



22 rue Joubert
75009 PARIS
T 01 40 41 84 10
F 01 40 41 84 18



Intervention de M. Pascal DELTEIL
Référent régional de la fédération Nationale des SCoT
Président du SCoT du Bergeracois

Séminaire SCoT des Deux-Sèvres 28 février 2023

Avant de vous présenter **notre réflexion sur les nouveaux modèles d'aménagement des territoires** - qui nous amène à proposer aux élus et aux acteurs **d'agir pour ne pas subir** -, je voudrai rapidement faire un retour en arrière sur la manière dont les élus se sont saisis de la planification et sur les lois ELAN et Climat résilience.

En effet, ces deux lois marquent deux ambitions très fortes pour les élus du bloc local :

- la première est de **renforcer la place du projet politique** : la loi **ELAN** a permis de moderniser les SCoT pour affirmer l'enjeu d'avoir une vraie stratégie territoriale intégratrice des objectifs nationaux et régionaux.
- et la loi **Climat résilience** souligne l'enjeu de **changement de trajectoire des territoires**, et **d'adapter nos stratégies territoriales à la disponibilité des ressources**.

Je voudrais vous proposer de regarder aussi le chemin parcouru ces dernières années :

- Les élus du bloc local ont pris à bras le corps l'exercice de planification puisqu'ils ont couvert de SCoT presque intégralement le territoire français : aujourd'hui 86 % des communes et 97 % des habitants sont couverts par ces documents.
- La modernisation des SCoT, dont le travail a été initié et mené par le Ministère pendant près de deux ans, en concertation avec les acteurs, a permis plusieurs grandes avancées :
 - ✓ Redonner toute sa place au projet politique en faisant du Projet d'aménagement stratégique la première pièce du SCoT ;



- ✓ Moderniser son contenu autour de 3 grands piliers (l'économie en transversalité avec l'aménagement commercial, l'agriculture et la forêt ; les besoins de la population en - habitat, équipements, services, mobilité- ; les transitions énergétique, écologique, d'adaptation au changement climatique, avec évidemment la gestion économe du foncier et la lutte contre l'artificialisation).
- ✓ Cela aussi permis de réaffirmer le rôle intégrateur du SCoT pour les politiques nationales et régionales
- ✓ De s'assurer de la déclinaison du projet politique en articulant mieux le SCoT avec le PLUi et les autres outils comme le PCAET par exemple.
- ✓ Les ordonnances ont aussi permis de mettre en lumière que la stratégie territoriale contenue dans le SCoT doit être concrètement mise en œuvre, c'est le sens du plan d'action adossé au SCoT désormais présent dans le code de l'urbanisme.
- ✓ C'est aussi pour cela qu'il est désormais possible de faire un SCoT valant PCAET, pour montrer que la stratégie Air Energie Climat a vocation à être dans la stratégie territoriale globale du SCoT et que le Plan d'action du PCAET peut servir la mise en œuvre du SCoT.
- ✓ Le SCoT est devenu avec cette ordonnance de modernisation, une stratégie territoriale plus large qu'un simple document d'aménagement et d'urbanisme, avec son plan d'action, son ouverture à de nouveaux sujets comme l'énergie, ou l'alimentation par exemple.

Cette modernisation a lancé un signal aux élus du bloc local : il est temps d'avoir une feuille de route stratégique politique partagée, c'est le rôle assigné au SCoT.



22 rue Joubert
75009 PARIS
T 01 40 41 84 10
F 01 40 41 84 18



Et les élus du bloc local peuvent se réjouir que cette modernisation d'une de leur compétence ait été faite avant tous les défis que nous devons désormais relever : ceux de la loi Climat résilience avec le ZAN, de lutte contre le dérèglement climatique, de reconquête de la biodiversité, mais aussi la feuille de route de la décarbonation, la trajectoire zéro émission nette, la déclinaison de la programmation pluriannuelle de l'énergie, les enjeux de réindustrialisation, de mutation du commerce, d'accélération des risques, de pression sur la ressource en eau, les enjeux alimentaires, de logements de nos concitoyens, d'adaptation de la population au vieillissement....

Car nous avons des scènes de gouvernances déjà en place, avec les établissements publics porteurs de SCoT – comme l'ont montré les conférences des SCoT- et un outil modernisé pour travailler.

