



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale Pays de la Loire
sur le projet de modification simplifiée du
schéma de cohérence territoriale (SCoT)
Nantes – Saint-Nazaire (44)**

n° : PDL-2021-5560

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) des Pays de la Loire s'est réunie le 15 octobre 2021 par visio-conférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de modification simplifiée du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Nantes – Saint-Nazaire (44).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Daniel Fauvre, Bernard Abrial, et en qualité de membres associés, Mireille Amat, Vincent Degrotte et Paul Fatal.

En application du règlement intérieur de la MRAe, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Était également présent sans voix délibérative Stéphane Le Moing, chef de la division évaluation environnementale de la DREAL Pays de la Loire.

* *

La MRAe des Pays-de-la-Loire a été saisie pour avis par le pôle métropolitain Nantes – Saint-Nazaire, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 19 juillet 2021 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 9 août 2021 l'agence régionale de santé des Pays de la Loire, qui a transmis une contribution en date du 25 août 2021.

En outre, la DREAL a consulté par mail du 9 août 2021 le parc naturel régional de Brière qui a transmis une contribution en date du 24 août 2021.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe et sur le site de la DREAL. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Avis

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. C'est le cas de la modification simplifiée n°1 du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Nantes – Saint-Nazaire en tant qu'elle permet la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 (article R. 104-7 du code de l'urbanisme).

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de modification simplifiée du SCoT Nantes – Saint-Nazaire et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Nantes – Saint-Nazaire couvre le territoire des deux intercommunalités de Nantes et de Saint-Nazaire, celui de la communauté de communes Estuaire et Sillon située entre les deux précédentes ainsi que celui des communautés de communes Erdre et Gesvres et de la région de Blain situées plus au nord. Il porte sur une surface de plus de 1 800 km² et rassemble environ 900 000 habitants (2018).

Sur ce vaste territoire, la loi littoral s'applique à la fois sur un secteur maritime, qui concerne les communes de Pornichet et Saint-Nazaire, sur un secteur estuarien, au niveau des communes de Montoir-de-Bretagne, Donges, La Chapelle-Launay, Lavau-sur-Loire et Bouée, ainsi que sur un secteur riverain du lac de Grand-Lieu, avec les communes de Bouaye et Saint-Aignan-de-Grand-lieu.

Organisé le long de l'estuaire de la Loire qui s'étire sur environ 60 kilomètres, le territoire comprend plusieurs ensembles naturels remarquables, notamment autour des marais de Brière et son parc naturel régional, des marais de l'estuaire de la Loire et de l'Erdre ainsi que du lac de Grand-Lieu.

Le SCoT est porté par le pôle métropolitain Nantes – Saint-Nazaire et sa dernière révision date de 2016.

