

COMPRENDRE

ÉTUDE

# ENJEUX DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE ET D'APPUI À LA PLANIFICATION TERRITORIALE

ÉTUDES DE CAS TERRITORIALES - 4/4



Cette étude, réalisée par les cabinets Sémaphores et Planèd, a été commanditée et financée par l'Observatoire des territoires dans le cadre du programme des études de l'Agence Nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

À propos de Sémaphores :

Sémaphores, une des deux divisions du groupe ALPHA, est un cabinet de conseil et d'expertise qui intervient sur un large champ de compétences, notamment l'accompagnement des acteurs publics nationaux et territoriaux en matière de stratégie et de politiques publiques.

À propos de Planèd :

Planèd, filiale de la société EcoVia, est une société coopérative spécialisée dans la planification, l'urbanisme et le développement local. Elle accompagne les décideurs locaux dans les domaines de l'urbanisme opérationnel, des SCoT et des PLU(i), ainsi que dans le développement local et économique des territoires.

Au total, 4 supports ont été réalisés dans le cadre de **l'étude relative aux enjeux de la sobriété foncière et d'appui à la planification territoriale** :

1/4 : Etat de l'art

2/4 : Les outils pour accompagner les structures publiques dans la planification territoriale : rapport complet

3/4 : Les outils pour accompagner les structures publiques dans la planification territoriale : synthèse

**4/4 : Etudes de cas territoriales**

Chaque support est consultable sur le site de l'**Observatoire des territoires** :  
<https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque>

La reproduction de cette publication est soumise à autorisation de l'ANCT.

Contact : [observatoire@anct.gouv.fr](mailto:observatoire@anct.gouv.fr)



**Sémaphores Expertise SA**  
SA au capital de 1 784 415€  
Société d'expertise comptable inscrite  
au tableau de l'Ordre de la région  
Île-de-France

**Bureau :**  
105 Avenue Raymond Poincaré  
75116 PARIS • Tél. 01 43 90 53 00

**Siège social :**  
20/24 rue Martin Bernard  
75013 Paris • Tél. 01 53 62 70 00  
388 269 045 RCS Paris  
Numéro d'identification  
intracommunautaire  
FR 10 388 269 045

**Une société du Groupe Alpha**

BORDEAUX • LILLE • LYON  
MARSEILLE • METZ  
MONTPELLIER • NANTES  
NOUMÉA • ORLÉANS  
PARIS • ROUEN  
SAINT-DENIS DE LA RÉUNION  
TOULOUSE



## Etudes de cas territoriales

La territorialisation des objectifs  
de sobriété foncière – Janvier 2024

1

Rennes Métropole / Région Bretagne (AMI ZAN ADEME)



2

SCoT de l'Aire Gapençaise / Région PACA (AMI ZAN ADEME)



3

Territoires de l'Ouest/ La Réunion



Cette étude de cas a été réalisée sur la base d'entretiens conduits au printemps et à l'été 2023. Elle a pour objectif d'interroger et d'analyser le processus de territorialisation en cours (déclinaison de l'objectif Zéro Artificialisation Nette) dans les documents de planification à l'échelle régionale et intercommunale. Ce processus de territorialisation s'est depuis poursuivi et plusieurs régions ont fait évoluer leur réflexion. **Ce document fait ainsi état de leur réflexion au printemps 2023 et constitue donc une ressource précieuse pour l'étude de l'élaboration des politiques publiques en matière d'aménagement.**

Des études de cas ont été réalisées, chaque étude de cas étant constituée d'un binôme Région – Intercommunalité. **Seules les études de cas pour lesquelles les territoires ont formellement donné leur accord sont publiées ici**, sachant que la situation a pu potentiellement évoluer depuis un an : Rennes Métropole (Bretagne), Aire Gapençaise (PACA) et Territoire de l'Ouest (Réunion).

**Les territoires ont été retenus selon plusieurs critères** : couverture large du territoire français (métropole et hors métropole), diversité urbain/rural, dynamiques hétérogènes sur le plan démographique et économique. Par ailleurs, plusieurs territoires sont engagés dans un programme d'accompagnement par l'Etat tel que l'Appel à Manifestation d'Intérêt ZAN (« AMI ZAN » ) piloté par l'ADEME (Agence de la transition écologique), ou le programme « Territoires pilotes de la sobriété foncière » piloté par l'ANCT (Agence Nationale de la Cohésion des Territoires) avec l'appui du PUCA (Plan Urbanisme, Construction et Architecture) et de la DHUP (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages).