Il me semble indispensable d'avoir une feuille de route stratégique partagée, le SCoT, qui nous permette à la fois de réfléchir collectivement à l'avenir de notre territoire, de préciser où nous voulons aller, comment assurer un changement de trajectoire du territoire et piloter sa réalisation, avec tous les acteurs publics et privés.

Nous vivons un moment de révolution d'aménagement du territoire, qui nécessite que les élus se coordonnent à l'intérieur du bloc local.

Nous devons à la fois changer les modèles d'aménagement des territoires, faire preuve de créativité, nous appuyer sur les compétences de chacun tellement les défis sont colossaux, et travailler en amont de la réalisation des documents (SCoT comme PLU) pour bien identifier tous les enjeux avec les acteurs, clarifier nos stratégies d'avenir, mieux piloter le foncier, vérifier la faisabilité pré-opérationnelle de nos stratégies territoriales et de nos projets et leur faisabilité économique.

Il est temps d'engager des réflexions solides pour la génération de documents de 2026, 2027 afin de s'assurer que nous changerons bien la trajectoire de nos territoires pour faire face aux défis planétaires et locaux que nous avons à résoudre.



22 rue Joubert
75009 PARIS
T 01 40 41 84 10
F 01 40 41 84 18



Le consensus politique ce n'est plus une option, c'est une nécessité, une responsabilité.

Vous le savez nous avons sur le foncier une trajectoire en 3 temps à construire : trois fois 10 ans en commençant par la gestion économe du foncier en divisant de 50 % le foncier utilisé pour répondre aux besoins des différentes politiques publiques, puis nous devons progresser sur la lutte contre l'artificialisation, pour arriver dans la dernière décennie à Zéro artificialisation Nette.

Et tout cela en massifiant le renouvellement urbain et en renaturant.

Vous le savez, les défis à relever sont très importants, l'ambition très forte, la marche très haute à monter en très peu de temps, avec une logique de résultat à 2031, 2041, 2051.

Les négociations ont commencé entre les SCoT à l'échelle régionale et avec les Régions (SRADDET), sur les objectifs régionaux, la territorialisation et les grands projets, en tenant compte des efforts déjà réalisés, des dynamiques des territoires et des besoins à venir.

Il est indispensable que nous renforçons notre gouvernance et que nous articulions mieux la chaîne de commandement (communes, EPCI, SCoT) notamment entre stratégie, plans d'action et contractualisation. Si nous ne le faisons pas il sera impossible de relever les défis planétaires et locaux. Notre responsabilité collective est immense.



Synthèse des conférences des SCoT

Vous m'avez demandé de faire une rapide synthèse des conférences des SCoT.

A l'échelle nationale, l'exercice a été positif : très vite après le vote de la loi Climat résilience les élus et les techniciens se sont mobilisés dans les conférences des SCoT, se réunissant en moyenne entre 6 à 8 fois. Il y a pu avoir çà et là et nous l'avons vécu chez nous, un clivage entre les espaces ruraux, littoraux et métropolisés.

En synthèse quels ont été les enseignements de ces conférences des SCoT ?

- ✓ **Qu'il ne faut pas s'enfermer dans une approche chiffrée de l'objectif ZAN et arithmétique de la loi.** En effet, les bases de données existantes ne sont pas complètes, la vision rétrospective toutes politiques publiques confondues non plus, la simple projection de tendance à l'œuvre des données INSEE pour projeter les besoins à venir paraît complètement contreproductive par rapport au changement de trajectoire attendu des territoires.
- ✓ Les limites de fiabilité des données sur l'artificialisation des sols concernent particulièrement les grands projets (non cadastrés), le bâti agricole, les énergies notamment ;
- ✓ Les grands projets impactent très significativement les enveloppes régionales : entre 10 % et 35 % du foncier restant, selon les régions, et impliquent donc des efforts de -60 % à -85 % de réduction du foncier pour le bloc local avant la territorialisation. Les élus ont donc demandé la sortie des Grands Projets des enveloppes régionales.
- ✓ Les élus ont demandé que les Conférences des SCoT perdurent, le travail sur la mise en œuvre de la loi climat résilience continue dans les territoires même si les dates de remises des contributions aux régions sont passées ;



- ✓ Les conférences des SCoT ont aussi montré qu'il manque des mesures d'accompagnement notamment financières et fiscales, d'ingénierie, mais aussi pour structurer la filière artisanale par exemple pour massifier le renouvellement urbain.

