



SEPANSO

Reconnue d'utilité publique - Affiliée à France Nature Environnement
Membre fondateur de la confédération France Nature Environnement Nouvelle-Aquitaine



Section GIRONDE

Une force pour la nature

Monsieur le Président de la commission d'enquête
portant sur le projet de SCoT
Maison des services au public
Syndicat mixte du SCoT de la Haute Gironde
Blaye-Estuaire
32 rue des Maçons BP134
33191 Blaye CEDEX

Bordeaux, le 19 décembre 2019

N/Réf : 019/104/BG

Objet : Enquête publique relative au projet de SCoT Haute Gironde Blaye-Estuaire

Monsieur le Président de la commission d'enquête,

Je vous prie de trouver ci-dessous les observations de la SEPANSO Gironde¹ concernant le projet de SCoT de la Haute Gironde Blaye-Estuaire.

Elles portent sur les thèmes suivants : la biodiversité, la consommation des espaces naturels , agricoles et forestiers, et enfin le changement climatique.

A- La biodiversité dans le SCoT : une analyse lacunaire et générique

a- Préambule

Nous prenons la stratégie nationale pour la biodiversité comme cadre de référence. Celle-ci « vise à préserver, restaurer et accroître la diversité du vivant dans tous les espaces dont la France est responsable »(p.9). Elle précise que « Il ne peut y avoir de projet de territoire viable sans le concevoir à partir de son cadre naturel, c-à-d en y intégrant la biodiversité dès l'origine. » (p.8)

Au vu de ces éléments, nous nous posons la question de savoir quelle est la contribution du projet de SCoT Haute Gironde Blaye-Estuaire à la préservation, à la restauration et à l'accroissement de la biodiversité de son territoire.

¹La SEPANSO Gironde est une association créée en 1975. Elle est agréée au titre de la protection de l'environnement.

b- Le projet de SCoT et la trame verte et bleue

Le projet de SCoT de la Haute Gironde Blaye-Estuaire aborde la biodiversité dans le document « État initial de l'environnement » (p.34 à 74), essentiellement sous l'angle des continuités écologiques ce qui est satisfaisant dans la mesure où ce sont les divers milieux naturels, agricoles ou forestiers qui supportent la biodiversité. Le projet en déduit une trame verte et bleue à préserver comportant trois éléments correspondant aux échelles régionale, du SCoT et infra-SCoT (communale) :

- la TVB régionale² : celle-ci s'impose au SCoT (art. L131-2 du code de l'urbanisme). Celui-ci l'a effectivement pris en compte.
- la TVB à l'échelle du territoire du SCoT : le SCoT complète la TVB régionale par une TVB locale correspondant aux enjeux du territoire. Ces espaces complémentaires ont été identifiés selon une méthodologie mentionnée dans le document « État initial de l'environnement » (p.68) mais qui, malheureusement, ne figure pas dans le dossier de l'enquête publique. Il n'est donc pas possible d'apprécier la pertinence des choix faits. Ainsi, l'information mise à la disposition du public n'est pas complète.

La carte de la TVB (p.70) ne distingue pas ce qui relève de la trame régionale de ce qui relève de la trame locale. Il n'est donc pas possible d'identifier l'apport spécifique du SCoT. Un tableau récapitulatif des surfaces concernées aurait également eu sa place. Par ailleurs, l'état fonctionnel de cette trame locale aurait nécessité d'être précisé de manière à séparer les continuités nécessitant une protection de celles nécessitant une remise en état.