L'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires remercie l'ensemble des interlocuteurs territoriaux pour la qualité des échanges ayant permis la réalisation de cette étude.



# Rennes Métropole (Bretagne)

# Portrait de territoire – Région Bretagne

## Organisation territoriale :

- Superficie: 27 208 km<sup>2</sup>
- 2730 km de côtes – 1/3 du linéaire côtier français
- Densité: 124 hab / km<sup>2</sup> (2020) (densité moyenne en France : 106 habitants/km<sup>2</sup>)
- 4 départements
- Principales agglomérations (unités urbaines) : Rennes, Brest, Quimper, Lorient, Vannes, Saint Malo et Saint-Brieuc
- Deux métropoles : Rennes Métropole et Brest Métropole
- 29 SCOT en vigueur en Bretagne

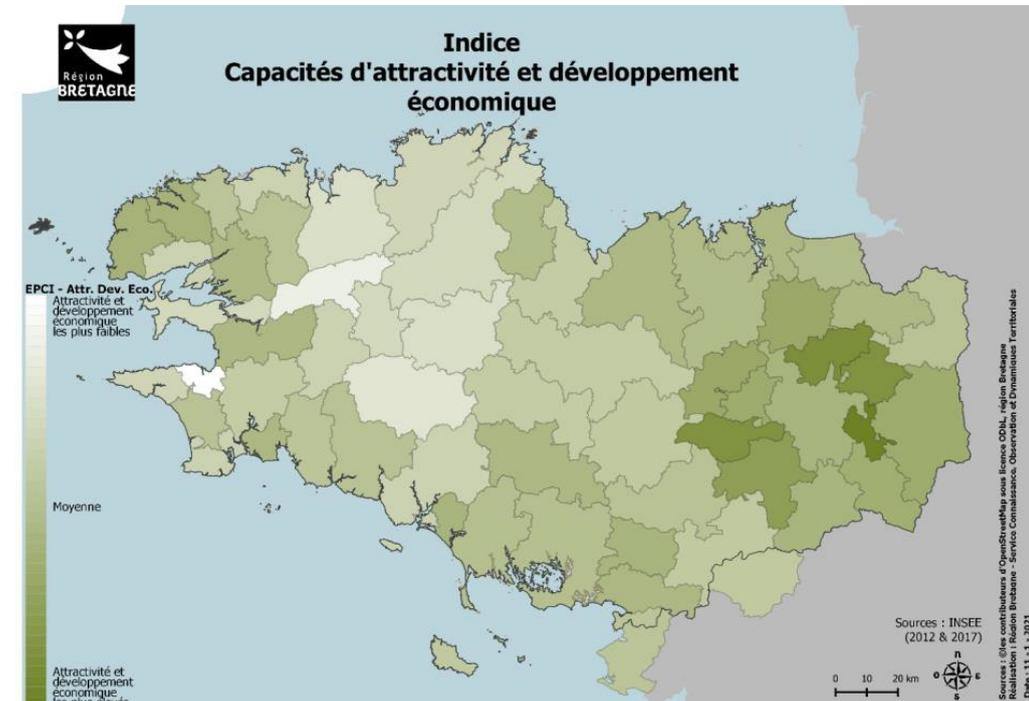
## Population

- 3 373 835 habitants en 2020
- Taux de croissance moyen depuis 2014 : 0,5% (légèrement supérieur à la moyenne nationale : environ 0,4% sur la même période)
- Depuis plus de 30 ans, la Bretagne est l'une des trois régions les plus attractives de France métropolitaine. La croissance démographique de la région est largement soutenue par un solde migratoire positif, son solde naturel est lui stabilisé proche de l'équilibre.
- Les départements les plus attractifs sont l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan

