

*Commission d'enquête publique*

*Jean-Paul BETI, président*

*Denis VAULTIER, membre*

*Jean-Louis LABORDE, membre*

*Commissaires Enquêteurs adhérents de la Compagnie des Commissaires Enquêteurs de Bordeaux Aquitaine*

---

**SYNDICAT MIXTE DU SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE  
DE L' AIRE METROPOLITAINE BORDELAISE**

**ENQUETE PUBLIQUE**

**RELATIVE AU PROJET DE**

**SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE  
(SCOT)**

**Y COMPRIS LE DOCUMENT D' AMENAGEMENT COMMERCIAL  
(DAC)**

**CONCLUSIONS et AVIS MOTIVE  
de la  
COMMISSION d'ENQUETE**

*L'ENQUETE A ETE EFFECTUEE DU 5 NOVEMBRE AU 4 DECEMBRE 2013*

# SOMMAIRE

	PAGES
<b>Conclusions de la commission d'enquête</b>	<b>3</b>
A - Conclusions générales	3
1 - Un projet très politique porté par une entité à faible représentativité démocratique	3
11 - Un projet très politique dans la forme	3
12 - Un projet à haute portée politique dans le fond	4
13 - Une faible représentativité démocratique du porteur de projet	5
2 - Un projet présentant des faiblesses d'ordre juridique	6
3 - Une absence d'indications et de prévisions financières	6
4 - Les modalités de mise en oeuvre et de suivi du SCOT	6
5 - Le SCOT répond bien à sa vocation de favoriser la cohérence territoriale	7
B - Conclusions thématiques	8
1 - L'ambition démographique, l'urbanisation et le logement	8
11 - L'ambition démographique et l'offre foncière	8
12 - L'offre foncière et l'offre de transports collectifs	9
13 - L'offre de logements	9
2 - Les déplacements et les transports collectifs	10
3 - Les projets structurants soutenus par l'Etat	12
4 - Les règles énoncées pour le zonage du SCOT	12
5 - La maîtrise de l'énergie et le développement durable	13
6 - Le développement économique	14
7 - Les problématiques de l'eau	15
8 - L'agriculture et la sylviculture	16
9 - L'aménagement commercial	16
<b>Avis motivé de la commission d'enquête</b>	<b>18</b>

# Conclusions de la commission d'enquête

Le projet de SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise, comprenant le document d'aménagement commercial, soumis à enquête publique appelle de la part de la commission d'enquête les conclusions suivantes.

## A - Conclusions générales

### 1 - Un projet très politique porté par une entité à faible représentativité démocratique

#### 11 - Un projet très politique dans la forme

Le SYSDAU a pris le parti de présenter ce projet de SCOT, non pas comme un document d'aménagement du territoire prenant en compte les exigences environnementales et du développement durable, mais comme une ambition paysagère et environnementale (61 pages du DOO), qui conditionne une ambition économique et sociale (26 pages du DOO) et une ambition urbaine (40 pages du DOO). Il se présente donc comme un petit Grenelle de l'aire métropolitaine bordelaise. Cette présentation, esthétique au plan intellectuel, ne permet pas de percevoir clairement le cercle vertueux qui sous-tend le projet, tant les enjeux économiques, sociaux et commerciaux sont intimement mêlés, dans chaque objectif du DOO, aux enjeux environnementaux et de développement durable.

#### 12 - Un projet à haute portée politique dans le fond

Le SCOT de l'aire métropolitaine est un schéma à haute portée politique puisque, sur un territoire dont le périmètre a été arrêté par le Préfet de département, et jusqu'en 2030, il détermine les orientations stratégiques visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles, notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements publics et commerciaux, dans un environnement préservé et valorisé, et dans le respect des objectifs de développement durable. Tous les documents d'urbanisme locaux devront être compatibles avec cet important schéma d'aménagement du territoire.

Ainsi, le SCOT fixe tous les espaces qui devront être préservés de l'urbanisation, en particulier 120.000 hectares d'espaces agricoles, naturels et forestiers, dont 53.000 strictement protégés comprenant 25.000 hectares de terroir viticole, les fils de l'eau, les zones humides, et les zones inondables.

Il détermine les enveloppes urbaines et les secteurs de constructions isolées.

Il prévoit, entre 2010 et 2030, une augmentation de 307 000 habitants, dont plus des deux-tiers dans le cœur d'agglomération, pour atteindre 1,2 millions d'habitants dans l'aire métropolitaine.

Il fixe pour chaque grand territoire défini (hypercentre métropolitain, cœur d'agglomération, centralités périphériques métropolitaines, bassins de vie) une

hiérarchie du développement urbain, de l'offre en logements, du développement économique et commercial

Il définit les sites de projets agricoles, sylvicoles et naturels, les sites logistiques, les implantations préférentielles du commerce.

Il répertorie toutes les grandes infrastructures routières, ferroviaires, aéroportuaires, et les réseaux d'eau, d'électricité et de communications électroniques, ainsi que les grandes emprises économiques, qui réclament des mesures conservatoires ;

Il présente un schéma des mobilités qui prend en compte les modes de transport individuels et collectifs classiques, et qui encourage les modes de déplacement doux, alternatifs et complémentaires.

Il identifie, au plan économique, les filières émergentes, les plateformes (aéroport, zone portuaire, gare Saint-Jean) à conforter, les pôles d'excellence économiques, technologiques et scientifiques à mettre en réseau, les grands parcs d'activités artisanales et productives, les pôles économiques d'équilibre, les grands équipements culturels, de loisirs et de tourisme à conforter.

Il indique les mesures à prendre dans les documents d'urbanisme pour protéger les ressources en eau et pour en maîtriser la consommation, pour limiter l'imperméabilisation des sols, pour rendre moins vulnérable le territoire à tous les risques et nuisances, pour garantir un cadre environnemental et paysager de qualité.

