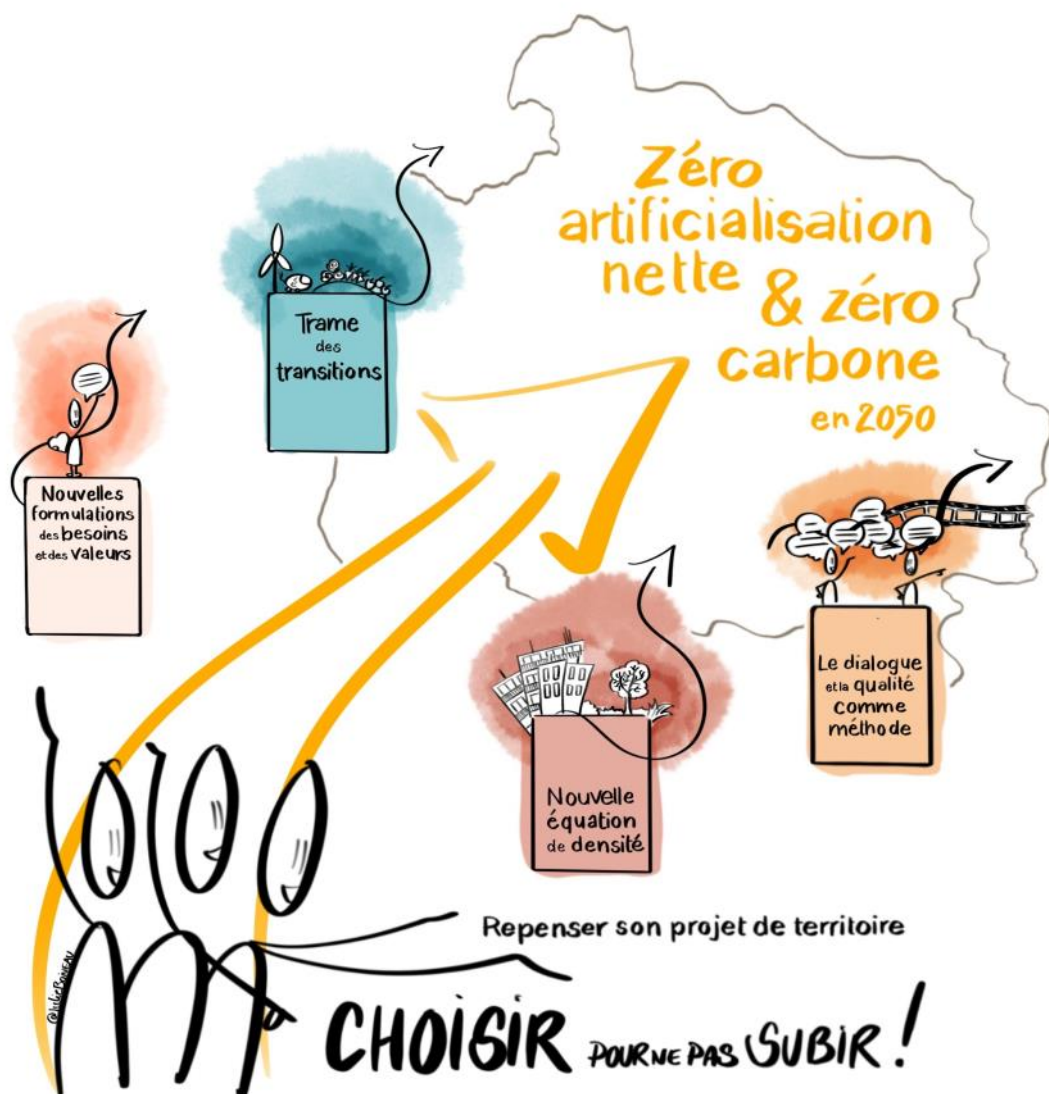


CONTRIBUTION

S'ENGAGER DANS DE NOUVEAUX MODÈLES D'AMÉNAGEMENT

JUIN 2022



EDITO

Responsables de la rédaction

Michel **HEINRICH**

Rédaction

Jérôme **BARATIER**

Emma **BIAGGI**

Baptiste **PERTHUIS-GAUTIER**

Stella **GASS**

Cécile **GONDARD**

Ont participé à la rédaction

Nelson **ARTIC**, Audrey **BENOIT**,

Anthony **DOUET**, Pierre-Yves **LAIRE**,

David **PAGNIER**, Eve **ZIMMERMAN**

Conception graphique

Cécile **GONDARD**

Couverture et illustrations

Julie **BOIVEAU**



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

En partenariat avec le Ministère de la
Transition écologique et de la Cohésion
des territoires - DGALN/DHUP

Date de publication : juin 2022

Imprimeur : Handiprint



Michel HEINRICH

*Président de la Fédération
Nationale des SCoT*

Choisir pour ne pas subir, tel est le chemin que nous proposons aux élus du bloc local pour ces prochaines années.

Nous faisons face à une révolution d'aménagement du territoire, accélérée par l'ambition de loi Climat et Résilience sur la gestion économe du foncier et la lutte contre l'artificialisation. Cette révolution est liée au cumul des défis que les élus locaux ont à relever pour l'avenir de leur territoire : ceux des transitions, l'adaptation du territoire au vieillissement, le desserrement des ménages, la mutation du commerce, les enjeux de réindustrialisation, de souveraineté alimentaire, d'autonomie énergétique, du

changement climatique, de l'accélération et l'aggravation des risques naturels, de préservation de l'eau et de la biodiversité...

La loi Climat et Résilience va nous amener à modifier nos stratégies territoriales - en 2026 pour les SCoT - et notre urbanisme opérationnel - en 2027 pour les PLU/PLUi et les cartes communales - pour intégrer la trajectoire de diminution par deux de la consommation du foncier et pour amorcer la trajectoire « Zéro artificialisation nette » d'ici 2050. Nous devons également préparer nos territoires et les acteurs à la trajectoire Zéro Carbone d'ici 2050. Nous avons donc deux trajectoires nationales ambitieuses, deux horizons et de nombreux défis à relever dans nos territoires. Alors pour ne pas subir ces cadrages qui donnent parfois l'impression d'une approche arithmétique et en silo des objectifs nationaux, nous proposons, qu'en responsabilité, les élus du bloc local questionnent leurs stratégies territoriales et leurs mises en œuvre : permettent-elles de changer la trajectoire du territoire pour répondre à l'ensemble des enjeux de demain ?

Transformons la contrainte législative en opportunité politique de ré-enchanter l'exercice d'aménagement du territoire, de repenser, réaffirmer notre stratégie territoriale et déclinons-la à toutes les échelles : interterritoriale, intercommunale et communale. Les défis sont tels, que nous aurons besoin de revoir nos modèles d'aménagement et de nous

appuyer sur les compétences de chacun. Saisissons l'occasion de réunir encore davantage les acteurs dans nos territoires, publics comme privés, pour discuter des mutations en cours, de leurs besoins, pour créer les nouveaux modèles d'aménagement de nos territoires, pour les sensibiliser aux transitions auxquelles nous devons apporter une réponse maintenant. Evaluons avec eux la faisabilité et le modèle économique de nos projets de territoire, de notre stratégie foncière, de nos projets opérationnels.

Nous allons devoir faire preuve de créativité pour ne pas reproduire l'aménagement de ces 60 dernières années. Cette étude a vocation à aider les élus et leurs techniciens à identifier les questions à se poser, les actions à engager immédiatement et à poser un cadre de réflexion sur les nouveaux modèles, notamment les définitions des besoins, la création de valeurs, les conditions d'une densité appropriée par les habitants, le rôle des espaces non bâtis comme épicerie des transitions ou encore les enjeux de qualité des aménagements et du dialogue local. Nous sommes à un moment de rupture qui va bouleverser les modes de vie des habitants. Nous devons donc trouver les modalités pour écouter nos concitoyens, nous appuyer sur leur expertise d'usage et de transformation, leur permettre de s'approprier les enjeux de transitions et d'accompagner les changements à venir.

SOMMAIRE

EDITO du Président de la Fédération nationale des SCoT	2
--	---

INTRODUCTION

De la limitation de la consommation du foncier au « zéro artificialisation nette » : une évolution de la pensée sur le foncier, soulignée par les évolutions normatives	6
--	---

1 / MESURER LE CHEMIN PARCOURU

La contribution des SCoT à la gestion économe du foncier	30
La consommation d'espaces vue du portail national de l'artificialisation (CEREMA)	30
La consommation d'espaces vue des territoires	39

2 / COMPRENDRE POUR AGIR

Urgences planétaires, urgences locales	46
L'équation ZAN à résoudre : l'impact de la loi Climat Résilience	46
Constats mondiaux, désordres locaux : l'urgence d'agir !	50

3 / CHOISIR POUR NE PAS SUBIR

La nécessité d'engager la révolution locale de l'aménagement des territoires	54
ZEN et ZAN deux objectifs, un horizon	54
Feuille de route pour de nouvelles trajectoires locales	57
S'engager dans ces nouvelles trajectoires : liste d'actions et ressources pour un avenir choisi	60
1 / Agir dès maintenant ...	60
2 / ... Tout en articulant ma nouvelle trajectoire territoriale	67

3 CONDITIONS EN GUISE DE CONCLUSION	89
-------------------------------------	----

ANNEXES	90
---------	----

INTRODUCTION

De la limitation de la consommation du foncier au zéro artificialisation nette : une évolution de la pensée sur le foncier, soulignée par les évolutions normatives.

La question de la maîtrise foncière n'est pas nouvelle et s'inscrit dans un **long processus d'évolution législative** (cf. frise chronologique p. 17). Sans cadre chiffré et sans pas de temps défini, les collectivités ont déjà contribué à la réduction de la consommation du foncier en France à travers leurs politiques publiques d'urbanisme. Toutefois, les **réflexions nationales** sur le foncier ont beaucoup évolué depuis le **début des années 2000**.

De la loi SRU à la loi ELAN : combiner organisation des territoires et gestion plus économe du foncier

Loi SRU

Dès la **loi Solidarité et Renouvellement Urbains** adoptée en **2000**, la question de la gestion économe du foncier fait partie des enjeux des documents de planification confiée aux élus locaux.

Cette loi a concentré le travail des élus sur les questions de **lutte contre l'étalement urbain**, de **densité**, d'**articulation de l'urbanisation avec les transports en commun** et de **modération de l'utilisation du foncier urbanisable**. À cette occasion, le **Schéma de cohérence territoriale (SCoT)** et le **Plan local d'urbanisme (PLU)** vont progressivement devenir, les principaux outils de la programmation et de la planification de la lutte contre la consommation foncière.

Les « Grenelles de l'environnement »

Les « **Grenelles de l'environnement** », en **2009-2010**, viennent approfondir les mesures en matière de maîtrise de

consommation de l'espace, et promeuvent un urbanisme plus sobre. Les lois Grenelle renforcent la prise en compte des enjeux du foncier, tout en passant d'une logique de protection de sites et d'espèces à une logique de mise en réseau d'espaces formant des continuités écologiques (notion de Trame Verte et Bleue) et de lutte contre la fragmentation des milieux naturels.

À travers cette démarche, la lutte contre l'artificialisation des **ENAF (Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers)** est déjà présente mais ne porte pas encore son nom. Les SCoT et PLU(i) ont, depuis le Grenelle, l'obligation de réaliser une analyse de la consommation d'espace et de fixer les objectifs visant à la limiter. Pour cela, la densification ou le renouvellement des espaces urbanisés pour les nouvelles constructions sont privilégiés. Le contrôle de légalité sur les documents d'urbanisme trop consommateurs d'espace est aussi renforcé.

Loi ALUR

Toutes ces mesures sont complétées en **2014** par la loi pour un **Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR)**, qui impose aux collectivités de privilégier la densification à l'étalement urbain.

Cette loi sacralise l'utilisation d'**objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espaces** et impose une **vision rétrospective à 10 ans** des consommations passées pour justifier des choix retenus. Les **élus locaux décident** ainsi de l'amplitude de l'objectif de

réduction de consommation du foncier en fonction de celle des années antérieures, les procédures d'élaboration ou de révision des documents étant soumis à évaluation environnementale. Le pilotage de cette politique se fait avec un suivi et un bilan local, mais sans chiffres nationaux, ni délais imposés par la loi. L'effort est ainsi laissé à l'appréciation des élus par rapport aux réalités territoriales et aux négociations locales.

— LE — SAVIEZ — VOUS ? —

Le coefficient d'occupation des sols

Au début des **années 2010**, on parlait encore de taille minimum de terrain dans les documents d'urbanisme. Le **coefficient d'occupation des sols (COS)**, créé en **1958**, permettait de déterminer la densité de construction maximale d'un terrain en respectant les règles d'urbanisme définies sur une zone (emprise au sol, hauteur, etc.).

Cet outil n'encourageait pas, de fait, à la densification des parcelles. Depuis la **loi ALUR** (Accès au logement et à un Urbanisme Rénové) de **2014**, ces règles ont été supprimées.

SUR LE TERRAIN

SCoT Ouest de la Réunion



— LES — CHIFFRES CLES

- 212 000** habitants en 2016
- 0,75 %** rythme annuel de croissance démographique
- 18 000** logements supplémentaires entre 2016-2026
- 236 000** habitants à l'horizon 2026

Consommation d'espaces

- 125** ha par an de consommation moyenne entre 1997 et 2008
- 98** ha par an de consommation moyenne entre 2008 et 2011
- 36** ha par an de consommation moyenne entre 2013 et 2017
- 48** ha par an de consommation moyenne entre 2017 et 2019

Évolution de l'artificialisation

- 1997** Les espaces urbanisés représentaient 5 504 ha
- 2008** Les espaces urbanisés représentaient 6 876 ha
- 2019** Les espaces urbanisés représentaient 7 665 ha

La Réunion, **île volcanique** située dans **l'Ouest de l'Océan Indien**, constitue un **département et une région d'outre-mer français**. La Réunion a mis en place un **schéma d'aménagement régional (SAR)** approuvé en **novembre 2011**, constituant un projet de développement, de mise en valeur et de protection de l'environnement. L'Ouest de la Réunion présente des spécificités quant à sa géographie physique.

Approuvé le **8 avril 2013** après la **loi SRU (2000)**, le SCoT de l'Ouest de la Réunion a été révisé le **31 décembre 2016**, après **les lois Grenelles (2009-2010)** et la **loi ALUR (2014)**. Cette révision a eu pour objet **l'intégration des dispositions** des lois Grenelle et ALUR entre autres, et pour **actualiser les données de prévisions économiques et démographiques**. Il est à noter que le **1er juillet 2021**, a été engagée la procédure de **modification simplifiée** du SCoT pour intégrer les dispositions sur le littoral de la **loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN, 2018)**. Cette procédure est toujours en cours. Le SCoT en vigueur ne dispose pas de **Document d'Aménagement Artisanal et Commercial**.

Contexte et spécificités géographiques

L'Ouest de La Réunion présente des spécificités quant à sa géographie physique, mais ces spécificités ne sont elles-mêmes qu'une variante d'une géographie de l'île très singulière.

Le territoire est constitué de trois grands ensembles morphologiques : le Cirque de Mafate (ancien volcan), la Grande Planèze (début à proximité du littoral pour accéder à la crête du Rempart du Cirque de Mafate) et du littoral (séparé le plus souvent de la Grande Planèze par un rebord abrupt). Ainsi, la topographie accidentée de la région et les périmètres classés inconstructibles par les **PPR (prévention des risques majeurs prévisibles)** ont limité les possibilités d'urbanisation. Enfin, le Schéma d'Aménagement Régional adopté en 2011 a également permis d'enrayer l'étalement urbain.

Leviers mobilisés pour réduire la consommation foncière



Densités d'aménagement minimales

Une **densité minimale** est fixée par **niveau de polarité**. Les différentes polarités (rangs) de l'armature urbaine ont donc des objectifs de densités minimales différentes :

- **50 logements à l'hectare** pour le *cœur d'agglomération* (polarité de rang 1) et les *pôles secondaires* (rang 2)

- **30 logements à l'hectare** pour les *villes relais* (rang 3)
- de **20 à 30 logements à l'hectare** pour les *bourgs de proximité* (rang 4)
- **10 logements à 20 logements à l'hectare** pour les *territoires ruraux habités* (TRH, hors armature urbaine)

Par ailleurs, la répartition des développements résidentiels attendus au sein de l'armature urbaine est la suivante :

- **55 à 60%** des nouveaux logements (9 900 à 10 800 logements) attendus sur le *pôle principal*
- **30 à 35%** pour le *pôle secondaire* (4 500 à 6 000 logements)
- **10 à 15%** pour les *villes relais*, (1 800 à 2 700 logements)
- **5%** pour les *bourgs de proximité* et les *TRH* (900 logements)



Priorité à l'intensification urbaine des espaces urbains de référence

Les espaces urbains de référence sont, d'un côté les **espaces urbains à densifier (EUD)**, et d'un autre côté les **espaces d'urbanisation prioritaire (EUP)** qui avaient été définis par le SAR de 2011 et repris par le SCoT Ouest. Il y a **5 988 ha d'EUD** et **1 241 ha d'EUP**, soit environ **7 200 ha** d'espaces urbains de référence à intensifier.

Le SCoT a donc repris l'idée selon laquelle la répartition de production se fait à **50%** au moins dans les EUD déjà urbanisés (en densification) et **50%** au

plus dans les EUP (en extension). L'enveloppe urbaine se veut constante, il y a environ **7 200 ha d'espace urbain de référence**, et le SCoT souhaite intensifier l'espace urbain dans cette zone pour contrôler l'étalement urbain. Par ailleurs, le cirque de Mafate, est un site particulier, vendu touristiquement, avec un habitat particulier, qui fait partie du Parc National de La Réunion et inscrit au patrimoine de l'UNESCO. Le lieu abrite environ **1 000 habitants** permanents, il n'y a donc **pas de volonté de l'urbaniser**.



Aucune extension urbaine autorisée

L'Ouest de la Réunion disposait en 2016 d'un important **stock d'espaces ouverts à l'urbanisation disponible** au sein d'EUD/d'EUP et constatait un ralentissement démographique. A ce stock disponible s'ajoutaient **277 ha non ouverts à l'urbanisation** (A et N) mais, intégrés dans les 7 200 ha d'espaces urbains de référence, en compatibilité avec le **SAR de 2011**.

Aussi, le SCoT « **grenellisé** » de 2016 n'autorise aucune extension urbaine et s'inscrit dans une logique de stabilisation de son enveloppe urbaine. Ce dernier a cependant, mis en place un principe de « **redéploiement** » permettant ainsi, à enveloppe urbaine constante, la **relocalisation** des espaces déjà ouverts à l'urbanisation afin de prendre en compte notamment les espaces impactés par le **Plan de Prévention des Risques** (PPR).

Conclusion

Si l'on étudie la consommation foncière du SCoT de l'Ouest de la Réunion entre 1997 et 2019, on remarque que le territoire a largement **diminué sa consommation foncière (- 61,6%)**. Finalement, cette réduction est le résultat, entre autres, de la **priorité donnée à l'intensification des espaces urbains de référence** et **l'imposition de densités minimales** dans les opérations d'aménagement.

— A — RETENIR

- **La mise en mouvement de l'armature urbaine**
- **La priorité à l'intensification urbaine**
- **La limitation très forte des extensions urbaines**
- **Le changement dans la conduite des projets de développement urbain**

Sources

<https://www.tco.re/competences-et-projets/amenagement-et-habitat/scot-ouest-schema-de-coherence-territoriale-du-tco>

<https://www.tco.re/wp-content/uploads/2021/06/scot-tco-rapport-observatoire-vfmars2021.pdf>

Entretien avec Olivier Chevalier, directeur DATPH, et Camille Enault, responsable par Intérim du Service Planification et Stratégie Territoriale

Loi NOTRe

La loi portant sur la **Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)** crée les **Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)**, qui fixent des objectifs de gestion économe pour l'espace régional, opposables aux documents de planification et d'urbanisme locaux, et qui intègrent les schémas régionaux de cohérence écologique chargés d'identifier et de préserver les continuités écologiques.

Loi ELAN

En 2018, la **loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique** réaffirme les grands objectifs de réduction de la consommation foncière et ajoute la lutte contre l'artificialisation aux grands principes de l'urbanisme. Cette loi a, dans le même temps, renforcé le rôle des SCoT dans ces domaines et consolidé leur dimension de projet stratégique de territoire. Avec l'ordonnance **du 17 juin 2020** relative à la modernisation des SCoT, le **rôle intégrateur** des objectifs nationaux et régionaux par les SCoT, a été renforcé.

ZOOM SUR

Les principales dispositions des ordonnances du 17 juin 2020 de la loi ELAN (2018)

- Le **projet d'Aménagement Stratégique** est dorénavant le cœur du SCoT ; il exprime le projet politique de territoire avec une vision à 20 ans
- Réinterroger le **périmètre** du SCoT quand le PLUi est à la même échelle que le SCoT
- Le **contenu** du SCoT s'articule autour de **trois piliers** : 1 - l'économie en transversalité avec l'activité économique et artisanale, l'aménagement commercial, l'agriculture, la forêt ; 2 - l'habitat, les mobilités, les services et équipements ; 3 - les transitions écologiques, énergétiques et climatiques. Les 3 piliers doivent intégrer la gestion économe du foncier et la lutte contre l'artificialisation.
- Le SCoT peut établir un **programme d'actions** qui exprime comment se concrétise la stratégie du territoire
- La **stratégie du SCoT** se décline dans les autres documents PLU(i) et projets de territoire (PETR)
- Le **rôle intégrateur** du SCoT est réaffirmé : il décline les objectifs nationaux et régionaux en les adaptant à la réalité des territoires
- Le **dialogue amont** est renforcé pour hiérarchiser les enjeux des politiques nationales et régionales pour un territoire

SUR LE TERRAIN

SCoT de la Dombes



— LES — CHIFFRES CLES

- 39 080** habitants en 2018
- 62 100** ha
 - 36** communes, **1** communauté de communes
- 10 562** emplois en 2018
- 116 224** logements en 2018
 - 185** ha max. d'ENAF consommés d'ici 2035 soit 10,9 ha/an
- 40 %** consommation foncière entre 2010/15 et 2015/20 (CEREMA)

Consommation d'espaces 2005/15

- 152,9** ha, soit **79%**, en extension de l'urbanisation
- 40,7** ha, soit **21 %**, en comblement de dents creuses
- 147,9** ha, soit **76%**, à vocation dominante d'habitat
- 45,7** ha, soit **24%**, à vocation dominante d'activités

Évolution de l'artificialisation

- 207** ha artificialisés entre 2009/18 (23 ha/an)
- 543** m² artificialisés habitat / ménage supp. 2013/18
- 716** m² artificialisés activité éco / emploi supp. 2013/18

Située au **Sud-Ouest** du **département de l'Ain**, la Dombes occupe une **place stratégique sur le territoire Rhônalpin**, au croisement des agglomérations lyonnaise, caladoise, mâconnaise et burgienne. Très attractif par sa **proximité** avec la métropole lyonnaise, le territoire est soumis à de **fortes pressions, démographique et foncière**. Il a su néanmoins maîtriser sa consommation foncière, tout en préservant des **paysages remarquables** et un **écosystème singulier**, doté d'un vaste maillage d'étangs.

Élaboré en **2006** et modifié en **2010**, le SCoT de la Dombes a, depuis, été révisé. Le nouveau projet, approuvé le **5 mars 2020**, après la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN, 2018), n'a pas encore été modernisé. Ce dernier fait le choix d'un **développement urbain qualitatif, privilégiant le renouvellement urbain et la consommation d'espaces situés dans les enveloppes urbaines**.

Contexte et spécificités géographiques

La Dombes se caractérise par de nombreux **étangs, emblématiques du territoire**, créés au Moyen-Âge pour assécher les terres et faciliter la culture. Ils offrent une **mosaïque de paysages**, mêlant petits boisements, étangs, prairies et cultures bocagères. Ces espaces associant zones humides et milieux ouverts du plateau ont une **forte valeur écologique**. La préservation de ces espaces a, de fait, limité le développement en extension de l'urbanisation et de l'artificialisation.

Pourvu d'un **important patrimoine naturel**, le territoire a d'ailleurs été identifié comme le « **poumon vert** » de l'agglomération lyonnaise, à travers une **directive territoriale d'aménagement (DTA)** de l'État. Ainsi, le territoire est préservé car les communes n'ont pas toutes eu la possibilité d'étendre leur urbanisation, notamment **pour préserver les nombreux classements de zones naturelles** (ZNIEFF, Natura 2000, etc.).

Leviers mobilisés pour réduire la consommation foncière



Habitat

Le SCoT programme, sur la période 2018-2035 la division **par deux** du **rythme d'artificialisation** à **vocation de l'habitat** observé entre 2005 et 2015 (116,4 ha soit 11,6 ha/an).

Concernant l'habitat, l'objectif chiffré de limitation de la consommation foncière est de **85 ha maximum**, soit 5 ha/an. Le SCoT travaille par **niveau de polarité**, pour orienter son développement résidentiel vers les pôles de bassin de vie et les communes équipées d'une gare.

La priorité est donnée au **développement résidentiel** au sein des **enveloppes bâties**. Des **objectifs de densités** sont fixés pour orienter le nombre de logements et la mixité des formes urbaines.



Zones d'activités

Le territoire ambitionne également la **création de 200 emplois par an** jusqu'en 2035. Une limitation de la consommation d'ENAF est définie à **100 ha** pour l'activité économique à horizon 2035, soit 5,9 ha/an. Ce projet risque toutefois d'augmenter légèrement le rythme de la consommation d'ENAF à vocation économique observé entre 2005 et 2018 (64,5 ha soit 5 ha/an).

L'enveloppe maximale est répartie en fonction de la **hiérarchisation des zones d'activités** :

- **55 ha** pour les zones d'activités principales
- **35 ha** pour les zones d'activités secondaires
- **10 ha** pour l'évolution ou la création de zones d'activités artisanales de proximité

Pour les commerces, le SCoT favorise le **développement du commerce** d'importance dans **les zones existantes**. Le SCoT prévoit des orientations en faveur de l'optimisation du foncier d'activité. Les **nouvelles implantations** sont réparties sur des **superficies** qui répondent aux besoins du projet. La part des stationnements est **modérée et mutualisée** entre les commerces.