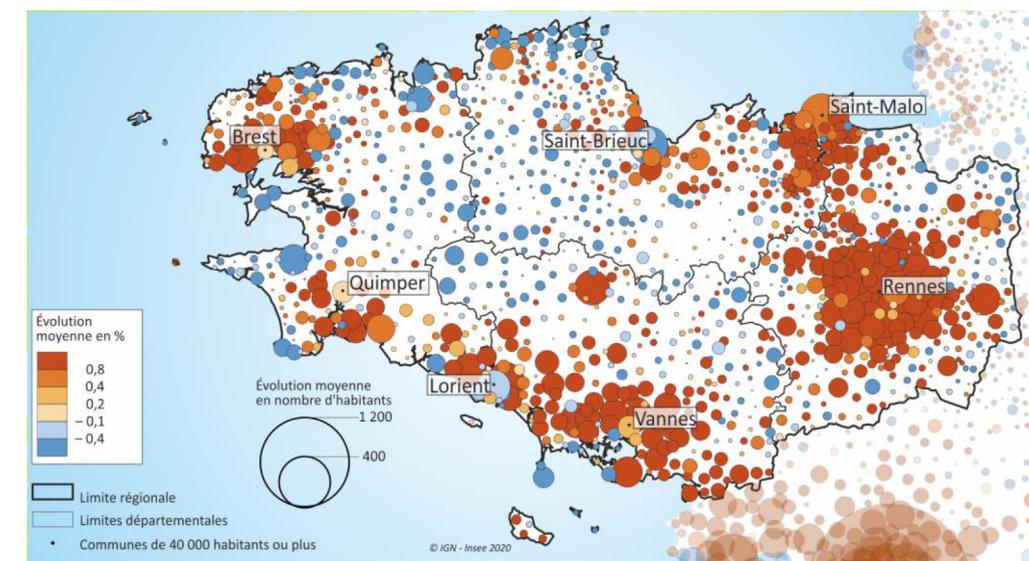
## Economie

- La région Bretagne figure parmi les 2 régions métropolitaines où la pauvreté et le chômage sont les plus faibles. Ainsi, le taux de chômage atteint 5,7 % (2022) dans la région (7,2% taux France hors Mayotte). La Bretagne est ainsi la région qui présente le taux de chômage le plus bas de France en 2022.
- Avec un taux de pauvreté de 10,9 % en 2018, la Bretagne est largement en deçà du niveau national (14,6% en France métropolitaine).
- Le PIB de la région s'élève à 100 milliards d'euros en 2020, ce qui en fait la 5<sup>ème</sup> région de France métropolitaine au regard du PIB par habitant.

SRADDET adopté le 18 décembre 2020 par le Conseil régional puis approuvé par le Préfet de région le 16 mars 2021



Indice des capacités d'attractivité et de développement économique en Bretagne en 2021.  
Source : Région Bretagne, Engagement pour la cohésion des territoires : Favoriser l'égalité des chances entre les territoires – La carte des capacités territoriales, pour plus de solidarité territoriale.



Evolution de la population des communes entre 2013 et 2018 en Bretagne. Source : INSEE recensements de la population 2013 et 2018.