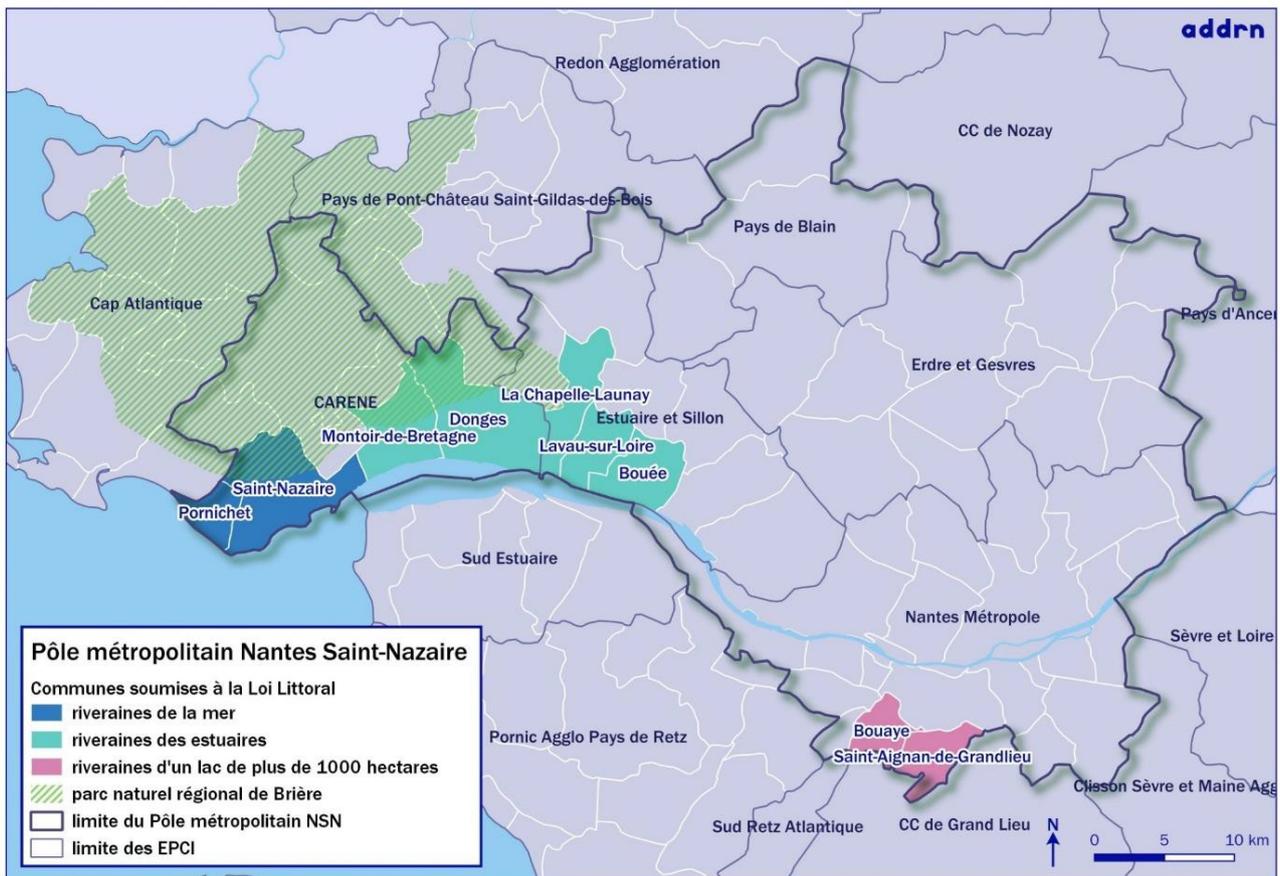


Figure 1: territoire du SCoT Nantes - Saint-Nazaire (source : notice explicative page 13)

1.2 Présentation du projet de modification simplifiée du SCoT Nantes – Saint-Nazaire

La modification simplifiée proposée vise à utiliser les possibilités nouvelles issues de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Élan, en matière d'application de la loi littoral.

Au sein des communes littorales du pôle métropolitain, son application conduira à définir et localiser les agglomérations, identifier quatre nouveaux villages ne bénéficiant pas de possibilités d'extension et y encadrer les possibilités de construction, supprimer la notion de hameau nouveau intégré à l'environnement ainsi qu'identifier 19 secteurs déjà urbanisés (SDU) et y encadrer les possibilités de construction.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de modification simplifiée du SCoT Nantes – Saint-Nazaire identifiés par la MRAe

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du schéma modifié, d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire, d'autre part, les enjeux environnementaux du projet de modification simplifiée du SCoT Nantes – Saint-Nazaire identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la maîtrise de la consommation d'espace, de l'artificialisation des sols et des

déplacements ;

- la préservation de milieux naturels fragiles d'importance écologique majeure et le maintien d'un réseau fonctionnel et cohérent d'espaces naturels et agricoles ;
- la valorisation de sites et paysages remarquables du littoral et de l'estuaire ;
- la prise en compte des risques naturels sur le littoral et le long de l'estuaire, en anticipant les effets possibles du réchauffement climatique ;
- la réduction de la pression sur la qualité et la quantité de la ressource en eau pour la satisfaction de tous les usages sur le long terme ;
- la recherche des conditions d'un territoire sobre en énergie et réduisant ses émissions de gaz à effet de serre.

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

2.1 Qualité globale du rapport de présentation

Le dossier se compose de deux documents : d'une part d'un fascicule additionnel au document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT, d'autre part d'une notice explicative qui tient lieu de rapport de présentation de la modification. Toutefois, cette notice explicative ne contient qu'une partie seulement des éléments attendus au titre du rapport environnemental en application de l'article R. 104-18 du code de l'urbanisme¹. Au regard de la portée limitée du projet de modification, de longs développements ne sont pas systématiquement nécessaires mais chacun des éléments attendu doit être présent.

