



REÇU 30 OCT. 2013

PRÉFET DE LA GIRONDE

Direction départementale
des territoires et de la mer
de la Gironde

Bordeaux, le 28 OCT. 2013

Service Aménagement Urbain

Le Préfet de la région Aquitaine,
Préfet de la Gironde

LA 4 R N° 1 C 054 623 2353 2

à

Monsieur le Président du SYSDAU

Objet : avis de l'État sur le projet arrêté de schéma de cohérence territoriale de l'aire métropolitaine bordelaise.

PJ : 1

Par courrier reçu le 1^{er} août 2013, vous m'avez adressé pour avis le projet de schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'aire métropolitaine bordelaise arrêté par délibération de votre Conseil syndical en date du 11 juillet 2013.

Conformément à l'article L.122-8 du code de l'urbanisme, je porte à votre connaissance l'avis de l'État sur ce document à travers la note ci-jointe.

Je souhaite cependant particulièrement attirer votre attention sur les quelques points suivants :

1 - Les tendances observées indiquent que l'aire urbaine pourrait connaître un développement moins soutenu que celui souhaité par le projet.

Le projet de développement qui guide votre SCoT souhaite rompre avec l'évolution démographique observée ces dernières années dans l'agglomération.

L'objectif exprimé revient à concentrer l'essentiel, pour ne pas dire l'ensemble du solde migratoire girondin prévu à échéance 2030 sur le seul territoire du SYSDAU, afin de renforcer le poids de l'agglomération bordelaise et son rayonnement métropolitain au niveau européen, dans le prolongement de la réflexion métropolitaine conduite par la Communauté Urbaine de Bordeaux depuis 2011.

Un certain nombre de faits observés sur le territoire girondin sont susceptibles de rendre difficile la réalisation de ces objectifs. Par exemple :

- Malgré les premières actions menées par la CUB pour un recentrage de la population accueillie en Gironde sur son territoire, l'étalement urbain se poursuit et va se poursuivre à court et à moyen terme au delà de la CUB et du territoire du Sysdau, ainsi que le montre la récente étude de l'INSEE relative à la métropole bordelaise.
- Les autres territoires girondins élaborent également des projets intégrant des perspectives importantes d'accueil de population. Je citerai ainsi le SCoT du Bassin d'Arcachon et du Val de Leyre qui prévoit une augmentation de population de 70 000 habitants à l'horizon de 2030.
- Les ressources indispensables au développement envisagé ne sont pas toutes disponibles. Ainsi, la ressource en eau potable actuelle est insuffisante pour ce faire et la mise en œuvre de ressources de substitution aux actuelles capacités ne pourra être effective qu'à partir de 2017. Les ressources locales en granulats se raréfient et ne sont actuellement pas assurées à hauteur des projets des territoires.

2- Le choix de recommander plutôt que de prescrire les orientations du SCoT nécessite la définition par le SCoT des outils du suivi de la réalisation des ses objectifs.

Votre projet énonce une logique de reconquête et de densification du centre de l'agglomération et de structuration du développement des espaces péri-urbains.

Je souscris pleinement à cette volonté de recentrage et de développement équilibré, qui s'inscrit dans les orientations nationales de transition écologique et énergétique, par ses objectifs de lutte contre l'étalement urbain, de densification, d'articulation de l'urbanisme avec les offres de services et les capacités de déplacements.

Si le SCoT exprime des orientations favorables au recentrage et à une densification de l'urbanisation visant notamment à limiter les mobilités, il s'exprime peu sur les conditions de leur réalisation et les moyens de mesurer les évolutions souhaitées. Cette responsabilité est largement renvoyée aux documents d'urbanisme locaux.

En l'état, le document n'identifie pas de façon suffisamment précise les moyens qui seront mobilisés en vue de prévenir le risque d'un développement non maîtrisé et peu structuré qui irait à l'encontre de votre projet et se traduirait par le développement des secteurs périphériques au détriment des centralités principales ou secondaires que vous souhaitez valoriser.

C'est ainsi que certaines orientations du SCoT en matière de répartition territoriale des populations paraissent contredire l'objectif affiché de recentrage. Les objectifs de croissance maintiennent a minima le poids démographique des communes situées hors CUB, voire l'augmentent, ce qui pourrait favoriser l'étalement urbain.