# Portrait de territoire – Rennes Métropole

## AMI ZAN ADEME

### Organisation territoriale :

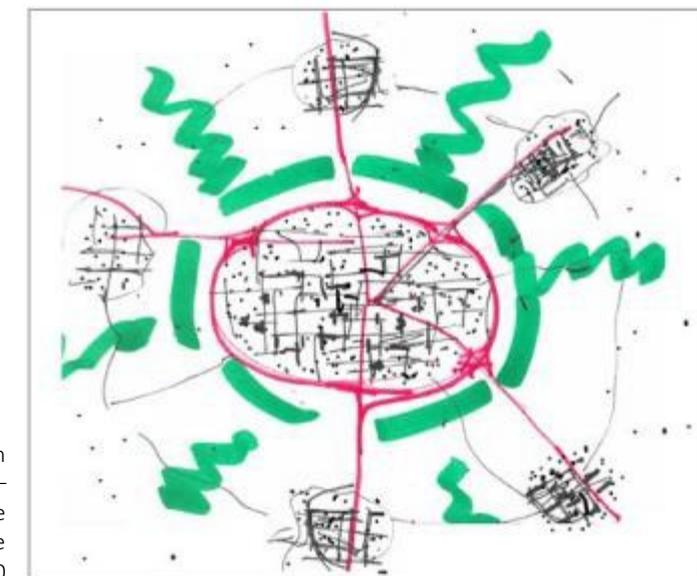
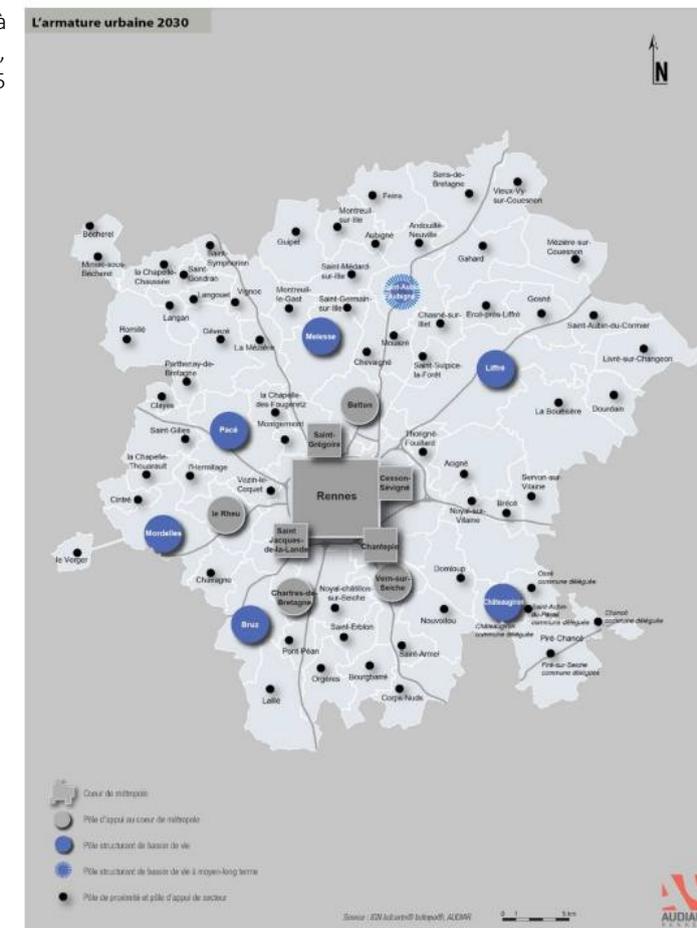
- Superficie 705 km<sup>2</sup>
- 43 communes composent la Métropole de Rennes
- Densité: 656 hab/ km<sup>2</sup> (2020)
- Une Ville centre : Rennes, 12 communes de 20 000 à 7 500 habitants, 27 communes de moins de 7 500 habitants et 3 communes de moins de 1000 habitants
- Rennes Métropole est appelée la « ville archipel », considérée comme un bassin urbain (l'île), entourée par des zones agricoles et des espaces naturels (la ceinture verte). Afin de protéger cette identité entre urbanité et nature, l'accent est mis sur la densification urbaine et les projets de requalification. « Construire la ville sur la ville » pour éviter la destruction des espaces naturels.
- Encadrée par le SCOT du Pays de Rennes (2015) et le PLUi (2020)

### Population

- 467 858 habitants en 2021
- Taux de croissance démographique annuel moyen: environ 1% depuis 1975
- Depuis plus de 50 ans, Rennes Métropole est une des agglomérations les plus attractives de France. La croissance démographique du territoire est largement soutenue par un solde naturel positif. Entre 2014 et 2020 la population a augmenté de 1,1% avec un solde naturel de 0,6%.

### Economie

- Taux de chômage : 5,5% % en 2022 (France en 2022 : 7,2% Hors Mayotte)– Rennes métropole affiche l'un des taux de chômage les plus faibles des 22 métropoles françaises
- La métropole rennaise est un bassin d'emploi particulièrement dynamique, 10<sup>ème</sup> au rang des zones d'emplois sur le territoire national
- Des secteurs d'économie particulièrement porteurs sont bien implantés à Rennes : cybersécurité, numérique, santé, mobilités, industries culturelles



Synthèse du modèle d'urbanisation en « Ville archipel ». Source : Audiar – L'anneau métropolitain : Etude prospective sur la première couronne rennaise, janvier 2020