Conclusion

Globalement, le SCoT de la Dombes est **vertueux**, moins en termes de consommation pour les activités économiques, notamment à cause de **la logistique**.

La politique de densification à proximité des axes de transports, mais aussi sa géographie et ses contraintes environnementales et naturelles, ont largement contribué à la réduction de sa consommation foncière.

Enfin, il s'agit de noter que la dernière version du SCoT, qui projette le territoire à **l'horizon 2035**, prévoit une **baisse de 50% de la consommation pour l'habitat**. Concernant l'économie, cette réduction est moins ambitieuse. Toutefois, l'un compense l'autre.

— A — RETENIR

- Développement et densification près des axes de transports en commun (gares notamment)
- Conforter l'organisation multipolaire
- Prendre en compte les enjeux paysagers, patrimoniaux et environnementaux dans la programmation
- Orienter l'urbanisation en fonction de l'influence des pôles voisins
- Maîtriser l'attractivité résidentielle pour encadrer le développement urbain

Sources

https://www.inter-scot.fr/wp-content/uploads/2022/01/3.-Artificialisation_2020.pdf, pp.38-41
<https://www.scot-saonedombes.fr/la-dombes/>

Entretien avec **Cédric Bonnardel**, service urbanisme/SCoT

De l'intégration des enjeux écologiques à la lutte contre l'artificialisation : le renforcement de l'imbrication des politiques d'urbanisme et d'environnement

L'intégration de la biodiversité dans la planification territoriale a été confortée au fil de lois successives qui ont progressivement transformé les documents de planification en véritables projets de territoires. Il n'est plus seulement attendu qu'ils identifient et préservent certains milieux naturels remarquables ; ils deviennent aussi un levier essentiel pour adopter une posture active de reconquête de la biodiversité et de restauration des continuités écologiques.

En **2017**, la notion de « **Zéro Artificialisation Nette** » des sols apparaît en France dans la campagne présidentielle et débouche en 2018 sur l'écriture du projet du **plan Biodiversité**. L'un de ses objectifs prévoit de « limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette » à **l'horizon 2050 (objectif 1.3 du plan de biodiversité)**. Il répond à un **objectif européen** au travers de la feuille de route de la Commission européenne du **20 septembre 2011**. Dans cette dernière, il est précisé qu'il faut progressivement réduire, jusqu'en **2050**, toute augmentation nette de la surface de terres consommées pour l'urbanisation en Europe. L'objectif « zéro artificialisation nette » vient ainsi parachever l'imbrication des politiques d'urbanisme et de préservation de la biodiversité.

ZOOM SUR

La séquence Eviter - Réduire - Compenser (ERC)

Introduite dans la loi de protection de la nature de 1976, la séquence ERC vise à « supprimer, réduire, et si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement ». Concernant initialement les grands travaux ou ouvrages, elle a été étendue en 2004 à certains plans et programmes, dont les documents d'urbanisme, de manière à **intégrer l'environnement** plus en amont. L'application de la séquence ERC dans les documents de planification est essentielle car elle est complémentaire à celle opérée dans les projets d'aménagement. La vision territoriale d'ensemble qui caractérise la planification offre en effet une échelle cohérente pour appliquer une démarche d'évitement. Il est possible de considérer une plus grande quantité et diversité de zones et de réfléchir à la fois aux impacts cumulés sur le territoire et aux trames écologiques. Il est à noter que cette séquence a été renforcée par la loi biodiversité de 2016, en précisant que « les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un **objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité** ». Source : <https://erc-biodiversite.ofb.fr/>

Loi Climat et Résilience

L'objectif **ZAN** a depuis été intégré dans la **loi Climat et Résilience du 22 août 2021**. Elle fixe un objectif d'absence de toute artificialisation « nette » des sols à l'horizon 2050, par tranche de 10 ans. Dans un premier temps, il est prévu la réduction de la moitié de la consommation des ENAF pour la période 2021/2031 par rapport à la période 2011/2021. La période 2031/2041 verra ensuite baisser l'artificialisation pour arriver sur la période 2041/2051 à zéro nette.

Pour cela, la loi prévoit **l'association des SCoT** à l'élaboration des objectifs régionaux de lutte contre l'artificialisation. Réunis en **Conférence des SCoT** (en associant deux représentants des communes et intercommunalités compétentes en matière de document d'urbanisme, non couvertes par un SCoT), les établissements publics de SCoT ont la possibilité de faire, aux Régions dotées d'un Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), des propositions relatives à la fixation d'un objectif régional et, le cas échéant, à sa déclinaison en **objectifs territorialisés infrarégionaux** au plus tard le 22 octobre 2022. Les SRADDET, SDRIF, PADDUC et SAR devront être modifiés pour s'inscrire dans cet objectif et le décliner territorialement avant le 22 février 2024. Les SCoT devront, quant à eux, intégrer les nouveaux objectifs territorialisés des documents régionaux avant le 22 août 2026. Enfin, les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et Cartes communales intégreront les objectifs des SCoT et les déclineront (pour les PLU) à la parcelle avant le 22 août 2027.

— LE — SAVIEZ — VOUS ? —

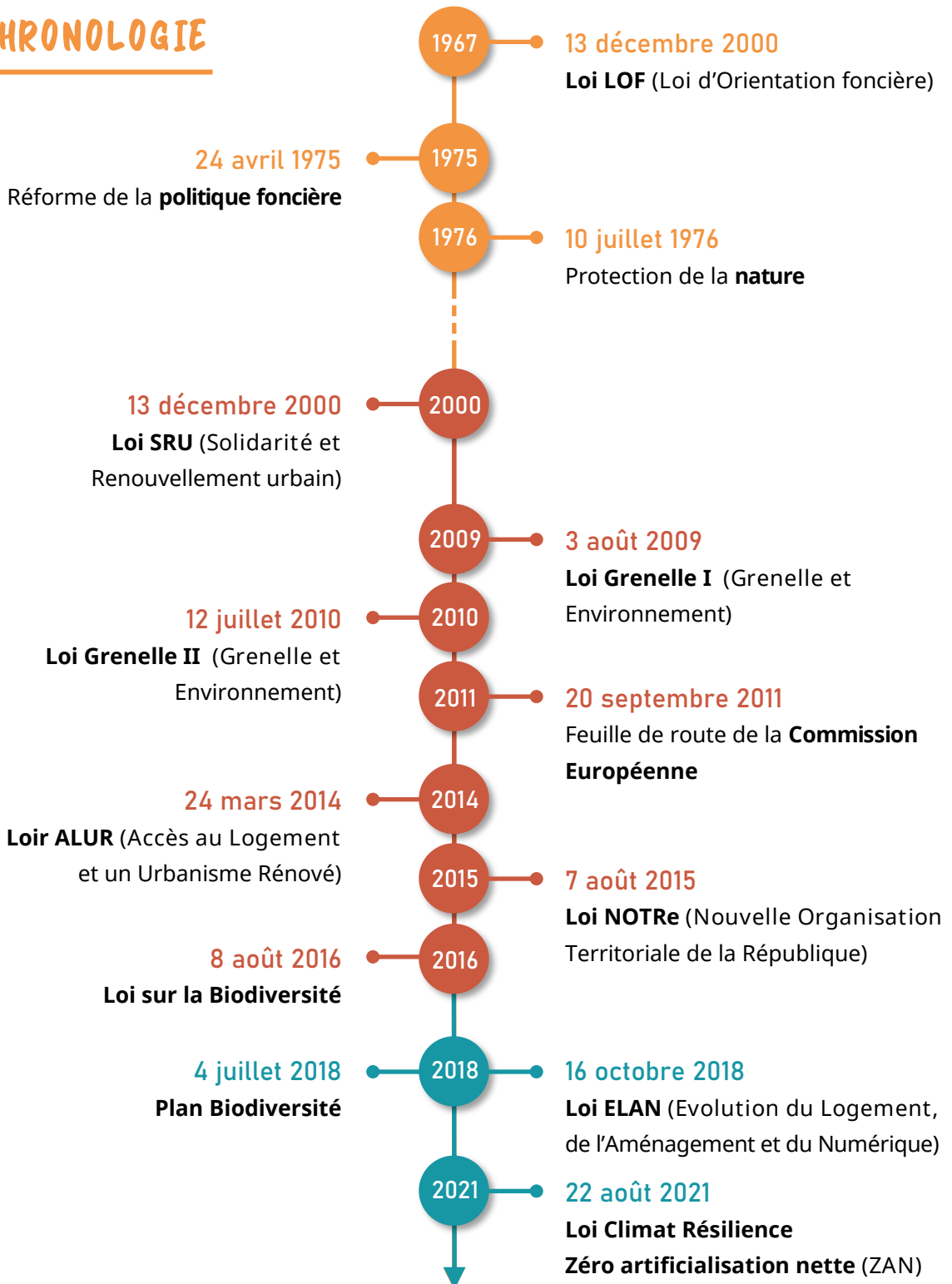
Rapport de la Convention Citoyenne pour le Climat du 4 octobre 2019

Préalablement à l'adoption de la loi Climat et Résilience, la Convention Citoyenne pour le Climat a émis treize propositions en matière de lutte contre l'artificialisation des sols. L'objectif affiché était de ralentir le rythme de consommation d'hectares de pleine terre d'ici à 2040.

Parmi les principales mesures proposées, on retrouve l'obligation de définir une enveloppe foncière pouvant être artificialisée, la réduction par deux de l'artificialisation des sols, ou encore le fait de rendre les PLU(i) conformes, et non plus juste compatibles, aux SCoT (liste non exhaustive).

Les travaux de la Convention Citoyenne pour le Climat ont servi de support à la loi Climat et Résilience. Toutefois, cette dernière est allée plus loin en termes de lutte contre l'artificialisation des sols, puisqu'elle fixe également un objectif d'absence nette de toute artificialisation à l'horizon 2050.

CHRONOLOGIE



ZOOM SUR

Le cas des SCoT inter-régionaux

20 périmètres de SCoT sont à cheval sur plusieurs régions. Ces documents inter-régionaux s'affranchissent des limites administratives pour élaborer des stratégies politiques plus cohérentes et à l'échelle des bassins de vie, pour mieux prendre en compte la réalité des territoires et de leurs habitants.

Dans le cadre des objectifs ZAN, ces SCoT devront aborder autrement leur compatibilité avec les objectifs et les déclinaisons territoriales (enveloppes foncières) des SRADDET pour s'attacher aux dynamiques territoriales des bassins de vie inter-régionaux.

Cela concerne **20 SCoT** en France.

Carte p.19

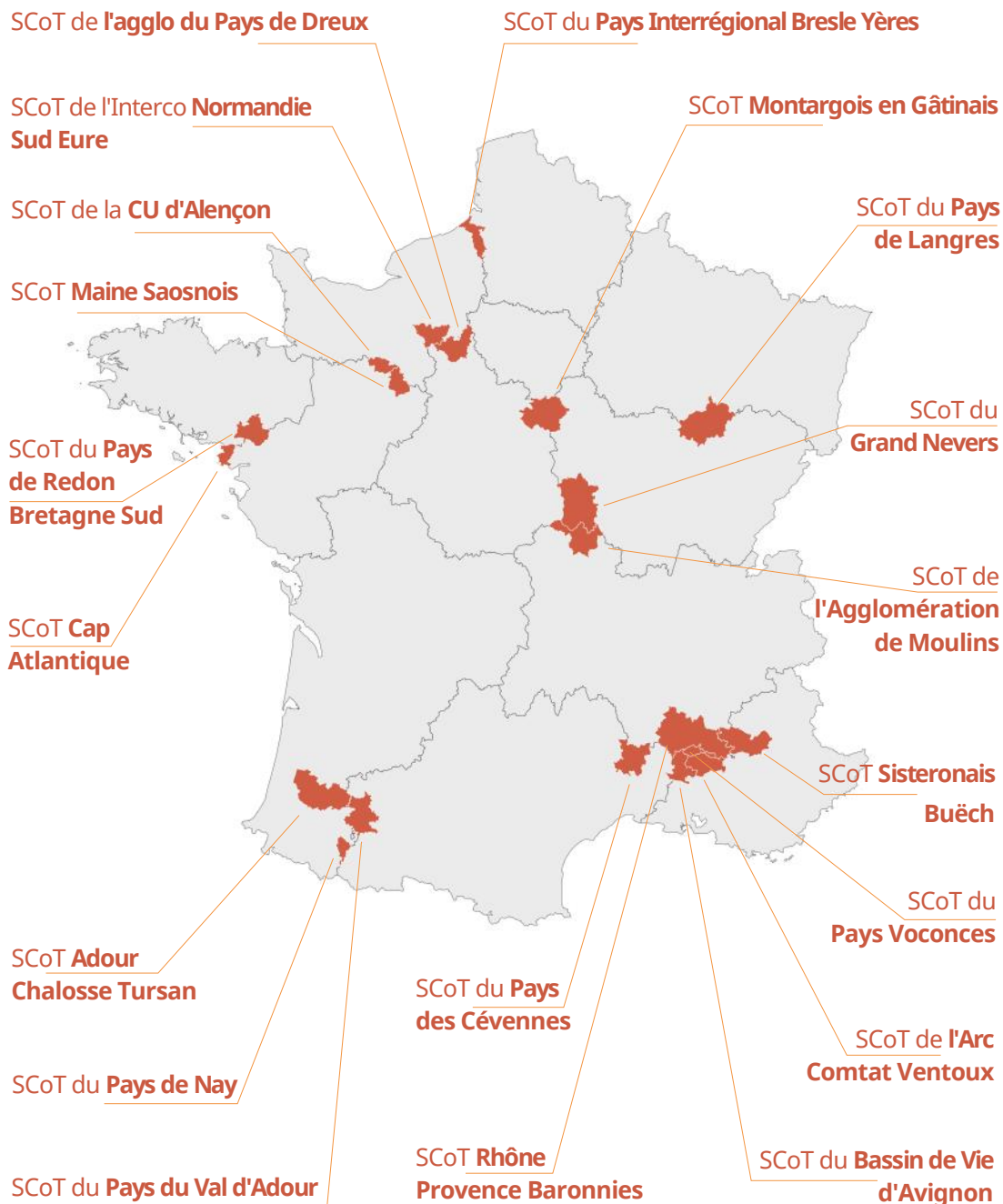
L'exemple du SCoT Rhône Provence Baronnies

Le périmètre du SCoT Rhône Provence Baronnies rassemble 177 communes, réparties entre deux régions : 168 communes en Auvergne Rhône-Alpes et 9 communes en Région Sud-PACA. Deux SRADDET sont donc opposables dans un rapport de compatibilité à ce SCoT. Il appartient à l'espace Rhodanien territorialisé par le SRADDET PACA validé en 2019 et participe aux discussions de l'InterSCoT Ardèche-Drôme côté Auvergne Rhône Alpes.

Le SCoT participe également aux deux Conférences des SCoT qui le concernent. L'élaboration du SCoT a débuté en 2021, le travail d'analyse et d'évaluation des consommations foncières passées se fait à l'échelle des 177 communes du SCoT sans distinction d'origine régionale.

L'estimation des besoins se justifie également en réponse à un projet unique de territoire pour un périmètre indivisible. La question de la compatibilité avec deux SRADDET différents est donc un enjeu pour l'élaboration puis le suivi de la mise en œuvre du futur SCoT Rhône Provence Baronnies.

20 SCoT inter-régionaux



Source : Centre de ressources SCoT en Action / Fédération des SCoT / 2022

SUR LE TERRAIN

SCoT des Vallons de Vilaine



— LES — CHIFFRES CLES

- 76 216** habitants en 2015
- 38** communes
- 2** intercommunalités
- 32 000** habitants supplémentaires à l'horizon 2035 (soit une population prévisionnelle de 108 000 habitants au total)
- 8 890** **logements supplémentaires** soit une croissance du parc résidentiel de 36% entre 1999 et 2014

Consommation d'espaces 2010/20

- 27 %** d'extension de la tâche urbanisée liée aux activités
- 20,2 %** de la **consommation foncière** entre 2010-2015 et 2015-2020 (données du CEREMA)
- 30,5 %** de la consommation foncière à destination **habitat** entre 2010-2015 et 2015-2020 (données du CEREMA)
- + 52,8 %** de la consommation foncière à destination **activités** entre 2010-2015 et 2015-2020 (données du CEREMA)

Situé au **Sud du département d'Ille-et-Vilaine** dans la **Région Bretagne**, le Pays des Vallons de Vilaine se trouve à proximité de la **métropole de Rennes**. Cette position a des conséquences sur la **dynamique du territoire**, notamment **démographique et économique**.

Avant d'être un SCoT, le Pays des Vallons de Vilaine est également un **espace de coopération territoriale** qui permet la **mutualisation de moyens** sur différentes thématiques et enjeux d'aménagement (instructions des autorisations, ingénierie de développement local, etc.). Pour cela, le Pays des Vallons de Vilaine est organisé autour de **deux structures** : un **syndicat mixte** et une **association**. Élaboré à partir de **2005**, approuvé en **2011** et révisé en **2017**, après les lois ALUR et Grenelle, le SCoT a de nouveau été révisé et approuvé en **2019**, après la loi ELAN (extension de son périmètre).

Contexte et spécificités géographiques

La topographie des Vallons de Vilaine est principalement marquée par trois vallées influençant fortement le relief : la vallée du Canut, la vallée du Semnon et la vallée de la Vilaine. Les pentes entre crêtes et plateaux d'une part, et vallées et plaines d'autre part, peuvent être localement marquées.

Le territoire s'organise autour de **quatre bassins de vie**, tantôt **périurbains**, tantôt **ruraux** : Guichen, Val d'Anast, Guipry-Messac et Bain de Bretagne. Depuis les années 2000, l'expansion urbaine est importante. Cela est dû, en grande partie, à la **pression démographique** ayant pour conséquence la construction de nombreux logements et l'augmentation des besoins (équipements, services, commerces, etc.).

Leviers mobilisés pour réduire la consommation foncière



Privilégier la densification et la mutation des tissus urbanisés

Pour économiser de l'espace, le territoire privilégie **la densification et la mutation des espaces déjà urbanisés**. Pour cela, un **principe d'identification des espaces urbanisables ou mutables** dans les enveloppes déjà bâties a été entrepris au niveau communal pour mesurer le potentiel foncier mobilisable.

D'un autre côté, une **densité moyenne de logements** à produire par hectare a également été fixée pour les opérations à vocation principale d'habitat, en fonction des types de polarités (de **15 à 28 ha**).

Cette dernière permet de calculer, en fonction du programme de logements à produire, la **surface allouée nécessaire** maximale à urbaniser par commune. Cette moyenne est plus importante selon les types de programmes d'habitat et les responsabilités des différents pôles.

De plus, les opérations à proximité des secteurs de gare ferroviaire, en tissu urbanisé, privilégient généralement une **densité supérieure** à la moyenne de leur pôle.



Renforcer les centralités et stopper le mitage

Pour **densifier ou renouveler des opérations**, le SCoT renforce la **centralité du tissu aggloméré**. Ce renforcement est adapté aux particularités des communes. Les opérations en « **centralité** » privilégient une **densité supérieure à la moyenne de leur pôle**. Aujourd'hui, la population est en majorité accueillie dans les centralités.

Par ailleurs, les constructions dans les espaces ruraux sont **limitées**. Cette politique permet d'éviter la **concurrence avec l'évolution du tissu central**, mais aussi de **limiter les impacts** sur les espaces naturels et agricoles.



Fixer une enveloppe foncière

Le SCoT fixe pour chacune des communes un **potentiel d'urbanisation**. Cela se traduit par un **quota** de consommation d'ENAF ou de renouvellement urbain.

L'enveloppe distingue :

- les surfaces maximales nécessaires pour la production de logements et espaces à vocation principale d'habitat hors équipements
- les surfaces pour l'accueil des activités économiques
- les surfaces pour l'accueil des activités commerciales



Ingénierie et formation des élus

Enfin, le Pays des Vallons de Vilaine a mis en place une **ingénierie partagée** (une urbaniste, une architecte, un conseiller en énergie) pour assister les communes lors d'opérations d'aménagement (pré-AMO et AMO). Cette prestation a pour effet de favoriser la **qualité des nouveaux aménagements**, que ce soit en densification, en revitalisation ou bien encore en extension.

Enfin, le SCoT investit la question de la **formation des élus**, par exemple via l'association Bruded (Bretagne rurale et urbaine pour un développement durable), avec un réseau d'échanges entre collectivités engagées dans des projets de développement durable.

Conclusion

Malgré une **forte croissance démographique et économique**, le Pays des Vallons de Vilaine a réduit sa consommation foncière depuis 2010. Ce résultat est l'**œuvre d'une stratégie politique** orientée vers le **renforcement des centralités, la limitation du mitage** ou encore la **densification**. Bien que non mesurable, la mise en place d'une ingénierie et la sensibilisation des élus du territoire a participé à cette baisse.

— A — RETENIR

- **Privilégier la densification des espaces déjà bâtis**
- **Identifier le potentiel mutable**
- **Mettre en place une ingénierie à disposition des communes ou intercommunalités (AMO)**
- **Former et sensibiliser les élus**

Sources

<http://www.paysdesvallonsdevilaine.fr/scot-approuve-le-7-juin-2017-2/>
<http://www.paysdesvallonsdevilaine.fr/conseil-en-urbanisme-partage/>

Entretien avec Pierrick Allard, directeur du SCoT du Pays des Vallons de Vilaine

Le **processus législatif** autour de la lutte contre l'artificialisation des sols s'inscrit dans le temps long. Il a fait évoluer la **pensée sur la consommation foncière** en France, en y intégrant progressivement plusieurs notions et concepts jusqu'à celui d'artificialisation.

La loi Climat et Résilience a élevé le **niveau d'ambition** en fixant un objectif chiffré et une trajectoire à 2050. Les territoires devront désormais renforcer le travail sur le renouvellement urbain et sur la fonctionnalité écologique dans les zones déjà artificialisées. **L'économie de m² de foncier** ne garantit pas la **fonctionnalité écologique des sols** : au-delà du simple chiffre, les élus locaux devront impérativement attacher une importance particulière à la qualité des aménagements ainsi qu'à la renaturation issue du principe de compensation de l'artificialisation.

La construction des stratégies territoriales amène les élus du bloc local à concilier de multiples enjeux avec celui de la sobriété foncière. Les collectivités font face à de **nombreux défis** dont : l'adaptation du territoire au vieillissement de la population et à la poursuite du desserrement des ménages (qui justifie de l'évolution de l'offre de logements en quantité mais aussi en qualité), les crises climatiques et sanitaires, l'augmentation des risques naturels, la mutation du commerce, le développement de la logistique, la réindustrialisation, le renforcement de notre autonomie alimentaire et énergétique, les transitions écologiques et mobilitaires, la lutte contre l'érosion de

la biodiversité et une meilleure gestion de l'eau.

Le croisement de ces enjeux, parfois inconciliables entre eux, font des stratégies territoriales un lieu d'arbitrage, de hiérarchisation et d'adaptation à la réalité territoriale des objectifs nationaux, régionaux et des différentes politiques publiques.

L'ensemble de ces défis, couplé à **l'accentuation de la contrainte législative** sur le foncier oblige, désormais, les élus à repenser la manière **d'habiter, de vivre et d'(a)ménager les territoires, à renouveler les modèles, à identifier les trajectoires à construire et de nouveaux concepts à explorer.**

Les changements de trajectoire des territoires vont avoir un impact sur les modes de vie. Les nouvelles stratégies territoriales devront donc intégrer les questions de lien social et démocratique ainsi que de consultation de la population.

La troisième partie de cette étude dépasse donc le stricte cadre de l'approche foncière pour explorer la question de la responsabilité du bloc local dans la construction de solution pour lutter contre le dépassement des limites planétaires, pour relever l'ensemble des défis de transition, de transformation des territoires et construire une trajectoire zéro carbone à 2050 articulée avec la trajectoire « zéro artificialisation nette ».

SUR LE TERRAIN

SCoT Montpellier Méditerranée Métropole



— LES — CHIFFRES CLÉS

- 480 000** habitants en 2018
- 31** communes
- 579 400** habitants en 2013 dans l'aire urbaine de Montpellier dont
- 78 %** des résidents dans les 31 communes de la Métropole
- + 1 %** de croissance annuelle de la population en moyenne d'ici 2040 (+ 5 300 habitants/an)
- + ≈4 500** logements/an d'ici 2040 (entre 89 250 et 94 500 nouveaux logements au total)

Consommation d'espaces 2009/18

- 67 m² artificialisés « habitat »** par **habitant** supplémentaire (moyenne française 587 m²)
- 106 m² artificialisés « habitat »** par **ménage** supplémentaire (moyenne française 690 m²)
- 90 m² artificialisés « activités »** par **emploi** supplémentaire (moyenne française 1261 m²)
- 20 %** rythme de **consommation foncière potentielle moyen** en sites d'extensions urbaines d'ici 2040 (88 ha/an en 2006/18 et prévision de 71 ha/an d'ici 2040)

Située en **région Occitanie** et dans la **région historique de la plaine du Bas Languedoc**, Montpellier est le centre d'une métropole proche de la mer Méditerranée. Cette dernière se trouve au cœur d'un réseau interconnecté de grandes aires urbaines proches les unes des autres.

Par ailleurs, Montpellier est placée le long d'un **grand axe de communication** qui joint **l'Espagne à l'ouest** et **l'Italie à l'est**. De par son dynamisme démographique et l'extension du réseau autoroutier, l'aire urbaine de Montpellier s'est élargie, notamment à l'Ouest, entraînant un processus d'étalement urbain et de forte consommation d'espace.

Approuvé en **2006**, le SCoT de l'agglomération de Montpellier a amorcé une démarche de régulation et d'optimisation de sa consommation foncière. Il a depuis été révisé le **18 novembre 2019**.

Contexte et spécificités géographiques

L'approbation du SCoT de l'agglomération de Montpellier en 2006 a reposé sur la mise en évidence et le croisement d'une géographie (celle de l'armature des espaces naturels et agricoles), d'une dynamique (celle de l'armature des réseaux de transports, en particulier publics) et d'une volonté (celle d'intensifier et de hiérarchiser les développements urbains). Ce triptyque s'est appuyé sur trois valeurs fondatrices :

La valeur environnementale : préserver le capital Nature. Le territoire est « le bien le plus précieux » dont dépend l'attractivité de l'Agglomération de Montpellier. Sa mise en valeur passe par l'inversion du regard ; le grand paysage n'est plus perçu comme le réservoir foncier de l'étalement urbain mais comme le « vide » structurant le projet de territoire.