### 13 - Une faible représentativité démocratique du porteur de projet

Lancée le 24 octobre 2007, l'élaboration de ce projet, qui a demandé 6 ans, a été menée dans un grand souci de concertation à la fois avec les personnes publiques, les acteurs économiques et associatifs, les groupements d'intérêts et la population.

Pour un projet de cette ampleur concernant une métropole régionale à vocation internationale, l'Etat aurait dû fixer un cadre, notamment s'agissant des perspectives démographiques départementales, des ambitions gouvernementales en matière de logement social dans l'aire métropolitaine et des attentes en matière d'environnement et de développement durable. Cela aurait permis d'éviter un avis, a posteriori, de l'Etat de 72 pages, alors que ses représentants ont participé aux ateliers, séminaires et débats organisés par le SYSDAU pendant tout le processus.

Compte tenu des compétences du Conseil Régional et du projet qui concerne la métropole régionale, un avis formel aurait été le bienvenu, ne serait-ce que pour confirmer que les préoccupations de la Région Aquitaine avaient bien été prises en compte.

Le Conseil Général, pour sa part, qui pourtant a été associé aux travaux en amont, regrette de ne pas avoir été consulté sur les grandes thématiques qui sont de son ressort.

L'InterSCOT, qui n'a aucun fondement juridique et aucune légitimité politique, est invoqué dans le projet pour tous les dossiers d'intérêt départemental. La définition qui en est donnée par le Conseil Général est "une démarche de coopération volontariste pour faire converger les stratégies d'accueil et les politiques publiques des territoires girondins".

La gouvernance du SYSDAU, notamment pour assurer la mise en œuvre du SCOT, est elle-même contestée par la Communauté Urbaine de Bordeaux.

Le SYSDAU, simple syndicat mixte, créé par arrêté préfectoral, porte ainsi un projet hautement politique, et devra suivre la mise en œuvre du SCOT, alors qu'il a une faible représentativité démocratique.

Si le SYSDAU a préféré peu prescrire et beaucoup recommander dans le SCOT, c'est certainement en raison de cette faible représentativité. Cela permet de ne pas multiplier les causes de conflit avec l'ensemble des collectivités qui porteront les futurs documents locaux d'urbanisme, et d'introduire dans le temps toute la souplesse nécessaire à la mise en œuvre d'un projet, fut-ce au détriment de sa portée politique et de sa cohérence.

Le citoyen, pour sa part, aura demain devant lui un Maire et un Conseil municipal, ayant leur pleine légitimité démocratique, qu'il pourra sanctionner. Ceux-ci devront mettre en œuvre des PLU conçus par des intercommunalités elles aussi à faible représentativité, PLU tenus d'être compatibles avec ce schéma approuvé par le syndicat mixte, et entérinant ce renversement de tendance qui vise à renforcer le poids démographique de la CUB, et notamment de l'hypercentre.

Au cours de l'enquête publique, la commission a rencontré les citoyens les mieux informés sur la fonction structurante du SCOT, donc sur ses conséquences sur les futurs PLU. Qu'en est-il de ceux qui demain la découvriront ? Quelle sera l'attitude des 93 communes face aux avis contraignants du SYSDAU ?

La commission d'enquête a entendu des citoyens doutant de l'impartialité de leur Maire, qui se félicitaient de savoir que les décisions pouvaient être prises à un échelon moins impliqué dans le local, mais qui doutaient de la volonté de leur Maire d'appliquer les dispositions du SCOT.

Au total, la commission d'enquête attire l'attention sur cette disproportion entre l'importance du projet politique que le SCOT traduit et la faible représentativité démocratique du porteur de projet dans cette nouvelle et hésitante organisation administrative en matière d'aménagement du territoire.

## **2 - Un projet présentant des faiblesses d'ordre juridique**

La commission d'enquête relève que le projet de SCOT présente certaines faiblesses d'ordre juridique, auxquelles il est préconisé de remédier

Le SCOT comporte des prescriptions et des recommandations qui s'éloignent des principes généraux du droit, tels que l'égalité devant les charges publiques, la liberté du commerce et de l'industrie, le respect du droit de propriété et des modes de transmission et d'aliénation subséquents.

Par ailleurs, l'application de certaines dispositions législatives et réglementaires mériterait une attention plus soutenue. Il en est ainsi, par exemple, des dispositions applicables aux fleuves et rivières navigables ou flottables (loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 et loi n°83-8 du 7 janvier 1983), aux forêts de l'Etat et des communes, et aux transports (loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982).

Enfin, la commission d'enquête relève que le SYSDAU propose la mise en place d'organismes internes "sui generis", qui ne reposent sur aucun fondement réglementaire.

### **3 - Une absence d'indications et de prévisions financières**

Le SCOT, tel qu'il est présenté, ne comporte aucune indication financière.

L'ambition d'instaurer un nouveau cadre de vie et d'organisation pour l'agglomération métropolitaine bordelaise ne fait l'objet d'aucune évaluation des coûts de mise en oeuvre. De même, la réalisation des zones d'activités nouvelles ne fait l'objet d'aucun chiffrage financier.

L'accueil d'une population supplémentaire de 307.000 habitants imposera des charges nouvelles en matière d'équipements publics (équipements scolaires, sanitaires et sociaux, infrastructures de transport, équipements culturels et sportifs). Sans établir une programmation, il aurait été utile de fournir aux collectivités territoriales un ordre de grandeur des investissements à réaliser, puisque ce sont elles qui en supporteront la plus grande part.

### **4 - Les modalités de mise en oeuvre et de suivi du SCOT**

Dans son avis, le représentant de l'Etat estime que les modalités de suivi et d'évaluation prévues dans le dossier sont insuffisamment précisées, et qu'il y a lieu de mettre en place un dispositif opérationnel de suivi.

