



Le 18 juillet 2019

Observations sur le projet de SCOT Nord-Ouest Vendée

Portée par le syndicat mixte Marais-Bocage-Océan, l'élaboration du projet de SCOT Nord-Ouest Vendée a été initialement prescrite par une délibération en date du 10 mars 2011, ayant abouti à une première version arrêtée le 22 juillet 2015.

Jugée non satisfaisante, cette version a dû être reprise, dans un périmètre lui-même revu à la suite de modifications intervenues dans l'organisation des communautés de communes concernées.

Prescrit par une délibération du syndicat mixte Marais-Bocage-Océan en date du 20 septembre 2017, le nouveau projet, tel qu'arrêté par une délibération en date du 12 février 2019, fait l'objet de la présente enquête publique. Il concerne désormais 20 communes de 3 EPCI : Challans-Gois Communauté, Océan-Marais de Monts, Île de Noirmoutier.

Se situant dans le prolongement de la démarche de 2011, la délibération de relance de l'élaboration du SCOT entendait en « renforcer » les objectifs initiaux :

- « Doter le territoire d'un outil de coordination et de mise en cohérence des politiques sectorielles d'urbanisme, d'habitat, de développement économique et de déplacements, d'environnement, d'équipements et de services sur l'ensemble du territoire du Syndicat Mixte, l'ensemble constituant un véritable Projet d'Aménagement et de Développement Durable ;
- « Maîtriser l'étalement urbain, la pression foncière et favoriser un développement équilibré du territoire respectueux de son identité rurale et littorale ;
- « Conforter la cohésion du territoire et construire un projet fondé sur les principes du développement durable. Les orientations du schéma auront pour finalité de satisfaire les besoins économiques, tout en assurant la mixité sociale, la qualité de l'environnement et la préservation des ressources naturelles. »

Il est à noter qu'à défaut d'opter pour l'intégration dans son projet d'un volet valant schéma de mise en valeur de la mer, le syndicat mixte Marais-Bocage-Océan a décidé, aux termes de sa délibération en date du 20 septembre 2017, de doter le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCOT d'« un volet relatif à l'aménagement du littoral et à la mise en œuvre de la loi littoral. » (pièce 1 – Prescription)

⇒ **On ne peut que regretter ce choix : l'importance de l'environnement marin et des activités liées à la mer et au littoral dans ce territoire, des enjeux aussi essentiels**

que la préservation ou la reconquête de la qualité des eaux côtières soumises aux pressions venant du bassin versant, auraient justifié un approfondissement et une mise en cohérence de fait reportés à une révision ultérieure. (Pièce 1-3 – Rapport de présentation, p. 25)

I. ANALYSE

Le diagnostic

Le diagnostic traite successivement de la démographie, de l'économie, de l'habitat, des transports et des déplacements, des services et des équipements.

A. La démographie est analysée à partir des données 2008-2014.

Il est regrettable que l'actualisation à partir des données les plus récentes de l'INSEE ne soit que partielle, ce qui limite la portée de l'analyse alors même que « la démographie constitue une clé importante pour caractériser les enjeux de positionnement du territoire du SCOT dans son environnement. » (Pièce 1.1 - Diagnostic, p. 27).

Les pics de population que connaît le territoire lors de la période estivale, avec « un quasi doublement de la population moyenne par rapport à la population résidente », les différences relevées dans la composition de la population résidente en termes de classes d'âge, ajoutées à un « solde naturel ne représent[ant] qu'une faible fraction du développement démographique », sont autant de caractéristiques qui marquent de manière assez contrastée les communautés de communes du littoral d'une part, et le rétro-littoral d'autre part.

Les enjeux découlant de cette analyse insistent sur les notions d'équilibre, de mixités et de complémentarité (Pièce 1.1 - Diagnostic, p. 27) :

- « Un enjeu d'équilibre et de maintien des mixités de toute nature, au sein des différentes parties du territoire : en particulier, la mixité générationnelle est interpellée par le vieillissement du littoral et, d'une façon moins prononcée, de la Ville de Challans ;
- « Un enjeu d'organisation urbaine et d'architecture du territoire et de ses polarités, pour maintenir au littoral aussi bien qu'à l'arrière-pays les capacités à se développer et à gérer le renouvellement de leurs populations respectives ;
- « Un enjeu de mise en valeur des complémentarités entre les différents facteurs d'attractivité des diverses parties du territoire : attractivité littorale pour les retraités, aménités urbaines et services pour les populations vieillissantes, aménités environnementales du Marais (dont la contrepartie est une capacité de développement extensive faible), potentiels de développement du rétro-littoral pour les familles et les ménages d'actifs. »

⇒ **Dès lors que l'on vise des objectifs d'équilibre et de mixité, le système d'organisation territoriale, notamment entre un espace littoral attractif pour les**



retraités, et le rétro-littoral où familles et actifs sont appelés à résider, ne peut qu’interroger.