# Enjeux, besoins, pratiques

- La Bretagne a doublé ses surfaces artificialisées en 20 ans (1985-2005), avec une consommation foncière qui s'accélérait ces dernières années (3ème rang national entre 2009 et 2017).
- Le modèle d'aménagement « extensif » est longtemps resté dominant, avec une forte culture de la maison individuelle « traditionnelle » et un développement économique basé en partie sur des ZA en extension.
- Le « modèle breton » a néanmoins pu s'appuyer sur un réseau de villes moyennes particulièrement dense, qui a contribué à maintenir les équilibres territoriaux, même si la dynamique économique et démographique est beaucoup plus forte à l'Est de la région et sur les zones littorales.
- Dans ce contexte, la Métropole rennaise a capté une part significative de la croissance économique et démographique régionale (croissance de la population à +1,1 % en rythme annuel), irriguant largement le développement territorial des EPCI en 2ème et 3ème couronne, mais suscitant des résistances sur le modèle métropolitain.
- Cette croissance métropolitaine s'est néanmoins faite sur un modèle vertueux, basé sur une maîtrise foncière très forte débutée dans les années 1970, sur un SCOT, un PLH, un PLUI imposant des niveaux de densité élevée, et sur le refus de l'étalement urbain (avec le maintien d'une ceinture verte et d'une agriculture péri-urbaine).
- Ainsi, la consommation d'ha rapportée aux habitants accueillis et aux emplois créés n'a cessé de baisser depuis les années 1980 (dans des proportions bien supérieures qu'à l'échelle nationale) et une culture de la sobriété foncière s'est progressivement imposée depuis les années 2000/2010.
- Néanmoins, la perspective du ZAN vient bousculer le territoire avec un effet de paradoxe déjà repéré : ce territoire ayant été économe et « vertueux » par le passé et connaissant une forte croissance démographique, l'application littérale à court terme de la division par 2 de la consommation produirait un risque d'éviction sociale et spatiale. Ce risque a été d'emblée reconnu par la Région dans le travail sur la territorialisation.



Ecoquartier Les champs bleus, aux portes de Rennes



Illustration de la « ceinture verte » entourant Rennes

# Enjeux, pratiques et besoins du territoire

## Zoom sur les outils techniques

### *Région pour modification du SRADDET :*

- La Région Bretagne s'est appuyée sur les travaux menés par les agences d'urbanisme de Brest et de Rennes qui ont mis en place un MOS Breton sur 50 % du territoire régional pour le suivi de la consommation d'espace des territoires (des SCOT suivis).
- Cet outil a été développé sur l'ensemble du territoire régional pour apporter une donnée fine, fiable et homogène. Cet outil a été réalisé à partir de photo-interprétation et a été validé par la conférence des SCoT comme outil de mesure de base pour la modification du SRADDET.
- Cet outil a une nomenclature et une unité géographique uniforme qui est la parcelle.
- Ce MOS est issu de réflexions anciennes (2012) qui ont conduit à réaliser un observatoire foncier régional en partenariat avec région, la DRAAF, la DREAL, les deux agences d'urbanisme (ADEUPA et l'AUDIAR).
- le MOS et l'OCS GE sont compatibles, et vont permettre de faire le suivi de l'artificialisation.