Je vous ai mis deux exemples de contribution des conférences des SCoT dans la présentation que vous voyez à l'écran (Pays de la Loire et Bretagne). L'une chiffrée l'autre non. Certains élus n'ont pas voulu donner de chiffres parce que les bases de données n'étaient pas complètes ou disponibles, ou parce que la question des grands projets était trop impactante sur le foncier restant.

La mise en œuvre de la loi Climat résilience doit se poursuivre, les questions sont encore nombreuses à résoudre, il ne faut pas que les travaux nationaux pour améliorer ce qui doit l'être freine le travail sur le terrain car le temps est compté, le compteur foncier tourne, l'ambition et le calendrier d'atteinte des résultats de la loi ne sera pas modifié.

A ce stade je souhaite évoquer le travail que nous avons mené avec la Région Nouvelle Aquitaine.

L'interSCoT de Nouvelle-Aquitaine a travaillé pendant plus d'un an à la construction de la contribution de la conférence des SCoT. Une douzaine de rencontres ont permis de poser les enjeux des territoires et d'établir une position la plus consensuelle possible sur la territorialisation des objectifs de la Loi.

La Conférence des SCoT Nouvelle-Aquitaine a validé le scénario de territorialisation proposé par la Région à partir d'une typologie des territoires devant être affinée pour refléter leurs situations contrastées.

Elle propose que l'objectif soit exprimé sous forme de taux de réduction de la consommation d'espace différencié en fonction des différents profils de la typologie régionale de territoires.

Elle demande que ces écarts entre les taux affectés à chaque profil soient limités, afin de favoriser l'acceptabilité de l'objectif, et parce que tous les types de territoire doivent pouvoir réaliser leur projet.



Le rapport juridique de compatibilité entre les SCoT et le SRADDET ne préjuge pas de l'application stricte du taux. Aussi, il est important de rester sur l'application d'un taux moyen par profil afin de pouvoir l'articuler avec les projets de territoire.

La Conférence régionale des SCOT demande également à ce que soit d'identifier clairement les critères de définition des projets d'envergure nationale ou régionale, dont la consommation d'espace sera mutualisée entre l'ensemble des territoires de Nouvelle-Aquitaine.

Ensuite, sur la base de ces critères de définition collectivement partagés, il s'agit de mesurer en détail ce qui rentre dans le compte foncier régional/national en s'assurant que ces projets sont véritablement actés et entraînent une consommation d'espace dans les 10 prochaines années.

Enfin, du point de vue de l'acceptation d'un effort global de réduction de 50% de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, l'estimation du foncier à mobiliser pour les projets d'envergure doit s'inscrire également dans l'objectif de réduction de 50 %.

La transition vers le ZAN rend aujourd'hui incontournable un renforcement de l'articulation entre politique foncière et contractualisation, qu'il s'agisse du financement des opérations foncières, d'accompagnement technique en ingénierie pour les territoires qui ne disposent pas d'observatoires locaux, ou d'évolution des règlements d'intervention.

La Conférence des SCoT de Nouvelle-Aquitaine souhaite que les politiques régionales de contractualisation intègrent la sobriété foncière comme critère de financement des projets territoriaux.

Afin de faciliter l'articulation entre la contractualisation et les projets de territoire, la Conférence régionale des SCoT demande de revoir les périmètres actuels de contractualisation afin de les faire correspondre à ceux de la territorialisation des objectifs de réduction foncière.

Vous le savez, le document approuvé le 13 octobre 2022 par la Conférence régionale des SCoT a été adressé au Président Rousset avant la date limite du 22 octobre 2022.



22 rue Joubert
75009 PARIS
T 01 40 41 84 10
F 01 40 41 84 18



Jusqu'à présent on a parlé en Nouvelle Aquitaine de la répartition du nombre d'hectares par typologie de territoire mais pas pour faire quoi ?