B. Le volet portant sur l’économie valorise la « forte vitalité économique » de ce secteur du Nord Vendée, sa dynamique démographique, la proximité littorale et l’accentuation de la polarité urbaine de Challans, « dans le cadre d’un équilibre qui semble durable malgré les effets conjoncturels de la crise actuelle. [crise de 2008] »

- ⇒ **Cette qualification en termes d’« équilibre durable » étonne eu égard aux constats liés à la démographie et à la forte différenciation selon les secteurs géographiques précédemment mentionnée.**
- ⇒ **Les rédacteurs de l’étude notent d’ailleurs un effet de « dissociation interrog[ant] l’équilibre territorial du SCOT et la maîtrise des déplacements domicile-travail. » (Pièce 1.1 - Diagnostic, p. 83)**

C. Les transports et les déplacements sont largement déterminés par « les dynamiques résidentielles observées depuis les années 1990 », qui « ont conduit à une dispersion des actifs sur le territoire, alors que les emplois ont eu tendance à se concentrer dans des pôles, principalement ceux de Challans, Saint-Jean-de-Monts et Noirmoutier-en-l’Ile. La mobilité de ces actifs s’effectue majoritairement en voiture. » (Pièce 1.1 - Diagnostic, p. 123)

On relève également que « la consolidation des modes de transports alternatifs à la voiture (transport à la demande, covoiturage, etc.), et l’organisation de l’intermodalité entre les différents moyens de déplacements sont autant d’enjeux qui se présentent au territoire ». (*ibid.*)

D. Les services et équipements sont estimés répondre « en partie aux besoins du tourisme et de la dynamique démographique, et plus précisément de l’enseignement et du vieillissement de la population ».

La prise en charge du vieillissement nécessite une approche en complémentarité des types d’équipement (offre de soins, hébergements).

Les besoins pour l’enseignement nécessitent de pouvoir les anticiper en fonction de la démographie à différentes échelles.

S’agissant du tourisme, « l’impact différencié » de ce secteur se mesure essentiellement au plan géographique (prépondérance du littoral) et calendaire (« saison » estivale).

- ⇒ **Les deux caractéristiques principales de l’activité touristique (spatialisation, saisonnalité) sont génératrices de déséquilibres.**



Des constats opérés, ressort « la question du mode de croissance, dont les effets pourraient remettre en cause les atouts du territoire (notamment le cadre de vie et la réalité urbaine de Challans), ce qui suppose une gestion qualitative et stratégique des espaces ». (Pièce 1.1 - Diagnostic, p. 27)

- ⇒ **D'une manière générale, ni l'équilibre ni la durabilité ne peuvent donc être assurés dans le cadre actuel.**
- ⇒ **Il est attendu que le SCOT restructure l'action territoriale en visant la recherche de nouveaux équilibres entre le productif, le social et l'écologique, au terme d'une réflexion globale s'affranchissant d'une approche strictement sectorielle.**

Le rapport de présentation

Le rapport de présentation est une pièce clé pour les SCOT. C'est dans ce document, particulièrement, que l'on doit trouver, en s'appuyant sur un diagnostic établi, la justification des choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et le document d'orientation et d'objectifs (DOO).

Sept enjeux « transversaux » issus du diagnostic et présentés comme autant de « points de vue » sont dans un premier temps mentionnés. (Pièce 1.3 – Rapport de présentation, p. 7).

Outre le scénario « au fil de l'eau », les trois scénarios envisagés (« effet Bilbao », « Challans superstar » et « nouveau modèle - adaptation qualitative », nettement contrastés de par les trajectoires d'évolution qui s'en dégagent, ne sont ni développés ni illustrés. Le fait est qu'ils ont été écartés au profit d'une stratégie dont nous devons considérer la pertinence au regard des éléments produits par le diagnostic.

À retenir toutefois : « Les évaluations environnementales des scénarios ont également tendu à montrer les effets indésirables sur les ressources du territoire d'une progression trop importante de la « charge anthropique » (Pièce 1.3 – Rapport de présentation, p. 10).

Le nouveau scénario dont le syndicat mixte a décidé s'articule autour de trois « idées-force » (*ibid.*) :

- « La crise de 2008 oblige à mettre l'accent sur le développement économique, pour lequel le territoire a des atouts forts, mais dont le « redémarrage » constitue l'urgence du moment ; le niveau de développement global est donc surplombé par le potentiel économique, nécessairement limité malgré les capacités du territoire.
- « Ce développement économique « cadre » le développement résidentiel : c'est le nombre d'emplois qui détermine l'évolution souhaitée de la population ; cette considération a conduit à prévoir un « atterrissage » de la courbe de développement démographique et résidentiel ;
- « A son tour, le développement tant résidentiel qu'économique doit être conciliable avec la qualité de vie et la qualité environnementale, ce qui impose un aménagement économe de



l'espace, notamment sur le littoral, et une grande attention à la préservation de l'environnement et aux paysages. »

« En conséquence, le premier choix du projet de PADD a été de fixer un potentiel économique, et ses conséquences sur le plan démographique.