Je constate à cet égard que le SYSDAU n'envisage pas de mobiliser fortement les outils mis à sa disposition par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui, en assujettissant le développement urbain au respect d'un certain nombre de conditions préalables, auraient pu constituer autant de garanties d'une mise en œuvre effective des objectifs que vous poursuivez.

Certes, ces outils de maîtrise de l'urbanisation sont, selon la loi, d'application optionnelle. L'article L.122-1-4 du code de l'urbanisme exprime cependant que le Document d'Orientation et d'Objectif (DOO) « définit les conditions d'un développement maîtrisé » et le caractère optionnel de ces dispositions doit en cela être apprécié en fonction des caractéristiques du territoire et de la portée du projet de développement.

Au regard des enjeux du SCoT de l'aire urbaine bordelaise, votre projet aurait gagné en efficacité en fixant certaines prescriptions dans l'objectif de maîtriser la progressivité et la réalité du développement, notamment en matière de renforcement des centralités, de localisation des sites économiques et logistiques stratégiques, de consommation de l'espace et de coordination de l'urbanisation avec l'augmentation des moyens collectifs de déplacement.

D'une manière générale, votre projet cherche à préserver souplesse et réactivité vis-à-vis des dynamiques économiques, en exprimant peu de contraintes pour ce qui concerne la consommation d'espaces liée au développement économique.

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO), dans son atlas des territoires, identifie les principaux sites actuels. Il permet de repérer les sites futurs, par déduction, à partir des surfaces ouvertes à l'urbanisation sans toutefois les localiser clairement et, surtout, sans identifier les sites stratégiques et prioritaires. L'organisation géographique des sites économiques et logistiques stratégiques est ainsi renvoyée à des études ultérieures.

Cependant, l'agglomération ne peut faire l'économie d'un déploiement lisible et structuré des espaces dédiés aux activités économiques et à l'emploi pour garantir leur accessibilité, leur efficacité, leur viabilité et leur adaptabilité aux évolutions qui ne manqueront pas de survenir.

Le SCoT devrait ainsi mieux repérer les sites stratégiques et mieux affirmer les enjeux de cette qualité stratégique afin que les espaces pertinents à fort potentiel ne soient consommés au bénéfice de fonctions plus banales et moins adaptées.

Aujourd'hui, ni le besoin d'installations logistiques, ni l'articulation entre les différents pôles économiques identifiés ne sont argumentés. Pour exemple, une imposante zone de développement à vocation logistique est formalisée le long de l'A63 sur la commune de Cestas, sans justification précise.

Le renvoi à des études ultérieures et à l'élaboration de cahiers d'application ne peut se concevoir sans la définition et la mise en place d'outils de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation performants, d'autant plus en matière économique où l'anticipation et la préparation d'un territoire sont des atouts importants pour attirer et accueillir de nouvelles activités.

En outre, le développement socio-économique se structure, pour une part importante, sur l'agglomération bordelaise, autour des activités viticoles, agricoles et forestières. Autant le projet de SCoT détaille la protection des espaces viticoles et agricoles et en fait une clé majeure du projet territorial, aussi bien en termes économiques qu'en termes environnementaux, autant le massif forestier n'est pas abordé à la hauteur des enjeux économiques et environnementaux qu'il représente.

Dans la mesure où vous faites le choix de recourir au dispositif de recommandation et à la déclinaison dans les plans locaux d'urbanisme, j'appelle votre attention sur la nécessité de disposer d'un dispositif opérationnel de suivi de la mise en œuvre de votre projet à l'échelle du SCoT et dans l'articulation avec les territoires périphériques.

3- Il convient de donner toute leur place aux projets structurants soutenus par l'Etat dans la démarche visant à faire de l'agglomération bordelaise une métropole européenne.

A ce titre, de grands projets soutenus par l'Etat sont engagés :

- la ligne à grande vitesse en travaux entre Tours et Bordeaux et le Grand Projet du Sud-Ouest (GPSO) à l'étude entre Bordeaux et Toulouse et entre Bordeaux et l'Espagne,
- l'Opération d'Intérêt National (OIN) Bordeaux-Euratlantique,
- l'opération Campus.

Le projet de SCoT arrêté ne fait pas obstacle à la réalisation de ces projets stratégiques. Ceux-ci auraient cependant pu faire l'objet d'une affirmation plus forte dans votre Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) en soulignant l'enjeu de développement du tertiaire supérieur qui a justifié la création de l'OIN et en mettant en avant les atouts que constituent l'Université et son projet pour le territoire et plus largement pour l'ensemble de la région Aquitaine.