La valeur sociale : promouvoir une ville des proximités. Le développement multipolaire, fondé sur un renforcement des liens de proximité, permettant de rééquilibrer le territoire et de promouvoir un cadre de vie réunissant, notamment, les conditions d'une moindre dépendance vis-à-vis de l'automobile. Il s'agit de construire une ville pour tous et accessible à chacun, où habitat, activités, équipements et mobilité se conjuguent au service d'une cohésion et d'une solidarité tant sociales que territoriales.

La valeur économique : intensifier le développement et économiser l'espace. L'étalement urbain doit être maîtrisé

par l'intensification des formes urbaines et par le réinvestissement des espaces urbanisés. La valorisation des ressources foncières les mieux desservies suppose le recours à des densités adaptées et un développement orienté par les réseaux de transports publics.

Dans ce contexte, le SCoT de l'agglomération de Montpellier a permis d'identifier une **capacité foncière potentiellement mobilisable dans le cadre d'extensions urbaines maîtrisées de l'ordre de 2900 ha** et de mettre un frein significatif à la consommation d'espaces et à l'étalement urbain.

La révision du SCoT s'est inscrite dans la volonté de poursuivre les efforts engagés : alors que la métropole de Montpellier connaît une **croissance démographique** qui demeure particulièrement **importante (1,7% par an de croissance entre 2013 et 2018)**, une réévaluation des **trois grands espaces de projet** identifiés en 2006 a été faite par le SCoT révisé :

- La superficie des espaces agro-naturels est portée de **30 155 ha à 30 410 ha** ;
- L'urbanisation existante et engagée (10 765 ha en 2006) correspond en 2018 à **11 990 ha** ;
- Le SCoT révisé présente **1 500 ha de capacité d'extensions urbaines**, soit **420 ha de moins** que la surface non consommée du SCoT de 2006 ;
- **860 ha** attribués au **tissu mixte**, accueillant des logements, et une part de l'activité, du commerce, des équipements collectifs et services publics ;

- **640 ha** attribués au tissu à dominante d'**activité économique** accueillant de manière prépondérante les activités « courantes », les activités exogènes et exceptionnelles et accessoirement le commerce, les activités tertiaires et les équipements collectifs et services publics.

Au regard de l'analyse de la consommation d'espace au sens des données issues du CEREMA, on peut noter que le SCoT de Montpellier **optimise** la consommation foncière : **67 m² consommés à destination d'habitat par habitant supplémentaire entre 2009 et 2018**.

Ce phénomène s'observe également pour la consommation dédiée au développement économique : en moyenne, le SCoT de Montpellier a consommé **90 m² à destination d'activité par emploi supplémentaire entre 2009 et 2018**.

Leviers mobilisés pour réduire la consommation foncière



Définition des besoins en foncier

Le premier levier du SCoT révisé a été de définir les besoins du territoire au plus juste.

Les besoins en foncier sont définis sur la **période 2019-2040** à partir de ratios tels que :

- **4 250 à 4 500 logements/an** ;
- **30 000 m² à 36 000 m²/ an** de surface de plancher pour l'activité tertiaire ;
- **6 500 à 7 500 m²** de surface de vente commerciale **nets/an** ;
- **290 à 340 hectares** d'équipements collectifs et services publics à **l'horizon 2040** dont **30 à 36** dans les espaces agro-naturels ;
- **26,5 à 28 hectares/an** de foncier urbanisable pour les activités « courantes » ;
- **145 hectares à 240 hectares** pour le foncier destiné à accueillir les activités exogènes et exceptionnelles à **l'horizon 2040** ;
- **90 à 140 hectares** d'infrastructures routières et ferroviaires.

Tous ces besoins ne correspondent pas pour autant à des sites d'extension urbaine, car une part importante de ces besoins sera satisfaite au sein du tissu urbain existant, notamment pour répondre à l'objectif fixé au PADD : réserver les 2/3 du territoire pour les espaces agro-naturels, en limitant au 1/3 restant l'espace pour l'urbanisation à l'horizon 2040 (et ce malgré une croissance démographique soutenue).

Pour limiter l'étalement urbain, le SCoT ouvre à l'urbanisation uniquement le foncier nécessaire. Ainsi, les extensions urbaines représentent en moyenne un potentiel de **71 ha/an sur 21 ans** contre une extension effective de **1 060 ha de l'enveloppe urbaine** entre 2006 et 2018, soit **88 hectares/an**. Le rythme de la consommation foncière en extension urbaine serait donc **réduit de 20 % à minima**.



Priorité à l'optimisation de l'urbanisation existante et engagée

L'objectif est donc de renforcer l'effort de modération de la consommation foncière et de lutte contre l'étalement urbain. Concernant le tissu urbain à vocation mixte, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) fixe l'objectif d'accueillir **60% des besoins dans l'enveloppe d'urbanisation existante** (comblement des « dents creuses » en intensification des tissus urbains ou en renouvellement urbain).

Concernant le tissu productif, l'objectif est fixé à hauteur de 15% de l'accueil des besoins en réinvestissement urbain, au regard de la rareté du foncier productif à réinvestir sur le territoire métropolitain.

L'urbanisation de nouveaux espaces se fait de sorte à limiter au maximum les impacts sur les espaces agricoles et naturels, et ce à travers plusieurs leviers :

- Une ouverture à l'urbanisation limitée au foncier nécessaire pour répondre aux besoins et aux objectifs de renouvellement urbain ;
- Des objectifs d'intensité maintenus pour limiter l'étalement urbain ;
- Des limites urbaines garantes d'une urbanisation maîtrisée ;
- Des choix de localisation permettant de limiter les impacts sur les espaces naturels et agricoles.

Conclusion

L'optimisation de la consommation, la nécessité d'une sobriété foncière et la qualité des aménagements réalisés, sont intimement liés à **l'intensification de l'enveloppe urbaine existante**. Enfin, si l'on compare le territoire à d'autres métropoles françaises, on remarque que le SCoT de Montpellier a mieux optimisé sa consommation foncière, alors qu'il a connu un taux de croissance démographique très important.

— 4 — RETENIR

- ➔ Définir au plus juste les besoins du territoire
- ➔ Prioriser l'optimisation des secteurs « d'urbanisation existante et engagée »
- ➔ Limiter et optimiser au mieux les extensions urbaines
- ➔ Optimiser la consommation (m² par habitant accueillis) et la qualité des aménagements réalisés

Sources

<https://www.montpellier3m.fr/scot>

Fiche rédigée avec Romain Thiebaut, SCoT Montpellier Méditerranée Métropole

DEFINITIONS

L'Artificialisation des sols

L'artificialisation est aujourd'hui le principal facteur de disparition de la biodiversité. Selon le **Rapport de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques** (IPBES) en **2019**, le changement d'usage des sols serait la première cause de l'extinction de la biodiversité mondiale.

Par ailleurs, la notion d'artificialisation des sols est assez récente dans le débat public. Il existe de nombreuses définitions de ce terme qui complexifient son appropriation et ont créé de nombreux débats dans le cadre de la loi Climat et Résilience (2021). Elle fixe désormais l'artificialisation à **l'article 192-2° du chapitre III de la loi Climat Résilience** à travers deux définitions :

La première qui a vocation à s'appliquer à l'échelle des projets, à savoir « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ».

La seconde qui s'applique au sein des documents de planification et d'urbanisme, « lorsque la loi ou le règlement prévoit des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ou de son rythme, ces objectifs sont fixés et évalués en considérant comme :

a) Artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites qui classe comme artificialisés tous les terrains imperméabilisés ou dont la composition du sol a été fortement remaniée

et b) Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures [...] ».

La consommation d'Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ENAF)

La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est entendue comme la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur un territoire concerné (*article 194 de la loi Climat et Résilience*).

Zéro Artificialisation Nette (ZAN)

« L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constaté sur un périmètre et sur une période donnée ».

Nouveau concept au cœur de la politique d'aménagement, la renaturation est définie comme une action ou une opération « de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé ».

Décret sur la territorialisation et les grands projets dans les SRADDET Décret sur la nomenclature

Décret sur la nomenclature

Un décret fixe la nomenclature de ce qui est artificialisé ou non à partir de 2031. Jusqu'en août 2031, les objectifs de réduction de l'artificialisation porteront uniquement sur la réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. La nomenclature précise que les surfaces dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites sont qualifiées de surfaces artificialisées. De même, les surfaces végétalisées herbacées (c'est-à-dire non ligneuses) et qui sont à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou encore d'infrastructures, sont considérées comme artificialisées, y compris lorsqu'elles sont en chantier ou à l'état d'abandon.

En revanche, sont qualifiées comme non artificialisées les surfaces qui sont soit naturelles, nues ou couvertes d'eau, soit végétalisées, constituant un habitat naturel ou utilisées à usage de cultures (y compris les surfaces d'agriculture urbaine et les surfaces boisées ou arbustives dans l'espace urbain).

Décret sur la territorialisation et les grands projets dans les SRADDET

Un décret sur le SRADDET qui fixe notamment les modalités de la déclinaison infrarégionale des objectifs, en particulier via la détermination dans les règles générales d'une cible par tranche de 10 ans, pour assurer une meilleure intégration entre ce document de planification régional et les documents d'urbanisme.

Le décret permet aussi au SRADDET de lister les projets d'envergure nationale ou régionale, qui répondent à des besoins et enjeux régionaux ou suprarégionaux et dont l'artificialisation induite sera décomptée au niveau régional et non directement au niveau des documents d'urbanisme infrarégionaux du territoire dans lequel ils se trouvent.

1 MESURER LE CHEMIN PARCOURU

La contribution des SCoT à la gestion économe du foncier

L'objectif « **Zéro Artificialisation Nette** » (ZAN) est aujourd'hui à la croisée des préoccupations environnementales, sociales et urbanistiques. Pour la première fois, la loi Climat et Résilience a introduit dans le code de l'urbanisme une **réduction nationale programmée et territorialisée de la consommation foncière des ENAF par l'urbanisation** et, à partir de 2031, une **réduction de l'artificialisation**. En fixant un cadre chiffré national aux objectifs de consommation foncière, la loi opère un changement majeur dans les politiques menées ces vingt dernières années. Pour autant, dans le même temps, une **trajectoire plus sobre en consommation foncière** a déjà été engagée alors que les collectivités ont continué à répondre aux besoins de logements, de développement économique, d'infrastructures ou de transition énergétique.

Les élus ont développé une approche de préservation voire de sanctuarisation des ENAF. Les réflexions récentes les amènent aussi à les intégrer comme espaces de projet dans leur stratégie territoriale, participant à un fonctionnement global des territoires en interaction avec les espaces urbanisés (projet alimentaire de territoire, approche multifonctionnelle des forêts, nature en ville, etc.).

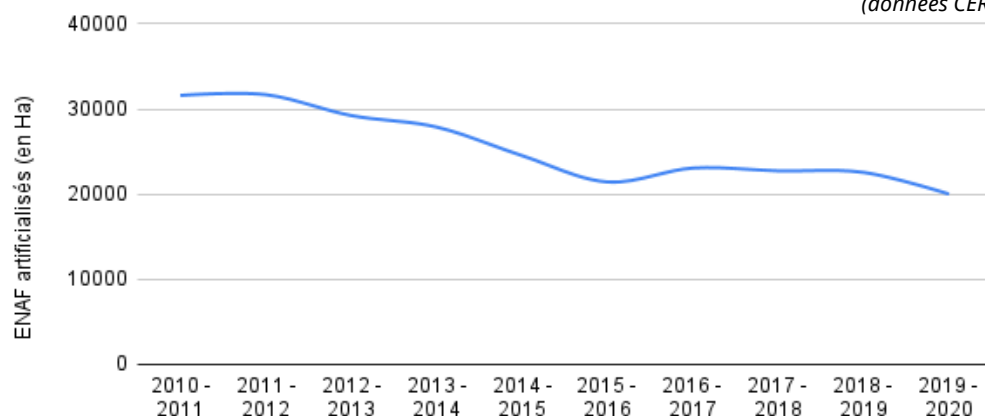
La consommation d'espaces vue du portail national de l'artificialisation (CEREMA)

Sur le terrain, on constate une **baisse globale de 30% en moyenne de la consommation foncière** en France depuis 2010 (31 000 ha/an en 2010, 20 000 ha/an en 2020). Cette observation traduit la volonté des territoires, de réduire leur consommation du foncier. Cette baisse constatée se rapproche de l'entrée en vigueur progressive, sur la même période, d'un nombre croissant de documents d'urbanisme intégrant les dispositions des lois Grenelle (2009/2010) et ALUR (2014). Néanmoins, il est à noter que cette réduction, bien que corrélée aux outils de planification, relève également d'autres facteurs plus conjoncturels.

Bien que les données disponibles en matière de consommation foncière soient de plus en plus fiables, elles sont à prendre avec précaution. En effet, pendant longtemps, **le suivi de l'évolution de la consommation de foncier variait généralement selon la source de données utilisée** (en 2012, 5,5% du territoire français était artificialisé selon les données Corine Land Cover, 9,2 % dans l'étude Teruti-Lucas).

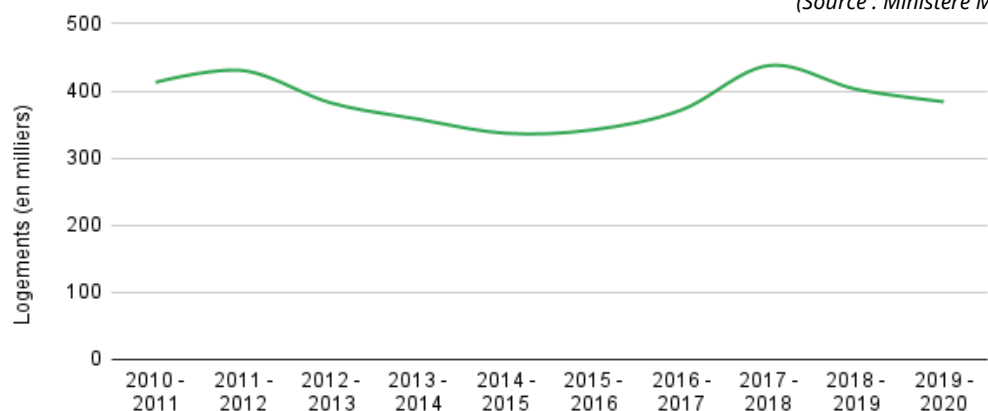
Evolution du nombre d'hectares artificialisés par an entre 2010 et 2020

(données CEREMA)



Evolution du nombre de logements produits par an entre 2010 et 2020

(Source : Ministère MTES)



Les données nationales les plus récentes (utilisées pour cette analyse) sont les données d'occupation des sols obtenues à partir des **fichiers fonciers** mis à disposition par le **ministère des finances (DGFIP)** et **retraitées par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)**, à travers le **Portail national de l'artificialisation**. Toutes les données du foncier présentent des **biais de méthode**. La donnée produite par le CEREMA présente

l'avantage d'offrir une **vision comparative** entre les territoires à l'échelle nationale. Les fichiers fonciers contiennent des données au **1^{er} janvier de l'année** pour chaque parcelle cadastrale. Le CEREMA calcule ensuite la consommation d'ENAF à partir des fichiers fonciers basés sur des déclarations fiscales de démarrage de travaux. Une partie de la **consommation du foncier est prise en compte** dans ces données : plus particulièrement les consommations de foncier pour l'habitat (intégrant les voies de

dessertes), l'économie (intégrant les voies de dessertes) et le mixte. Les carrières sont comptées (mais pas considérées comme artificialisées au titre de la loi Climat et Résilience). D'autres ne sont **pas comptées ou partiellement** : les infrastructures structurantes notamment quand elles ne sont pas cadastrées, le bâti agricole, le foncier lié aux transitions (éoliennes et panneaux solaires en partie), golfs et aéroports, notamment.

Les observatoires locaux permettent d'avoir une approche plus fine du suivi du foncier et de vérifier les données sur le terrain.

Les trois types de données, qu'elles soient nationales, régionales ou locales, ont des temporalités variées et analysent des données différentes. Elles permettent d'éclairer les décisions des élus et de piloter la mise en œuvre de la politique de sobriété foncière du territoire et de vérifier qu'il est sur la bonne trajectoire de réduction. En revanche, cette approche uniquement chiffrée ne peut pas être la seule porte d'entrée de réflexion de l'aménagement des territoires.

Alors que les territoires ont réduit leur consommation foncière ces dernières années, **ont-ils répondu aux besoins en étant le plus sobre possible ? De même, les politiques des vingt dernières années ont-elles permis de lutter contre l'étalement urbain et la fragmentation des milieux naturels ?** Pour tenter de répondre à ces questions, la Fédération nationale des SCoT a réalisé une cartographie de la consommation du foncier, mises en perspective avec les données INSEE de population, emploi, ménages et logements.

Méthodologie

Les cartes sont présentées à l'échelle des SCoT (et EPCI en l'absence de SCoT).

Données utilisées

Données issues du portail de l'artificialisation du CEREMA (2010 - 2020) : **Cartes p. 34 / 35 / 36**

Données INSEE population, emploi, ménages et logements 2010 (millésime 2007) et 2020 (millésime 2017) : **Cartes p. 33 / 35 / 36 / 37 / 38**

Données INSEE scénario de projection de population 2030 : **Cartes p. 38**

La projection des besoins en logement en 2030* est issue du travail de S. DEPRAZ, chercheur, et de l'UNAM. L'hypothèse des besoins en logement a été calculée avec le scénario INSEE articulé avec le chiffre de France Stratégie, 45% de renouvellement urbain, et un objectif de densité en croissance urbaine de 20 logements/ha : **Cartes p. 38**

Attention, les cartes présentées ne tiennent compte que des flux d'ENAF consommés et non des stocks, cette donnée n'étant aujourd'hui pas disponible. Par ailleurs, il s'agit d'une analyse des flux entre le 01/01/09 et 01/01/20, les tendances illustrées ne tiennent donc pas compte de la période antérieure et peuvent introduire des biais d'interprétation en accentuant ou minorant certaines dynamiques à l'œuvre. Par ailleurs, « SCoT » est entendu comme périmètre d'analyse et non document opposable (certains territoires affichent une dynamique de baisse de la consommation d'espace sans que cela ne puisse être imputée à la mise en œuvre du SCoT en cours d'élaboration).

Retrouvez la cartographie complète dans l'Atlas en version numérique !

QUELLES EVOLUTIONS EN FRANCE ENTRE 2010 ET 2020 ?

— LES — CHIFFRES CLÉS

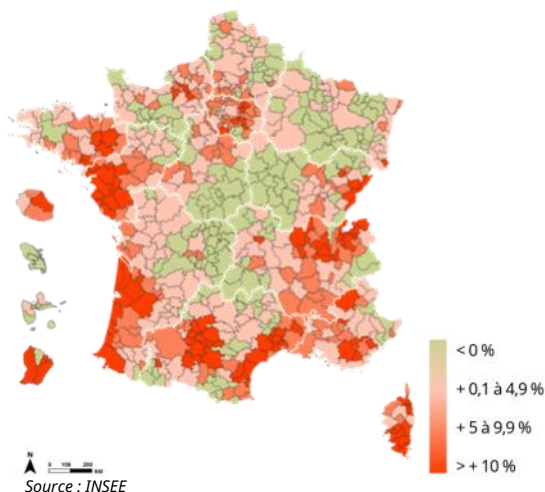
En France depuis 10 ans

+ 4,6 %
de population

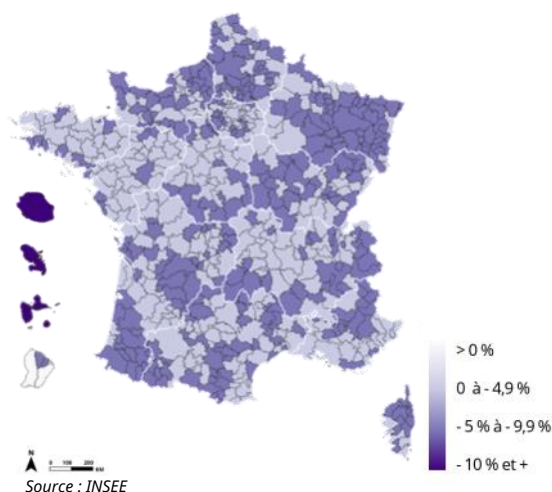
+ 9,2 %
de ménages

+ 1,9 %
d'emplois

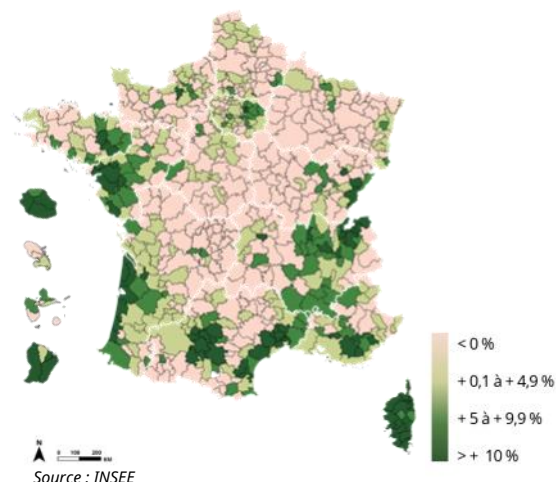
Evolution de la **population municipale**
entre 2010 et 2020



Evolution de la **taille des ménages**
entre 2010 et 2020



Evolution du nombre d'**emplois**
entre 2010 et 2020



Au-delà de la dynamique démographique, tous les territoires sont concernés par **l'augmentation du nombre de ménages**. Les enjeux de sobriété foncière ont à considérer des réalités plus fines dans les territoires : l'évolution du nombre de ménages traduit aussi des besoins de logement liés aux besoins de desserrement des ménages.

Si l'évolution du nombre d'emplois peut renseigner sur les dynamiques économiques des territoires, les enjeux de sobriété foncière doivent aussi être attentifs aux **profils économiques locaux et aux typologies d'activité** (il n'y a pas nécessairement de corrélation entre nombre d'emplois et besoins fonciers, comme pour la logistique par exemple).

COMMENT A EVOLUÉ LA CONSOMMATION D'ESPACE EN FRANCE ENTRE 2010 ET 2020 ?

— LE —
**CHIFFRE
CLE**

 **34 %**
consommation
foncière nationale
(entre moyennes)

Evolution entre les **consommations moyennes** 2010-2015 et 2015-2020

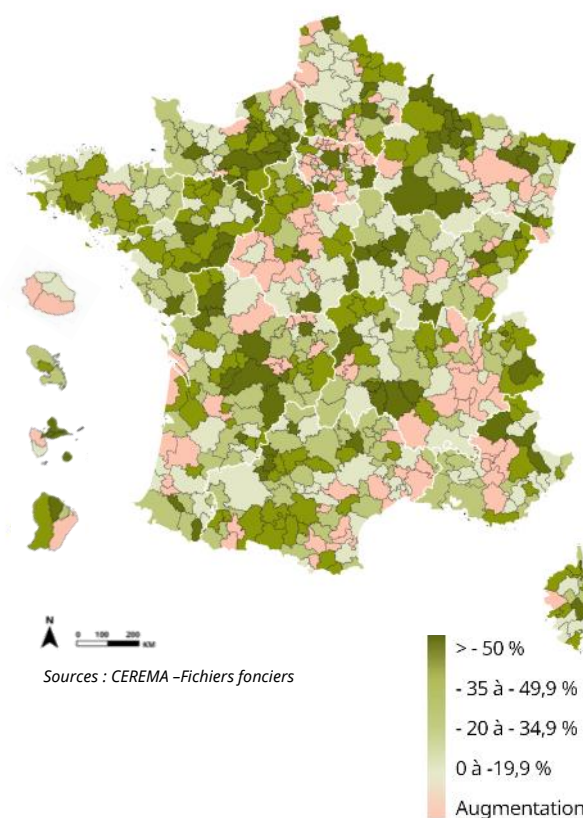
**ZOOM
SUR**

**Quelle contribution
des SCoT à cette
réduction du foncier ?**

SCoT réduction > 50 %	40 %
SCoT réduction entre 30 % et 49,9 %	24 %
SCoT réduction entre 0 % et 29,9 %	19 %
SCoT augmentation	17 %

Près des **2/3 des SCoT** ont déjà réduit leur consommation du foncier de plus de **30 % depuis 10 ans**.

Il est à noter que la part des territoires ayant augmenté leur consommation du foncier ces 10 dernières années est plus importante sur les territoires où il n'y avait pas de SCoT (24 % contre 17 %).

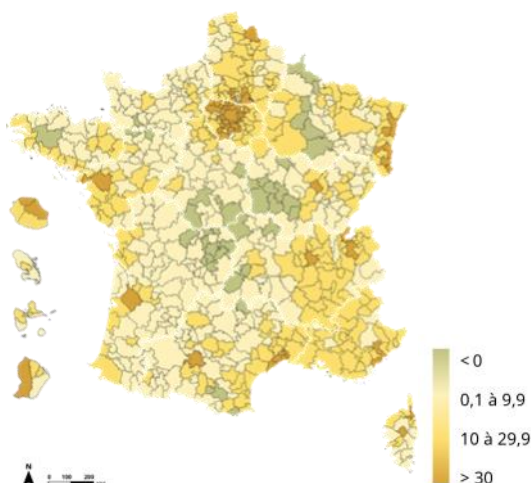


Tous les territoires régionaux s'inscrivent dans une trajectoire de réduction de la consommation des ENAF depuis au moins une dizaine d'années. Même si, au sein de chaque Région, les trajectoires apparaissent différenciées selon les territoires avec des évolutions plus ou moins marquées selon les situations et les contextes.

POUR QUOI MON TERRITOIRE A CONSOMMÉ DES ENAF ENTRE 2010 ET 2020 ?

POUR FAIRE FACE AU
DESSERTEMENT DES
MÉNAGES ?