Habitat, équipements, développement économique, logistique, tourisme, agriculture, déplacements, ... ?? quelles sont les besoins et les accompagnements futurs de la Région pour y répondre ? quelle est la vision de la Région ?

Quel travail de rééquilibrage entre les territoires très attractifs et les autres au-delà du nombre d'hectares ?

On a vraiment besoin de connaître le projet politique du SRADDET en la matière et les réponses que la Région entend faire par rapport aux propositions de la Conférence des SCoT.

Être en capacité d'accueillir de nouvelles populations c'est certes un besoin en foncier mais pas que cela.

Lors de la dernière réunion en visioconférence du 31 janvier sur le SRADDET, la vice-présidente a annoncé qu'au regard des incertitudes (calendrier d'application, décrets, prise en compte des projets régionaux et nationaux...), la Région suspend la modification du SRADDET et ne reprendra que quand elle aura un cadre fixe et cohérent.

Si c'est un moyen pour la Région de renvoyer politiquement la balle de la responsabilité de la territorialisation du ZAN à l'Etat, il faut bien avoir conscience que cela impactera directement nos territoires car le texte prévoit dans ce cas, une intégration directe par les SCoT ou à défaut, les PLU ou cartes communales soit -50 % pour tous : intégration directe de la loi par les SCoT sous deux ans (soit toujours 2026) sous peine de suspension des ouvertures à l'urbanisation !!

Idem pour les cartes communales ou PLU (2027) sous peine d'interdiction de délivrance des autorisations d'urbanisme dans les zones AU !!

Je referme la parenthèse et je laisserai notre directrice nationale revenir sur ce point.



Notre étude « S'engager dans de nouveaux modèles d'aménagement des territoires »

La Fédération des SCoT a réalisé une étude sur les nouveaux modèles d'aménagement des territoires en juin 2022. L'objectif de cette étude était d'identifier des pistes de nouveaux modèles d'aménagement des territoires et des actions à entreprendre immédiatement puisque tout ce que je viens de vous présenter souligne bien que nous ne pourrions pas faire ce que nous avons fait ces 60 dernières années. Nous devons changer de logiciel.

Sans entrer dans les détails sur la méthodologie de l'étude, je vais vous présenter les pistes que nous avons retenues pour aider les collectivités à adopter de nouveaux modèles d'aménagement.

Pour cela, nous avons travaillé sur cinq axes :

1. La question des besoins des territoires, en examinant de nouvelles manières de les identifier ;
2. La question des espaces non bâtis, en faisant de ces espaces le centre des transitions à réaliser ;
3. La question de la densité, en se posant la question clé : quelles contreparties offrir aux habitants en cas de densification ?
4. La question de la création de valeur, tant économique que sociale ;
5. Enfin, la question de la qualité de l'aménagement et du dialogue local, notamment avec les citoyens, étant donné que, rappelons-le, les défis des transitions et la loi Climat et Résilience vont profondément bouleverser leur mode de vie.



Les besoins

Historiquement, les documents de planification ont été principalement basés sur des évaluations des besoins fondées sur des projections démographiques, des perspectives économiques ou les déplacements.

Nous proposons de repenser cette méthode en actualisant notre approche et en identifiant de nouvelles catégories de besoins.

Je vais illustrer cette question. Par exemple, pendant des années, nous avons lié la question des besoins aux problèmes de déplacements pendulaires et de transport.

Mais avec une population vieillissante et qui se déplace moins, nous ne pouvons plus seulement concentrer notre réflexion uniquement sur le transport ou les déplacements domicile-travail. D'autant plus qu'une faible mobilité pourrait signifier plus de proximité dans les centralités, centres-villes et centre-bourgs.

L'enjeu est donc d'étendre la question des besoins, par exemple aux personnes de passage :

les touristes notamment, mais également les personnes qui travaillent sur nos territoires mais qui n'y résident pas, ceux qui y ont leurs loisirs, ou encore aux « immobiles » les enfants, les personnes âgées, les personnes en précarité.

Le deuxième point c'est que nous abordons souvent les questions des besoins avec une approche quantitative et statistique. Nous suggérons de passer à une approche plus sensible dans l'identification des besoins et la manière de projeter l'avenir du territoire. En passant par le dessin, par exemple, ou en travaillant sur les parties anciennes des communes que les habitants aiment, pour travailler les formes urbaines plus denses de demain.