4- L'attractivité du territoire et l'accueil de toutes les catégories de populations nouvelles qu'elle induit imposent une attention particulière portée aux populations les plus fragiles.

A ce titre, la résorption du déficit de logements sociaux, l'accompagnement des populations en situation précaire et l'accueil des gens du voyage sont autant de préoccupations majeures pour l'agglomération bordelaise.

En ce qui concerne la production de logements locatifs sociaux et très sociaux, le SCoT rappelle la nécessité de répondre aux obligations légales en intégrant les nouveautés apportées par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social et renvoie les communes déficitaires à leurs obligations. L'échelle du SCoT est toutefois pertinente pour fixer, au delà des obligations légales, des objectifs territorialisés de production de logements conventionnés en cohérence avec l'objectif de croissance démographique.

La question de l'hébergement d'urgence et/ou des populations en situation précaire est abordée de manière très succincte en évoquant une bonne répartition en termes de types de structures et de géographie. Elle aurait certainement mérité une réflexion spécifique et l'expression d'orientations, notamment en terme d'équipements à réaliser en déclinant leurs typologies et leurs localisations en lien avec les besoins.

Le DOO renvoie le sujet de l'accueil des gens du voyage au SDAGDV. Je constate que, deux ans après sa révision, la réalisation de ce dernier n'est toujours pas, à ce jour, effective et rencontre régulièrement des difficultés et des oppositions à l'implantation d'aires d'accueil et d'aires de grand passage.

Je souhaite que le SCoT propose une déclinaison territorialisée du SDAGDV, précisant à tout le moins les communes d'implantation des aires de grands passages et de grands rassemblements non encore réalisées à ce jour.

5- Il convient de renforcer les atouts environnementaux et de qualité de vie dont dispose le territoire.

Enfin, l'attractivité d'un territoire résulte aussi de sa qualité environnementale. Vous avez inscrit l'élaboration de votre projet de SCoT dans la démarche Grenelle en choisissant de renforcer les atouts environnementaux et de qualité de vie dont dispose aujourd'hui ce territoire.

Vous avez ainsi décidé de vous appuyer sur la trame paysagère pour donner une armature à votre projet de territoire et à la trame verte et bleue (TVB) du SCoT.

Vous avez identifié des espaces sensibles, des réservoirs de biodiversité, des espaces naturels, agricoles, forestiers à protéger ou à valoriser avec la volonté d'instaurer un système de nature composé d'espaces hiérarchisés. A cet égard, vous avez voulu également prendre en compte tous les services rendus par la nature ordinaire, garants du cadre de vie de l'ensemble des habitants.

Cette approche est novatrice et remarquable dans le sens où elle fixe une enveloppe maximale à l'urbanisation par la protection des espaces naturels, forestiers, agricoles et viticoles.

Toutefois, cette approche met sur le même plan les différentes activités en les couvrant par le même système de protection, rendant ainsi, in fine, difficile la distinction des différentes fonctions des espaces protégés. Les réservoirs de biodiversité à l'échelle du SCoT ne sont pas clairement identifiés, en dehors des réservoirs « réglementaires », et se retrouvent regroupés sous le thème générique « des espaces naturels à préserver ».

Il devient alors difficile d'apprécier si les corridors esquissés ont une réelle fonctionnalité écologique et si la trame verte et bleue du SCoT contribue effectivement « à l'état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces et au bon état écologique des masses d'eau ».

Ces points mériteraient d'être mieux justifiés.

Je note également une contradiction potentielle entre l'ambition de préserver les couloirs de biodiversité et le projet du SCoT.

Ainsi, une coupure verte existe entre les territoires du SCoT du Bassin d'Arcachon et du Val de Leyre d'une part et le SCoT de l'aire urbaine bordelaise d'autre part. Cette coupure est d'ailleurs identifiée par les deux structures porteuses de SCoT et reprise dans la démarche d'InterSCoT. Cette coupure est effectivement majeure et structurante à l'échelle du département et mérite d'être protégée au titre de la trame verte et bleue.

Le projet y inscrit une zone logistique d'envergure à Cestas. Celle-ci paraît difficilement compatible avec la fonction de coupure verte voulue entre les deux agglomérations et il convient de rétablir une cohérence avant l'approbation du SCoT.

Mes services demeurent bien sûr à votre disposition pour tous les compléments et précisions qui vous seraient utiles.

Le Préfet,



Michel DELFUECH