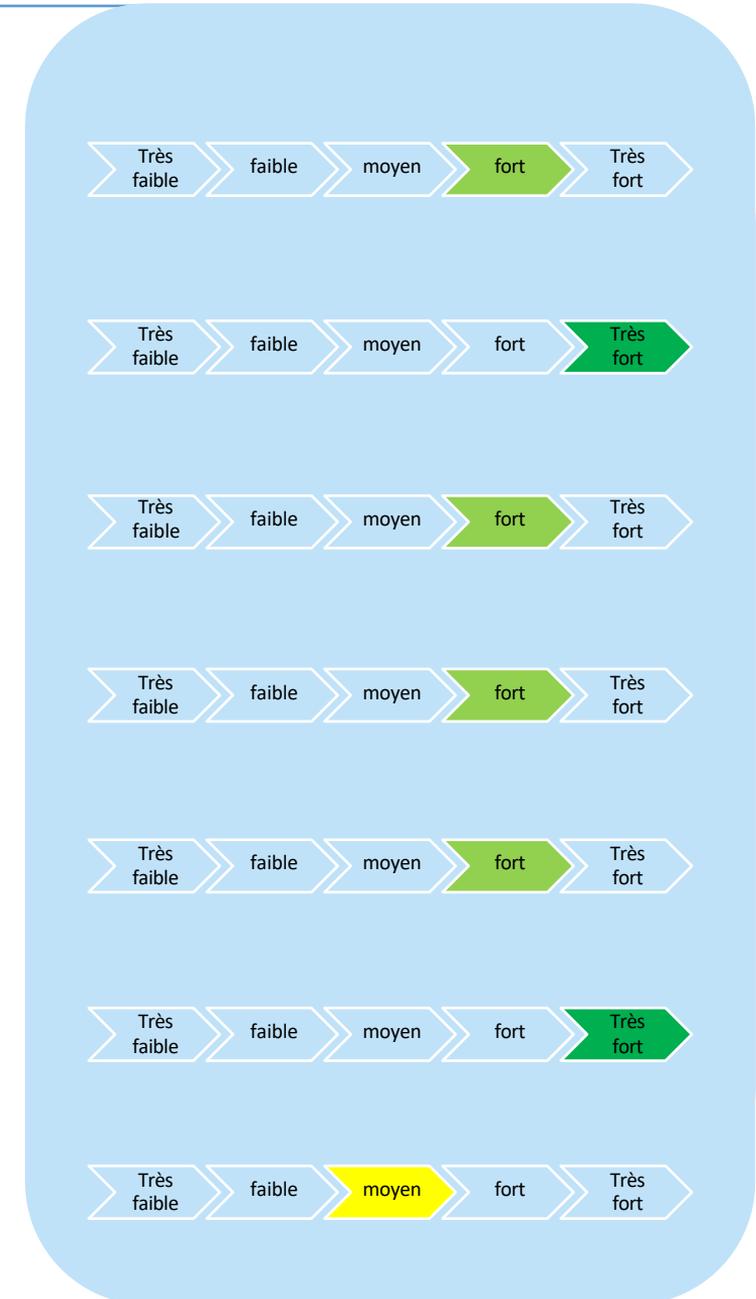
### *Rennes métropole :*

- Le SCOT du Pays de Rennes est en cours de révision. Les travaux d'analyse de consommation des espaces sont réalisés à partir du MOS breton accompagné d'un suivi du développement de l'enveloppe urbaine en continuité de l'existant.
- Les données issues du portail de l'artificialisation ont été étudiées, mais non retenues au regard de la différence trop importante avec les données du MOS Breton.
- Le travail à partir du MOS breton permet également de réaliser un suivi de l'artificialisation en % de chaque parcelle étudiée.

# Evaluation du stade d'avancement de la démarche de territorialisation à l'échelle régionale

(SRADDET BRETAGNE)

- Niveau d'appropriation par les élus régionaux des concepts et enjeux de la sobriété foncière →
- Niveau d'avancement de la modification du SRADDET →
- Robustesse de la méthode mobilisée pour la traduction régionale →
- Qualité des relations Etat – Région →
- Niveau d'exigence de la collectivité régionale →
- Effort technique consenti (financier, implication des techniciens, investissements) →
- Degré de mobilisation des outils nationaux dont portail de l'artificialisation →



# Evaluation du stade d'avancement de la démarche à l'échelle régionale

RENNES METROPOLE (AMI ZAN ADEME)