« La stratégie économique développée dans le PADD, et qui vise notamment à maintenir le taux d'emploi (rapport entre le nombre d'emploi et le nombre d'actifs occupés) pourrait permettre de favoriser la création d'environ 9 000 emplois d'ici à 2030, correspondant à un niveau similaire au rythme observé entre 1999 et 2007/2008 : atteindre à nouveau cette dynamique est apparu comme un objectif important du territoire.

« Les objectifs du PADD, dans ce cadre, correspondent à une poursuite de la croissance démographique, et à une atténuation progressive du taux de croissance annuel, par lesquelles le territoire atteindrait entre 84 500 habitants environ d'ici à 2030, contre 74 244 en 2015, soit + 10 250 habitants. » (*ibid.*)

On ne peut que s'inquiéter d'une telle distorsion entre les alertes auxquelles le diagnostic donne lieu, en interrogeant clairement le « mode de croissance », et le choix politique d'une poursuite de la croissance démographique selon une courbe censée préparer un « atterrissage » en réalité démenti dans les prévisions du projet. (Pièce 2 – PADD, figure de la p. 33).

⇒ **Si les scénarios écartés par le syndicat mixte étaient porteurs d'« effets indésirables sur les ressources du territoire « en raison d'une progression trop importante de la « charge anthropique » (cf. *supra*), il en est bien sûr de même pour la stratégie finalement retenue, basée sur la poursuite de la croissance démographique dont il faut noter que le solde naturel ne représentera qu'une faible fraction du développement à venir.** (Pièce 1.1 – Diagnostic, p. 27)

Dans la présentation de l'articulation des enjeux du diagnostic aux axes du PADD puis aux objectifs et orientations du DOO, on s'étonne encore de ne retrouver que trois enjeux (contre sept précédemment mentionnés), sans que cette réduction soit explicitée. On ne voit pas plus ici en quoi les choix opérés répondent de manière satisfaisante à « la question du mode de croissance » posée dans le cadre du diagnostic.

⇒ **Le choix politique d'une stratégie se donnant comme objectif premier la poursuite de la croissance démographique basée sur l'économie biaise l'ensemble de la démarche et contredit l'idée d'une évolution équilibrée du territoire.**

La programmation « résidentielle » présentée tend à déterminer des besoins en logement à l'horizon 2030 sur la base de la projection démographique conduisant de 75 000 habitants en 2017 à 84 500 à terme (soit une augmentation totale de 13%), et à un besoin net estimé de logements neufs se montant à 12 880 unités, dont 3 360 (26%) relèveraient de la catégorie « résidence secondaire ».



Les 920 logements neufs par an sont déclinés à l'échelle de chacun des trois EPCI, mais pas à l'échelle communale, *alors que les PLUi ne sont pas généralisés*. Les densités de logements à l'hectare ne sont données par commune que pour Challans et St-Jean-de-Monts, et par groupes de communes pour le reste du territoire.

En termes de surface, ces projections aboutissent à une consommation d'espace de 357 ha dans un objectif résidentiel.

La programmation « économique » décline une hiérarchisation des zones d'activités « en fonction du rôle que les surfaces dédiées à l'économie sont susceptibles d'occuper au sein du territoire, en fonction de leur situation vis-à-vis des polarités du territoire et de leur accessibilité. » (Pièce 1.3 – Rapport de présentation, p. 22)

Sur la base d'un croisement d'hypothèses : croissance de la population active en fonction des objectifs démographiques et d'une amélioration du taux d'activité (de 42 à 46% à 2030, calculé sur l'ensemble de la population) ; baisse d'un tiers du taux de chômage par rapport à aujourd'hui, un objectif de 9 000 emplois supplémentaires est calculé. La moitié serait implantée au sein de parcs dédiés, représentant en termes de surface un « besoin » de 180 ha (25 emplois à l'hectare en moyenne). La surface envisagée est ramenée à 99,7 ha en tenant compte des disponibilités actuelles. Comme pour le résidentiel, la ventilation est faite à l'échelle des EPCI, mais pas à l'échelle communale alors que les PLUi ne sont pas généralisés.

