituant pour conforter ses conditions de production et de diffusion.

Pour le CESER, les politiques publiques culturelles doivent prendre en compte les contraintes du monde rural et les spécificités des quartiers défavorisés. L'accès des publics est un enjeu

majeur qui demeure. Il doit s'ouvrir à la diversité et anticiper la montée en puissance des seniors, tout en conservant ses priorités en direction des jeunes, de publics spécifiques éloignés du fait culturel.

Avec le SCOT, le pôle métropolitain doit pouvoir engager une action en faveur du patrimoine immatériel témoignant des cultures du quotidien (production d'histoires de vie collectives) et des principes de musées de territoires collaboratifs (type écomusées).

Nous proposons aussi d'inscrire la gestion du patrimoine naturel et paysager dans les plans locaux d'urbanisme – communaux, intercommunaux et métropolitains, pour éviter les rivalités entre sites, et penser les complémentarités et continuités. Cela nécessite aussi une concertation entre le SCOT Nord Loire et les schémas du Sud Loire.

### **3.4. Repenser la localisation des structures du tourisme social, entre risques climatiques et problématiques de mobilité**

Les structures de tourisme, côtières ou fluviales, peuvent être exposées dangereusement aux aléas climatiques. Des campings ont parfois été fermés ou évacués précipitamment. Une relocalisation – sans attendre l'urgence d'agir – doit être mise en perspective pour toute la filière touristique. Elle est à intégrer dans le Schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) . Ce principe de relocalisation s'inscrirait bien, au demeurant, dans les stratégies communales d'évolution des urbanisations et serait une manière de préserver l'activité touristique fragile, comme peut l'être le tourisme social sur le littoral.

### **3.5. Équipements sportifs et lieux de pratiques**

Le territoire du SCOT dispose d'accès aux littoraux conséquents, de forêts et d'espaces propices aux parcours d'orientation, aux sentiers à imaginer (qu'ils soient pédestres, cyclistes ou équestres). Des initiatives prises pour associer les pratiques sportives avec les parcours sécurisés de découverte touristique et patrimoniale sont à poursuivre. Des coopérations intercommunales et inter-EPCI sont à concevoir. Il y a là un réel enjeu territorial. Il nécessite une dynamique associant les acteurs sportifs et les élus à la définition d'aménagements sécurisés, et intégrant leur coût de fonctionnement et de maintenance.

La rationalisation des investissements, l'artificialisation des sols et l'aménagement sportif représentent des sujets sensibles à considérer dans la stratégie sportive. Là encore, l'intercommunalité est venue modifier la manière d'aborder les problématiques. Tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont confrontés aux questions d'entretien des équipements existants, ou de leur implantation géographique sur le territoire. Les clubs existants font part de leurs attentes, parfois de leurs désapprobations sur des choix opérés. La montée en puissance des pratiques sportives non fédérées vient aussi percuter les logiques et principes d'aménagement.

Pour le CESER, l'élaboration du SCOT peut permettre d'approfondir ces réflexions.

### 3.6. Environnement et santé

L'accès à la nature a un impact fort pour le bien être des individus quel que soit leur âge. C'est en agissant sur les environnements que les villes sont des acteurs clés pour la promotion de la santé.

Les projets d'aménagement intégrant les enjeux de santé peuvent être soutenus dans le but de développer un urbanisme et des logements favorables à la santé (intégration de la biodiversité, réduction de la pollution) et à la mixité sociale

Un développement des déplacements doux avec le développement des pistes cyclables, des locations de vélo en libre-service et de promenades végétalisées incitent à la marche à pied

Le CESER encourage le développement des évaluations d'impact sur la santé (EIS) qui constituent une aide à la décision publique. Leurs recommandations ont pour objectif d'accentuer les impacts positifs, de réduire les impacts négatifs et de dégager des axes d'amélioration de la qualité de vie. Leurs préconisations agissent sur les déterminants sociaux de la santé ; accès aux soins, rénovation de logements, restructuration des équipements sportifs et éducatifs, développements de services de soutien à l'emploi, préservation de l'environnement, circulation dans l'espace urbain.

## 4. Pour un territoire attractif

---

Pour le CESER, l'attractivité et la compétitivité économique du territoire dépendent de la capacité des acteurs agir au niveau local, de façon transversale, pour assurer le développement d'une économie de proximité, non-délocalisable. Cette attractivité dépend de la redynamisation territoires et passe par la création de nouvelles offres de services aux habitants, en particulier sur le numérique.

### 4.1 Développer l'économie de proximité

L'économie de proximité est un élément moteur dans l'attractivité des Pays de la Loire, au croisement des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Pour le CESER, l'enjeu consiste à créer les conditions favorables à son développement. Si tous les territoires n'ont pas vocation à offrir un même niveau de services, il faut contribuer au maintien d'une offre de proximité, en particulier en milieu rural.

Face au développement des géants de la distribution, le CESER invite également le pôle métropolitain à accompagner les commerces de proximité dans la digitalisation de leur offre commerciale. Des marketplaces locales (places de marchés), seraient un excellent moyen pour les commerces de proximité de continuer à exister et à prospérer.