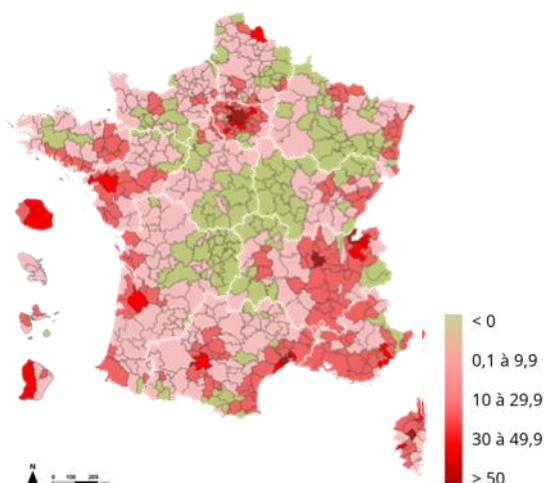
Evolution du nombre de **ménages**
par **ha d'ENAF consommés « habitat »**
entre 2010 et 2020



Sources : CEREMA / INSEE

POUR ACCUEILLIR DE
NOUVEAUX ACTIFS ?

Nombre de nouveaux **ménages** et
emplois par **ha d'ENAF consommés**
tous motifs¹ entre 2010 et 2020



Sources : CEREMA / INSEE

¹ habitat, activités, mixte et inconnu

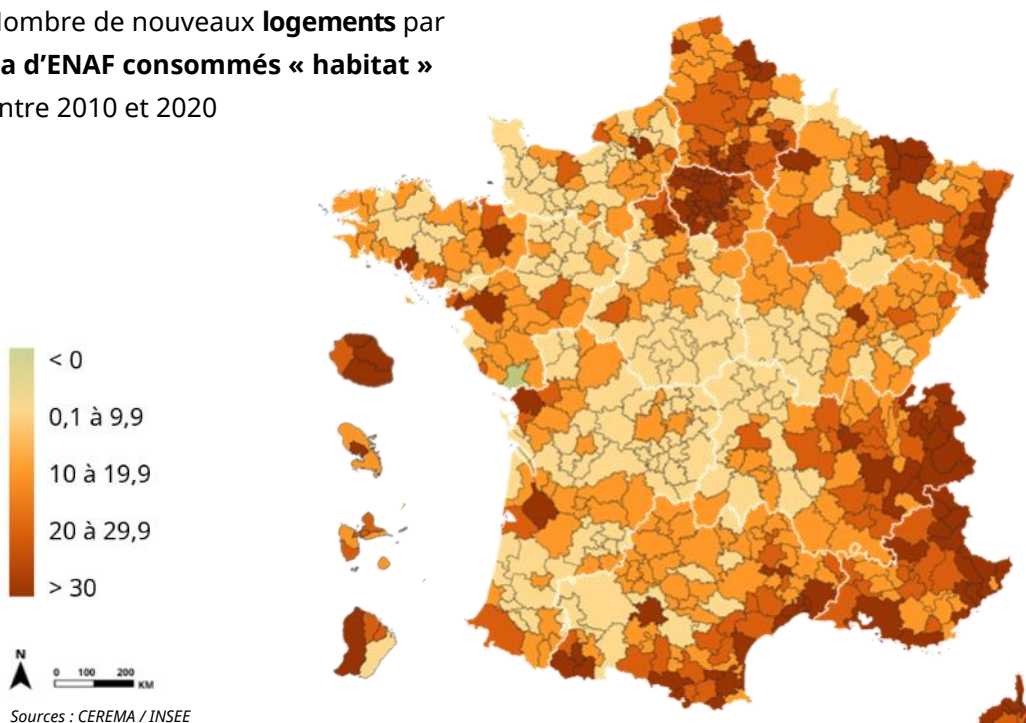
— LES —
**CHIFFRES
CLÉS**

+ 14
nouveaux ménages /
ha d'ENAF consommés
« habitat »

+ 12
nouveaux (ménages
+ emplois) / ha d'ENAF
consommés tous motifs

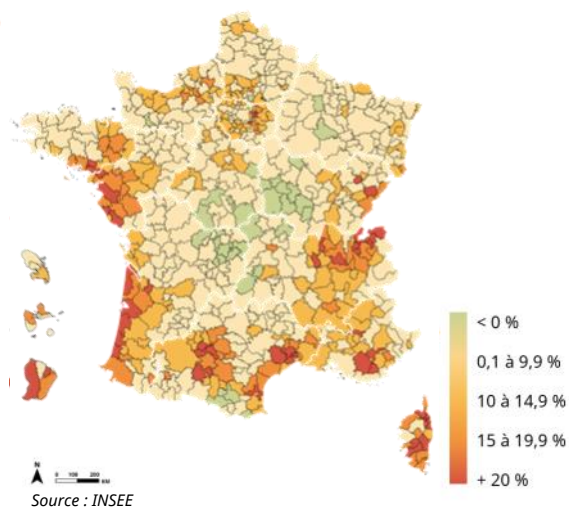
POUR LOGER DE NOUVEAUX HABITANTS ?

Nombre de nouveaux **logements** par
ha d'**ENAF** consommés « habitat »
entre 2010 et 2020



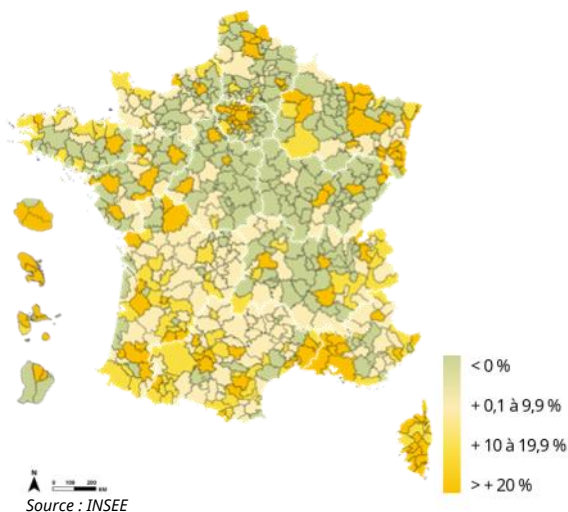
En résidences
principales ?

Evolution du nombre de **résidences**
principales entre 2010 et 2020

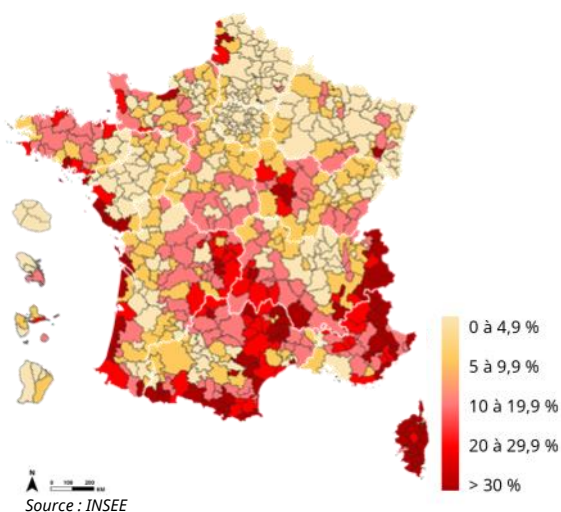


En résidences secondaires ?

Evolution du nombre de **résidences secondaires** entre 2010 et 2020

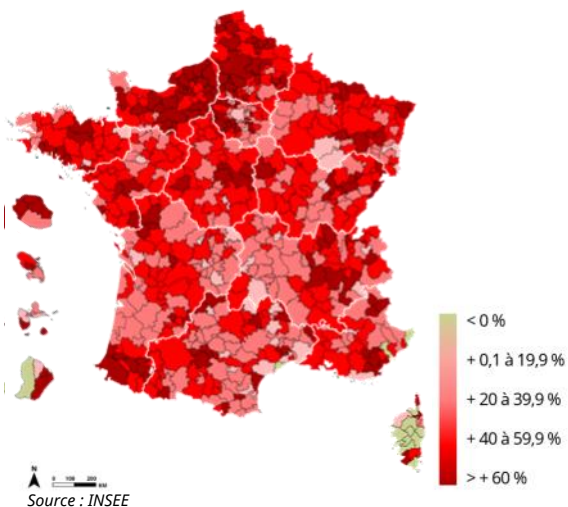


Part des résidences secondaires dans le parc total en 2020

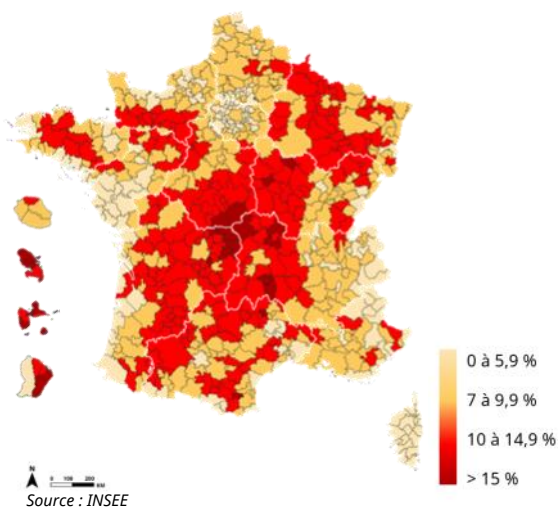


Quid des logements vacants ?

Evolution du nombre de **logements vacants** entre 2010 et 2020

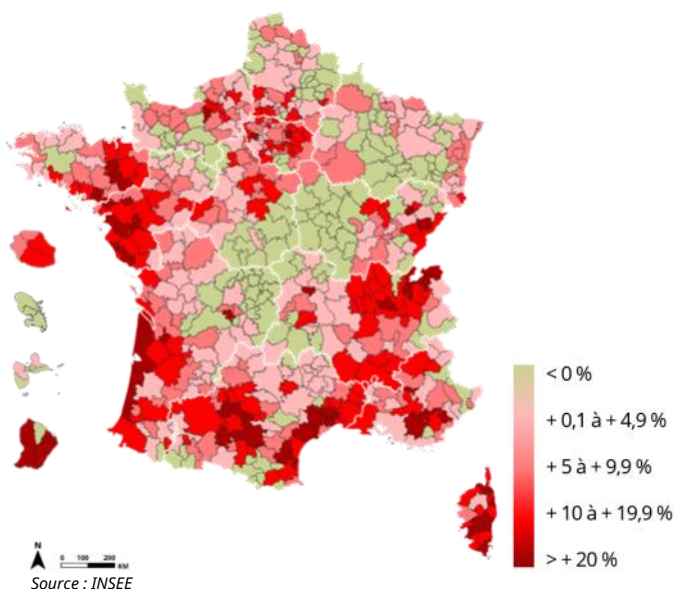


Part des logements vacants dans le parc total en 2020



ET DEMAIN ? COMMENT RÉDUIRE ENCORE LA CONSOMMATION D'ENAF DANS NOS SCOT ?

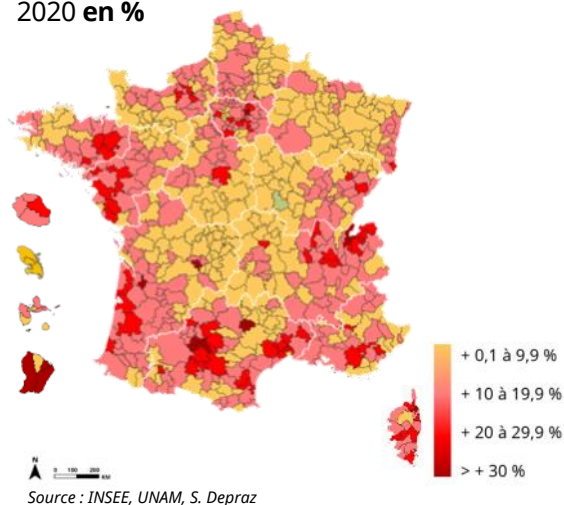
Hypothèse d'évolution de la population entre 2020 et 2030



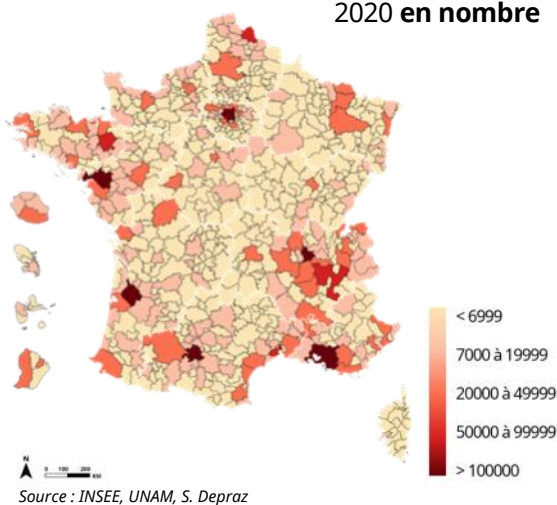
Les projections démographiques de l'INSEE et celles des besoins en logements sont très différentes entre Régions et encore plus variables d'un bassin de vie à l'autre. Si ces projections doivent éclairer le travail des élus, elles ne peuvent en revanche pas se substituer au projet politique de territoire.

En effet, **la stratégie territoriale définie dans le SCoT n'a pas vocation à s'inscrire dans le fil de l'eau mais plutôt à réorienter la trajectoire du territoire pour faire face aux défis des transitions notamment.**

Projection des besoins en logement d'ici 2030 par rapport au parc de logements 2020 en %



Projection des besoins en logement d'ici 2030 par rapport au parc de logements 2020 en nombre



La consommation d'espaces vue des territoires

Chaque territoire a sa méthode d'analyse de la consommation foncière et s'appuie sur des données et des méthodes qui ne permettent les comparaisons entre territoires. Lors des travaux des conférences des SCoT, les données qui ont été utilisées pour alimenter la réflexion provenaient de sources variées : soit des observatoires locaux, des données régionales construites dans le cadre des SRADDET ou des données de l'Observatoire national de l'Artificialisation.

Des analyses rétrospectives de consommation ont été réalisées. Elles ont parfois été complétées par les projections de réduction de la consommation foncière déjà inscrite dans les documents de planification. L'objectif de ce travail était à la fois de mesurer l'écart avec les attendus de la loi Climat et Résilience et de réfléchir aux enjeux de territorialisation dans les futurs SRADDET.

Sans être exhaustif et couvrir l'ensemble des Régions françaises, l'analyse qui suit permet de mesurer la diversité des approches et des réflexions engagées dans le cadre des conférences des SCoT et la nécessaire adaptation à la réalité des territoires et à la disponibilité des sources de données.

NOUVELLE AQUITAINE



Sur la période 2010-2020, 45 646 ha ont été consommés (base OCS). Les trajectoires 2010-2015 et 2015-2020 ont été affinées : la tendance est à la baisse et la consommation de foncier ralentit (+0,81% par an sur la première période ; +0,44% sur la seconde). L'OCS régional indique que les espaces naturels ont été les plus réduits. Ce phénomène s'accélère sur la période 2015-2020, c'est-à-dire que les espaces classés agricoles (A) et les espaces forestiers (F) sont de plus en plus protégés à l'échelle régionale.

Les EPCI les plus consommateurs sont les territoires littoraux et périurbains. Il est à noter, que les panneaux photovoltaïques ont été retirés pour ne pas fausser les chiffres, surtout dans les territoires ruraux.

Une première analyse des critères de définition des projets d'envergures régionaux permet d'estimer qu'ils représenteraient 8% de l'enveloppe globale. En conséquence, la réduction de la consommation foncière qui devrait être portée par le bloc local passerait de -50% à -54%.

NORMANDIE



Consommation passée

En Normandie, la consommation d'ENAF observée ces 10 dernières années se situe, autour de 20 000 ha (19 104 ha entre 2010 et 2019 selon les données de l'observatoire national de l'artificialisation ; 19 800 ha entre 2008 et 2018 selon les données Cartographie de la consommation foncière produites par l'établissement public foncier (EPF) Normandie).

Au sein du territoire régional, les écarts vont de 1 à 8 entre les territoires les moins consommateurs et les territoires qui ont consommé le plus d'ENAF sur la période 2008-2018 (données Cartographie de la consommation foncière produites par l'EPF Normandie). D'après les données remontées par les territoires, la consommation d'ENAF annuelle sur la période passée (période d'analyse variable d'un SCoT à l'autre) varie entre 29 ha/an et 169 ha/an.

Dans un objectif de sobriété foncière, tous les territoires couverts par un SCoT ont réduit leur consommation d'ENAF au cours de la dernière décennie. Entre 1999 et 2008, la Normandie

consommait en moyenne 2 600 ha par an, contre 1 900 ha/an en moyenne entre 2009 et 2018 (soit une diminution de 26 %) (données Cartographie de la consommation foncière produites par l'EPF Normandie).

Consommation future

Un certain nombre de SCoT affichent déjà des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF ambitieux pour la (les) prochaine(s) décennie(s). Au moins 7 SCoT (parmi les 19 SCoT ayant fait remonter leurs données) affichent un objectif de réduction supérieur à -50 % d'ici 2030 à 2040.

Ces objectifs de réduction inscrits dans leurs documents de planification (dont certains sont approuvés depuis plusieurs années) varient fortement : de -20 % à -68 % sur 20 ans, correspondant à des enveloppes moyennes de consommation d'ENAF également très variables d'un SCoT à l'autre (de 10 ha/an à 94 ha/an).

Il est à noter également que sur 32 SCoT normands, au moins 13 sont, ou vont entrer prochainement, en révision, et 3 sont en cours d'élaboration. Aussi, 12 EPCI ne sont à ce jour pas couverts par un SCoT. Les objectifs de réduction de la consommation d'ENAF sont donc amenés à être définis ou redéfinis sur une large part du territoire régional dans les prochaines années.

GRAND EST



Le Grand Est compte 37 SCoT dont 29 applicables. Une moitié est en cours de définition de son projet de territoire et de son niveau d'ambition en matière de consommation foncière (en élaboration ou en révision).

23 SCoT ont répondu à un questionnaire diffusé à l'automne 2021 dans le cadre de la Conférence des SCoT. Il ressort de ces retours de terrain, que les SCoT sont engagés dans une réduction de la consommation foncière, de 40% en moyenne jusqu'à 67% (6 SCoT affichent des objectifs supérieurs à 50% de réduction). Ces objectifs sont généralement territorialisés à l'échelle des EPCI. Ils sont à nuancer au regard des périodes de références variables et outils d'observation retenus.

Par exemple, pour l'un des SCoT l'effort affiché de réduction est de 67%, l'ambition est forte et envisageable par rapport au passé qui a vu la réalisation de projets d'envergure mais ponctuels (Center Parcs, extension ZA commerciales, création LGV). Toutefois, vu l'affichage des besoins, cette ambition chute à environ 30% de réduction si on se réfère à la période de référence de la loi.

Deux autres réalités sont observées. En effet, le pourcentage de réduction de consommation de foncier cache des situations très variables en termes de volumes d'hectares, ramenés à une population totale ou à un nombre de communes. Il gomme parfois aussi l'efficacité de la consommation locale : « pour quoi » on consomme, la pression démographique ou économique et l'enjeu de l'acceptation sociale. Enfin, le caractère ponctuel, non reconduit par périodes de 10 années, de certains projets et l'ouverture par la loi à la prise en compte de l'ensemble des motifs de consommation, y compris les équipements, les infrastructures ou les énergies renouvelables, empêchent certains territoires d'afficher des ambitions fortes.

Il est à noter que les scénarios démographiques médians et hauts (1/3) sont retenus dans quasi tous les SCoT en vigueur, alors que la moitié présente une croissance démographique négative ou nulle.

Enfin, des territoires présentent, en termes de données, un caractère vertueux lié à une dynamique faible là où des territoires paraissent moins vertueux alors que des efforts conséquents sont engagés. En conclusion, le chiffre ne suffit pas. Il est l'une des composantes de la réflexion mais doit être interprété, contextualisé et accompagné d'éléments qualitatifs – objet de la poursuite des travaux de la Conférence des SCoT Grand Est, qui devra permettre une équité de traitement sur ce point et un regard sur les gisements à mobiliser, au-delà des besoins.

BOURGOGNE FRANCHE-COMTE



Entre 2009 et 2010, 1566 hectares ont été consommés à l'échelle de la région Bourgogne-Franche-Comté selon les données de l'observatoire national de l'artificialisation. Entre 2009 et 2019, cette consommation a globalement été réduite de 30 % à l'échelle régionale. Elle a été diminuée de 35 % sur les territoires qui disposaient d'un SCoT à cette date. Elle a progressé de 5 % en dehors des périmètres de SCoT. 9 SCoT sur 10 ont réduit leur consommation de foncier au cours de cette période. 60 % d'entre eux ont réduit cette consommation au-delà de la moyenne régionale. Seuls deux périmètres de SCoT à l'échelle de la région, connaissent une croissance de leur consommation au cours de la période considérée.

Sur les territoires, à partir des outils élaborés à leur échelle, les SCoT ont mesuré une consommation de 10 300 ha soit en moyenne un millier d'hectares par an. Il convient de rappeler que la région n'est pas entièrement couverte par des périmètres de SCoT et que cette mesure ne couvre qu'une partie de la réalité de la consommation foncière de la région. La quasi-totalité des SCoT déjà approuvés fixent, autour de 2030, des objectifs de réduction de consommation d'ENAF égales ou supérieures à 50 %.

PAYS DE LA LOIRE



Faute d'observatoire plus précis généralisé à l'échelle régionale, le travail d'analyse de la consommation d'ENAF réalisé dans le cadre de la Conférence des SCoT s'est fait sur la base des fichiers fonciers du CEREMA. Bien que ces données soient imparfaites et qu'il n'est pas possible pour les territoires de SCoT de disposer d'une cartographie, les grandes tendances issues de leur analyse sont crédibles.

Sur les 10 dernières années (2010-2020), la trajectoire de consommation d'ENAF à l'échelle des Pays de la Loire est à la baisse d'environ 30 % pour s'établir autour de 21 690 hectares (source : fichiers fonciers CEREMA). Sur la même période, la Région se caractérise par une forte dynamique démographique et de création d'emplois (respectivement 10 % et 18 % de la croissance nationale sur 2008/2018).

En isolant les 5 dernières années de cette période (2015-2020), la baisse est encore plus marquée. Avec -35%, il s'agit de la plus forte baisse des régions métropolitaines. Il y a évidemment de fortes disparités entre les territoires de SCoT de la région liées à des dynamiques très différentes. Les territoires

ruraux sont moins consommateurs mais peu denses, la métropole de Nantes - Saint-Nazaire et le littoral Atlantique sont marqués par une forte pression immobilière qui les encourage à l'efficacité foncière, tout comme les agglomérations attractives d'Angers et du Mans. Les territoires métropolitains et littoraux ont des besoins fonciers importants, aussi bien en résiden-

tiel qu'en économie. D'autres territoires sont davantage concernés par une consommation d'espace pour les activités économiques et industrielles (Choletais, Nord Vendée, département de la Mayenne). Il est à noter que, d'une manière générale, tous les territoires ont fait des efforts de réduction de la consommation du foncier, mais à des niveaux d'intensité variés.

SUR LE TERRAIN

SCoT Loire Angers



Méthode

Le SCoT Loire Angers est en cours de révision suite à une extension notable de son périmètre en 2017. Le document qui sera approuvé (2024) intégrera les évolutions réglementaires récentes issues notamment des lois ELAN et Climat et Résilience.

Historiquement, le Pôle Métropolitain Loire Angers (PMLA) dispose d'un outil de suivi de la consommation d'ENAF fiable et précis. Cette OCSGE (occupation du sol à grande échelle) se rapproche du futur outil qui sera à disposition des territoires au niveau national. Les données sont fondées sur de la photo-interprétation assistée par ordinateur à partir d'images satellites, voire d'ortho-photos.

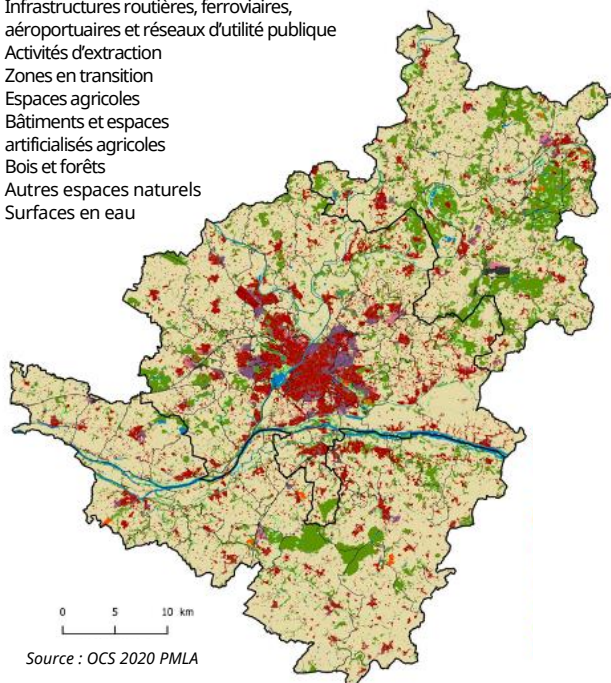
Elles sont regroupées en nomenclature de 10 classes :

1. Habitat et équipements ;
2. Zones d'activités économiques et commerciales
3. Infrastructures de transport et réseau d'utilité publique
4. Activités d'extraction
5. Zones en transition (chantiers)
6. Espaces agricoles
7. Bâtiments et espaces artificialisés agricoles
8. Bois et forêts
9. Autres espaces naturels
10. Surfaces en eau.

Espaces naturels
agricoles et
forestiers (ENAF)
(bâtiments et espaces
artificialisés agricoles
comptés dans les
espaces agricoles).