De son côté, la Communauté Urbaine de Bordeaux juge totalement inadaptées les modalités de suivi prévues dans le projet de SCOT. Elle entend faire des propositions avant la fin de 2013 tant sur les questions de gouvernance que sur le mode de suivi technique. Elle demande par ailleurs qu'un suivi des inégalités sociales et territoriales soit mis en place au niveau du SCOT.

Le Conseil Général s'attache pour sa part à montrer tout l'intérêt du dialogue InterSCOT pour définir, finalement, une politique départementale.

La commission d'enquête, quant à elle, estime que le pilotage de la mise en oeuvre du SCOT exige à la fois des indicateurs précis et partagés, déduits des objectifs fixés dans le DOO, et un comité de pilotage représentatif.

Elle demande donc que des objectifs chiffrés, déclinés par thème majeur et par territoire, soient définis et approuvés par le comité syndical. Elle considère que ce pilotage facilitera l'éradication de pratiques contestables, que l'on constate encore à certains échelons locaux.

C'est pourquoi elle est opposée à la constitution de plusieurs comités associant les porteurs de l'intérêt général et les porteurs d'intérêts catégoriels, et préconise de s'en tenir à l'organisation actuelle du SYSDAU pour assurer le suivi.

Elle estime que, compte tenu des enjeux départementaux, régionaux, nationaux et internationaux contenus dans les SCOT de Gironde, il n'est pas possible d'échapper à un retour de l'Etat, au moins dans un rôle d'arbitre et de coordonnateur, en matière

d'aménagement du territoire à l'échelle départementale. Le substitut que constitue l'InterSCOT n'est pas décisionnaire, et risque donc bien d'être inopérant.

En ce qui concerne le suivi des inégalités sociales et territoriales demandé par la CUB, la commission d'enquête estime qu'un tel suivi doit être effectué au niveau départemental, d'une part pour bénéficier des données existantes dans les services de l'Etat et au Conseil Général dont les compétences en matière sociale sont grandes, et d'autre part pour ne pas multiplier les niveaux d'observation.

## **5 - Le SCOT répond bien à sa vocation de favoriser la cohérence territoriale**

Le projet de SCOT répond bien à sa vocation d'aménagement du territoire, même si on peut regretter ici ou là des lacunes qui seront comblées, des argumentaires qui seront renforcés, des imprécisions qui seront corrigées, et des détails qui seront modifiés.

Le porteur du projet a su relever, dans un contexte de croissance démographique, le défi du développement durable, c'est-à-dire d'un développement urbain et d'un développement de l'activité qui ne compromettent pas à l'avenir les atouts majeurs de l'aire métropolitaine bordelaise, terre d'équilibres et de qualité de vie.

Il a su structurer, de façon économe, l'aire métropolitaine en différenciant le développement urbain et le développement économique et commercial en fonction des aspirations de chaque territoire. Il a pu également préserver les secteurs productifs traditionnels, tout en ouvrant des perspectives sur des filières innovantes. Il fait de l'environnement et de la sobriété une exigence de base.

La définition d'une enveloppe urbaine et de secteurs protégés, associée à la polarisation de l'urbanisation et des activités dans les centralités, doit permettre d'accueillir les ménages et les entreprises dans de bonnes conditions.

La recherche de la mixité fonctionnelle, partout où elle est envisageable aux plans technologique, économique, commercial et social, mais aussi la mise en réseau de pôles spécialisés chaque fois que ces derniers sont indispensables, sont de nature à répondre aux différents besoins.

Le schéma métropolitain des mobilités, complexe à élaborer et à mettre en œuvre compte tenu de la multiplicité des intervenants, est satisfaisant dans ses principes généraux et dans son souci de donner du sens et de la cohérence aux projets en matière de voirie, de transports collectifs et de modes alternatifs. En outre, l'accent porté sur l'inter-modalité et sur la vocation mixte des portes d'entrée de l'aire métropolitaine et des nœuds d'interconnexion sont de nature à modifier à terme les comportements des usagers.

Le projet a préféré en appeler à la responsabilité des élus et de la population, plutôt que de multiplier les prescriptions. D'ailleurs, chaque fois que le SCOT s'est aventuré dans des prescriptions de détail, il a suscité des réactions souvent pertinentes des personnes publiques et organismes associés, ainsi que du public. Il reste que sa mise en œuvre ne sera efficace que si de nouvelles dispositions législatives relatives à la décentralisation clarifient les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités, et permettent de donner un poids politique et une représentativité démocratique aux collectivités qui portent les projets les plus structurants.

## **B - Conclusions thématiques**

### **1 - L'ambition démographique, l'urbanisation et le logement**

#### **11 - L'ambition démographique et l'offre foncière**

Après l'approbation du SCOT, les plans locaux d'urbanisme (PLU) devront être modifiés en tant que de besoin, pour les rendre compatibles avec les recommandations et prescriptions du D2O, notamment l'ambition démographique. L'accroissement projeté de la population sur l'aire du SYSDAU ne pourra être atteint que si l'offre de logements correspond bien aux besoins et aux ressources des ménages. A défaut, ces derniers seront contraints de trouver ces logements en dehors de l'aire du SYSDAU.

L'étalement urbain de ces dernières années, maintes fois déploré, est directement lié à l'insuffisance des droits à construire ouverts par les PLU, qui induit une charge foncière excessive. Même si les conditions de déplacement en transport collectif ou en transport individuel ne sont pas satisfaisantes en habitant loin, voire très loin, des bassins d'emploi, les ménages n'ont pas d'autre choix pour trouver des logements et des impôts locaux à des niveaux qui leur soient accessibles.

Le coût actuel des constructions est trop élevé pour satisfaire les objectifs démographiques du SCOT.

Cette situation a pour origines les règlements et les normes techniques qui renchérissent le coût des constructions, la multiplicité des impôts, taxes et redevances liés à la construction qui vient encore alourdir ce coût, et enfin la charge foncière qui est trop élevée.

Compte tenu du niveau des prix des transactions, une politique foncière volontariste n'est pas de nature à réduire le coût des constructions.