- La trame infra-SCoT : son identification relèvera des PLUi ou des PLU. Le rôle du SCoT est de fournir un cadrage, sous forme de prescriptions, applicables lors de l'élaboration de ces documents.

c- Analyse des prescriptions du SCoT concernant la trame verte et bleue

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) (p.7 à 22) comporte 3 prescriptions et 3 recommandations. Les prescriptions appellent les remarques suivantes de notre part :

²Les références du SCoT ne sont plus à jour. La TVB régionale retenue par le SCoT est celle du SRCE d'Aquitaine (schéma de cohérence écologique d'Aquitaine), qui n'a pas été approuvé. Le SRCE est maintenant remplacé par un « État des lieux en Aquitaine », intégré au SRADDET de la Nouvelle Aquitaine. Ce dernier vient d'être adopté par le Conseil régional le 16 décembre dernier, et devrait être prochainement approuvé par l'État. Les documents d'urbanisme devront être compatibles avec les règles de ce schéma. Il conviendrait de vérifier que les continuités écologiques d'échelle régionale figurant dans le dossier du SCoT sont bien celles du SRADDET, et dans la négative mettre à jour le SCoT.

Prescription n°1 :

Extrait de la prescription n°1 :

- Les documents locaux d'urbanisme devront décliner et préciser localement les composantes de la Trame Verte et Bleue (TVB) identifiées à l'échelle du SCoT. Les fonctionnalités écologiques de la TVB devront être protégées et celles qui sont dégradées, remises en bon état.
- Ils pourront la compléter en identifiant des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques d'intérêt plus local, couverts ou non par un zonage de protection ou d'inventaires.

Le terme « pourront » fait que cette prescription n'est *a priori* qu'une recommandation sans valeur contraignante. Or il est évident que la trame régionale et la trame locale d'échelle SCoT ne saurait suffire à préserver l'ensemble de la biodiversité vu qu'elles ne couvrent qu'une part modeste du territoire. Le DOO devrait donc demander aux collectivités de définir une trame verte et bleue à leur échelle, et fournir des directives sur ce qui est attendu.

Ceci est partiellement réalisé avec d'autres points de la prescription n°1 (« Protéger les ripisylves ... -p.11) et avec la prescription n°2. Cette dernière « demande aux collectivités ... de cartographier et de préserver les zones humides ». C'est un rappel réglementaire de l'obligation de compatibilité avec les SDAGE (art. L131-1 du code de l'urbanisme). Toutefois, les projets d'aménagement de ces zones ne sont pas exclus sous réserve d'appliquer la séquence « Éviter, réduire, compenser », ce qui enlève de la portée au principe de protection. Cette possibilité de compensation peut-être une porte ouverte à la destruction de zones naturelles.

Une troisième prescription, vise en particulier à assurer la préservation des terres viticoles et agricoles de l'urbanisation, ce qui pourrait conduire à privilégier l'urbanisation sur des espaces forestiers et naturels pouvant d'être de plus grande valeur écologique que les terres agricoles.

d-Un diagnostic lacunaire

Plus largement, le projet de SCoT ne répond pas, à notre sens, de manière suffisante, aux attentes du code de l'urbanisme qui indique que :

- Art. L141-3 : « Le rapport de présentation établit un diagnostic au regard des besoins répertoriés en matière d'environnement, notamment en matière de biodiversité. »
- Art. L141-4 : « le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. »
- Art. L141-10 : « Le document d'orientation et d'objectifs détermine les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ».

Le diagnostic en matière de biodiversité, établi dans le document « État initial de l'environnement », nous paraît avoir donné dans la facilité. En effet, il se borne pour l'essentiel à une compilation des données sur les espaces déjà identifiés comme remarquables et faisant l'objet de divers zonages (Natura 2000, ZNIEFF, ENS) ou de statuts protecteurs. Il conclut par des enjeux passe-partout tels que la protection des milieux humides, des terres agricoles, de la trame bocagère (prairies permanentes, haies, bosquets).

Ces enjeux ne sont pas faux en soi. Ils sont communs à beaucoup de territoires ruraux car ceux-ci subissent les mêmes pressions, essentiellement l'intensification de l'agriculture et l'urbanisation. Mais ces phénomènes ont impacté les territoires selon des degrés variables.

L'objet du travail d'élaboration d'un SCoT aurait dû être de caractériser la situation du territoire concerné pour ainsi évaluer le chemin à parcourir pour restaurer la biodiversité.