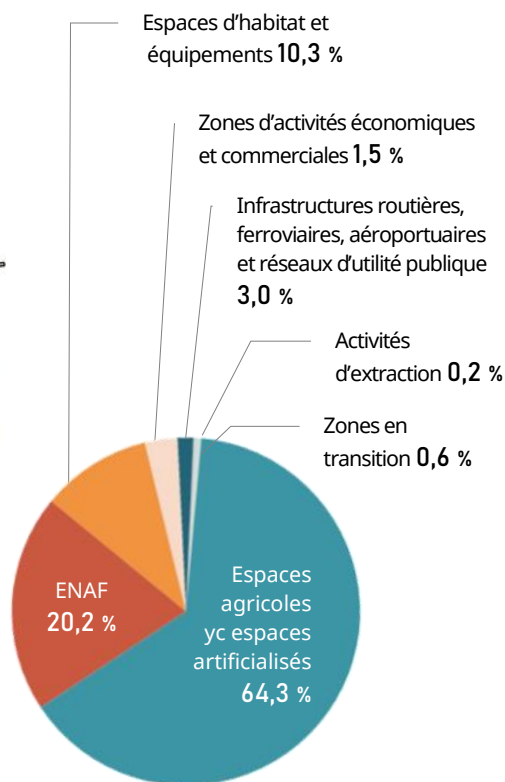
Type d'occupation du sol :

- Zones d'habitat et équipements
- Zones d'activités économiques et commerciales
- Infrastructures routières, ferroviaires, aéroportuaires et réseaux d'utilité publique
- Activités d'extraction
- Zones en transition
- Espaces agricoles
- Bâtiments et espaces artificialisés agricoles
- Bois et forêts
- Autres espaces naturels
- Surfaces en eau



Le territoire dispose des millésimes 2008, 2016 et 2020 permettant une analyse proche des 10 ans (2008-2020) prévus par la Loi ainsi qu'une qualification de la toute dernière période (2016-2020).

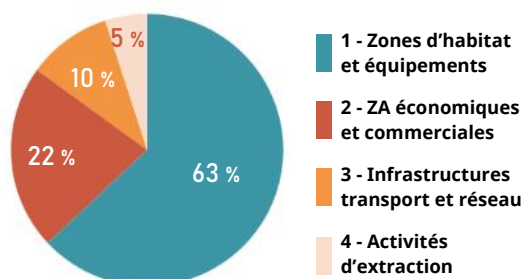
Le territoire est constitué à 85% d'ENAF et 15% d'espaces urbanisés. La consommation d'ENAF s'établit à 1371 ha, soit 114 ha/an entre 2008 et 2020, dont plus de 60% pour le résidentiel/équipements. Ces 1 371 ha représentent 0,65% du territoire ; ce chiffre pourrait être l'indicateur du bilan d'artificialisation demandé par la loi.



Occupation du sol 2020 (source AURA)

Consommation d'ENAF - 2008/2020

Pôle métropolitain Loire Angers



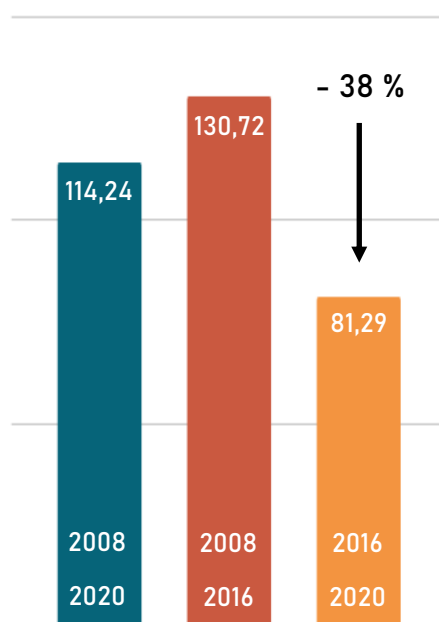
Etant précisé que les activités d'extraction sont aujourd'hui comptées en consommation d'ENAF (6,2 ha par an entre 2008 et 2020). Dans la nomenclature applicable en 2031, elles sont considérées comme non artificialisées. De même, la consommation d'ENAF par les bâtiments agricoles (14 ha par an entre 2008 et 2020) n'est pas comptabilisée aujourd'hui dans l'observatoire national des ENAF mais l'est dans la nomenclature de l'artificialisation pour la période 2031/2050. Il est à noter que la consommation d'ENAF par les bâtiments agricoles a considérablement augmenté ces dernières années, en passant de 9 ha/an pour la période 2008-2016 à 22 ha/an pour 2026-2020.

En termes de flux, la consommation d'ENAF ralentit nettement sur la dernière période (2016-2020) en comparaison de la première (2008-2016) : presque -40%.

Il s'agit de l'accélération de la baisse de l'ordre de 30% constatée depuis le début des années 2000, malgré une dynamique démographique et économique importante.

« Cohabitation » avec les fichiers fonciers

L'intégration de la trajectoire -50% de consommation d'ENAF pour les 10 prochaines années dans le SRADDET se fera sur la base des fichiers fonciers. La donnée étant moins fiable que celle de son OCSGE, le PMLA a décidé de tenir une double comptabilité jusqu'au passage au référentiel artificialisation en 2031 : celle de son OCSGE et celle des fichiers fonciers pour justifier de la compatibilité du SCoT avec le SRADDET. Sur le territoire du PMLA, l'écart entre la consommation d'ENAF constatée par l'OCSGE et celle issue des fichiers fonciers est d'environ 30% : entre 2010 et 2020, 114 ha/an pour l'OCSGE contre 147 ha/an pour les fichiers fonciers. Il est à noter que cet écart est plus important en milieu rural.



Pôle métropolitain Loire Angers

2 COMPRENDRE POUR AGIR

Urgences planétaires, urgences locales

Si les données démontrent que les territoires ont déjà fait des **efforts conséquents** pour réduire leur consommation foncière ces dix dernières années (**-30% environ à l'échelle nationale**), elles mettent aussi en exergue un **modèle d'aménagement à bout de souffle**.

C'est dans ce contexte et dans l'objectif d'endiguer la consommation du sol support de toute vie sur terre, que la loi Climat et Résilience est intervenue au creux de l'été 2021. Ce texte, qui s'inscrit dans le prolongement d'autres dispositifs nationaux ou européens, porte en lui sa propre urgence pour les territoires. En effet, **depuis le 22 août 2021, tout le foncier consommé entre dans l'objectif de division par deux des ENAF**. Dans les faits, la nouvelle trajectoire du territoire a démarré à cette date. Tous les ENAF consommés à partir de cette date seront déduits de l'enveloppe de foncier disponible jusqu'à 2031. Les élus font ainsi face en réalité à deux urgences, celle liée aux transitions et celle du pilotage des coups partis dans le cadre des documents d'urbanisme en cours. Cette urgence est d'autant plus vive que selon la méthode du CEREMA, des ENAF sont comptés jusqu'à l'intérieur de l'enveloppe urbaine.

L'équation ZAN à résoudre : l'impact de la loi Climat et Résilience

Contexte

Les territoires ne partent pas d'une « **feuille blanche** » : sans qu'aucun objectif national chiffré ne leur ait été fixé, les collectivités ont réduit leur **consommation du foncier** ces dernières années. La reconnaissance du **chemin déjà réalisé et parcouru** par les territoires permettra aux élus de continuer à travailler et progresser encore davantage sur la question du foncier.

L'objectif national fixé par le **cadre législatif et juridique, n'a jamais été aussi ambitieux** qu'aujourd'hui, alors que **la pensée** sur le foncier en France a fortement évolué ces dernières années. Il ne faut pas juger du niveau de résultat de ces vingt dernières années en regardant les nouveaux objectifs fixés par la loi Climat et Résilience : il ne peut pas être reproché aux territoires de ne pas être dans une trajectoire de moins 50 % ces dix dernières années comme prévu par la nouvelle loi. D'autant plus que les données disponibles ne concernent que les dix dernières années, or on constate que

certains territoires ont réduit de manière beaucoup plus importante leur trajectoire sur des périodes plus longues, comme le montre l'exemple de la Réunion (525 ha/an consommés en 97/2008 puis 210 ha/an en 2008/19).

Constat

Le cumul des **défis**, des **transitions** et des **adaptations** du territoire (vieillesse, desserrement des ménages, mutation du commerce, enjeux de réindustrialisation, souveraineté alimentaire, changement climatique, préservation de l'eau et de la biodiversité, etc.) crée les conditions d'une **véritable révolution de l'aménagement du territoire**, accélérée par la loi Climat et Résilience.

L'objectif du ZAN intervient donc à un **moment charnière** de l'aménagement du territoire, à la croisée des enjeux climatiques, économiques, sociaux, et bien d'autres encore. Dès lors, pour atteindre les objectifs de la loi Climat et Résilience dans un délai extrêmement court, il est impossible de **reproduire les logiques d'aménagement** de ces soixante dernières années.

Le contexte couplé à cette **contrainte législative** obligent donc à **repenser rapidement nos modèles d'aménagement** des territoires. Pour cela, il est nécessaire de **redéfinir les récits d'aménagement** pour construire le chemin à emprunter pour s'assurer, à la fois d'un travail renforcé sur la sobriété foncière, et de l'intégration d'une nouvelle notion, encore mal appréhendée techniquement et politiquement : la **question de l'artificialisation**.

Tous les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, cartes communales) vont être modifiés en France d'ici **2027**.

Ces procédures doivent devenir des opportunités pour les élus de transformer cette obligation législative en opportunité politique et stratégique.

Les défis auxquels les élus sont confrontés nécessitent une **prise de hauteur** et une **interrogation** sur les stratégies territoriales qu'ils portent aujourd'hui.

- ➔ Le projet déjà défini permet-il de relever les défis actuels et d'amorcer le changement de trajectoire du territoire ?
- ➔ Comment concilier développement et sobriété ?
- ➔ Les leviers de l'attractivité des territoires seront-ils les mêmes, demain ?

Autant de questions qui interrogeront et impacteront les futurs modèles d'aménagement.

Par ailleurs, la mise en oeuvre de la loi Climat et Résilience risque d'accroître, encore un peu plus, le phénomène de **raréfaction du foncier urbanisable** disponible, entraînant un **arbitrage entre politiques publiques** pour choisir les priorités de consommation du foncier demain en identifiant les espaces de renaturation possibles pour arriver à terme à « zéro artificialisation nette ».

Les élus devront aussi bien revoir la **hiérarchie des sujets de consommation**, tout en portant une attention particulière à l'équilibre économique des opérations et du projet de territoire dans son ensemble.

Le foncier va ainsi devenir le « **nerf de la guerre** » du pilotage politique pour réaliser les nouveaux projets stratégiques dans tous les territoires, que ce soit par rapport à la transition énergétique, la réponse aux besoins en logements, la réindustrialisation, la mutation du commerce, le changement climatique, le vieillissement de la population, les besoins en équipements, etc.

Pour concilier développement et sobriété, les collectivités devront nécessairement se **repositionner et négocier les projets politiques des territoires de manière coordonnée, dans le cadre de leur SCoT, et les décliner localement à l'échelle des PLU(i).**

Dès lors, il sera nécessaire de dépasser la simple analyse chiffrée de la consommation foncière (dont il a déjà été précisé les biais existants dans toutes les données disponibles aujourd'hui), et de renforcer l'**approche qualitative de l'aménagement** pour appréhender ces nouveaux modèles.

Finalement, ce moment de révolution d'aménagement ne doit pas opposer les territoires entre eux, mais plutôt travailler sur leur **interdépendance** pour engendrer une nouvelle forme de **solidarité interterritoriale**.

Comment **accompagner** les élus et les acteurs de l'aménagement dans ce changement ?

Comment **gérer les coups partis** ou engagements politiques antérieurs alors que les documents de planification et d'urbanisme ne seront adaptés qu'en 2026-2027 ? Quels éléments de **méthode et de pilotage** pour gérer l'existant ?

Quelles sont les **bonnes questions à se poser** pour repositionner son projet de territoire face à ces enjeux ?

Comment s'appuyer sur la réalité des **différences territoriales** qui existent aujourd'hui en France (métropolitains, péri-urbains, ruraux, en déprise, tendu, etc.) ?

Comment **croiser les différentes données** pour vérifier qu'un territoire est dans la bonne trajectoire pour l'avenir ?

Comment **adapter le projet politique du SCoT** pour qu'il intègre bien les différents défis et permette le changement de trajectoire du territoire ?

Le **projet politique territorial** est-il bien **partagé** à toutes les échelles du bloc local ? Avec tous les acteurs et notamment les services de l'État ?

Comment **dialoguer et faire participer les citoyens** dont les modes de vie vont être impactés ?

Nous avons vu à quel point la question de la consommation de l'espace telle qu'elle est désormais traitée par la Loi Climat et Résilience marque à la fois une accélération et une rupture dans sa prise en charge par les stratégies territoriales, dans un contexte plus large de révolution d'aménagement du territoire. En effet, cette nouvelle donne sur l'artificialisation ne saurait masquer la multiplicité des sujets et enjeux à articuler dans un projet de territoire. Le ZAN est une des réponses aux défis que nous posent l'atteinte de multiples limites planétaires. Cette approche en faveur de nouvelles sobriétés et à la conduite de nos transitions (* cf. PlanèteSCoT n°9) ne saurait se limiter à la question foncière.



C'est là tout l'enjeu d'une saisine de ces questions clefs par le bloc local, c'est là l'occasion de **fonder de nouveaux modèles pour de nouvelles trajectoires**. C'est ici que réside l'opportunité de remettre l'aménagement au cœur d'un **récit pour l'avenir des territoires**. Un récit qui raconte aux **acteurs** et aux **citoyens** le projet politique à construire, le chemin à parcourir pour répondre aux nouveaux défis.

DEFINITIONS

Résilience

Capacité de retour à la normale caractérisée soit par l'état antérieur à la crise, soit par un état d'équilibre différent de l'état initial. Un territoire et/ou une ville dit « **résilient** » est capable d'anticiper, de réagir, de se reconstruire ou encore de s'adapter à ces diverses perturbations qu'elles soient lentes ou brutales.

Sources : *Les risques*. S. Beucher, M. Reghezza. 2004

Changement de trajectoire

Réorientation des politiques publiques pour permettre à un territoire d'anticiper et de s'adapter aux défis des transitions.

Transition(s)

« Les transitions sont le moyen de questionner le sens et la manière dont on construit un projet de territoire ». L'étymologie du terme transition vient du latin *transition* (« passage, transition ») et *transire* (« aller au-delà »).

Il existe **sept transitions différentes** :

- transition **démographique**
- transition **mobilitaire**
- transition **numérique**
- transition **démocratique**
- transition **alimentaire**
- transition **énergétique**
- transition **écologique**

Les transitions appellent à **l'action et l'expérimentation** (R. Hopkins). Elles sont **l'opportunité** pour un territoire **d'inventer une nouvelle feuille de route collective** et une **nouvelle manière d'élaborer**, et de ne plus être poussée par des politiques de rangs supérieures.

Source : *Planète SCoT n°9* - 2019

Constats mondiaux, désordres locaux : l'urgence d'agir !

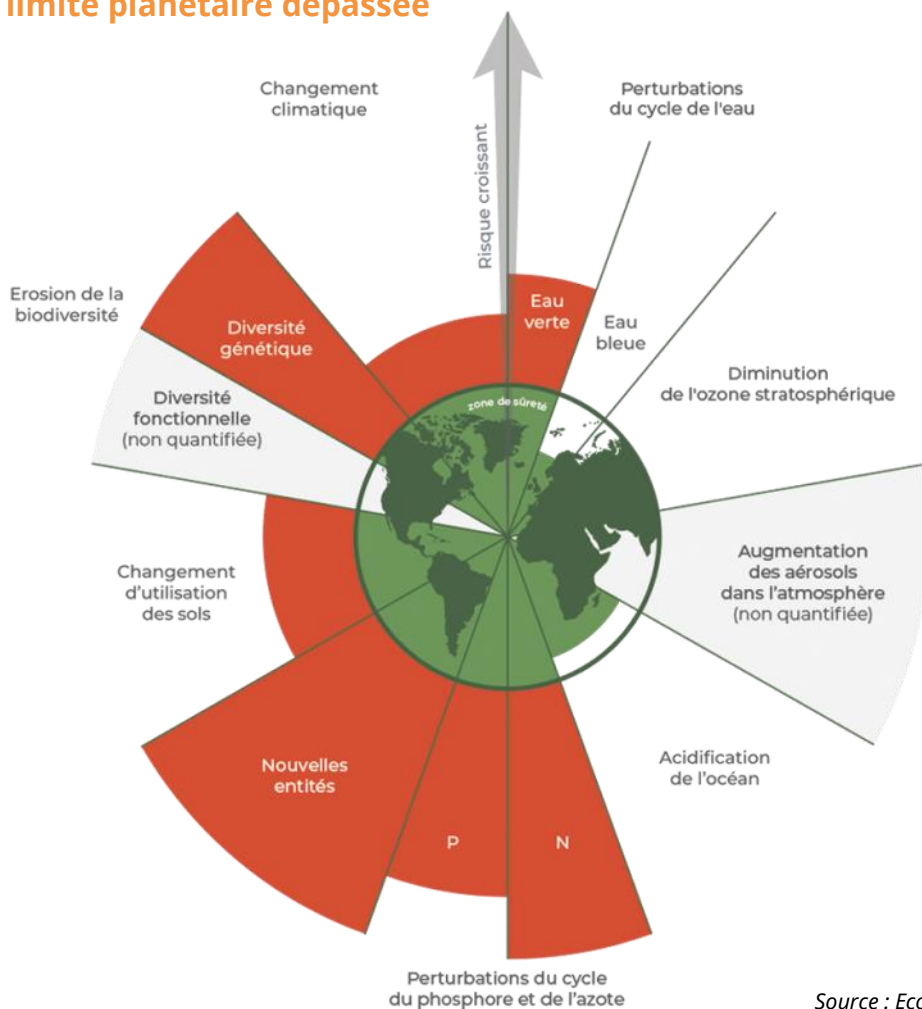
Face aux limites planétaires

28 ans, 10 000 jours, soit un peu plus de 4 mandats locaux nous séparent de l'année 2050 qui scellera la capacité de

la communauté internationale à avoir tenu ses engagements à endiguer le dérèglement climatique et à se réinscrire dans les limites planétaires.

4 mandats cela peut paraître loin, pourtant c'est bien l'horizon auquel se projettent d'ores et déjà les SCoT en cours d'élaboration ou de révision. 2050, vue de 2022, cela peut sembler

6^e limite planétaire dépassée



Source : Ecotree / Wang-Erlandsson et al. (2022) / Stockholm Resilience Center

une éternité mais l'inertie et la lenteur des changements de trajectoire territoriale sont bien connues.

Les délais sont en réalité extrêmement courts et les jours déjà comptés. Cela va prendre du temps de changer ? Raison de plus pour commencer maintenant. D'ailleurs le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'évolution du Climat (GIEC) ne vient-il pas de tirer une fois encore la sonnette d'alarme en indiquant que si la courbe des émissions ne s'inverse pas rapidement les objectifs que les États se sont fixés ne seront pas atteints ?

Face au changement climatique en cours et aux limites planétaires déjà atteintes, il semble que la responsabilité doive, plus que jamais, être érigée comme un principe fondateur de l'action publique locale. Maintenir le réchauffement climatique en deçà de 2°C nécessite une mobilisation générale : c'est donc maintenant qu'il faut renverser les modèles et ce, à toutes les échelles.

Face aux enjeux locaux

Les limites planétaires sont déjà une réalité tangible. La communauté scientifique évoque aujourd'hui une « sixième extinction » de la biodiversité, malgré les actions entreprises pour enrayer ce déclin, en France et dans le monde. D'ores et déjà le dérèglement climatique se manifeste sur nos territoires, sachant que les causes du déclin de la biodiversité et celles du dérèglement climatique sont souvent liées, voire identiques.

— LE — SAVIEZ — VOUS ?

Cela se passe ici !

Manifestation concrète du passage
du changement aux risques
climatiques sur nos territoires

- des niveaux de sécheresse jamais connus au printemps
- un risque d'incendie accru dans des massifs forestiers de plus en plus septentrionaux : 40 % des communes vont être concernées par des risques d'incendie demain
- un trait de côte dont le recul s'accélère
- des gelées de plus en plus tardives qui compromettent les récoltes
- des épisodes caniculaires de plus en plus fréquents
- perte de rendement agricole
- des risques de glissements de terrains et d'inondations aux impacts catastrophiques
- des épisodes pandémiques
- fréquence et intensité des crises
- changement de nos paysages, alors que la France est la première destination touristique

...

SUR LE TERRAIN

Quelques phénomènes locaux exacerbés par le dérèglement climatique

Seine-Maritime (76)

L'effondrement des falaises d'Étretat - Par quatre fois entre déc. 2021 et janv. 2022, des pans entiers des falaises mythiques d'Étretat se sont effondrés. Des éboulements de plus en plus fréquents dus à la montée des eaux induite par le changement climatique. (source : S. Costa, professeur à l'université de Caen)

Eure (27)

100 000 personnes exposées aux risques d'inondation - Le changement climatique a produit une augmentation des épisodes de sécheresse et d'orages. Les 100 000 hab. de l'agglomération d'Évreux sont, d'après les autorités, « très exposés aux risques d'inondation » à la suite d'une crue de l'Îton, la rivière qui traverse la ville. Depuis 1983, plus des 2/3 des arrêtés de catastrophes naturelles dans l'Eure concernent désormais un événement incluant une inondation. (source : eure.gouv.fr)

Indre (36)

2500 km de rivières à sec ou en rupture de débit - Lors de la canicule de 2019, 2 500 km de rivières ont été à sec ou en rupture de débit. La truite Fario a ainsi quasiment disparu de l'Indre, un scénario prévu pour 2050. (source : Association Indre Nature)

Tarn-et-Garonne (82)

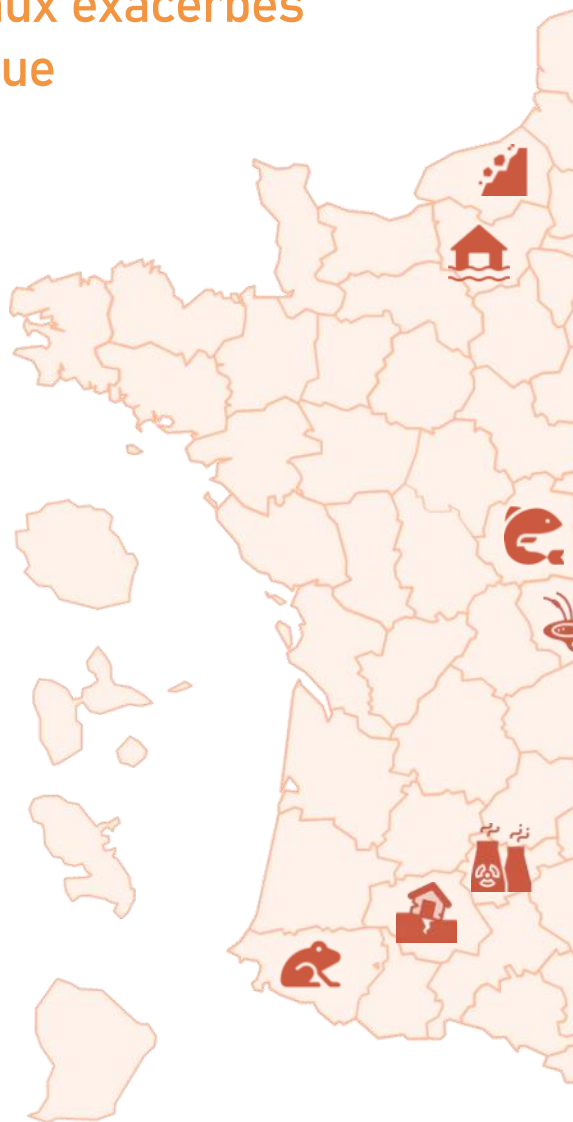
Les centrales nucléaires en situation de pénurie - En 2019 et 2020, la centrale nucléaire de Golfech a été mise à l'arrêt deux fois pour cause de canicule. Le site prélève l'eau de la Garonne pour refroidir ses réacteurs avant de la rejeter, mais sans dépasser une certaine température pour limiter les impacts néfastes sur l'environnement aquatique. (source : EDF)

Pyrénées-Atlantiques (64)

La grenouille des Pyrénées en danger d'extinction - Sentinelle du changement climatique, la grenouille des Pyrénées est en voie de disparition. La rapidité des changements climatiques empêche cette espèce endémique de s'adapter à son environnement. (source : E. Sourp - Parc National des Pyrénées)

Gers (32)

Les habitations s'affaissent - 90 % du Gers est exposé aux mouvements de sol provoqués par les épisodes de sécheresse. Amplifiés par le chaos climatique, ils provoquent chaque année des centaines de millions d'euros de dégâts importants sur les habitations. En France, 4 millions de maisons sont potentiellement très exposées. (source : gers.gouv.fr)





Vaucluse (84)

La raréfaction de l'eau - Les températures moyennes ont augmenté de 0,4° sur les 7 dernières années. Les volumes d'eau utilisés par l'agriculture ont dû être divisés par 15 pour économiser la ressource en eau qui se raréfie à grande vitesse. (Source: Compagnie Nationale du Rhône)

Vosges (88)

La disparition des sapins des Vosges - Avec l'augmentation des températures, les légendaires sapins des Vosges jaunissent avant de dépérir. Pour pallier le désastre, les scientifiques étudient de près l'implantation dans le département de Cèdres de l'Atlas, des résineux originaires d'Afrique du Nord. (Source : B. Musch : ONF)

Haut-Rhin (68)

Une commune sur trois en vigilance à crues - Le département a été particulièrement touché par les débordements du Rhin en juillet 2021. Une commune sur trois y est exposée à des crues régulières. Avec la fonte de plus en plus rapide et accentuée des neiges alpines, le Rhin a cet été-là atteint un débit quatre fois plus élevé que son débit moyen habituel. (source : P. Ackerer, directeur de recherche au CNRS)

Creuse (23)

La disparition des étangs - En juillet 2019, l'étang des Landes est devenu le symbole du réchauffement planétaire en Creuse. Après un mois de sécheresse, l'eau ne recouvrait plus que 15 ha du lac sur les cent d'origine, un tiers des rivières du département ayant été à sec. Les autorités creusoises ont dû interdire cet été-là de remplir les piscines, de laver les voitures ou d'arroser les pelouses. (source : Réserve naturelle Nationale de l'étang des Landes)

Savoie (73)

35 nouveaux lacs nés de la fonte des glaces - En Savoie, trente-cinq nouveaux lacs sont apparus ces quarante dernières années. Ces plans d'eau en altitude, qui se formaient autrefois sur des siècles, apparaissent désormais en quelques dizaines d'années : un phénomène symptomatique de la fonte brutale des glaciers alpins, d'après les scientifiques. (source : "Les lacs de Savoie : du Bourget aux lacs nouveau-nés")

Drôme (26)

Ça gèlera tous les ans aux portes de la Provence - Les problèmes de l'arboriculture et de la viticulture - La Drôme a été fortement touchée par les épisodes de gel au mois d'avril 2021. Les vignerons de Crozes-Hermitage ont perdu entre 20 % et la moitié de leur production. À Grane, 80 % à 100 % de la production totale en arboriculture a été perdue. (Bernard Habauzit - Chambre d'agriculture)

3 CHOISIR POUR NE PAS SUBIR

La nécessité d'engager la révolution locale de l'aménagement des territoires

Face aux nombreux défis que les élus ont à relever et une contrainte législative ambitieuse et rapide de la loi Climat et Résilience, il semble désormais nécessaire **d'aller plus loin, de réinterroger les modèles d'aujourd'hui pour repenser la manière d'(a)ménager, de construire, d'habiter et de produire dans les territoires.**

ZEN et ZAN deux objectifs, un horizon

La stratégie nationale Bas Carbone et la Loi Climat et Résilience fixent les objectifs vers lesquels tous les territoires doivent converger à l'horizon 2050.