La MRAe rappelle que la notice explicative doit aussi comprendre, de façon proportionnée à l'importance de l'évolution du schéma, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée :

- une présentation résumée des autres plans et programmes avec lesquels le schéma doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;
- une analyse de l'état initial de l'environnement ;
- une présentation des solutions de substitution raisonnables ;
- la définition des mesures de suivi des effets de la mise en œuvre du document sur l'environnement ;
- le résumé non technique de la démarche d'évaluation environnementale.

En outre, l'absence de cartographie présentant au moins schématiquement la délimitation retenue pour les agglomérations, en plus des villages et des secteurs déjà urbanisés, ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble des orientations retenues par le projet de modification du SCoT en matière de définition des espaces urbanisés et urbanisables dans les communes littorales.

1 Page 53, la notice indique que, « conformément à l'article R. 104-20 du code de l'environnement, la présente évaluation environnementale vient compléter l'évaluation environnementale menée lors de la révision du SCoT approuvée en 2016. » En réalité, il n'y a pas d'article R. 104-20 dans le code de l'environnement. L'article R. 104-20 du code de l'urbanisme prévoit, quant à lui, qu'en cas de modification ou de révision du SCoT, le rapport environnemental « est complété, le cas échéant, par l'exposé des motifs des changements apportés », qui vient s'ajouter aux autres éléments requis en application de l'article R. 104-18.

2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement et diagnostic socio-économique du territoire

Comme évoqué précédemment, la notice explicative ne contient aucun élément d'analyse de l'état initial de l'environnement ou de diagnostic socio-économique du territoire. Un rappel des éléments pertinents de l'évaluation environnementale de la révision du SCoT de 2016 et quelques données actualisées liées à l'objet de la modification du SCoT étaient ainsi attendus. De plus, une présentation de l'état du suivi de la mise en œuvre du SCoT approuvé dans le domaine de l'application de la loi littoral et du respect de ses grands objectifs doit permettre de situer les évolutions proposées par rapport aux grands objectifs de protection des milieux et paysages littoraux.

La MRAe recommande de compléter la notice explicative avec :

- ***un rappel des éléments pertinents de l'analyse de l'état initial de l'environnement et du diagnostic socio-économique du SCoT en vigueur et quelques données actualisées liées à l'objet de la modification du SCoT ;***
- ***l'état du suivi de la mise en œuvre du SCoT approuvé dans le domaine de l'application de la loi littoral et du respect de ses grands objectifs.***

2.3 Articulation du projet de modification simplifiée du SCoT Nantes – Saint-Nazaire avec les autres plans et programmes,

La notice explicative n'évoque pas l'articulation du projet de modification avec d'autres plans et programmes (hormis la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire de 2006 et la charte du parc naturel régional de Brière de 2014) et doit être complétée sur ce point.

2.4 Scénarios alternatifs et justification des choix

Aucun scénario alternatif à celui retenu n'est présenté. Le dossier explique toutefois que le projet de modification simplifiée n°1 s'inscrit dans la continuité du SCoT approuvé en 2016 : elle ne remet pas en cause les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT et apporte des compléments à son document d'orientations et d'objectifs (DOO).

Ainsi, la définition nouvelle des agglomérations repose sur les définitions des centralités et des zones d'activité, inscrites dans le SCoT en vigueur, auxquelles quelques ajouts sont réalisés pour permettre de les identifier et les localiser précisément dans le respect des textes.

La définition des villages du SCoT de 2016 n'est pas modifiée. En revanche, le SCoT existant ne délimitant que les villages pour lesquels des extensions limitées de l'urbanisation sont possibles, le projet de modification du SCoT le complète avec une délimitation des villages sans possibilité d'extension, pour lesquels une densification au sein de l'enveloppe urbaine est la seule voie possible. Elle crée aussi une nouvelle catégorie de villages : les villages à dominante économique.

Elle crée enfin une nouvelle catégorie de secteurs dans les communes littorales : les secteurs déjà urbanisés (SDU). Les conditions d'implantation de constructions nouvelles dans ces SDU sont basées sur les possibilités ouvertes aux hameaux hors communes littorales dans le SCoT.