- ⇒ **L'objectif de 9 000 emplois à l'horizon 2030 paraît élevé au regard des 1 420 emplois mentionnés pour la période 2008-2017** (pièce 1.3 – Rapport de présentation, p. 33), **même en tenant compte de l'effet-crise de 2008.**
- ⇒ **Or, c'est ce chiffre – non véritablement justifié – qui, selon la stratégie retenue, « cadre » le développement résidentiel** (cf. supra : « c'est le nombre d'emplois qui détermine l'évolution souhaitée de la population »).

Les conditions de l'aménagement du littoral sont également un volet important, s'agissant d'un territoire qui comprend l'île de Noirmoutier et les côtes bordant les marais Breton et de Monts.

- ⇒ **Nous renvoyons sur ce thème à l'analyse produite par l'association Vivre l'île 12 sur 12, qui peut d'ailleurs trouver à s'appliquer pour l'essentiel à la partie continentale du littoral.**

Le mémoire en réponse du syndicat mixte Marais-Bocage-Océan aux observations de l'État

Les observations développées par l'État sur le projet de SCOT sont particulièrement sévères quant à la faible ambition du projet et sur l'absence d'une recherche de cohérence avec les territoires voisins. Elles alertent sur la nécessaire « sécurité juridique » que le SCOT devrait assurer, ce qui ne semble pas le cas au regard de la loi Littoral.



En conséquence, l'avis de l'État délivré le 10 mai 2019 est défavorable.

Le syndicat mixte a cependant choisi de mettre son projet à l'enquête publique et de proposer dans ce cadre plusieurs amendements « dont l'addition ne modifie pas l'économie générale du document arrêté ». (Pièce 9 – courrier d'accompagnement du mémoire en réponse)

- ⇒ **Nous observons que plusieurs de ces amendements sont présentés comme « envisageables », ce qui ne traduit pas un engagement à les prendre en compte. De plus, certains d'entre eux restent flous dans leur rédaction et/ou leur spatialisation, sans que l'on puisse donc apprécier leur portée réelle et leur dimension prescriptive, notamment quant à leur application dans les documents d'urbanisme communaux.**
- ⇒ **En tout état de cause, ces propositions « à la marge » du projet ne peuvent en remettre en cause les objectifs généraux, dont nous rappelons qu'ils n'apportent pas de réponse satisfaisantes aux enjeux décrits dans le cadre du diagnostic.**

II. CONCLUSIONS

L'élaboration de ce projet de SCOT nous paraît avoir souffert d'une rupture très préjudiciable dans la démarche suivie, dès lors que le syndicat mixte a fait le choix politique de ne pas s'appuyer sur les enjeux issus du diagnostic pour déterminer sa stratégie.

Cette stratégie, revendiquant comme objectif premier la poursuite de la croissance démographique basée sur des projections surestimées de l'activité économique future, minore, voire ignore le fait que « le capital environnemental du territoire (diversité des ressources, des milieux et des paysages naturels) est le moteur essentiel d'un développement équilibré ». (pièce 1.1 – Diagnostic, p. 151)

L'objectif d'une évolution équilibrée du territoire aurait dû rester au cœur des préoccupations. En réalité, c'est même un enjeu de rééquilibrage qui aurait dû être mis en avant.

Le choix d'une stratégie visant à « créer les conditions d'une sortie de crise pour le territoire », en référence à la crise économique de 2008 (pièce 3 – DOO, p. 6), imprègne le projet d'une vision tournée vers un passé à prolonger, vision qui n'est pas de nature à prévenir les crises à venir dans un contexte de changements globaux accélérés (environnementaux et sociétaux).

Repenser le mode de développement de ce territoire implique de considérer que son « capital environnemental » est à préserver, ce qui ne peut se faire sans se fixer des limites raisonnées en termes de développement. Nous ne pouvons que regretter que le syndicat mixte Marais-Bocage-Océan ait écarté cette question de sa réflexion.



De fait, en se limitant dans ce registre à quelques proclamations générales sans traduction concrète à la hauteur des enjeux, et en encourageant a contrario la prolongation sur le même mode des tendances antérieures, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) ignore le « moteur essentiel d'un développement équilibré » que représente ce capital environnemental.

C'est pourquoi notre avis sur ce projet de SCOT du Nord-Ouest Vendée est défavorable.

Nous appelons à ce qu'il ne soit pas validé en l'état et à une réévaluation en profondeur de ses orientations et objectifs.





Association agréée de protection de l'environnement
déclarée à la préfecture de La Roche-sur-Yon – n° W852002888
Pôle associatif (boîte aux lettres n° 139), 71, bd. Aristide-Briand, 85000 LA ROCHE-SUR-YON
Tél. : 02 51 95 23 04 – 06 32 24 28 03 – Courriel : contact@fne85.fr
www.fne85.fr – twitter : @fne85 – www.facebook.com/fne85
SIRET n° 538 956 210 000 16 – APE 9499Z