Les possibilités de construire sont très inférieures à ce qui ressort de la simple lecture des coefficients d'occupation des sols (COS). Il convient en effet de tenir compte des quatre facteurs suivants :

1. Les propriétaires peuvent ne pas vouloir utiliser les droits à construire qui leur sont ouverts par les PLU.
2. Les constructions peuvent ne pas utiliser la totalité du COS.
3. Les autres dispositions des règlements des PLU sont souvent très restrictives, et s'y ajoutent les servitudes éventuelles imposées par d'autres administrations ou services publics. Ainsi, la surface constructible peut se trouver sensiblement inférieure à celle résultant du seul COS.
4. La surface utile des logements est bien inférieure à la surface construite, puisqu'il faut tenir compte des surfaces annexes : parties communes, locaux techniques, garages pour les véhicules et pour les deux-roues, celliers, débarras, remises, ...

La rareté des droits à construire contribue à l'opacité du marché immobilier propice aux malversations.



Pour assurer la compatibilité des PLU avec l'ambition démographique du SCOT, le SYSDAU devra veiller à ce que les PLU soient révisés pour offrir des droits à construire effectifs doubles, voire triples, des stricts besoins. Le SYSDAU pourra vérifier le bien-fondé de cette politique par un suivi de la charge foncière d'une part, et un suivi de la mobilité immobilière des ménages et des entreprises d'autre part.

## 12 - L'offre foncière et l'offre de transports collectifs

Dans son avis, la CUB demande que le principe d'une liaison efficace par transport en commun (niveau de service à définir) conditionne toute ouverture à l'urbanisation. Cette position n'apparaît pas réaliste. En effet, historiquement, l'urbanisation a très généralement précédé la desserte en transport collectif. Les transports en commun étant déficitaires, et les moyens financiers des collectivités étant très contraints, la mise en place d'une nouvelle liaison efficace par transport collectif préalablement à l'ouverture à l'urbanisation est difficilement envisageable. Si la condition posée par la CUB est respectée, cela signifie que de nombreux secteurs ne pourront pas être ouverts à l'urbanisation. A l'intérieur de l'aire métropolitaine, la rareté des secteurs ouverts donnera certainement lieu une flambée des prix du foncier, conduisant l'urbanisation à se reporter à l'extérieur.

En revanche, le SCOT devrait profiter pleinement des cinq radiales ferroviaires en prescrivant que les PLU autorisent des densités élevées autour des gares de l'aire métropolitaine qui le permettent. De nombreuses gares se trouvent à moins de 20 mn de trajet de la gare Saint-Jean, et dans la perspective du projet Euratlantique qui comporte de nombreux emplois, cette proximité est une opportunité à saisir. Il serait très regrettable de stériliser du foncier aussi bien placé avec des densités faibles.

## 13 - L'offre de logements

Afin d'augmenter l'offre de logements à des conditions abordables sur l'aire métropolitaine bordelaise, le SCOT relève les objectifs de production de logements, concentre 75 % de cette production sur le cœur de l'agglomération, promeut la densification le long des voies de transport collectif, dans les centres villes et les centres bourgs, ainsi que l'intensification des efforts de réhabilitation du parc ancien, garantit en matière de logements sociaux une production suffisante au regard de la loi et équilibrée selon les territoires, et prend en compte les besoins très sociaux et les besoins particuliers des gens du voyage.

La commission d'enquête se range à l'avis du Préfet, qui demande que le SCOT planifie plus précisément les structures d'hébergement d'urgence et temporaire pour les personnes fragilisées, et qu'il précise les communes d'implantation des aires de grand passage pour les gens du voyage.

S'agissant des objectifs de réhabilitation de logements évoqués par le représentant de l'Etat, ils pourraient être utilement fixés dans les indicateurs de suivi du SCOT.

La commission d'enquête note par ailleurs que la production annuelle de logements sociaux, telle qu'elle est envisagée par l'Etat sur la seule CUB, est au minimum de 3.900 logements sociaux, ce qui représente 60% de la production annuelle de logements envisagée par le SCOT sur le cœur d'agglomération, et 70% de la production totale de logements sociaux en Gironde. La commission recommande, en

conséquence, d'assurer en la matière un suivi très précis des objectifs de production de logements, notamment sociaux, sur laquelle va reposer la réussite de l'ambition démographique du SCOT.

## **2 - Les déplacements et les transports collectifs**

Les objectifs du SCOT semblent réserver à l'aire métropolitaine bordelaise la croissance démographique et l'expansion économique du département. De ce fait, il incite à ne pas accroître les capacités de déplacements entre l'aire métropolitaine et les territoires adjacents. Pourtant, la compétence concernant ces déplacements relève du Conseil Général et du Conseil Régional.

Il est donc possible que la poursuite des objectifs du SCOT conduise à des relations conflictuelles avec les territoires adjacents. Si, pour éviter ces conflits, les capacités de déplacements sont accrues, il en résultera un partage de la croissance démographique et de l'expansion économique.

Une meilleure coordination entre le SYSDAU et les territoires adjacents d'une part, entre le SYSDAU et le Conseil Général et le Conseil Régional d'autre part, paraît indispensable pour assurer la cohérence et la coordination des objectifs démographiques et économiques d'une part, et des capacités de déplacements d'autre part.

Plus les déplacements des personnes et des biens sont difficiles, plus l'activité économique en pâtit. Si les pouvoirs publics n'accordent pas à la question des déplacements la priorité qu'elle mérite, la métropole sera asphyxiée au sens propre et au sens figuré. La performance du système de déplacements sera un facteur crucial de la compétitivité de la métropole.

Pour améliorer la performance de ce système, la première idée qui vient à l'esprit est de réduire les besoins de déplacement en favorisant la mixité fonctionnelle, habitat et activités. L'impact de cette orientation est limité.