C'est ce qu'on appelle ici le double 0 : Zéro Émission Nette de Carbone et Zéro Artificialisation Nette, tout en ayant conscience que formuler un horizon par le chiffre nul est ni vendeur, ni mobilisateur.

Par ailleurs, la poursuite de chacun de ces objectifs ne va pas sans la création de potentiels conflits entre eux, qui nécessiteront des arbitrages politiques et une hiérarchisation des enjeux en fonction de la réalité des territoires.

Il y a lieu de mesurer la hauteur de la marche permettant d'atteindre cet horizon. Les chiffres qui suivent concernent l'ensemble du territoire nationale et illustre concrètement l'ampleur des changements à opérer :

Atteindre le Zéro Artificialisation Nette

L'optimisation du foncier concerne toutes les politiques publiques : transitions énergétiques, activités économiques, équipements, habitat, infrastructures, etc.

Même si l'habitat génère plus de 50 % de l'artificialisation (source CEREMA) et que les chiffres ci-dessous se concentrent sur la question résidentielle, il ne faut pas porter l'ambition en termes de sobriété foncière sur le seul développement résidentiel.

- Diviser par deux de la consommation foncière réelle d'ici à 2031 (par rapport aux 10 années écoulées)
- Baisser la vacance de 2 % au niveau national (source CGDD) (en traitant en même temps les 4,8 millions de logements en étiquette énergétique F et G pour pouvoir continuer à les louer d'ici 2028)
- Renaturer 75 000 ha environ entre 2031 et 2050 (source CGDD)
- Garantir un taux de renouvellement urbain minimum de 43 % (source France Stratégie)
- Atteindre une densité moyenne de l'ordre de 40 logements à l'hectare (source CGDD)

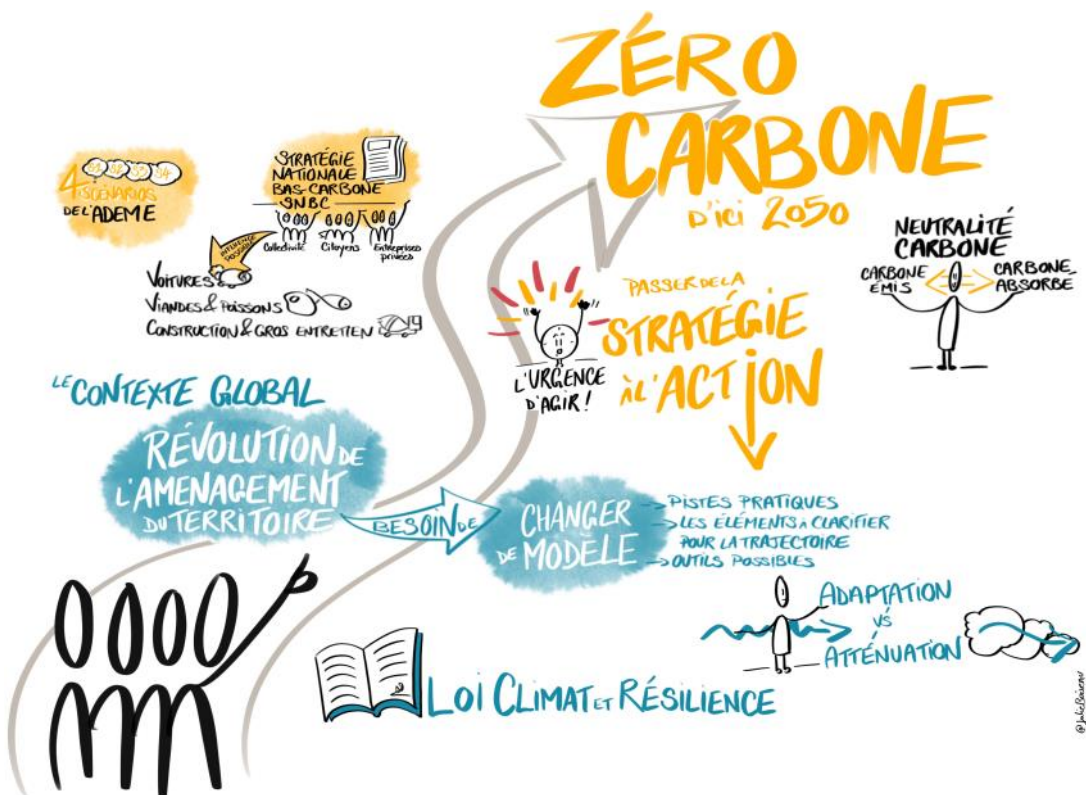


Atteindre le Zéro Émission Nette

- Porter la part d'énergie renouvelable à 40 % d'ici 2030 (contre 20 % actuellement) en installant notamment 60 000 ha de photovoltaïque au sol, et en portant la part de l'éolien à 23% de la production d'électricité (Source : stratégie bas carbone de la France)
- Décarboner les transports, par exemple en réduisant les kilomètres parcourus par personne ($\frac{1}{3}$ par ex., voir scénarios de l'ADEME) et en augmentant la part des trajets à pied ou à vélo (par ex. 50 %, voir scénarios de l'ADEME)
- Augmenter la part de l'agriculture bio (par ex. 70 %, voir scénarios de l'ADEME) et diviser la consommation de viande (par ex. par 3, voir scénarios de l'ADEME)

- Augmenter les puits de carbone permettant de capter et stocker géologiquement le CO₂, par exemple en plantant 50 millions d'arbres (Source : ministère de l'agriculture)
- Diminuer le carbone lié aux importations, qui représentent aujourd'hui 50% des émissions

Ces chiffres donnent le tournis d'autant que nous savons que d'ici à 2045, la France devrait atteindre son **pic démographique** avec 69,5 millions d'habitants soit + 2 millions par rapport à aujourd'hui (source : scénario médian de l'INSEE, ne tenant pas compte d'un bouleversement des migrations internationales, notamment des 216 millions de réfugiés climatiques potentiels estimés par la Banque Mondiale et des pans entiers de notre chaîne de valeurs (commerce, alimentaire, logistique, industrie, production immobilière, etc.) devant engager de profondes mutations).



Feuille de route pour de nouvelles trajectoires locales

Face à la gravité du diagnostic, la sévérité des impacts, le vertige des chiffres et des injonctions, il peut être tentant de céder à la paralysie ou au déni. Tel n'est pas le parti pris de la Fédération des SCoT qui considère au contraire que l'urgence du contexte invite à **inventer des trajectoires territoriales** certes sobres, mais également **mobilisatrices et heureuses** et que c'est même là une opportunité pour redonner ses lettres de noblesse à la planification et plus largement aux mandats locaux.

Le risque de projets territoriaux arithmétiques

Face à l'urgence à agir et aux engagements internationaux, le système de contraintes se resserre autour de l'aménagement du territoire et par conséquent autour des élus du bloc local. Les schémas, lois et dispositifs nationaux tendent à être de plus en plus précis quant aux objectifs à atteindre, sans parler des crises géopolitiques qui peuvent brusquement changer la donne.

À cette profusion s'ajoute la tentation pour l'État de « gouverner à distance » et de faire du chiffre, ainsi que de son respect, le baromètre de la pertinence des stratégies locales. **Le risque est grand que les projets de territoire se réduisent à des coefficients et à des**

divisions. Ce faisant, cette politique du chiffre neutralise la capacité du local à définir sa propre trajectoire, comme si l'arithmétique était susceptible de remplacer le projet politique.

L'urgence de prendre l'initiative de nouvelles trajectoires positives et mobilisatrices pour nos territoires

Face à ce risque de territoires sous monitoring des objectifs nationaux, sans distinction des **spécificités territoriales**, le bloc local se doit d'être en responsabilité. Il ne s'agit pas d'être dans le déni ou de chercher à contourner les changements profonds à engager. Au contraire, il y a lieu de revisiter le projet politique à la lumière des nouveaux enjeux, de se re-questionner sur sa posture et ses pratiques. Il ne s'agit au fond rien de moins que de **remettre la vision politique au cœur de l'aménagement local en édifiant de nouvelles stratégies** qui, sans dévier de l'horizon commun à 2050, permettent à chacun de formuler sa vision et de piloter sa propre trajectoire.



La loi Climat et Résilience demande aux élus du bloc local de travailler, en plus d'apporter des réponses aux défis des transitions, sur une accélération de

la gestion économe du foncier et d'intégrer une nouvelle notion : la lutte contre l'artificialisation. Les élus devront donc très vite monter une marche très haute et ambitieuse de réduction de consommation du foncier, dans un calendrier très court. Le foncier disponible sera divisé par deux dans les 10 ans qui viennent par rapport aux 10 ans précédents. La consommation du foncier avait déjà baissé de 30 % environ dans la dernière décennie.

Cette nouvelle notion de lutte contre l'artificialisation des sols nous fera passer d'une vision de l'aménagement et de l'urbanisme en deux dimensions à une version en trois dimensions, en abordant également les questions de fonctionnalités et de vitalité des sols.



Pour répondre aux défis des transitions et s'inscrire dans les objectifs ambitieux de la loi Climat et Résilience, il faut prendre le temps **d'interroger sa stratégie territoriale**.

Tous les documents régionaux (en 2024), de planification (SCoT en 2026) et d'urbanisme (PLU et cartes communales en 2027) devront être révisés. Il s'agira de mettre à profit cette obligation législative pour **vérifier que le**

projet politique territorial permet bien de relever les défis d'avenir, que le document de planification réuni les conditions d'un changement de trajectoire du territoire pour l'adapter au changement climatique, au vieillissement de la population, à la mutation du commerce, aux enjeux alimentaires, de réindustrialisation, aux enjeux de préservation de la biodiversité, etc. Ce temps de révision du projet stratégique doit également être l'occasion de **hiérarchiser les projets**, de s'interroger sur ceux à maintenir et à arrêter, sur leur optimisation foncière, sur les nouveaux modes d'(a)ménager le territoire, sur la mise en place d'une stratégie foncière et d'outils de pilotage et d'observation fine du foncier et de l'artificialisation.

La loi Climat et Résilience, un an après les ordonnances de modernisation des SCoT issues de la Loi ELAN, convoque les SCoT à une échelle plus opérationnelle et dans une articulation renforcée avec les collectivités de son territoire. En effet, là où les ordonnances ont conforté la vocation d'ensemblier stratégique du SCoT et la mise en œuvre de la stratégie, le processus ZAN invite à une plus grande prise en compte des enjeux opérationnels et donc d'instaurer une plus grande proximité avec les politiques sectorielles et les actions des EPCI et des communes.

Cette approche « bottom up » réévaluée entre pleinement en résonance avec les **enjeux de mise en œuvre** comme le souligne l'étude conduite en 2021 par la Fédération des SCoT.



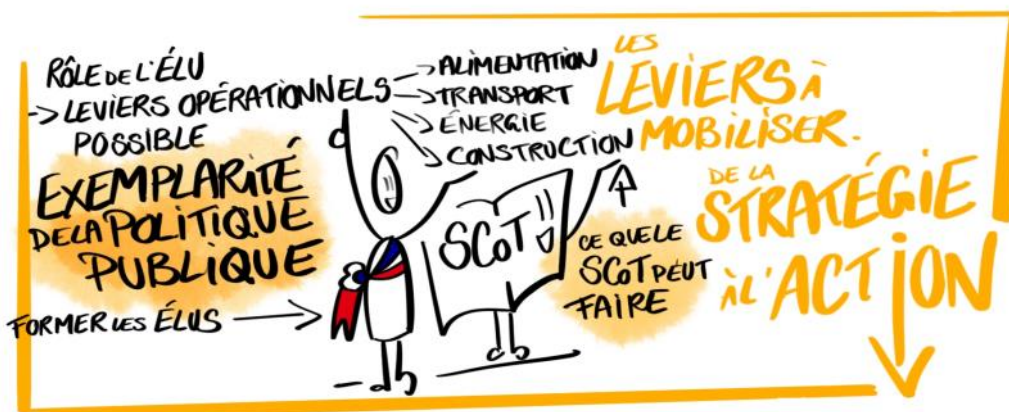
https://www.fedescot.org/images/pdf/ressources_et_publications/etudes/etude_meo_fedescot_2021_Vdef_compressed_1.pdf

Il s'agit donc bien d'une **révolution d'aménagement du territoire** qui oblige les acteurs, publics et privés, à repenser les modèles d'aménagement, qui ne pourront pas être la prolongation de ceux de ces 60 dernières années. Il ne faudra pas se tromper d'exercice, car l'horizon est connu : « Zéro artificialisation nette » et « Zéro carbone » en 2050. Il faut désormais construire le chemin, et identifier les options et les leviers à disposition des élus de chaque territoire pour

construire la stratégie territoriale qui permettra de répondre aux défis.

Si l'aménagement du territoire ne saurait se réduire à la déclinaison locale de chiffres nationaux, il ne saurait non plus s'économiser une profonde remise en question des outils mais également des postures. **Réenchâtrer l'aménagement du territoire**, c'est être en capacité d'inventer sa propre trajectoire, à partir de ce que l'on est et de ce que l'on souhaite, sans nier les changements à opérer. **Dessiner des trajectoires « à façon »**, loin du copier-coller, de l'ambition démesurée, mais en organisant la convergence des ressources locales vers une plus grande sobriété.

Cette révolution d'aménagement du territoire et le ZAN questionne les missions et la posture des élus. Il convient désormais de s'interroger sur les critères qui permettent d'évaluer la réussite de son mandat : sont-ils toujours les mêmes qu'hier ? Ma stratégie territoriale permet-elle d'engager le territoire dans de nouvelles trajectoires ?



S'engager dans ces nouvelles trajectoires : liste d'actions et ressources pour un avenir choisi

Face à cette révolution d'aménagement du territoire, il est proposé de mettre en place dès à présent des actions à très court terme pour agir dans l'amélioration de la connaissance du foncier des territoires et engager un pilotage resserré sur les questions de foncier, de renouvellement urbain et préparer la déclinaison territoriale de la stratégie bas Carbone. Ces actions interrogent tout autant les postures, les moyens que les organisations. Elles interrogent tous les territoires quelle que soit leur situation. C'est l'intensité de la prise en compte de telle ou telle dimension qui devra évidemment varier en fonction des spécificités de chacun.

**1**

AGIR DÈS MAINTENANT...
Ma liste d'actions :

- ☐ Le projet de territoire du SCoT est un outil fédérateur des acteurs du territoire.
- ☐ J'ai préparé la renaturation en compensation de l'artificialisation
- ☐ Je connais la valeur des espaces non-bâlis
- ☐ J'ai identifié les vulnérabilités de mon territoire face aux changements climatiques
- ☐ Je pilote ma stratégie foncière
- ☐ Je connais les leviers de décarbonation de mon territoire



Ma stratégie est-elle partagée ?

Mon SCoT est-il fédérateur ?



La possibilité de mener à bien un projet de territoire, tout en s'inscrivant en responsabilité dans l'atteinte des objectifs « Zéro artificialisation nette » et « Zéro Carbone » sera tributaire de la capacité des élus à renforcer la chaîne de commandement et la bonne coordination de leurs stratégies, politiques sectorielles et leurs actions. Avant cela, il convient d'interroger le degré de partage du projet d'aménagement stratégique du SCoT.

Je m'engage tout de suite :

- ☐ **Analyser la stratégie territoriale** à 20 ans (le SCoT), sa déclinaison en urbanisme opérationnel (PLU/PLUi), la feuille de route du mandat à 6 ans des EPCI et des communes.
- ☐ **Vérifier si la trajectoire engagée** permet de relever les défis des transitions, d'accélérer la décarbonation et de s'inscrire dans les attendus de sobriété foncière et de lutte contre l'artificialisation de la loi Climat et Résilience.

❑ **Échanger avec les élus** du bloc local à toutes les échelles (communes, intercommunalités, inter-territoriale) et les partenaires sur le projet politique pour le territoire. **Coordonner** ces discussions en assurant des allers-retours entre réflexions stratégiques, plans d'action et actions opérationnelles.

❑ M'assurer de la bonne compréhension de la stratégie et de la trajectoire par tous. Faire œuvre de **pédagogie** pour que chacun puisse se situer.

❑ Mettre en place une **gouvernance resserrée** avec les élus en responsabilité des politiques d'aménagement (mobilité, urbanisme, développement économique, transition, etc.), entre les Vice-Présidents pour accompagner le travail dans les actions et politiques sectorielles, plus particulièrement ceux en charge du SCoT, des PLU/PLUi, du foncier, de l'habitat, de l'économie, des transitions, de la mobilité, etc.). Assurer l'information des services/agents et réorganiser le **travail commun**.

❑ Renforcer la coordination entre la **planification**, le **pré-opérationnel**, l'**évaluation économique** et l'**opérationnel**. La loi Climat et Résilience souligne encore une fois l'enjeu primordial du renforcement de la gouvernance et d'un pilotage renforcé à l'intérieur du bloc local entre les 3 échelles d'action des élus locaux (commune, intercommunalité et inter-territorial).

❑ Calibrer et mobiliser **l'ingénierie** des services des trois niveaux de collectivités du bloc local pour construire la connaissance, alimenter les échanges, conduire ou réaliser la révision des documents de planification et d'urbanisme, construire les outils de suivi et d'évaluation.

❑ Identifier les **partenaires publics et privés** du territoire à mobiliser. Échanger sur le projet politique de territoire et son évolution, sur le modèle économique de projet et des opérations à venir. Mettre en place les conditions d'un dialogue **coopératif** et **compétitif** avec les acteurs, évaluer la faisabilité opérationnelle en amont du document d'urbanisme opérationnel, piloter les opérations par des permis multi-sites en travaillant les péréquations financières.

❑ Entreprendre un **dialogue citoyen** autour des changements de trajectoire à engager, en considérant l'impact de ces questions sur les modes de vie de chacun. Enseigner et diffuser ces changements de mode de vie aux générations futures à l'école, au collège et au lycée qui apparaissent comme un public prioritaire.

PRÉPARER LES
GÉNÉRATIONS
FUTURES

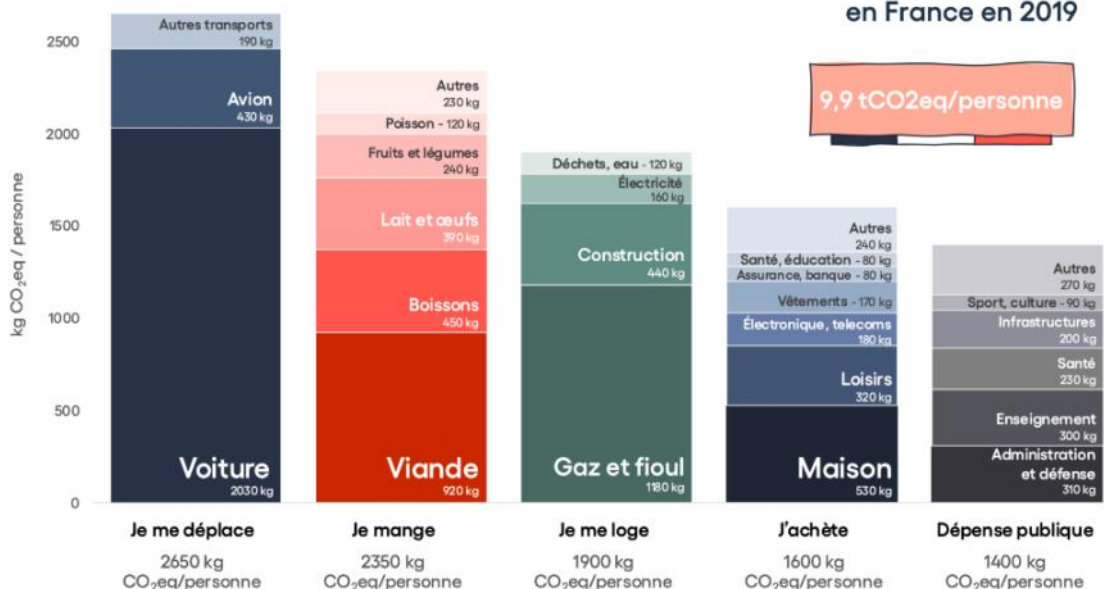
Quels sont les principaux leviers de la décarbonation de mon territoire ?



Est-ce que mon territoire dispose des connaissances nécessaires pour définir une stratégie bas carbone opérante ?

Je m'engage tout de suite :

- Connaître l'empreinte carbone de son territoire et des habitants afin d'identifier les principaux postes émetteurs et prioriser les objectifs de décarbonation (priorité aux déplacements ? à la consommation d'énergie ? aux modes constructifs ? etc.).
<https://bilans-ges.ademe.fr/fr/accueil/contenu/index/page/collectivite%25C3%25A9%2Bterritoriale/siGras/0>
- Évaluer le parc de logement concerné par les étiquettes énergétiques F et G qui devront faire l'objet d'une réhabilitation énergétique avant 2028 et mettre en place une politique d'aide à la réhabilitation énergétique pour éviter de perdre en disponibilité de logements et augmenter la vacance.



Gaz inclus : CO₂ (hors UTCATF France), CH₄, N₂O, HFC, SF₆, PFC, H₂O (trainées de condensation).

Source : MyCO₂ par Carbone 4 d'après le ministère de la Transition écologique, le Haut Conseil pour le Climat, le CITEPA, Agribalyse V3 et INCA 3.

❑ Définir la **contribution du territoire à la stratégie bas carbone nationale** et à la programmation pluriannuelle de l'énergie déclinées dans le document régional (SRADDET, SAR, SDRIF, PADDUC). Travailler sur la contribution du territoire au mix énergétique en fonction du potentiel du territoire et de l'acceptabilité sociale. Évaluer l'opportunité de fixer un objectif d'autonomie énergétique du territoire à 2050, le cas échéant, définir le plan d'action pour y arriver. Travailler l'articulation avec le PCAET.

❑ Identifier les **leviers de la sobriété** de mon territoire : énergétique, de mobilité, pour le logement, le foncier, etc.

❑ Identifier et évaluer l'état des **principaux puits de carbone** de son territoire. Gérer les **forêts** de mon territoire de manière durable et structurer la **filière bois** notamment en lien avec la politique de l'habitat. Travailler l'espace urbain, penser les interfaces et préserver les **continuités écologiques** du territoire, par exemple en plantant des arbres pour lutter à la fois contre les îlots de chaleur, en restaurant des haies, en préservant les milieux humides. Mobiliser les solutions d'adaptation fondées sur la **nature**, avec par exemple, en milieu urbain, la renaturation des cours d'école et en milieu littoral la restauration des mangroves qui sont de véritables puits de carbone. Identifier les **sols les plus en mesure de stocker du carbone** et assurer leur préservation.

Où en est ma stratégie foncière ?



Le foncier est plus que jamais une question centrale dans le projet de territoire. Se situer, élargir et partager les enjeux de sobriété est essentiel.

Je m'engage tout de suite :

- ❑ Élaborer une stratégie foncière en amont, itérative avec le projet de territoire pour vérifier le calibrage foncier du projet et la disponibilité foncière, les conditions économiques de sa mobilisation quelle que soit la politique publique concernée (habitat, économie, infrastructures, équipements, transitions énergétique et écologique, etc.).
- ❑ Travailler sur la tactique foncière, à l'aval, pour garantir la mise en œuvre du projet politique, la contribution des projets au changement de trajectoire du territoire, l'optimisation du foncier et la sortie d'opérations à coûts abordables (pour l'habitat, l'économie, les équipements publics, etc.).

- ❑ Identifier le potentiel foncier et bâti de mon territoire : un travail approfondi de connaissance sur l'existant devra être engagé afin de connaître les potentiels de friches, de renouvellement urbain (optimisation du bâti existant, démolition reconstruction, réhabilitation, etc.), le niveau de vacance (habitat, économie) et sa localisation, le foncier stratégique (dents creuses, fond de jardin, parcelles publiques).

- ❑ Suivre et piloter la consommation foncière dès à présent : le décompte foncier, au titre de la loi Climat et Résilience, a commencé le 22 août 2021. Toutes les opérations et les projets qui consomment du foncier depuis cette date rentrent dans les objectifs de vision par 2 de la consommation du foncier à 2031. Travailler dès à présent sur l'optimisation foncière de toutes les opérations en cours, publiques et privées, de négocier avec les acteurs, car les documents d'urbanisme en place n'intègrent pas les objectifs de la loi Climat et Résilience. Il ne faudrait pas que toute l'enveloppe disponible pour 2031 soit consommée avant la révision des documents de planification d'urbanisme de 2026 et 2027.



Les vulnérabilités de mon territoire face aux changements climatiques sont-elles identifiées ?



Le changement climatique, ce n'est pas que chez les autres. Il s'agit de gagner en lucidité sur la connaissance et la compréhension des risques encourus.

Je m'engage tout de suite :

- ❑ **Dresser et partager un état des vulnérabilités** du territoire au regard du risque climatique qui concerne déjà deux tiers des communes (risque de feux de forêt, stress hydrique, accentuation des inondations, augmentation des températures et impact sur les choix résidentiels, etc.).
- ❑ Identifier les mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique déjà prévus dans la stratégie territoriale du SCoT et dans l'urbanisme opérationnel. Clarifier les impacts réels pour le territoire du changement climatique, identifier les leviers d'atténuation et d'adaptation, les intégrer dans la stratégie, et les décliner en plan d'actions.