Ensuite, nous nous sommes demandé si le prisme des besoins que je vous ai explicité suffisait, et nous avons convenu qu'il fallait aller plus loin.

Par exemple, nous proposons d'aborder la question des besoins de « Nature » de la population notamment urbaine.

Ce sujet a d'ailleurs été exacerbé avec la crise du Covid.



Il faut se poser la question : est-ce qu'on peut garantir l'accès à la Nature des habitants, dans la zone urbaine et en dehors de cette zone.

Enfin, jusqu'à présent nous avons toujours regardé les besoins en fonction des hommes, et on s'est dit qu'il fallait aussi traiter la question des besoins de la Nature, notamment pour garantir l'équilibre écologique du territoire, la question de la biodiversité, ou encore de la manière de recréer des corridors écologiques notamment dans l'enveloppe urbaine.

Les espaces non-bâtis

D'un autre côté, la question des besoins rejoint celle des espaces non bâtis. Nous proposons de les mobiliser au profit des différentes transitions à mener. Cette ambition pour les espaces non-bâtis doit devenir un axe central du projet de territoire.

Pour cela, nous allons devoir travailler la convergence des différentes trames du territoire grâce aux espaces non bâtis : je pense là aux trames vertes et bleues, aux trames de déplacement, de transition énergétique, ou encore alimentaire.

Nous allons aussi devoir intégrer « la fonctionnalité des sols » dans les stratégies territoriales, tout en traitant les questions de stratégie alimentaire territoriale en circuit court, la capacité nourricière des sols ou encore la reconquête de la biodiversité ou la résilience aux inondations.

Mais préalablement à la mise en place de cette stratégie pour les vides, il faut acter que ces pans entiers du territoire ne sont pas des espaces vierges sans projet ou de simple préservation de la nature, bien au contraire.

Pour aller vers cette stratégie des espaces non bâtis, nous proposons de revoir les modes de gestions de ces espaces, par exemple des micro-boisements, des jardins, des parcs, qui doivent être questionnés au regard des services écosystémiques à privilégier.



L'objectif final est de créer des espaces multifonctionnels pour renforcer la résilience des territoires et lutter contre les effets du changement climatique : je pense là aux inondations, en favorisant par exemple les sols éponges.

Je crois que c'est le cas par exemple d'un projet à Nantes ; ou encore pour créer des trames arborées et des zones ombragées pour lutter contre les effets du réchauffement climatique en ville.

La densification

Dans un troisième temps, nous avons abordé la question de la densité.

La densité est souvent présentée comme une solution à généraliser, mais elle est souvent très mal perçue par les habitants et les élus sur le terrain.

Pour atteindre l'objectif du ZAN, il faudra atteindre une densité moyenne nationale d'environ 40 logements par hectare. Ce chiffre peut paraître élevé lorsque l'on sait que de nombreuses opérations peinent à atteindre les 20 logements par hectare voire beaucoup moins dans les territoires ruraux (notre SCoT actuel par exemple c'est en moyenne 17 logements à l'hectare pour le pôle urbain, 12 pour les pôles de proximité et 8 pour les communes rurales mais nous partons de beaucoup plus loin...).

Face à ce constat, nous avons décidé de réexaminer les paramètres du débat, car il est nécessaire de revoir le modèle de renouvellement urbain, qui deviendra une priorité dans l'objectif de zéro artificialisation nette.

Cette révision du modèle de renouvellement doit permettre de diversifier les options de densification.

Nous proposons de travailler sur la qualité des espaces publics et leur végétalisation, en s'inspirant des formes urbaines du passé, comme les villages et les centres-bourgs, qui étaient bien plus denses que les quartiers de maisons individuelles d'aujourd'hui.



Il faudra également identifier en amont des opérations les facteurs clés qui permettent de réussir les opérations de densification (enjeux économiques, d'aménagement, d'esthétisme, d'architecture).

Ensuite, il faudra engager un dialogue avec les habitants, en leur présentant des modèles d'habitat qualitatif, en échangeant avec les opérateurs privés sur le modèle économique d'une densité de qualité.

Certains considèrent qu'il y a déjà suffisamment de mètres carrés construits en France, et cela se comprend car de nombreux bâtiments sont inoccupés ou vides une grande partie de la journée.