Globalement, la justification des modifications proposées est précisément argumentée. Les critères et conditions dans lesquelles ont été identifiés les secteurs déjà urbanisés retenus sont particulièrement détaillés, sur la base d'indicateurs représentatifs de la sensibilité

environnementale et agricole au droit de chaque site. Ainsi, sur les 52 sites étudiés au titre des SDU, seuls 19 ont finalement été retenus.

Le dossier ne contrôle toutefois pas que l'ensemble des SDU retenus vérifie bien les conditions de définition des hameaux inscrites dans le DOO du SCoT approuvé en 2016 et en particulier que « *la juxtaposition d'habitations isolées récentes ayant abouti à une urbanisation linéaire et non constituée n'est pas considérée comme un hameau.* » Cette vérification semble nécessaire pour certains secteurs d'apparence essentiellement linéaire constitués à partir d'un noyau ancien.

La MRAe recommande de vérifier la cohérence des secteurs déjà urbanisés identifiés par le projet de modification du SCoT avec la définition des hameaux présente dans le SCoT approuvé en 2016.

Enfin, au niveau du choix des dénominations des différents espaces délimités, le fait de donner le même nom, « La Noé Armangeo », à un village à dominante économique ainsi qu'à un secteur déjà urbanisé voisin² ne facilitera pas la bonne compréhension par le public de la portée réelle des orientations du SCoT sur chacune des parties de cette zone de Saint-Nazaire. Il risque également de générer des erreurs dans la vérification du respect des orientations du SCoT par les documents d'urbanisme locaux...

2.5 Méthodes

Le dossier présente dans le détail les méthodes utilisées, que ce soit dans le choix des critères utilisés pour identifier les SDU à retenir ou des indicateurs employés pour évaluer les incidences potentielles sur l'environnement du projet de modification du SCoT et pour cibler les mesures d'évitement et de réduction de ces incidences potentielles.

Trois villages sur quatre et sept SDU sur dix-neuf sont concernés par des incidences potentielles de niveau fort. Le quatrième village et tous les autres SDU sauf trois sont aussi concernés par des incidences potentielles de niveau moyen. Toutefois, au regard de la portée limitée du projet de modification et après prise en compte des mesures de réduction prévues, le dossier conclut que les éventuelles incidences négatives seront évitées ou très fortement réduites.

La garantie du respect des diverses mesures inscrites pour chacun des sites dans le projet de modification du SCoT pourrait cependant être apportée par un rappel que, dans les villages sans extension de l'urbanisation et dans les secteurs déjà urbanisés, les PLU doivent intégrer l'ensemble des mesures prévues par le SCoT afin de prévoir des possibilités de construction en densification et en comblement des dents creuses.

2.6 Suivi et résumé non technique

Pour mémoire, le dossier de modification du SCoT ne propose ni dispositif de suivi, ni résumé non technique.

Un dispositif de suivi permet de vérifier que les effets du SCoT restent cohérents avec ceux qui sont prévus.

Le résumé non technique assure un premier niveau de compréhension par le public du projet de

2 cf. notice explicative page 24 : « *Le village à vocation principale d'activité de la Noé d'Armangeo se situe au Nord du Secteur Déjà Urbanisé du même nom [...].* »

Remarque : la Noé d'Armangeo est parfois notée la Noé d'Amengeo ; son écriture doit être harmonisée.

modification. Il est donc nécessaire pour la phase de participation du public.

La MRAe rappelle que le dispositif de suivi et le résumé non technique sont des parties obligatoires du rapport environnemental et doivent être ajoutées au dossier avant l'étape de participation du public.

Des éléments d'appréciation plus détaillés sur la qualité de l'évaluation environnementale, au regard de l'éclairage qu'elle permet sur la prise en compte de l'environnement par le projet de modification du SCoT, sont portés au paragraphe 3 ci-après.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de modification simplifiée du SCoT Nantes – Saint-Nazaire

La présente partie se concentre sur les thématiques porteuses des principaux enjeux environnementaux tels qu'identifiés précédemment.