La deuxième idée consiste à éloigner le trafic de transit de l'agglomération. Même si une partie du trafic de marchandises est reporté sur la voie ferrée, comme cela est exposé ci-après, il restera un trafic routier important que la rocade ne peut pas absorber, même si elle est élargie à trois voies sur tout son pourtour. La commission d'enquête rejoint les avis du Syndicat mixte de Pays du Libournais et de la ville de Pessac, et demande d'approfondir et de développer la question du contournement de l'agglomération par une voie rapide reliant l'autoroute A10 à l'autoroute A63 par l'Est, au-delà de la brève allusion à la fin du paragraphe L1 du D2O (page 101). Ce contournement, outre la question de sa localisation, soulève des problèmes de financement et de tarification. Comment obliger le trafic de transit à prendre le contournement payant, et l'empêcher de passer par la rocade gratuite ?

La troisième idée est le report d'une partie du trafic de marchandises sur la voie ferrée. Un tel report suppose que le trafic ferroviaire progresse en efficacité et en productivité d'une part, et que le trafic routier supporte l'ensemble des coûts qu'il génère. En effet, le trafic routier consomme de l'énergie, de l'espace, de l'air, de la chaussée, il est source d'accidents, de nuisances sonores et de pollutions atmosphériques et visuelles. Le SCOT prévoit bien un contournement ferroviaire de l'agglomération, mais cette opération sera difficile à réaliser, parce que le transport

routier est fortement opposé à une augmentation de ses coûts, comme le montrent les péripéties de l'écotaxe.

La quatrième idée est le développement des déplacements virtuels par le déploiement de la fibre optique. Le SCOT a bien tenu compte de ce déploiement, qui favorise notamment le télétravail.

La cinquième idée consiste à encourager les déplacements doux : marche à pied, vélo, vélo électrique, cyclomoteur, ... Pour favoriser ces modes de déplacement, il convient de mettre en place diverses mesures d'accompagnement : circuits protégés, passages dénivelés, rampes, pistes balayées régulièrement, surfaces sans aspérités, aires de stationnement adaptées et sécurisées, ... Il est proposé que le SCOT insiste davantage sur l'importance de ces mesures d'accompagnement.

La sixième idée repose sur la banalisation de l'usage des véhicules par le co-voiturage et l'auto-partage. Ces formules sont intéressantes, et pourront s'appliquer à des déplacements compatibles avec les contraintes qu'elles comportent.

Toutes ces pistes seront exploitées, mais il restera quand même un grand nombre de déplacements à assurer par les transports collectifs, par les voitures particulières, ou par les transports de marchandises. Pour que ces déplacements s'effectuent de manière performante, il faudrait que les pouvoirs publics consentent des investissements considérables, mais les priorités et contraintes budgétaires ne leur permettront que d'y consacrer des ressources limitées.

Les difficultés de circulation vont donc perdurer, et entraîner chaque mois la perte de milliers d'heures et le gaspillage de tonnes de carburant au détriment de la compétitivité de la métropole, de la pureté de l'air, et finalement de la qualité de vie.

Le SCOT évoque d'abord la possibilité de mieux réguler les horaires des déplacements pour réduire les pointes de trafic : horaires de travail, horaires de livraison des marchandises, horaires de ramassage des ordures, ...

Il insiste ensuite sur la promotion des transports collectifs. Le développement de ces transports soulève des questions de coût et de performance.

Pour promouvoir les transports collectifs, il convient de vérifier en premier lieu l'adéquation entre l'offre et les besoins de la population. Ces besoins dépendent en partie du prix de ces transports. Pour favoriser leur usage, les collectivités adoptent une tarification attractive, et compensent la différence entre le coût et le prix. Pour que cette politique n'aboutisse pas à un non-sens économique, voire même écologique, l'offre de transports collectifs doit être correctement dimensionnée par rapport aux déplacements à assurer. Cette recherche d'une bonne adéquation entre l'offre et la demande conduira à mettre en place des échanges intermodaux. Le succès de ces échanges dépendra beaucoup de leur organisation et de leur commodité : ponctualité des correspondances, tarification des parcs relais, voyageurs avec jeunes enfants, achats, colis ou bagages, personnes âgées, ...

Le SCOT insiste à juste titre sur la nécessité de densifier l'urbanisation en fonction de l'offre de transports collectifs, à la fois pour limiter les déplacements en voiture individuelle et pour réduire la charge de ces transports pour les collectivités.

La réussite de la politique de transports collectifs passera également par leur performance. Celle-ci dépend, par ordre de priorité, de quatre facteurs :

Enquête publique sur le projet de SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise

Conclusions et avis motivé de la commission d'enquête - Page 11 / 19

1. La vitesse commerciale rectiligne, c'est-à-dire la distance en ligne droite divisée par le temps de transport. Un tracé sinusoïdal sur voirie banalisée avec des carrefours à niveau et de nombreux arrêts réduit sensiblement la vitesse commerciale rectiligne, et par conséquent l'attractivité du moyen de transport.
2. La ponctualité. Comme indiqué ci-dessus, un bon calibrage de l'offre de transports collectifs passe par la mise en place d'échanges intermodaux, et la bonne organisation de ces échanges est fortement liée à la ponctualité des transports.
3. Le confort. Les conditions de transport ont un impact certain sur la volonté des personnes à utiliser les transports collectifs
4. La fréquence. Ce facteur seul ne rend pas un transport collectif attractif. Les critères de choix du transport collectif par l'utilisateur sont liés à la commodité relative de ce moyen de transport par rapport au transport individuel. Indépendamment du coût, l'utilisateur sera plus attentif au temps de transport, à la ponctualité et au confort, qu'à la fréquence. L'importance de celle-ci est principalement corrélée au dimensionnement de l'offre par rapport aux besoins.