Nous proposons donc de réfléchir sur les questions des usages des bâtiments, afin d'optimiser les mètres carrés déjà construits. Par exemple, prenons une école : pendant la journée, elle est occupée pour les cours, mais le soir, elle pourrait pour partie être utilisée comme salle des associations.

Bien sûr cela ne sera pas possible partout et nécessitera des moyens en termes de gestion mais des systèmes de ce type existent déjà.

La création de valeur

Dans le même esprit, nous avons également travaillé sur la question de la création de valeur en réalisant un effort de reformulation de cette thématique.

Le ZAN va nous obliger à sortir progressivement de l'urbanisme de zones d'activités thématiques et à réduire l'emprise de ces espaces. Il va donc également falloir travailler sur leur optimisation.

Cela passera par différents points :

Premièrement, est-ce que toutes les activités actuellement dans les zones d'activités ont vocation à rester dans ces espaces ? Nous proposons d'identifier des entreprises qui pourraient retourner dans les centralités, ce qui permettrait de libérer de l'espace et de renforcer la vitalité des centres-villes.



Le deuxième sujet pour l'optimisation concerne les formes urbaines. Nous devons travailler sur la hauteur des bâtiments dans les zones économiques, tout en traitant de la mutualisation des activités qui ne constituent pas leur cœur de métier.

Il pourrait être envisageable d'imaginer des mutualisations au niveau des entreprises dans certaines zones d'activités. Nous proposons également d'examiner certaines politiques sectorielles dans les zones économiques, telles que l'énergie.

Par exemple, nous proposons de travailler avec des entreprises qui produisent de la chaleur non récupérée et non utilisée et de leur proposer de créer des réseaux de chaleur pour redistribuer et vendre cette énergie aux autres entreprises d'une même zone d'activité.

En bref, il y a beaucoup de domaines à couvrir pour optimiser ces zones.

De plus, nous proposons d'augmenter la valeur dans d'autres domaines que l'économie, le tourisme ou l'agriculture, par exemple en prenant en compte les enjeux écologiques.

La qualité des aménagements et le dialogue

Enfin, nous proposons de travailler le projet de territoire en remplaçant le dialogue et la qualité des aménagements au cœur des débats.

Le premier point à aborder c'est le fonctionnement interne dans les collectivités. Nous proposons de restructurer le dialogue au sein du bloc local. Cela vaut aussi bien pour les élus des trois échelles de gouvernance (communes, intercommunalités et SCoT), que pour les techniciens, afin de s'assurer que tous partagent la stratégie territoriale qui aura été déterminée dans le SCoT.



Le deuxième point concerne la qualité des aménagements produit avec les opérateurs, les aménageurs et les acteurs de l'urbanisme commercial. Beaucoup d'entre eux ont conscience que leurs professions vont être bouleversées par la loi Climat et Résilience et le défis des transitions. Il faudra donc travailler en amont des projets avec eux.

Enfin, je l'ai déjà rappelé, le ZAN et les transitions vont bouleverser les modes de vie des habitants.

Nous le savons tous ici, la concertation avec les habitants peut être difficile.

Pour autant, la division par deux de la consommation foncière lors des dix prochaines années va avoir un impact sur l'habitat et les activités et entrainer des centaines d'hectares de reclassement en zones naturelles et agricoles.

Il apparait compliqué de se passer d'un dialogue construit et nourrit avec les habitants lors de l'élaboration des stratégies territoriales. Il incombe donc aux élus, en responsabilité, de travailler avec les habitants.

Mais tout cela nécessitera des moyens en ingénierie, en animation que certains ont déjà, je pense notamment aux métropoles, mais dont nos territoires ruraux ne disposent pas forcément à ce jour.

Conclusion

Pour conclure, je vous le redis, agir pour ne pas subir, c'est ce que nous vous proposons à travers cette étude.

Je terminerai par rappeler que le compteur ZAN a déjà commencé à tourner. Pour piloter les coups partis et préparer l'avenir, nous invitons les élus et techniciens à lire cette étude, qui est beaucoup plus détaillée et précise que le simple résumé que je viens d'en faire, pour trouver des solutions pour nos territoires.

Je vous remercie.