3.1 Maîtrise de la consommation d'espace, de l'artificialisation des sols et des déplacements

Cet enjeu environnemental identifié par la MRAe n'est pas cité par le pôle métropolitain dans sa notice explicative. Toutefois, la modification proposée ne permet aucune possibilité nouvelle d'extension de l'urbanisation. Les nouveaux villages identifiés sont sans possibilité d'extension et les secteurs déjà urbanisés ne peuvent s'étendre conformément à la loi. La notice explicative considère donc, à juste titre, le projet de modification sans incidence sur la consommation d'espaces agricoles, naturels ou forestiers.

Le dossier n'évalue pas à l'échelle de la parcelle les incidences des possibilités nouvelles de construction que le projet de modification du SCoT permettra, considérant que seuls les plans locaux d'urbanisme (PLU) fixeront les limites précises des villages et SDU nouveaux ainsi que les possibilités de construction nouvelles. Il évalue cependant à environ 240 le nombre théorique de nouveaux logements qui pourraient être construits suite à la modification.

Ainsi, le potentiel de 70 nouveaux logements dans les villages sans possibilité d'extension correspond à un accroissement de 15 % des logements existants dans ces villages et à 0,07 % des objectifs de production du SCoT à l'horizon 2030. Le potentiel de 168 nouveaux logements dans les SDU correspond à 13 % des logements existants dans ces SDU et à 0,17 % des objectifs de production du SCoT à l'horizon 2030. Le dossier en conclut que les équilibres du SCoT et de son projet d'aménagement et de développement durable ne seront pas remis en cause. Le potentiel d'accueil du nouveau village sans possibilité d'extension à vocation économique n'est, en revanche, pas évalué.

En outre, aucune évaluation des incidences en matière de déplacements nouveaux permis par le projet de modification du SCoT n'est donnée.

3.2 Préservation du patrimoine naturel

Préservation de milieux naturels fragiles d'importance écologique majeure et maintien d'un réseau fonctionnel et cohérent d'espaces naturels et agricoles

La méthodologie du projet de modification du SCoT prend en compte par des critères adaptés la sensibilité des milieux naturels, dans un premier temps lors de la sélection des 19 secteurs déjà urbanisés (SDU) retenus parmi les 52 secteurs potentiels analysés (mesure d'évitement) puis, dans un second temps, pour l'évaluation des incidences potentielles et la définition des mesures de réduction. Les réservoirs et corridors écologiques participant à la trame verte et bleue sont aussi pris en compte. Pour mémoire, l'absence d'évaluation des incidences résiduelles ne permet toutefois pas de vérifier le caractère suffisant des mesures proposées.

Valorisation de sites et paysages remarquables du littoral et de l'estuaire

La préservation des espaces remarquables au titre de la loi littoral est particulièrement prise en compte au niveau du village de Loncé à Montoir-de-Bretagne et du secteur déjà urbanisé d'Er-Hélé à Donges, où des incidences potentielles de niveau fort sont identifiées. Une mesure de réduction prévoit le respect des sites « *Natura 2000 [...], ZNIEFF et espaces remarquables au titre de la loi littoral* » concernant le village de Loncé. Ce n'est pas le cas pour le SDU d'Er-Hélé où seul le site Natura 2000 est visé par la mesure de préservation.

Zones humides et ressource en eau

La présence de zones humides fait partie des critères retenus par le projet de modification du SCoT pour évaluer les incidences potentielles des SDU sur l'environnement et définir les mesures d'évitement ou de réduction à prescrire. La préservation des zones humides et des cours d'eau n'apparaît toutefois pas parmi les mesures prises concernant le village à dominante économique et le SDU de la Noë d'Armangeo à Saint-Nazaire, les SDU de La Haie Davy à La Chapelle-Launay, de La Barcalais et de La Maison Poitard à Bouaye, de La Noue et de Nostrie – Les Écobuts à Saint-Aignan-de-Grandlieu, alors que l'enjeu y est identifié.

La MRAe recommande de compléter les mesures proposées en faveur de la préservation des espaces remarquables au titre de la loi littoral, des zones humides et des cours d'eau concernant les villages ou secteurs déjà urbanisés pour lesquels l'enjeu est identifié mais où aucune mesure correspondante d'évitement ou de réduction n'est prise.