L'idée de « restauration » signifie que l'on veut revenir à un état antérieur. Le diagnostic de la biodiversité doit donc nécessairement comporter une analyse de son évolution au cours des décennies, disons depuis les années 50, époque à laquelle des évolutions notables en matière agricole et démographique sont apparues en France. Cette évolution peut se faire de façon indirecte par l'analyse des changements dans l'occupation du sol et des pratiques de gestion des espaces naturels, agricoles et forestiers.

La Haute Gironde a connu de profondes mutations environnementales. On aurait attendu du SCoT qu'il analyse ces évolutions, parfois positives mais le plus souvent négatives, en les spacialisant, qu'il en déduise leurs impacts potentiels sur la biodiversité, et qu'il fixe des prescriptions pour la remise en état de des continuités écologiques.

e-Un PADD très générique

Extrait du PADD - p.16

▪ **Préserver et/ou remettre en bon état les continuités écologiques du territoire, comprenant les habitats et espèces remarquables et ordinaires utiles à la fonctionnalité écologique locale, à savoir :**

▪ **Mener une politique de gestion intégrée des espaces à enjeux écologiques comme les zones de marais. Pour ces milieux à enjeux, classés Natura 2000, le**

Le PADD n'est guère qu'une paraphrase de l'article L141-4 du code de l'urbanisme cité plus haut sans proposer d'objectifs spécifiques au territoire, à l'exception de la gestion des marais classés en zone Natura 2000.

Vu la faiblesse du diagnostic et du PADD, il n'est pas étonnant que les prescriptions du DOO soient aussi limitées, eu égard aux enjeux potentiels du territoire.

L'apport du projet de SCoT dans la connaissance des enjeux de biodiversité du territoire nous paraît insuffisant car il répond que très partiellement aux attentes de la loi et à la problématique évoquée en préambule de notre analyse, à savoir l'état spécifique de la biodiversité du territoire et la contribution du projet de SCoT Haute Gironde Blaye-Estuaire à sa préservation, à sa restauration et à son accroissement.

B- La consommation foncière : des incohérences

Le foncier est une ressource qui supporte les espaces naturels, agricoles, forestiers et urbains. Le grignotage des espaces NAF par l'urbanisation est un fait majeur du territoire, comme le décrit le diagnostic.

a- Le bilan de la consommation passée

Le projet de SCoT présente un bilan sur la période 2000-2015. Au terme de l'article L141-3 du CU, le bilan aurait dû porter sur les 10 années précédents l'arrêt du projet.

Ce bilan est établi à partir des données de l'observatoire NAFU. Il serait souhaitable d'avoir une définition des divers types d'espaces afin de savoir ce qui est réellement mesuré dans le cadre de l'observatoire.

b- L'objectif de consommation d'espaces

Le DOO (p.33) fixe comme objectif de « réduire de moitié le rythme annuel de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la période 2009-2019, ce qui représente une consommation annuelle de 20ha par an ... ».

Remarquons que nulle part dans le dossier ne figure de bilan de la consommation sur la période 2009-2019, d'où notre interrogation sur le bien-fondé de cet objectif.

Au total, la consommation d'espaces est fixée à 400 ha, hors foncier dédié à d'éventuelles installations photovoltaïques, pour la période d'application de 2020-2040 (p.33), répartis en 220 ha pour les besoins en logements et 180 ha pour les activités économiques. On est loin de l'objectif « zéro artificialisation nette » inscrit dans le plan biodiversité gouvernemental de juillet 2018.

La façon dont l'objectif des 400 ha a été déterminé n'est pas explicité.

Pour justifier l'objectif de consommation, il aurait fallu analyser les facteurs dont dépendent les besoins fonciers.