## **4.2. Impulser le développement d'une économie maritime innovante et plurielle**

L'océan atlantique représente un potentiel économique majeur pour les Pays de la Loire. Les activités qu'il génère, diverses et variées, sont promises à un fort développement qui s'appuie sur l'innovation et qu'il faut pouvoir accompagner. Pour répondre à ce défi de la « croissance bleue », le CESER invite le pôle métropolitain à affirmer plus fortement son ambition maritime, en coopération avec les collectivités locales, les acteurs économiques, les associations et l'État qui conserve un rôle prépondérant dans ce domaine. Pour le CESER, cette vocation maritime doit être définie dans son acception la plus large, et ne pas la limiter aux activités marines et littorales. Elle nécessite d'intégrer les activités à terre qui s'inscrivent dans un continuum d'interactions entre le milieu marin et le domaine terrestre, et promouvoir une meilleure cohabitation entre les activités traditionnelles (pêche, nautisme, aquaculture, transport maritime, tourisme...) et les activités nouvelles (énergie marines renouvelables, recherche océanographique, biotechnologies,).

Le CESER considère également que cette stratégie doit s'inscrire dans la durée, et pour cela intégrer une dimension prospective. Il s'agit d'anticiper les transformations de la société qui impactent directement le littoral, les espaces côtiers, les activités maritimes et l'hinterland.

## **4.3. Consolider le secteur de l'économie sociale et solidaire**

Historiquement très présente en Pays de la Loire, l'Économie sociale et solidaire (ESS) répond aux grands enjeux sociétaux et aux besoins des territoires : emploi, environnement, cohésion sociale, accès à la culture... Par l'innovation, le collectif et la prise en compte des spécificités locales, l'ESS fournit de nombreux emplois, dont une partie concerne les personnes les plus éloignées du monde du travail. Elle couvre pour cela des domaines d'activité très variés tels que le sanitaire, l'environnement, la culture, le sport, l'éducation mais aussi les secteurs bancaires et mutualistes, les entreprises de service à la personne ou encore les coopératives agricoles.

Avec les mutations et transitions qui s'annoncent, ce secteur est à consolider et développer, comme levier d'innovation.

## **4.4. Accompagner les usages du numérique et l'intelligence artificielle**

La révolution numérique offre de nombreuses opportunités pour le territoire. Robotisation, intelligence artificielle, réalité augmentée, objets connectés, impressions 3D, ... les applications sont nombreuses et touchent tous les secteurs. Face à cette réalité, il faut garantir l'accès au très Haut Débit pour l'ensemble du territoire.

Comme nous l'avons fortement souligné dans notre étude « Arbres », cet accès doit être étudié finement et bien maîtrisé par les maîtres d'ouvrage, pour ne pas mettre en danger la biodiversité. Cette attention concerne donc les arbres et les haies, qu'il faut préserver et maintenir, avec beaucoup de rigueur et de discernement.

## **5. Un territoire ouvert, qui s'inscrit dans une géographie locale, européenne et mondiale.**

---

### **5.1. Consolider une alliance des territoires**

Face à l'ampleur des défis à relever, le CESER propose que le pôle métropolitain aborde, avec les intercommunalités du territoire et au-delà de leurs frontières administratives, des problématiques communes comme la mobilité, le développement économique, l'alimentation ou encore la préservation de l'environnement.

Sous la forme de contrats de réciprocité, l'objectif est de favoriser une coopération équilibrée, destinée à renforcer le lien entre le régional et le local, entre l'urbain et le rural.

Pour le CESER, cette alliance des territoires vise à renforcer la cohérence des actions et des moyens engagés par les différentes échelles de collectivités. Elle pourrait également aboutir à des réponses communes dans le cadre d'appels à projets nationaux ou européens.

### **5.2. Renforcer les coopérations interrégionales**

L'inventaire des coopérations et mutualisations avec les régions voisines, réalisé en 2014 par le CESER, a montré l'importance des coopérations à l'échelle du Grand ouest. Il a également mis en évidence des coopérations bilatérales particulièrement marquées avec la Bretagne. Cette étude demande aujourd'hui à être complétée afin de définir les coopérations à approfondir et à développer entre les régions de l'ouest et les conditions à créer pour faciliter les coopérations et projets entre ces régions.

Le SCOT peut être un levier pour approfondir ces questions et engager une réflexion sur l'opportunité d'instances interrégionales de pilotage sur des sujets communs, en fonction des bassins pertinents. À moyen et long terme, il semblerait pertinent de mettre en cohérence les outils et schémas de chaque région. C'est par exemple le cas pour les problématiques énergétiques, qui doivent être pensées à l'échelle du grand ouest ; pour l'innovation maritime, qui nécessite une feuille de route partagée ; ou encore sur les risques littoraux, qui demandent une observation et une expertise unifiée sur la façade atlantique, notamment dans le cadre attendu de la montée des eaux à la suite du réchauffement climatique