La mise en place de dessertes cadencées présente plusieurs inconvénients. Comme indiqué ci-dessus, la fréquence n'est pas le facteur prioritaire pour les usagers, et la desserte cadencée se fait parfois au détriment de la vitesse commerciale et de la ponctualité. Par ailleurs, une desserte cadencée est coûteuse, parce qu'elle oblige la société de transport à recruter du personnel supplémentaire, et le moyen de transport est largement surdimensionné en période creuse, puisqu'il est difficilement modulable.

Le SYSDAU pourrait faire établir des courbes d'iso-temps de déplacement, pour différentes heures de la journée et de la nuit, en jumelant au besoin plusieurs moyens de déplacement et en tenant compte du temps des échanges intermodaux et du temps de stationnement. Ces courbes pourraient être calculées à partir de différents points : les mairies, les gares, l'aéroport, les hôpitaux, les centres commerciaux, le grand stade, ... Le suivi dans le temps de ces courbes permettrait d'évaluer l'évolution de la performance du système de déplacements de la métropole.

### **3 - Les projets structurants soutenus par l'Etat**

Dans l'avis de l'Etat sur le projet de SCOT, le Préfet rappelle les grands projets soutenus par l'Etat : les lignes ferroviaires à grande vitesse vers Paris, Toulouse et l'Espagne, l'opération Euratlantique, et l'opération Campus. Il souligne l'enjeu de ces projets pour la métropole bordelaise.

Pour bénéficier pleinement de ces projets, la métropole doit les faciliter, les intégrer et les accompagner, La commission se range donc à l'avis de l'Etat.

### **4 - Les règles énoncées pour le zonage du SCOT**

Les contraintes imposées à une propriété doivent être mesurées. En effet, compte tenu de la superficie et de la localisation de son terrain, le propriétaire doit pouvoir en obtenir une valorisation suffisante, réelle ou virtuelle, pour payer au minimum l'entretien, les taxes et les primes d'assurance. A défaut le terrain est abandonné à l'état de friche, avec prolifération d'insectes (frelons, capricornes, termites, ...), de rampants et de rongeurs, et avec des risques d'incendie et de chute d'arbres. Pour que la protection envisagée soit effective, il est alors indispensable qu'une collectivité

Enquête publique sur le projet de SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise

Conclusions et avis motivé de la commission d'enquête - Page 12 / 19

acquière les parcelles et pourvoie à leur entretien, par exemple sous forme de convention avec une association de protection. Il est préférable d'avoir une propriété de 5.000 m2 avec une maison de 250 m2 et un jardin entretenu, plutôt qu'un terrain de 5.000 m2 laissé en friche et à l'abandon.

La subtile distinction entre les zones urbaines et les secteurs de constructions isolées peut prêter à des interprétations divergentes, et au-delà ouvrir un champ important au contentieux. C'est pourquoi la commission d'enquête demande que le concept de secteur de constructions isolées soit supprimé. Il appartiendra aux PLU de définir la densité de chaque secteur de la zone urbaine, avec le concours du SYSDAU et en compatibilité avec les dispositions du SCOT, en fonction des équipements et services publics et de la desserte.

Pour ne pas entraver les opérations d'utilité publique, la commission d'enquête estime que les constructions, infrastructures, installations et équipements correspondants doivent être autorisés d'une manière générale par le SCOT dans toutes les zones, compte tenu des procédures particulières applicables à ces opérations.

La commission d'enquête considère également que l'évolution des constructions, infrastructures, équipements et installations existants devrait être autorisée dans toutes les zones, à condition que cette évolution soit cohérente avec l'usage actuel de ces constructions, infrastructures, équipements et installations, et que, dans toutes les zones, les constructions, infrastructures, équipements et installations devraient être autorisés, à condition qu'ils soient compatibles et cohérents avec la vocation de la zone où ils se trouvent.

S'il appartient aux pouvoirs publics, avec le concours de la profession viticole, de protéger les meilleurs terroirs viticoles pour valoriser au mieux la production dimensionnée en fonction de l'image, du marketing, etc., cette protection ne justifie pas l'organisation d'une spoliation des propriétaires concernés. C'est pourquoi, lorsque les parcelles visées sont construites et en milieu urbain, elles doivent être classées en zone urbaine, puis être éventuellement transférées en zone protégée dans le cas où elles sont acquises par des viticulteurs, au besoin après exercice du droit de préemption, et après reconstitution du terroir.

## **5 - La maîtrise de l'énergie et le développement durable**

La commission d'enquête s'interroge sur les conclusions du GIEC relatives au réchauffement climatique et à l'effet du gaz carbonique, compte tenu d'avis scientifiques très divergents.

Elle estime que la création de réseaux de chaleur en zone dense n'est pas toujours une solution adéquate. Les usagers peuvent opter pour des installations individuelles de substitution moins onéreuses ou plus sécurisantes. Plus généralement, dans les immeubles collectifs, il convient d'individualiser les consommations pour éviter les gaspillages.

A propos de la maîtrise de l'énergie et du développement durable, la commission d'enquête met en garde contre l'adoption précipitée de mesures promues par des groupes de pression. Certaines mesures ont, in fine et au total, des conséquences néfastes. Les mesures envisagées doivent faire l'objet d'une approche globale et de long terme, qui tienne compte des effets secondaires et de l'évolution induite des

comportements du public et des usagers. Elles exigent des études approfondies, qui croisent de solides connaissances en physique, thermodynamique, chimie, biologie, économie, fiscalité, ...

## **6 - Le développement économique**

Le développement économique, sous tous ses aspects, est omniprésent dans le projet, même si le parti pris dans la présentation masque un peu cette préoccupation essentielle.