Ces facteurs sont les suivants :

1. L'accroissement du nombre de ménages. Il détermine les besoins quantitatifs en logement.

Le dossier évoque une ambition démographique basée sur les tendances observées entre 2006 et 2016, soit 0,7% par an. Cet objectif est peut-être surestimé car selon l'INSEE, la croissance annuelle sur la période de 2011-2016 a été de 0,3% pour la CC. de Blaye et de 0,6% pour celle de l'Estuaire³. La question se pose de savoir si ce ralentissement de la croissance est durable, ce qui remettrait en cause l'ambition démographique du territoire qui vise un taux de croissance de 1,1% à partir de 2033.

Ces objectifs démographiques ne sont pas traduits en nombre de ménages et le passage à l'objectif en matière de logements n'est pas explicité.

2. L'importance du renouvellement urbain, de la densification et de la résorption de la vacance : cet élément diminue d'autant les besoins d'extension urbaine. Le DOO (p.34) fournit une répartition des logements neufs entre enveloppe urbaine et extension urbaine sans toutefois expliquer l'origine des pourcentages retenus.
3. Les types de logements dans les zones d'expansion urbaine : la part respective des logements individuels, individuels groupés et collectifs n'est pas indiquée.
4. La taille des terrains affectés aux logements : la densité des divers types de logements est indiquée (p.35 du DOO).

Au final, le dossier ne contient pas tous les éléments de calcul nécessaires à la compréhension du calcul du chiffre de 220ha d'espaces NAF pour les besoins en logement.

Il en est de même pour le foncier à vocation économique, annoncé à 180ha.

Il apparaît ainsi que les objectifs de limitation de la consommation des espaces NAF ne sont pas justifiés. Sur ce point, le SCoT ne répond pas aux exigences de l'article L141-3 du code de l'urbanisme qui stipule que « Le rapport de présentation ... justifie les objectifs chiffrés de limitation de [la] consommation[d'espaces NAF] compris dans le document d'orientation et d'objectifs. »

c- La répartition spatiale de la consommation des espaces NAF

Un second élément qui détermine l'impact de la consommation foncière sur l'environnement est la répartition des espaces consommés.

Le DOO ne renforce pas les polarités urbaines principales

³<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=EPCI-200023794+EPCI-243300811>

Le diagnostic (p.84) pointe « le phénomène de dispersion résidentielle qui s'accompagne d'un déficit d'attractivité des centres-bourgs » et ses « nombreuses conséquences en terme d'accès quotidien aux emplois, et aux services ».

L'ambition du projet de SCoT est de recentrer « le développement urbain prioritairement sur les polarités urbaines existantes et historiques... » (PADD – p.39)

L'armature urbaine du territoire se compose d'un pôle principal (agglomération de Blaye), d'un pôle structurant, de 3 pôles d'appui, de 5 pôles de proximité et de 20 communes rurales. (cf. DOO – p.78)

Le pôle principal concentre le plus d'équipements et commerces, dont ceux de la gamme supérieure, tandis que les communes rurales ont peu ou pas de services et d'équipements.

La logique du projet voudrait que le développement urbain soit priorisé sur le pôle principal et les pôles d'appui.

C'est ce qu'annonce le DOO (Prescription n°20 – p.79). Par exemple, il prévoit que le pôle principal de la communauté de communes du Blaye accueillerait 38% de la population supplémentaire au cours de la période 2020-2033. Toutefois, si l'on se réfère aux données de l'INSEE, en 2016 la population du pôle principal était déjà de 39%⁴ de la population de la communauté de communes.

L'objectif de « consolidation de l'armature urbaine » n'est donc pas réel puisque le poids du pôle ne change pas. On peut même penser que l'ouverture d'un nouvel échangeur au niveau de Saint-Christoly-de-Blaye conduirait à « siphoner » une partie de l'activité économique de Blaye et à réduire son attractivité.

À l'échelle de tout le territoire, plus de la moitié⁵ de l'accroissement de la construction de logements est prévue sur les 27 communes rurales et les pôles de proximité (voir prescription n°20 - p.80 du DOO), c-à-d dans les territoires peu pourvus en emplois, services, commerces et équipements.