Suis-je prêt pour la renaturation en compensation de l'artificialisation ?

Même si le régime n'est applicable qu'à partir de 2031, il est impératif d'anticiper dans les documents de planification et d'urbanisme dès aujourd'hui.

Je m'engage tout de suite :

- ❑ Identifier les **ENAF** dans l'enveloppe urbaine, le **potentiel de renaturation** du territoire et sa localisation. Il s'agira d'identifier dans les documents d'urbanisme en cours les tènements qui pourraient être considérés pour la période 2021-2031, comme un espace naturel, agricole et forestier au sein de l'enveloppe urbaine (*une doctrine est en cours d'écriture au Ministère pour définir les critères à retenir*).

- ❑ Identifier le **bâti existant remobilisable** et les **friches** qui, s'ils ne sont pas utilisés pour des projets d'habitat, d'économie, d'équipement, de transition énergétique, d'infrastructure, pourront être mobilisés pour de la **renaturation**. Le SCoT pourra identifier les zones préférentielles de renaturation du territoire, qui pourront être les lieux privilégiés de mise en œuvre des mesures compensatoires et ainsi anticiper le régime d'après 2031.

- ❑ Faire le lien avec la **politique de gestion durable des eaux pluviales** qui peut être une ressource pour l'aménagement en tant que support de sols vivants et de biodiversité, d'animation paysagère, de lutte contre les îlots de chaleur urbains, de prévention des inondations et de lutte contre l'artificialisation.



Services écosystémiques, vitalité des sols, suis-je au clair sur la valeur des espaces non-bâtis ?



Il n'y a plus lieu de considérer certains espaces comme des sanctuaires sans projet ou bénéfice. Il convient de passer d'une vision patrimoniale de la nature à une dimension écosystémique.

Ce faisant tout espace participe de la vie du territoire. La connaissance des services rendus doit être renforcée notamment en ce qui concerne les sols

Certains modes de faire devront être abandonnés dans la mesure où ils ne servent aucune des transitions à mener et amoindrissent la valeur des espaces : les cultures intensives nécessitant de forts intrants, le jardin strictement horticole, le parking bitumé de plein air, les espaces publics patrimoniaux exclusivement minéraux, etc.



Je m'engage tout de suite :

- ☐ Réaliser un gradient de la qualité des sols et cartographier les espaces non bâtis de son territoire. Mettre à profit les expérimentations en cours pour mieux connaître la vitalité des sols et les services écosystémiques associés. Passer d'une politique d'espaces verts d'agrément à une politique de préservation de la biodiversité fonctionnelle, ce qui nécessite, outre la formation des agents, d'expliquer les enjeux aux habitants pour une meilleure acceptabilité.
- ☐ Identifier les continuités écologiques dans et en dehors de l'enveloppe urbaine. Elles doivent être le support des transitions énergétiques et écologiques mais également lieu de résilience pour lutter contre les inondations et servir à la réduction des îlots de chaleur. Elles participent à l'accès à la nature en ville, au cadre de vie et aux déplacements actifs.
- ☐ Transformer les continuités écologiques et les espaces non bâtis en épicerie des transitions.



ZOOM SUR

Les services écosystémiques

Aujourd'hui, nous savons que le monde vivant est profondément interdépendant. Les interactions entre activités humaines et dynamiques écologiques ont ainsi façonné la plupart de nos écosystèmes ainsi que nos paysages. Inversement, les populations humaines ont bénéficié de très nombreux services, souvent insoupçonnés, rendus par la nature.

Nous en avons désormais une meilleure connaissance et sommes conscients de leur caractère irremplaçable. Ces services relèvent de l'approvisionnement en ressources naturelles (eau, aliments, matériaux, énergie...), de la régulation (climat, qualité de l'air, qualité de l'eau, atténuation des risques...), de bénéfices pour notre bien-être et notre culture (récréation, éducation, esthétique, spiritualité). Ils doivent tout aux fonctions et aux processus écologiques auxquels participent les organismes vivants : auto-épuration de l'eau, formation de la structure des sols, interactions biotiques, décomposition, production de matière organique, cycle des nutriments, flux de nutriments et d'énergie. Une grande partie de notre économie dépend ainsi, directement ou indirectement, des services fournis par la nature.

Source : 1^{er} volet de la stratégie nationale biodiversité 2030



... TOUT EN ARTICULANT MA NOUVELLE TRAJECTOIRE DE TERRITOIRE

5 axes et 1 méthode

Une fois les actions préparatoires engagées, le travail sur le changement de trajectoire du projet de territoire du SCoT peut être initié.

Deux objectifs doivent être intégrés dans la réflexion : « Zéro artificialisation nette » et « Zéro carbone ».

5 axes / concepts / ressources

nous semblent susceptibles d'aider à formuler un nouveau modèle d'aménagement dans chaque territoire :

- ➔ Renouveler l'approche des **besoins** dans le projet de territoire
- ➔ Redéfinir la **création de valeur**
- ➔ Faire des **espaces non bâtis**, l'épicentre des transitions
- ➔ Partager les termes d'une **nouvelle équation de la densité**
- ➔ Travailler le projet de territoire avec deux mots d'ordre : **dialogue et qualité**

AXE 1

Renouveler l'approche des besoins dans le projet de territoire



La question des besoins et du programme est au cœur des stratégies territoriales. Un projet de territoire est d'abord une articulation de réponses à un certain nombre de besoins identifiés. Jusqu'à maintenant les documents de planification se fondent essentiellement sur l'identification de besoins urbains reposant sur des projections démographiques et de perspectives économiques. Il y a lieu de revisiter cette méthode à la fois en renouvelant l'approche des besoins urbains et en identifiant une nouvelle catégorie de besoins, ceux des services écosystémiques rendus par le territoire.

Le renouvellement de l'appréciation des besoins urbains

En complément des paramètres déjà mobilisés (démographie et perspectives de développement économique) il convient d'évoquer des besoins nouveaux : ceux d'une **population** dont le vieillissement s'accélère, ceux que l'expérience du confinement a rendu criant, notamment le besoin de nature des habitants, le télétravail, ceux qui sont attachés à des usagers du territoire même s'ils n'y résident pas (actifs navetteurs, visiteurs, etc.), ceux relatifs à la santé et au bien être.



Il y a lieu de dresser des perspectives sincères et réalistes. Le bilan du SCoT sera d'ailleurs l'occasion de ré-évaluer les besoins le cas échéant. Ce faisant, on ne peut plus se contenter de scénarios strictement quantitatifs. Il conviendrait de sortir de cette approche exclusivement chiffrée qui conduit à une production technique pléthorique très peu appropriée par les élus.



L'extension des besoins à ceux d'une nature active

Dans une double perspective de ZAN et de ZEN, les besoins du territoire ne peuvent plus se limiter aux perspectives de développement urbain. Il y a lieu de considérer les besoins spécifiques aux transitions. Appréhender ces besoins écosystémiques demande de s'intéresser à la préservation de la biodiversité, à la ressource en eau (disponibilité, qualité), à la capacité de stockage de carbone, à la production alimentaire, etc. Il ne s'agit pas d'abandonner toutes projections quantitatives mais de la mêler à une approche plus systémique. Pour ce faire, l'échange et le dialogue apparaissent comme des conditions clefs de réussite.

- **Dialogue avec la population** d'abord pour définir le territoire dans lequel chacun souhaite vivre.
- **Dialogue avec les opérateurs** ensuite pour baliser plus strictement les champs du possible.



Cet élargissement du champ des besoins recensés nécessite de convoquer d'autres éléments que les données chiffrées. Il peut s'agir de besoins exprimés par la vision politique qui mobilisent des notions d'équilibre, de qualité voire de sensibilité paysagère ou d'imaginaire.



Cette définition élargie des besoins du territoire s'inscrit dans le prolongement des 3 piliers obligatoires des SCoT modernisés :



Économie de manière transversale (activités économiques, artisanales, aménagement commercial, agriculture, forêt)



Habitat, équipements, services, santé et mobilité



Transitions (écologique, climatique, énergétique)

La gestion économe du foncier et la lutte contre l'artificialisation sont traitées en transversalité dans ces trois piliers (ordonnances de la loi ELAN).

PAROLES D'ACTEURS PRATIQUES INSPIRANTES

Co-construire l'identification des besoins du territoire

-  **Ecouter** tous les acteurs, les habitants, les élus.
-  Intensifier les **échanges** entre les collectivités et la population à travers la réalisation d'enquêtes de terrain/d'études pour cibler les besoins de la population et y répondre au mieux.
-  Identifier toutes les catégories de **personnes qui vivent dans les territoires** (touristes, populations présentes une partie de l'année, etc.) pour tenir compte des besoins réels du territoire.
-  Intégrer dans la stratégie territoriale la **réponse aux besoins** pour les habitants qui vivent sur le territoire, pour ceux qui y travaillent, pour les agriculteurs, les entreprises, les touristes, pour ceux qui utilisent les services publics, les équipements culturels et de loisirs, les habitants de l'InterSCoT, etc.
-  Avoir une connaissance fine de la **typologie des habitants**, familles, jeunes, personnes âgées, la population de demain, qui vit ou travail sur le territoire, des autres usagers du territoire. Se

servir de cette connaissance pour la programmation (ex lotissement de maisons individuelles : remise sur le marché prévisionnelle en fonction de l'âge des habitants qui permet de ne plus en produire pendant X temps puisqu'elles vont revenir sur le marché, etc.).

-  **Partager** les enjeux et porter un **regard** commun sur les options entre acteurs (publics/privés).
-  Mobiliser la **fiction** pour partager les points de rupture d'un territoire.
-  Engager un **dialogue** territorial sur la **frugalité**.
-  Mobiliser et **partager la stratégie territoriale** avec tous les conseillers municipaux du territoire.
-  Avoir une approche plus **qualitative** que quantitative.
-  Faire une **cartographie des acteurs de la transition** agissant sur le territoire, faire essayer les pratiques.
-  **Identifier par le dessin**, des images, de la projection visuelle, **les paysages de demain**, là où l'on souhaite orienter l'avenir du territoire dans 20 ans, les options pour échanger sur les choix, illustrer les formes urbaines à venir, les constructions réhabilitées, s'appuyer sur des architectes, des paysagistes.

Prendre en compte les nouveaux besoins du territoire

 **Identifier les fonctions des sols**, leur valeur dans le projet stratégique et clarifier leur rôle dans le projet par fonction : production alimentaire, construction, support de biodiversité, de services écosystémique, de cadre de vie, de paysage, de production d'énergie, bien-être santé, espace de résilience face à l'amplification des risques et au changement climatique, etc.

 **Adapter le projet aux ressources disponibles** (eau, énergie, foncier, matériaux, ressources humaines, entreprises, habitants, etc.), afficher une ambition passée au filtre du réalisme.

 Identifier le **potentiel de production alimentaire** du territoire de SCoT, de circuit court, de transformation.

 Construire une approche **santé/bien être** du territoire.

Identifier les espaces stratégiques de **transition**, le potentiel de contribution au mix énergétique.

 Analyser **l'histoire** du territoire pour éclairer l'avenir.

 Identifier les **besoins de la nature** et les **besoins de nature** des habitants.

 Inventorier les **vides**, ne pas tous les investir.

 Calculer les **besoins en logements** à partir d'une projection démographique réaliste.

Collectif Paysages de l'après pétrole

Le travail du Collectif Paysages de l'après-pétrole a pour objectif de redonner durablement à la question du paysage un rôle central dans les politiques d'aménagement.



© Collectif Paysages de l'après pétrole

AXE 2

Redéfinir ce que l'on entend par création de valeur



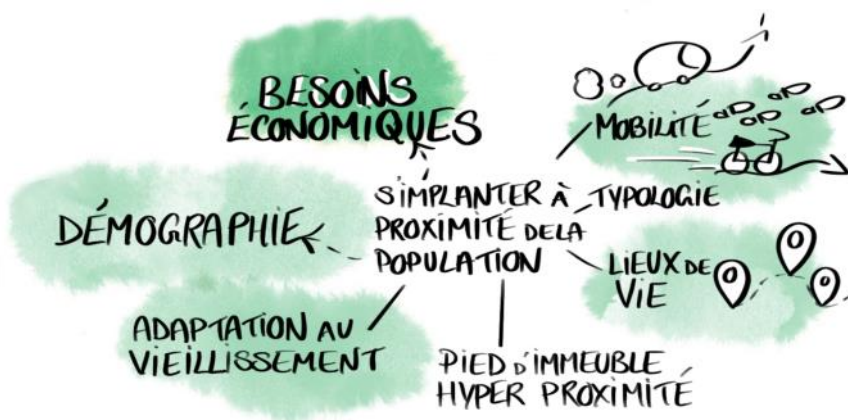
La question de la valeur, de sa création et de son partage appelle un effort de reformulation tout aussi ambitieux. Un chantier de même nature peut être mené en la matière: élargissement de la valeur économique généralement considéré et prise en compte de nouvelles dimensions.

Il convient tout d'abord de porter un regard renouvelé sur la création de valeur économique sur le territoire. La question de la localisation et de la forme des activités dans un premier temps avec une réflexion approfondie sur la mixité des tissus urbains et leur capacité à garder/accueillir des activités économiques du champ résidentiel et l'évaluation partagée du potentiel de densification des zones d'activité. Les questions de la diversification des revenus des activités en place et de la nécessité de développement d'activités économiques complémentaires élargissent dans cette appréciation renouvelée, au même titre qu'une approche par filière permettant d'identifier les manques sur le territoire dans la chaîne de création de valeur.

ZOOM SUR

**Valeur :
de quoi
parle-t-on ?**

La valeur est habituellement considérée à partir de la notion de valeur ajoutée qui relève du champ de l'économie. L'industrie, le secteur tertiaire et notamment le commerce s'inscrivent dans cette définition. Plus rarement l'agriculture alors qu'elle est pourtant créatrice de valeur. Cette définition « économique » de la valeur semble aujourd'hui trop restreinte. Il semble nécessaire d'élargir la notion à la valeur écologique, du cadre de vie, des services rendus par la nature, ou la réponse aux besoins de nature de la population.



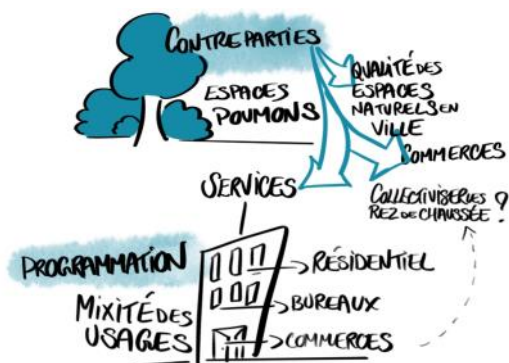
Il y a lieu **d'élargir le concept de valeur**, jusqu'ici limité au strict champ économique, à deux champs nouveaux :

→ La **valeur sociale** qui pose la question de l'identification des biens communs du territoire ou appelle à s'intéresser à de nouvelles formes de propriété (bail réel solidaire par exemple), à développer les activités relevant de l'économie sociale et solidaire ou encore celles qui offrent de nouvelles façon d'être ensemble (tiers lieux, fab lab...), . Il s'agit de partager l'idée que la valeur ne saurait être qu'économique mais doit également porter sur les aménités et les ressources. Le dialogue avec les habitants et la sensibilisation à une nécessaire sobriété (notamment par le biais des enfants) apparaissent ici comme des priorités.

→ La **valeur des services** rendus par la nature, en considérant à la fois les services rendus à l'Homme et ceux qui le sont pour elle-même. Cette nouvelle dimension de la valeur invite à s'intéresser particulièrement à la gestion des

espaces (et non pas seulement à leur destination), dimension jusqu'ici assez peu explorée dans les documents de planification et d'urbanisme.

Une acception élargie des valeurs appelle donc l'invention de nouveaux modèles économiques, où le bien commun, le service écosystémique, la nature pour elle-même entrent dans une équation financière qui valorise la sobriété. Les acteurs économiques doivent être tout autant écoutés qu'accompagnés dans ces mutations. Cette nouvelle définition de la valeur demande de partager une culture commune de la sobriété. Ce dialogue continu et élargi apparaît comme la condition nécessaire à l'élaboration de plans d'actions ambitieux.



PAROLES D'ACTEURS PRATIQUES INSPIRANTES

Partage et extension de la définition de la valeur



La stratégie territoriale doit donner du sens, clarifier le **récit**, identifier où l'on va.



Partager positivement les sujets, **inciter plutôt qu'encadrer**, l'enthousiasme autour d'un projet a un effet moteur, quand la contrainte a plutôt tendance à avoir un effet de ralentissement sur les processus et les acteurs.



Dialoguer avec les acteurs économiques (industriels, artisans, commerçants, agriculteurs, forestiers, ...) pour comprendre leurs enjeux, les mutations en cours et les besoins économiques, en amont de l'évolution de la stratégie territoriale. S'appuyer sur leur expertise d'usage.



Intégrer dans le projet de territoire les **valeurs économiques, sociales, et écosystémiques**.



Identifier la valeur des biens communs : les **services rendus à la population**.



Passer de la prise de conscience aux plans d'action, **transformer le projet en comportements**, engager la population à être transformatrice et productrice de solutions.



Des outils pour **mieux connaître et comprendre** (observer le potentiel foncier, l'impact social, évaluer les services écosystémiques).



Créer des **clusters territoriaux**, en rassemblant les acteurs, les élus, les habitants.

Les espaces créateurs de valeurs



Identifier les **activités économiques compatibles avec les tissus urbains** (artisans, activités tertiaires marchand et non marchand, etc.) et favoriser leur localisation dans les espaces déjà construits, les centralités.



Favoriser la **multifonctionnalité** des espaces, la mixité des usages, décroïsonner, créer des lieux polyvalents, des tiers lieux dans les bourgs centres.



OAP Aller vers des **PLU** favorisant les **mixités d'usage** en proposant moins de zonage monofonctionnel. Favoriser les **OAP** (orientation d'aménagement et de programmation), en vérifiant en amont leur faisabilité et le modèle économique de l'opération par un travail avec les acteurs économiques (pré-opérationnel avec les acteurs privés).



Interroger la **valeur des friches** en les hiérarchisant selon 3 types : friches opérationnelles / friches à traiter (pollution notamment) / friches hors marché (potentiel de renaturation à évaluer).



Préserver les **continuités écologiques** et les espaces naturels qui, au regard des services rendus par la biodiversité qu'ils accueillent, sont des espaces à forte valeur ajoutée.



Évaluer systématiquement le **potentiel de densification des zones d'activités** avec les acteurs, en utilisant d'autres politiques publiques pour favoriser la densification (réseaux de chaleurs : mobiliser la chaleur fatale d'une entreprise pour diversifier ses revenus et favoriser la transition énergétique).



Faire un **volet centralité dans le SCoT** pour identifier les centralités à maintenir, conforter, développer avant de travailler la mutation des espaces périphériques vers d'autres fonctions, pour éviter de rentrer en concurrence avec des zones en revitalisation ou pour ne pas créer de centralités là où ce n'était pas prévu.



Analyser les concurrences entre les affectations de fonciers, en balayant toutes les politiques publiques, en les confrontant à la stratégie territoriale du SCoT, préparer les arbitrages et la hiérarchisation des projets dans un contexte de raréfaction du foncier. **Partager les arbitrages** avec les services des collectivités, les acteurs, la population.



Élaborer des plans d'aménagement et de gestion des **espaces et des services écosystémiques**.

Les stratégies sur la chaîne de valeur



Qualifier les **filières économiques** du territoire, prioriser celles à conforter.



Favoriser la **réindustrialisation** sur les enjeux de fabrication dans les domaines où la conception se fait déjà sur le territoire.



Intégrer les enjeux de **rentabilité** pour que les activités ne disparaissent pas.

Maximiser les **co-usages**.

Le financement des valeurs



Adapter la fiscalité aux défis des mutations en cours et aux objectifs.



Mettre en place des **boucles vertueuses de financements** (ressources liées aux installations énergétiques fléchées vers la réhabilitation énergétique du parc de logement, etc.).



Mobiliser les **contractualisations** pour construire le changement de trajectoire du territoire (CRTE, LEADER, Fonds européens, etc.).



Rémunérer les acteurs sur les biens communs, les services rendus, notamment écosystémiques mais aussi les services à la population dans le champ des modes de vie (travailler, se déplacer, habiter, etc.).

SUR LE TERRAIN

SCoT de l'agglomération messine



Pour approfondir les questions liées aux transitions, le SCoT de l'Agglomération Messine a choisi de placer la question du **paysage** au centre des réflexions, à la croisée des défis. Pour cela, un **Plan Paysages** a été réalisé.

Il s'agit d'un document opérationnel, élaboré de manière concerté et volontaire, pour agir sur les paysages. Ce dernier s'articule autour de **trois enjeux prioritaires** :

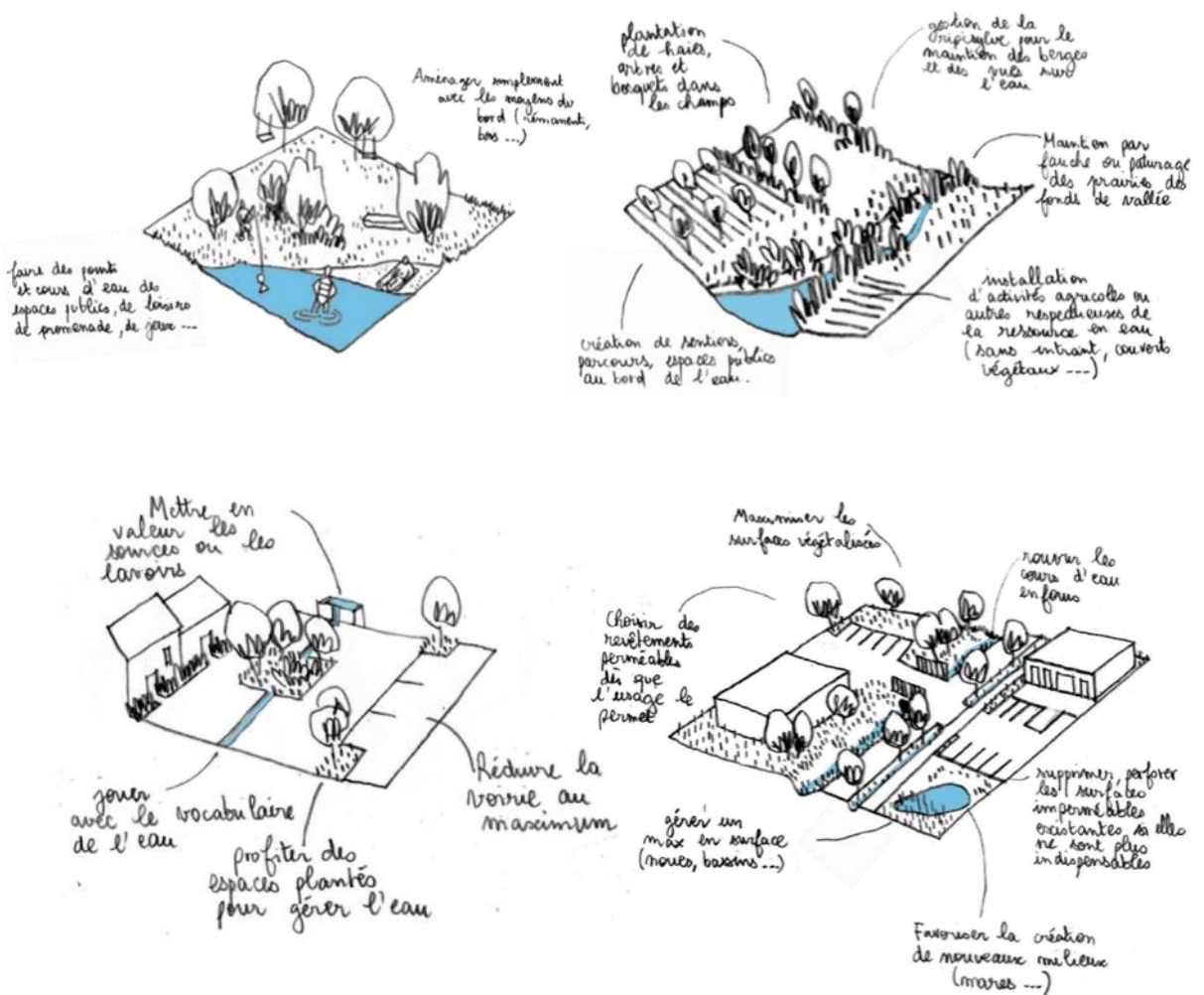
- ➡ la **lisibilité** du territoire
- ➡ l'**adaptation** aux changements climatiques
- ➡ la **redynamisation** des friches.

L'exemple de la désimperméabilisation

Le PADD et le DOO du SCoT ont comme objectif de concevoir des **projets urbains perméables à l'eau** et donnant une **large place au vivant**. Pour cela, la désimperméabilisation est privilégiée. Le Plan Paysages du SCoT comprend une fiche-action s'intitulant « *L'eau : un atout pour aménager l'espace public, une ressource à préserver* » qui traite de la perméabilité et de la désimperméabilisation. Les autres fiches - actions abordent ce sujet dans une approche transversale.

Le SCoT de l'Agglomération Messine a publié une lettre d'info dédiée au sol contenant notamment une partie s'intitulant « Sol des villes : une matière à laisser respirer ». L'appel à projet du SCoTAM « Cassons la croûte » vise notamment la désimperméabilisation de cours d'école. Le café-paysage « Le chemin de l'eau » contient une partie « Mettre l'eau en tuyau, est-ce bien raisonnable ? » guidant vers le maintien de la perméabilité ou la désimperméabilisation. Le webinaire et la journée technique « La face cachée des sols » s'intéressent aux rôles et aux qualités des sols, notamment en lien avec la perméabilité.

Objectif de Qualité Paysagère (OQP)



Source : livret « Dans l'espace public, gérer l'eau de pluie là où elle tombe »

AXE 3

Partager les termes d'une nouvelle équation de la densité



À la fois convoquée au rang des solutions à systématiser et très largement rejetée sur le terrain par des habitants sur la défensive, la question de la densification est un point nodal des tensions territoriales. Entre changement de braquet et faible acceptabilité, la voie semble étroite voire périlleuse. Il y a lieu de revisiter les paramètres du débat. Quelles sont les balises que le projet de territoire peut poser pour sortir de l'ornière alors que le ZAN va faire du renouvellement urbain le principal mode de production urbaine, y compris dans des territoires où il a jusqu'ici été peu utilisé ou là où les densités ont été poussées aux limites de l'acceptation sociale ?