On y trouve d'abord le développement :

- de l'agriculture, en préservant le socle agricole, de la viticulture, en protégeant le terroir, de la sylviculture, en préservant le massif forestier et en favorisant l'éco-construction ;
- du tourisme "nature" par la protection du socle naturel et forestier, la prise en compte des milieux humides, le traitement des lisières, la préservation de la perméabilité écologique, et les circulations douces, du tourisme "campagne" par la protection du socle agricole, de l'œno-tourisme par la protection du terroir viticole et la charte paysagère, du tourisme itinérant autour de chemins aménagés et d'hébergements, du tourisme fluvial autour de la Garonne, de la Dordogne et de la Gironde, le tout complété par une couronne de sites de projets à vocation pédagogique, touristique et de loisirs ;
- de l'économie créative et de l'économie culturelle de part et d'autre de la Garonne entre Bordeaux Nord et Euratlantique, et de l'offre culturelle et de loisirs ;
- du secteur du bâtiment, des travaux publics, des transports et des réseaux par l'ambition en matière de logements, de grands équipements publics, de mobilité sur l'aire métropolitaine, de desserte en électricité, en réseaux de chaleur et en numérique ;
- des activités portuaires et des filières associées avec la préservation du pôle chimie et de la zone industrialo-portuaire ;
- de filières logistiques et de nouveaux pôles logistiques ;
- des énergies renouvelables et de récupération (solaire, éolien, géothermie, valorisation de la biomasse, méthanisation, valorisation des déchets...) ;
- d'une filière matériaux fondée sur le recyclage et la ressource locale ;
- de filières innovantes telles que la chimie verte, l'éco-construction, les éco-matériaux, l'éco-nautisme.

On y trouve ensuite les mesures qui permettent d'attirer et d'accueillir, dans de bonnes conditions, les activités économiques :

- en confortant un réseau d'accessibilité performant, en élaborant un schéma directeur d'accessibilité logistique métropolitaine, en réussissant le déploiement du très haut débit ;
- en faisant des espaces économiques des lieux de vie avec des services aux entreprises et aux salariés ;
- en développant des lieux adaptés aux nouvelles pratiques (co-working, bureaux virtuels, itinérance numérique, travail à domicile) ;
- en requalifiant les sites économiques existants dans une perspective de gestion durable ;
- en assurant un cadre environnemental et paysager de qualité ;
- en renforçant le tissu économique de la plateforme aéroportuaire et de la gare Saint-Jean ;
- en renforçant la fonction économique et innovante entre la plateforme aéroportuaire et le campus universitaire ;

Enquête publique sur le projet de SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise

Conclusions et avis motivé de la commission d'enquête - Page 14 / 19

- en introduisant l'écologie industrielle pour stimuler le tissu économique et promouvoir une approche systémique des activités.

On y trouve enfin une stratégie d'aménagement économique différenciée et adaptée à chaque grande zone identifiée, avec la mixité fonctionnelle recherchée dans le cœur d'agglomération, un maillage de grands parcs d'activités artisanales et productives, des pôles économiques locaux d'équilibre, une économie résidentielle et un tissu économique de proximité.

Au total, bien que dispersé dans l'ensemble du D2O, le développement économique qui sous-tendra l'emploi a été bien traité et rend crédible l'ambition portée pour l'aire métropolitaine.

Il est toutefois à regretter, compte tenu de la rude compétition économique, que l'analyse n'ait pas été poussée jusqu'à pointer les secteurs dans lesquels l'aire métropolitaine entend devenir leader ou challenger. L'engagement dans des filières innovantes, sans s'assurer des capacités locales à prendre place dans la compétition, pourrait en effet s'avérer hasardeux.

Il est également regretté que l'économie marchande ne soit pas suffisamment reconnue dans sa fonction structurante de la vie locale et sociale, bridant du même coup un développement commercial très créateur d'emplois. Les collectivités locales et le secteur public en général, très soucieux de structurer la vie locale et sociale des citoyens, semblent avoir des difficultés à accepter qu'aujourd'hui la fonction sociale, qu'assurent encore le café du village ou le commerce de proximité, puisse être exercée par des entités commerciales plus larges et plus diversifiées (commerce, culture, sports et loisirs) à l'échelle d'une métropole urbaine. Pourtant, moyennant un cahier des charges précis, l'intérêt général aurait à y gagner.

Enfin, il est à noter le peu d'avis et d'observations portant sur un domaine aussi important que le développement économique dans l'aire métropolitaine bordelaise. La présentation Grenelle du projet y est peut-être pour beaucoup.

## **7 - Les problématiques de l'eau**

La question de l'eau se pose avec acuité en Gironde avec trois problématiques :

- l'eau potable et l'eau à usage agricole, industriel, ...
- l'eau des zones humides, des lagunes, des rivières et des fleuves,
- le risque d'inondation.

Pour la ressource en eau, le SAGE Nappes profondes, qui a été révisé le 18 juin 2013, a été pris en compte par le SCOT. La commission d'enquête est favorable, comme le demande le Conseil Général dans son avis, à la mise en place d'un cahier des charges et une charte thématique.

Il a été noté par la commission d'enquête que les syndicats chargés des SCOT voisins (SMERSCOT et SYBARVAL) s'inquiètent des prélèvements d'eau envisagés par les collectivités du SYSDAU sur leurs territoires.

A propos des zones humides, la commission d'enquête suggère, pour les traiter de manière homogène, d'établir une carte spécifique mentionnant leur degré de protection.

Pour le risque d'inondation, le D2O a pris en compte de manière satisfaisante les travaux et études menés par divers organismes. La commission d'enquête souligne l'importance de la préservation des capacités d'écoulement et d'expansion des crues pour ne pas aggraver les risques en amont et en aval.

La réduction de l'imperméabilisation des sols et la gestion des eaux pluviales doivent être recherchées. De même, un entretien systématique des fossés doit être maintenu et développé, qu'ils relèvent des espaces publics ou privés.

Pour bien cadrer le risque d'inondation, la logique du bassin versant apparaît plus opérationnelle que le concept "du fil de l'eau". C'est pourquoi le SCOT doit rappeler que les PLU sont tenus de prendre en compte les réflexions menées à l'échelle des bassins versants par les structures qui élaborent et mettent en oeuvre des plans pluriannuels de gestion, qui garantissent une gestion concertée et cohérente des milieux aquatiques et de la biodiversité.