Incidences Natura 2000

Sept des sites identifiés par le projet de modification du SCoT pour permettre une densification et un comblement des dents creuses sont situés en limite du site Natura 2000 « Grande Brière, marais de Donges et du Brivet ». Le dossier estime que les effets directs sur les sites Natura 2000 seront faibles au regard des conséquences limitées du projet de modification du SCoT en matière de constructions. Des effets potentiels indirects sont cependant possibles. La notice explicative prévoit une mesure générale de préservation de tous effets négatifs sur le site Natura 2000, sans autre précision, et ne conclut pas quant à l'existence d'incidences significatives sur ce site .

La MRAe recommande, d'une part, de préciser au niveau de la modification du SCoT la mesure générale de préservation des sites Natura 2000 afin de pouvoir apprécier sa portée sur les PLU et, d'autre part, de finaliser l'analyse des incidences Natura 2000 par une conclusion

argumentée statuant quant à l'existence ou non d'effets significatifs du projet de modification du SCoT sur l'état de conservation des espèces et des habitats ayant justifié la désignation des sites au titre de Natura 2000.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Prise en compte des risques

Les risques d'inondation mais aussi technologiques (existence d'un plan de prévention des risques technologiques à Donges) sont pris en compte et ont été rappelés, dans les secteurs concernés, au titre des mesures de réduction des incidences.

Nuisances : bruit et qualité de l'air

Plusieurs secteurs sont concernés par une proximité avec une infrastructure de transport générant une servitude d'isolation acoustique des constructions. Cette isolation est toutefois inopérante en période estivale lorsque les habitants vivent à l'extérieur et ouvrent les fenêtres. Elle est aussi inopérante à proximité des voies routières concernant la qualité de l'air.

C'est pourquoi, pour limiter l'exposition aux nuisances des futurs habitants, un large recul des constructions nouvelles par rapport aux voies bruyantes et, éventuellement, une mesure volontariste de limitation de la dispersion du bruit par des ouvrages type écran ou merlon acoustique sont à envisager.

Par ailleurs, cinq secteurs déjà urbanisés sont classés en niveau moyen d'incidences potentielles du fait de leur localisation dans le plan d'exposition au bruit de l'aéroport Nantes Atlantique.

Les mesures proposées par le projet de modification du SCoT en la matière paraissent, en l'état, trop imprécises.

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

En l'absence d'évaluation des incidences en matière de déplacements nouveaux permis par le projet de modification du SCoT (cf. ci-dessus), aucune évaluation en termes d'émissions de gaz à effet de serre n'est donnée.

On peut s'attendre à ce que la contribution moyenne des habitants des constructions nouvelles suite à l'approbation de la modification du SCoT soit supérieure à la contribution moyenne des habitants des communes concernées, en lien avec la moindre proximité des centralités quand on habite un village ou un hameau. Le critère de proximité avec les centralités et celui d'existence d'une desserte en transport en commun ont toutefois été utilisés pour identifier les villages et SDU à retenir, ce qui a contribué à écarter les villages et SDU les moins vertueux de ce point de vue.

4. Conclusion

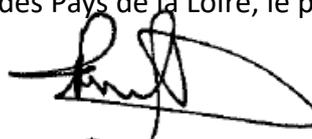
Le projet de modification simplifiée du SCoT Nantes – Saint-Nazaire vise à assurer la prise en compte des évolutions apportées à la loi littoral par la loi dite « Élan » en 2018.

Formellement, le dossier d'évaluation environnementale doit être complété pour intégrer l'ensemble des éléments requis par le code de l'urbanisme. La justification des modifications proposées est précisément argumentée. La cohérence de l'identification des secteurs déjà urbanisés avec la définition des hameaux présente dans le SCoT approuvé en 2016 n'est toutefois pas vérifiée. Au niveau de la méthode, il manque une conclusion à l'évaluation des incidences Natura 2000.

Les principaux enjeux environnementaux ont été correctement pris en compte pour établir le projet de modification du SCoT. Il ne consommera pas d'espace nouveau et préserve les milieux naturels remarquables. Les risques d'inondation et technologiques ont aussi été pris en compte. La définition de mesures de préservation des zones humides ou des cours d'eau doit toutefois être complété pour certains des secteurs où l'enjeu a été identifié. Les mesures de prévention face aux nuisances à proximité des infrastructures de transport doivent aussi être précisées.

Nantes, le 15 octobre 2021

Pour la MRAe des Pays de la Loire, le président



Daniël FAUVRE