Le DOO favorise la dispersion résidentielle

La prescription n°7 (p.33) veut privilégier le développement au sein des enveloppes urbaines. La définition des enveloppes urbaines donnée dans cette prescription (p.37) nous paraît très englobante au niveau du critère de contiguïté des parcelles. Ce critère permet d'inclure dans l'enveloppe urbaine des zones de constructions peu compactes, avec d'importants vides intersticiels (70 m, pouvant être portés jusqu'à 100 m de large – cf. DOO p.37). La définition des enveloppes urbaines peut ainsi conduire à l'étalement urbain. Elle pose aussi la question de

⁴Pôle principal : 7978 habitants – communauté de communes du Blayais : 20343 habitants - recensement 2016

⁵Plus exactement 50% sur la CC. De Blaye et 60% sur celle de l'Estuaire.

savoir si l'objectif de consommation de 400 ha correspond aux seules extensions urbaines ou bien s'il inclut aussi des espaces non construits au sein des enveloppes urbaines.

Enfin, la prescription n°7 (p.34) laisse la possibilité de densifier et d'étendre les hameaux. Le hameau est « un ensemble d'habitations, isolé et distinct du village... Peu de hameaux disposent d'équipements publics ou de lieux collectifs » (p.40 du DOO). Cette prescription revient à prolonger l'éclatement de l'urbanisation sur le territoire.

Au final après application du SCoT, la population éloignée des lieux de services, de commerces et d'équipements aura augmenté par rapport à la situation actuelle, conduisant à augmenter parallèlement le nombre des déplacements et la dépendance à l'automobile.

Le DOO ne nous semble donc pas cohérent avec les ambitions de recentrage de l'urbanisation énoncées dans le PADD.

Au final, le projet de SCoT confronte une population croissante aux difficultés d'accès aux services, commerces et équipements du fait de la dispersion de l'habitat qu'il autorise.

C- Le changement climatique et les émissions de CO2

Les transports représentent 50% de la consommation d'énergie fossile et 50% des émissions de gaz à effet de serre du territoire (cf. p. 84 et suivantes du document « État initial de l'environnement »).

Cela renvoie à la question de la dépendance à l'automobile. C'est une caractéristique propre aux territoires ruraux car les transports collectifs y sont peu développés.

Ce phénomène est amplifié en Haute Gironde du fait de l'importance de l'habitat diffus et du fait qu'une part significative de l'emploi est située sur la métropole bordelaise.

Le projet de SCoT vise à mettre en oeuvre divers moyens pour améliorer les conditions de la mobilité et réduire son impact environnemental, tels que les modes de déplacements doux, l'offre de transport en commun, le report modal, les plates-formes de co-voiturage, le développement économique local...

Tous ces moyens sont complexes et aux résultats aléatoires.

Une réponse structurelle est de mettre les populations en condition de diminuer leur volume de déplacement, c-à-dire de les rapprocher des lieux de services, commerces, équipements et emplois.

Nous avons vu précédemment que le projet de SCoT conduirait plutôt à une aggravation dans ce domaine. L'ambition du projet de SCoT de réduire des émissions de CO² liées au transport nous paraît peu crédible.

En conclusion, l'examen du projet de SCoT nous conduit à considérer que :

- les enjeux de la biodiversité sont traités superficiellement,
- l'obligation du code de l'urbanisme de justifier les besoins en consommation d'espaces n'est pas remplie,
- le document d'orientation et d'objectifs n'est pas cohérent avec le projet d'aménagement et de développement durables en matière d'évolution de l'armature urbaine,
- la dispersion de l'habitat va encore se poursuivre, rendant d'autant plus difficiles la mise en œuvre des solutions de mobilité alternatives à la voiture et la réduction des émissions de gaz à effet de serre y afférent.

Pour ces raisons, je propose à la commission d'enquête d'émettre un avis défavorable au projet de SCoT arrêté.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président de la commission d'enquête, l'expression de mes salutations distinguées.

Pour le Président de la SEPANSO Gironde



Bertrand Garreau

Administrateur à la SEPANSO