En ce qui concerne le traitement des eaux usées, le SCOT doit établir un atlas des assainissements existants, et en assurer une mise à jour régulière lors de l'élaboration ou de la révision des PLU.

## **8 - L'agriculture et la sylviculture**

Le SCOT entend protéger le socle agricole, naturel et forestier de l'urbanisation, et il comporte des indications pour structurer et valoriser les lisières au contact de ce socle. Il préconise la mise en place d'une stratégie foncière pour assurer l'équilibre agro-sylvicole, ainsi que le suivi des autorisations de défrichement et de tous les autres outils destinés à préserver ces espaces de la pression foncière.

Les espaces agricoles, naturels et forestiers occuperont 15% de l'espace dans l'hypercentre, 25% dans le coeur d'agglomération, 55% dans la couronne des centralités et 90% dans les bassins de vie.

Cette répartition doit s'apprécier en soulignant la part prépondérante donnée par le SCOT à la viticulture. La protection de celle-ci apparaît à la commission d'enquête absolue et uniforme, bien que les situations locales soient très hétérogènes au regard de la qualité et de la commercialisation.

La part non viticole n'a pas fait l'objet de la même attention, alors que la production des autres produits agricoles (fruits et légumes, céréales, élevage) et la production sylvicole sont loin d'être négligeables. Les aspects économiques des activités agricole et sylvicole auraient dû être plus amplement traités. De même, et sauf erreur, la chasse et la pêche ne font l'objet d'aucune mention dans le SCOT

## **9 - L'aménagement commercial**

Le SCOT retient pour principe une armature commerciale intégrée à l'armature urbaine avec un recentrage vers les centres urbains et les noeuds d'interconnexion.

Alors que l'offre est largement suffisante du point de vue quantitatif, y compris pour les années à venir, et qualitativement bien diversifiée, le SCOT entend contenir l'offre



en souhaitant une diversification, une plus grande mixité fonctionnelle et une intégration paysagère.

La commission d'enquête estime que le périmètre des Zacom devrait être mieux justifié. Elle se range à l'avis de la CCI sur l'importance grandissante des commerces de loisirs.

En ce qui concerne les deux projets de Beychac-et-Caillau et de La Prade, la commission d'enquête relève qu'il reviendra à la CDAC de limiter leur importance pour qu'ils ne déstabilisent pas gravement les infrastructures commerciales de leurs secteurs.

## **Avis motivé de la commission d'enquête**

### **La commission d'enquête soussignée,**

Vu les lois et règlements relatifs aux schémas de cohérence territoriale, et aux enquêtes publiques concernant des opérations susceptibles d'affecter l'environnement ;

Vu l'arrêté du 15 octobre 2013 du Président du SYSDAU prescrivant l'enquête publique sur le projet de schéma de cohérence territoriale de l'aire métropolitaine bordelaise, y compris le document d'aménagement commercial ;

Vu, ensembles, les pièces du dossier de l'enquête publique, notamment le document d'orientation et d'objectifs et le document d'aménagement commercial ;

Considérant :

que le projet de schéma de cohérence territoriale (SCOT) de l'aire métropolitaine bordelaise a fait l'objet d'une élaboration patiente et concertée ;

qu'en la forme, les dispositions légales et réglementaires relatives à l'enquête publique ont été suivies, l'élaboration du SCOT ayant fait l'objet d'une large concertation, les citoyens informés par voie d'annonces dans la presse, par voie d'affichage et sur le site internet du SYSDAU, ayant pu librement s'exprimer lors d'entretiens avec les commissaires enquêteurs, ou en consignating leurs observations sur les registres ouverts à cet effet, ou encore en les adressant par courrier ou par courriel au président de la commission d'enquête au siège du SYSDAU ;

que sur le fond, le projet de schéma, arrêté par le conseil syndical le 11 juillet 2013, répond à sa vocation de favoriser la cohérence territoriale ;

qu'il exprime la volonté de rechercher pour les années à venir un équilibre entre :

- la maîtrise de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, et le nécessaire développement de l'aire métropolitaine bordelaise ;
- la préservation des activités agricoles traditionnelles, notamment la viticulture, l'essor des activités économiques et commerciales existantes, et l'émergence de nouvelles activités ;
- un coeur d'agglomération densifié et des centralités renforcées ;

que le public a formulé 105 observations, qui ne comportent pas de contre-propositions, qui comprennent des demandes de révision, notamment en matière de protection de la nature, ou pour procéder à des ajustements de zonage, mais qui ne remettent pas en cause les orientations essentielles du schéma, à savoir la sauvegarde des paysages, la préservation des espaces naturels, viticoles, agricoles et forestiers, la croissance économe, la dynamique économique, la priorité aux transports collectifs et aux circulations douces, des activités commerciales bien intégrées, et globalement l'objectif d'une aire métropolitaine à haut niveau de services où il fait bon vivre ;

que dans sa réponse aux différentes observations, le SYSDAU s'est engagé à apporter les précisions, compléments et amendements nécessaires ;

que les personnes publiques et organismes associés ont tous émis des avis favorables formels ou tacites, même si elles les ont assortis de nombreuses observations dont le SYSDAU tiendra compte dans le schéma définitif ;

**la commission d'enquête émet un avis favorable sur le projet de schéma de cohérence territoriale de l'aire métropolitaine bordelaise, y compris le document d'aménagement commercial.**

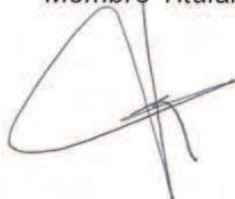
*Fait à Bordeaux le 3 janvier 2014.*

*Les Commissaires Enquêteurs*

*Jean-Paul BETI*  
*Président*



*Denis VAULTIER*  
*Membre Titulaire*



*Jean-Louis LABORDE*  
*Membre Titulaire*