Il apparaît nécessaire de revoir le modèle du renouvellement urbain qui va devenir la priorité dans notre destination 0. Cette **refonte du modèle** doit permettre de massifier les opérations de renouvellement urbain, de le financer, de construire des filières artisanales à la dimension de l'enjeu.

Nous devons également interroger nos pratiques sur la manière de créer de la valeur demain et d'évaluer les besoins des habitants et de nos territoires.

Partager des perspectives de long terme, expliquer en quoi la densification permet de répondre à différents enjeux, énoncer en quoi elle permet de conforter les centralités et de déployer une offre de service, et donc qu'elle n'est pas forcément la perspective d'un cadre de vie dégradé, autant d'arguments qui doivent être au cœur du dialogue avec les habitants.



Certaines pratiques permettent d'ores et déjà de mettre le renouvellement urbain au service de l'amélioration de la qualité de vie. Les **chartes de qualité** signées avec les opérateurs, la recherche d'une **mixité programmatique** de plus en plus systématique en font partie, au même titre que l'analyse et le prolongement des densités des centralités, héritées de l'histoire.



D'autres pratiques semblent devoir pour leur part être abandonnées tant elles ne semblent pas en adéquation avec le défi d'une densité résidentielle porteuse de mieux vivre : la conception de programme monofonctionnelle, le raisonnement opération par opération, réduire la question de la densité à la hauteur du bâti.

Renforcer le renouvellement urbain tout en améliorant la qualité de vie des habitants appelle plusieurs **innovations**, de différents ordres :

- Une conception élargie : la densification ne doit pas toujours se traduire par davantage de m² bâti. Densifier peut également apporter plus **d'usages**, plus de **services**, ou plus de **nature**.



- Un **dialogue** renforcé avec les opérateurs afin de co-construire les modèles économiques de cette « nouvelle densité ».
- Des points clefs sur la **programmation** : le statut et la fonction des rez-de chaussée apparaissent comme un point nodal d'une densité bien vécue. La programmation articulée spatialement et chronologiquement des différentes opérations semble devoir être renforcée. Autre point majeur de la programmation, l'idée qu'une offre de nature généreuse est la contrepartie prioritaire à une densification bâtie. Cette densification par la nature demande de regarder au-delà des parcelles concernées par l'opération de construction et appelle des péréquations multi-sites.



- Cette densification aux termes élargis appelle de **nouveaux outils**. Passer systématiquement d'une densité maximale à une densité minimale pour peu que ses paramètres soient stabilisés et partagés. Partager largement des simulateurs urbains afin de fonder sa stratégie foncière. D'autres outils notamment financiers restent à inventer, tant l'avantage économique comparatif de l'extension urbaine est grand sur le renouvellement.

PAROLES D'ACTEURS PRATIQUES INSPIRANTES

Élargir le spectre de la densification

-  **Inverser le regard sur la programmation** : pas plus de gens mais plus de services.
-  Travailler sur la **qualité** des espaces publics et à caractère naturel en ville.
-  Identifier les facteurs clés déterminants qui permettent de **réussir une opération de densification** : enjeux économiques, sociaux, d'aménagement du territoire et esthétiques (boussole de l'Institut du développement territorial (IRAP).
-  Identifier les **contreparties d'une densification bâtie** : création d'espaces de nature, de services supplémentaires aux habitants, tous les logements avec un extérieur, auto-partage, jardins partagés, énergies renouvelables permettant des économies, espaces publics et voiries végétalisés.
-  Mobiliser des outils favorisant la **densification de la nature** dans les documents d'urbanisme (coefficient de biotope, pleine terre, etc.). Un minimum de 30% de zones couvertes par la végétation ou l'eau dans un rayon de 250m autour d'une habitation améliore la santé des

habitants. De plus, au sein d'un quartier, entre 30 et 45% d'espaces de nature et de pleine terre seraient nécessaires pour que la biodiversité s'épanouisse.

Source : Comparaison de 18 quartiers en Pologne par Szulcewska et al. (2014) et ARB IDF.

-  Travailler sur la **temporalité** et les **complémentarités** sur le bâti existant : utiliser les locaux vides de l'école après la classe pour les réunions des associations des collectivités.

Débattre de la densité

-  Engager un **dialogue avec les habitants** à l'échelle de la planification pour mieux mettre en perspective la densification bâtie.
-  Proposer des **scénarios pré-opérationnels**, avec des illustrations, les concerter avec la population, faire travailler les habitants sur les secteurs à urbaniser et les formes urbaines en leur indiquant les besoins à couvrir.
-  Initier des ateliers dédiés à la programmation des **rez-de-chaussée**.
-  Instaurer des **densités minimales dans les PLUi** en justifiant les contreparties.
-  **Échanger avec les opérateurs privés** sur le modèle économique d'une densité qualitative et sur une approche multi-sites pour faire de la péréquation entre les opérations (extension, logements aidés, renouvellement urbain, renaturation).

SUR LE TERRAIN

SCoT de l'agglomération lyonnaise



Le SCoT de l'agglomération lyonnaise a comme objectif la densification, sujet qui interpelle aussi bien les métiers de l'urbain, que les élus ou les habitants qui sont confrontés à un changement de leurs paysages et milieux de vie. Ainsi, le SEPAL a souhaité questionner les habitants de la périphérie lyonnaise sur les manières dont ils vivent la densification de leur quartier/commune. Il a noué entre 2015-2018 un partenariat avec l'Université de Lyon pour mener à bien les travaux de terrain sur le "vécu de la densification" par les habitants.

Cette recherche action pluriannuelle, menée par plusieurs groupes d'étudiants encadrés par un enseignant chercheur (G. Faburel), s'est appuyée sur la définition d'hypothèses d'analyse, la construction de méthodologies appliquées, la réalisation d'investigations et d'entretiens semi-directifs auprès d'habitants et une analyse fouillée des résultats. Une centaine d'habitants (nouveaux et anciens) sur une dizaine de communes ont été enquêtés dans la Métropole de Lyon, la Communauté de communes de l'Est lyonnais et la Communauté de communes du Pays de l'Ozon. Il s'agissait de communes en périphérie lyonnaise principalement et identifiées comme "polarités" dans le SCoT ayant connu des opérations de densification récentes et une hausse démographique importante.

L'aboutissement et la mise en commun de ces travaux ont permis de révéler des enseignements à destination de l'ensemble des praticiens de la construction de la ville, partagés par le SEPAL avec ses élus et partenaires :

- C'est la vitesse (rythme) plus que la densification en tant que telle qui pose problème aux habitants, le changement provoqué favorisant un sentiment d'incapacité à maîtriser son environnement et constituant une source d'inquiétude
- La densification n'est ni un moteur ni un frein au « vivre ensemble ». Elle est une modification de l'expérience du lieu de vie. La densification ne doit pas être un projet en soi, mais doit s'insérer dans un projet global qui vise cette mise en action de l'habitant
- La densification modifie espace et pratiques, crée des « frottements » (proximité, cohabitation, mélange). La mise en œuvre de la densité doit passer par une réflexion sur le bâti mais aussi sur l'espace public, espace de mélange et du vivre ensemble
- Passer de la logique d'acceptation à celle d'appropriation : permettre aux habitants de s'approprier les mutations urbaines ou le changement dans le temps long et leur procurer la sensation de maîtriser leur cadre de vie, en les faisant contribuer à la fabrique de la ville.

AXE 4

Travailler le projet avec la double exigence de qualité et de dialogue



La complexité de l'équation telle qu'elle se formule désormais interroge les processus de l'aménagement à toutes les échelles. L'exigence de qualité doit être portée dans le projet de territoire, les projets d'aménagement et les opérations. Garantir cette qualité multi scalaire appelle un raisonnement particulier qui fonde une véritable stratégie Éviter Réduire Compenser :

ÉVITER

- Mon projet de territoire a-t-il intégré l'ensemble des paramètres, à savoir les critères d'opportunité (proximité des services urbains, etc.) et d'impact (quels services écosystémique je risque d'amoinrir) pour localiser les espaces de développement urbain ?
- Les espaces sur lesquels j'ai « évité » l'artificialisation ont-ils un projet permettant de donner une valeur plus forte aux services qu'ils rendent au territoire ? Sont-ils correctement préservés dans ma stratégie territoriale ?

RÉDUIRE

- Le projet d'aménagement est-il allé au maximum de la sobriété foncière ? Quelles sont les **qualités urbaines et écologiques** qu'il a particulièrement poussées. Le projet s'inscrit-il dans ma trame des transitions et apporte-t-il des solutions nouvelles dans et hors son périmètre (mobilité, énergie renouvelable, etc.).
- L'opération offre-t-elle des contreparties réelles à sa densité ? Les formes urbaines tiennent-elles compte des aspirations à un espace extérieur de qualité ? La programmation des rez-de-chaussée est-elle susceptible de favoriser les proximités ?

COMPENSER

- Quels sont les services écosystémiques que la compensation va me permettre de renforcer ? A quels endroits ?
- Mes espaces préférentiels de renaturation dans l'enveloppe urbaine sont-ils identifiés ?



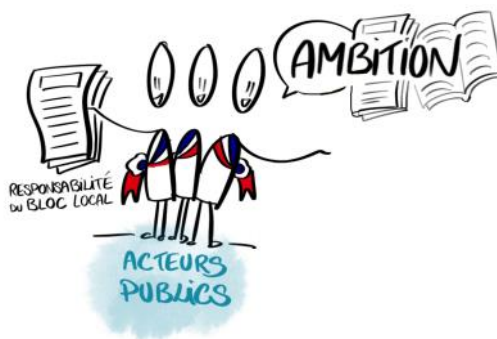
Cette qualité à 360 degrés nécessite de poser les bases d'un dialogue territorial augmenté. En effet, le SCoT ne saurait assurer seul ce contrôle qualité des projets. La **responsabilisation de tous** nécessite de **renforcer le dialogue territorial** autour de 3 axes :

→ Le bloc local

Les programmes d'actions, introduits par l'ordonnance de modernisation des SCoT, apparaissent comme le bon vecteur pour décliner la stratégie territoriale définie par le SCoT et mobiliser les acteurs. Il faudra toutefois s'assurer de leur pleine articulation avec les programmes ou politiques publiques déjà engagés. En effet, il ne s'agit pas que le SCoT prenne la place ou fasse à la place, mais au contraire qu'il laisse la place (voire

créer la place) dans le cadre d'une trajectoire claire et partagée. Il pourrait, par exemple, être installé un comité de liaison pour articuler les révisions de document de planification et d'urbanisme simultanées, ou réunir les élus en charge autour de la question de la gestion transitoire de l'ouverture des zones à urbaniser en attendant que SCoT et PLUi soient révisés.

Il s'agit plus globalement de prendre acte et de réaffirmer le fait qu'un élu local choisi lors du scrutin municipal est également investi aux échelles intercommunales et inter-territoriales. Ce faisant, sa responsabilité politique et son investissement s'inscrivent dans ces différentes échelles spatiales et leurs temporalités différenciées. A une échelle plus large, les temps d'échanges réguliers avec les Scot voisins devront être recherchés tout comme les modalités d'un dialogue plus approfondi avec la Région.



→ Les acteurs privés (entreprises et société civile)



Si chacun dispose d'une brique de compétences à mettre au service d'une intelligence collective rendue plus que jamais nécessaire par la résolution de notre nouvelle équation territoriale, il y a lieu d'organiser et de systématiser le dialogue avec les forces vives du territoire. La nécessité de redessiner le contour du travail commun et des approches entre le public et le privé est de plus en plus avérée si l'on souhaite tenir la qualité à toutes les échelles. L'enjeu est de constituer des clusters permettant tout à la fois d'écouter ces acteurs, de co-construire les référentiels de qualité et les modèles économiques, et d'accompagner les transformations de pratiques.

→ Les habitants, acteurs clefs des transitions

Que ce soit dans l'expression renouvelée des besoins du territoire, dans le partage de valeurs nouvelles ou dans la promotion de modes de vie et de gestion

plus responsables, nous avons vu tout au long de ce chapitre à quel point les habitants sont au centre des nouveaux modèles d'aménagement du territoire. L'enjeu n'est pas nouveau et l'on connaît les difficultés d'impliquer les habitants dans l'élaboration des documents de planification. Pour autant, la diversification des approches participatives doit être recherchée. Cela peut passer par de nouveaux modes (questionnaires, médias, fiction, etc.) ou de nouveaux espaces (dispositif type convention citoyenne, conseil de développement, etc.) au choix du territoire, mais ce dialogue doit dans tous les cas être fondé sur la sincérité. Sincérité de l'écoute d'abord (il y a concertation parce qu'il y a une expertise d'usage des habitants et qu'il existe des marges de manœuvre) mais également sincérité des participants (participer à un projet de territoire c'est se projeter sur des enjeux qui dépassent la cellule domestique).



SUR LE TERRAIN

SCoT de l'agglomération lyonnaise



En décembre 2021, les élus du SEPAL ont décidé d'engager la révision du SCoT de l'agglomération lyonnaise pour placer les enjeux de résilience et de transitions territoriales (écologiques, économiques et sociales) au cœur du projet de territoire. La réussite du projet de SCoT dépendra de la qualité des expertises techniques, mais aussi en grande partie de l'implication et de l'adhésion des institutions et acteurs qui vivent et agissent sur le territoire. Pour ce faire, les élus du SEPAL ont souhaité lancer une démarche de concertation ambitieuse permettant d'impliquer « au bon niveau » et « au bon moment » ces différents acteurs, et plus particulièrement, le grand public.

Pour ce faire, le SEPAL a retenu un prestataire (Grand Public) qui propose une méthode de concertation innovante, permettant notamment l'expression de celles et ceux qui n'ont pas ou peu l'occasion de s'exprimer et qui restent souvent à l'écart des démarches de concertations classiques. Cette méthode consiste à réaliser une enquête audiovisuelle à partir d'interviews filmées d'une centaine de personnes aux profils sociodémographiques proches de ceux observés statistiquement à l'échelle du territoire.

Ces personnes sont approchées sur le terrain par des journalistes qui sillonnent

le territoire, ses communes, ses quartiers. Les questions posées sont délibérément ouvertes et permettent d'avoir une bonne idée des attentes des habitants (Que représente pour vous l'agglomération ? Où va-t-elle ? Quelles sont les priorités pour l'avenir ? Que souhaitez-vous dire aux élus ?).

Le film de synthèse qui en découle sera alors visionné en avant-première avec les élus et habitants interviewés et leur famille lors d'une soirée événement qui ouvrira la concertation. Le contenu de ce film et de ces premiers échanges permettront ensuite d'alimenter toute une série de commissions de travail élus-partenaires, ainsi que 6 rencontres publiques ouvertes à tous et réparties sur l'ensemble de l'agglomération.

Sur la base de tous ces échanges, où seront définies les priorités et des pistes pour l'avenir, les élus formuleront de premières orientations, qu'ils testeront auprès des habitants, avant de leur présenter une version consolidée du projet qu'ils souhaitent porter pour la révision du SCoT. Cette démarche de concertation permettra de formaliser le projet d'aménagement stratégique (PAS) qui sera débattu officiellement par le SEPAL en 2023. Elle se prolongera avec l'ensemble des parties prenantes jusqu'à l'arrêt du SCoT prévu fin 2024.

AXE 5

Faire des espaces non bâtis l'épicentre des transitions



Le caractère précieux des espaces non bâtis ne fait plus débat. Au-delà de leur préservation, l'enjeu réside désormais dans la capacité à les activer au profit des différentes transitions à conduire sur le territoire. Les nouveaux modèles d'aménagement sont appelés à faire de cette nouvelle ambition pour les « vides » un axe central du projet de territoire, à travailler la convergence des différentes trames du territoire (trames vertes et bleues, trames de mobilité, de transition énergétique, alimentaire....)



Il s'agit ici d'engager l'aménagement du territoire dans une troisième dimension. Après les surfaces et les hauteurs, une nouvelle notion « **la fonctionnalité des sols** », en profondeur, doit désormais être intégrée dans les stratégies locales, tout en traitant la transition alimentaire territoriale des sols agricoles.



Cette stratégie pour les « vides » qui n'en sont justement pas, appelle à se défaire d'un certain nombre d'habitudes bien ancrées et d'étendre le champ de la régulation publique. Il convient tout d'abord de cesser de considérer et représenter ces pans entiers du territoire comme des espaces vierges ou sans projet. Il apparaît également nécessaire d'arrêter d'en faire une lecture sectorisée et segmentée

qui conduit à appauvrir leurs fonctions et méconnaît leurs complémentarités. Enfin leurs modes de gestions doivent être questionnés au regard des services écosystémiques à privilégier. A titre d'exemple, les espaces verts à vocation strictement ornementale (sans intégrer la dimension biodiversité) doivent être questionnés tout comme les bonnes pratiques de gestion dans les jardins privés doivent être encouragées. **S'intéresser à la gestion des espaces au-delà de leur destination.**

Les SCoT et PLUi entrent ici en *terra incognita* pour autant, il apparaît nécessaire de s'intéresser à cette dimension qui a commencé à être explorée à travers l'intégration de la préservation et de la **remise en bon état des continuités écologiques** dans les documents de planification territoriale. Ce sont ici les capacités pédagogiques de ces

processus qui doivent être mobilisées. Au-delà des changements à opérer dans la manière de lire, représenter et gérer ses espaces, il semble qu'il faille aller plus loin en engageant une véritable **convergence des trames d'espaces non bâtis**.

Il s'agit ici de viser l'effet maximum en termes de transition en recherchant systématiquement le **multi-usage** et la **réversibilité**. Les espaces non bâtis, notamment au sein de l'enveloppe urbaine, parce qu'ils sont rares et précieux, doivent devenir des espaces capables multifonctionnelles qui multiplient les services écosystémiques rendus.



ZOOM SUR

« De la Trame verte et bleue à sa déclinaison dans le SCoT »

La Trame Verte et Bleue est un outil d'aménagement du territoire qui vise notamment à :

- ➔ Veiller à la libre circulation des espèces sur les territoires en limitant l'urbanisation et la fragmentation des espaces naturels, conserver et restaurer le patrimoine naturel, les paysages ainsi que les connexions entre les milieux (haies, cours d'eau, ripisylves, zones humides, passages à faune sur les infrastructures de transport...)
- ➔ Intégrer les espaces naturels et les terres agricoles parmi les fondamentaux d'un nouveau modèle de développement territorial
- ➔ Contribuer aux continuités écologiques en milieu urbain au travers d'une gestion différenciée des espaces verts et la préservation de la biodiversité ordinaire
- ➔ Conforter l'existence et le fonctionnement des continuités écologiques en les valorisant et en les associant à d'autres finalités que sont l'amélioration du cadre de vie, le tourisme, la prévention des risques, la mobilité douce, l'alimentation, la santé, l'éducation à l'environnement

Le **SCoT** s'avère une **échelle pertinente** pour favoriser la Trame verte et bleue qui intègre toutes formes de continuités écologiques, milieux terrestres, aquatiques, réseaux écologiques nocturnes, sols, mais également les milieux marins lorsqu'ils sont concernés. Par sa nature territoriale intercommunale et par sa finalité (*Art. L. 101-2 du Code de l'urbanisme*), le SCoT offre un cadre structurant pour la mise en œuvre au niveau infrarégional de la TVB : les espèces se déplacent et les milieux naturels fonctionnent, en effet, indépendamment des limites administratives communales.

De nombreux territoires ont investi cette thématique. Par exemple, le **SCoT du Pays du Mans** a réussi l'exercice « d'inverser le regard » sur le territoire, en considérant d'une nouvelle façon des continuités écologiques qui auraient pu être considérés comme les « vides » du territoire. Il a aussi réussi à mobiliser l'ensemble des acteurs autour de la TVB grâce à l'élaboration de guides pédagogiques d'accompagnement des collectivités, de démarches de randonnées SCoT et de forums afin de mettre en relation et de créer les synergies nécessaires.

Sources: www.trameverteetbleue.fr (centre de ressources TVB animé par l'OFB) et https://www.paysdumans.fr/sites/default/files/files/guidetvbweb_1.pdf

3 CONDITIONS EN GUISE DE CONCLUSION



La fabrique de nouveaux modèles d'aménagement du territoire au plus près du local tout en convergeant vers un même horizon de sobriété heureuse semble reposer sur **trois parties prenantes clefs** :

1 Des élus en responsabilité qui se saisissent de l'opportunité de réinventer leur trajectoire territoriale en devenant activateurs et agences.

2 Des acteurs locaux en mouvement. Qu'il s'agisse des habitants, des forces vives ou des opérateurs, chacun devra contribuer à cet aggiornamento local. Y venir pour défendre ses seuls intérêts sans envisager ses propres changements serait voué à l'échec.

3 L'État dans toute sa diversité doit être un accompagnateur actif de cette révolution de l'aménagement. Il doit proposer des outils nouveaux et soutenir l'ingénierie en particulier là où elle est carencée. Il doit surtout affronter des questions clefs, depuis trop longtemps remises, au premier rang desquelles une fiscalité en adéquation avec les nouveaux modèles à inventer.

ANNEXES

LES ATELIERS

Afin d'alimenter cette étude, **la Fédération des SCoT a organisé 7 ateliers**, avec comme objectif de croiser le regard de différents acteurs :

1. **Trajectoire(s) carbone** - 30/03/2022
2. **Trajectoire(s) des sols** - 30/03/2022
3. **Le renouvellement urbain aux défis de la densité résidentielle** - 01/04/2022
4. **Les espaces non bâtis, epicentre des transitions** - 01/04/2022
5. **La création de valeur à l'heure de la sobriété** - 15/04/2022
6. **Identifier les besoins de son territoire** - 15/04/2022
7. **Contexte territorial** - 28/04/2022

Ont participé à ces ateliers et nous les remercions :

- Agence d'urbanisme de Saint-Nazaire (ADDRN)
- Association des Directeurs Généraux de France (ADGCF)
- Association nationale des Etablissements Publics Fonciers Locaux (EPFL)
- Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays (ANPP)
- Association Terres en villes
- Carrefour
- Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT)
- Club Ville et Aménagement
- Collectif Paysages de l'après-pétrole
- EDF renouvelable
- EPA Marne
- Fédération du commerce et de la Distribution (FCD)
- Fédération des Parcs naturels régionaux
- Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)
- Intercommunalités de France (AdCF)
- Lidl
- LIFTI
- Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
- Neoclide
- Office français de la biodiversité (OFB)
- SCoT de l'agglomération troyenne
- SCoT membres du Club technique représentant la diversité des territoires (30 techniciens)
- Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)
- Master 2 Sorbonne Université
- Système U
- Union nationale des aménageurs (UNAM)
- Union professionnelle du génie écologique (UPGE)

Ces ateliers ont fait l'objet d'un travail de facilitation graphique. L'objectif : **soutenir par le visuel le processus collectif à l'œuvre**. Des extraits illustrent l'étude, les planches complètes sont présentées dans la version numérique.

LE COMITÉ SCIENTIFIQUE

La Fédération des SCoT a réuni un **comité scientifique**, composé de différents acteurs stratégiques, qui a porté un regard sur le travail réalisé. Ils ont pu interagir et contribuer à la réalisation de cette étude et nous les remercions pour leur mobilisation.

Ce comité scientifique s'est réuni à trois reprises :

- Une première réunion s'est tenue en amont, le 8 février 2022 avec comme objectif de valider la méthodologie envisagée pour l'étude.
- Une deuxième réunion, le 25 mars 2022, qui a permis de présenter les premiers éléments de travail.
- Une dernière réunion, le 12 mai 2022, pour valider les résultats et la rédaction de l'étude.

Ont participé à ces comités scientifiques et nous les remercions :

Jérôme BARATIER

Professeur à Sciences Po

Emilie BONNET DERIVIERE

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales /Ministère de la Transition écologique

Clémence CARON

CNFPT

Eric CHARMES

Chercheur

Samuel DEPRAZ

Chercheur

Sylvain GRISOT

Urbaniste

Patrizia INGALLINA

Professeur à Sorbonne Université

Stéphane LEVEQUE

CEREMA

Sophie MENARD

CDC Biodiversité

Pierre MIQUEL

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales /Ministère de la Transition écologique

Kathleen MONOD

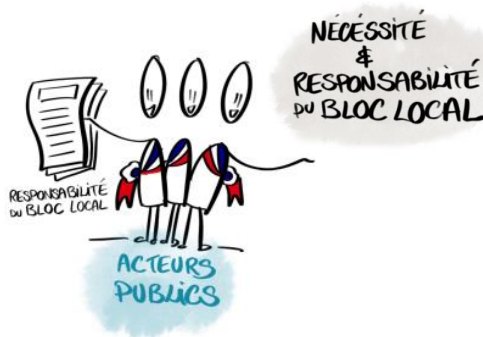
Office français de la biodiversité

Loïc PRIEUR

Professeur à Sorbonne Université

S'ENGAGER DANS DE NOUVEAUX MODÈLES D'AMÉNAGEMENT

JUIN 2022



Face à des modèles d'aménagement du territoire remis en cause par les défis des transitions et l'accélération initiée par la loi Climat et Résilience sur les enjeux de sobriété foncière et de trajectoires « Zéro artificialisation nette » et « Zéro Carbone » d'ici 2050, la Fédération des SCoT a souhaité apporter sa contribution aux réflexions en cours. Elle vise à rappeler les leviers à disposition des élus, à rendre sa place au projet politique de territoire.

Cette contribution a vocation à identifier les questions à se poser, les actions à engager immédiatement et à poser un cadre de réflexion sur les nouveaux modèles. Définitions des besoins, de la création de valeurs, conditions d'une densité appropriée par les habitants, rôle des espaces non bâtis comme épicerie des transitions ou encore enjeux de qualité des aménagements et du dialogue local, autant de pistes de travail qui peuvent permettre aux élus du bloc local de faire face aux changements de trajectoires à amorcer.

D'autant que ces changements doivent être engagés dès maintenant, avec tous les acteurs publics et privés, mais aussi avec les habitants dont les modes de vies vont être bouleversés par les mutations à venir.