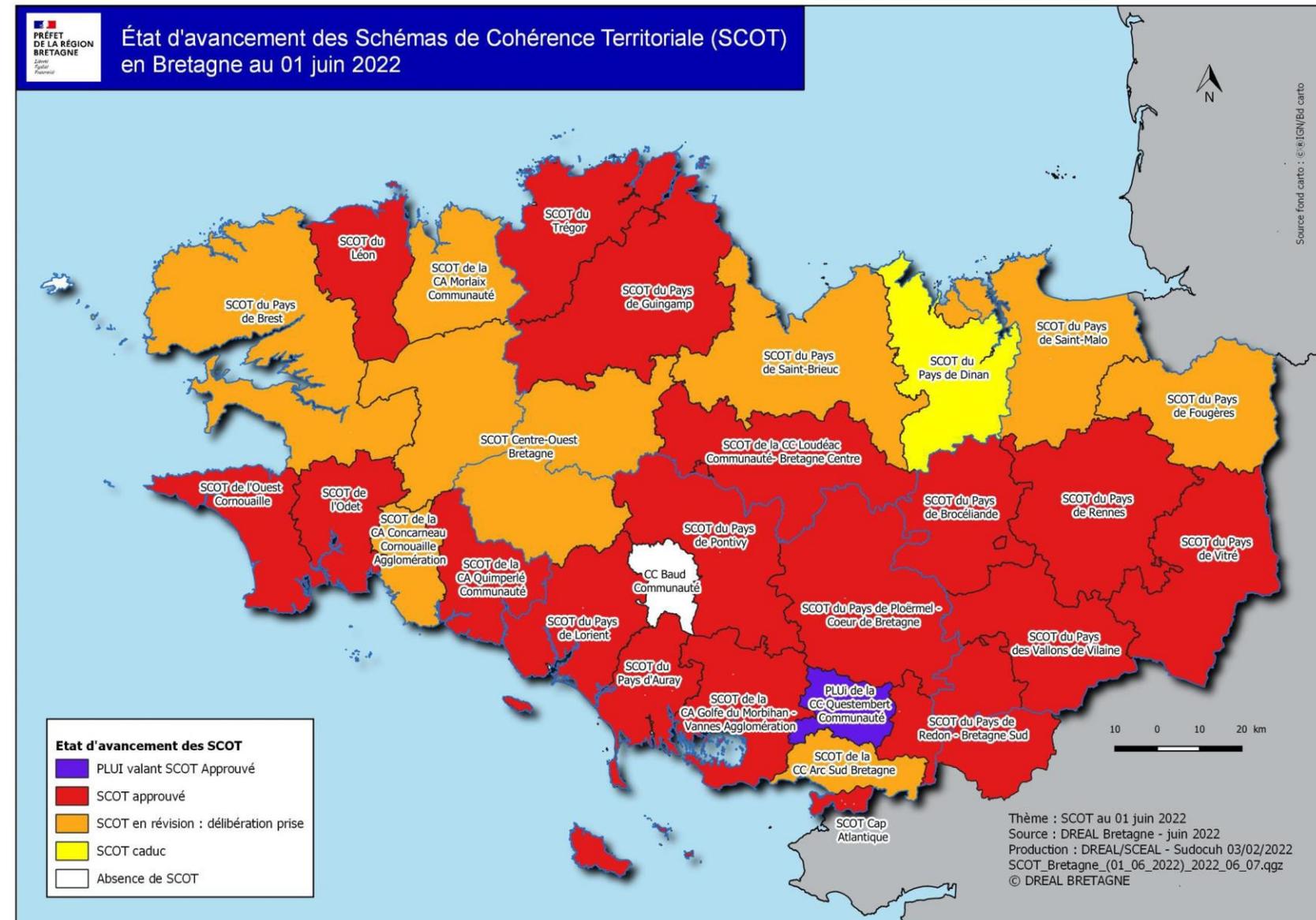
Mise en œuvre d'une politique de sobriété foncière au niveau local

- Niveau d'appropriation par les élus locaux des concepts et enjeux de la sobriété foncière
- Qualité des relations Région – SCOT
- Niveau d'avancée de l'intégration de la sobriété foncière au niveau du SCOT
- Niveau d'effort technique consenti (financier, implication des techniciens, investissements)
- Degré de mobilisation d'outils nationaux connus dont portail de l'artificialisation

Très faible faible moyen fort Très fort

# Le SRADDET actuel

- Le SRADDET actuel est particulièrement ambitieux : l'objectif 31 vise « à mettre un terme à la consommation d'espaces naturels et agricoles et forestiers à l'horizon 2040 et une règle I-8 vise à faire du renouvellement urbain et de la densification la ressource foncière prioritaire pour assurer le développement des territoires ».
- Mais cet objectif et cette règle ne sont pas territorialisés, et renvoient à la consommation d'espace planifiée par les documents locaux d'urbanisme, et non à la consommation effective chiffrée => ils appellent une adhésion et une mobilisation des EPCI et manquent de fait de portée réellement opérationnelle.
- La Bretagne a par ailleurs la particularité de voir son territoire presque entièrement couvert de SCOT, créant une culture partagée de la planification urbaine chez les élus du bloc local.
- Le collectif Région / Scot était déjà en place avant la loi Climat Résilience et lorsqu'il a été institué une « conférence des SCOT » pouvant faire des propositions à la Région pour territorialiser les enveloppes de fonciers à consommer, le travail collaboratif s'est initié naturellement
- Enfin, la Région est dotée depuis 2012 d'une Charte pour une gestion économe du foncier, qui a en partie contribué à l'acculturation des élus sur ces enjeux.



# Territorialisation du ZAN : principes, critères, raisonnement

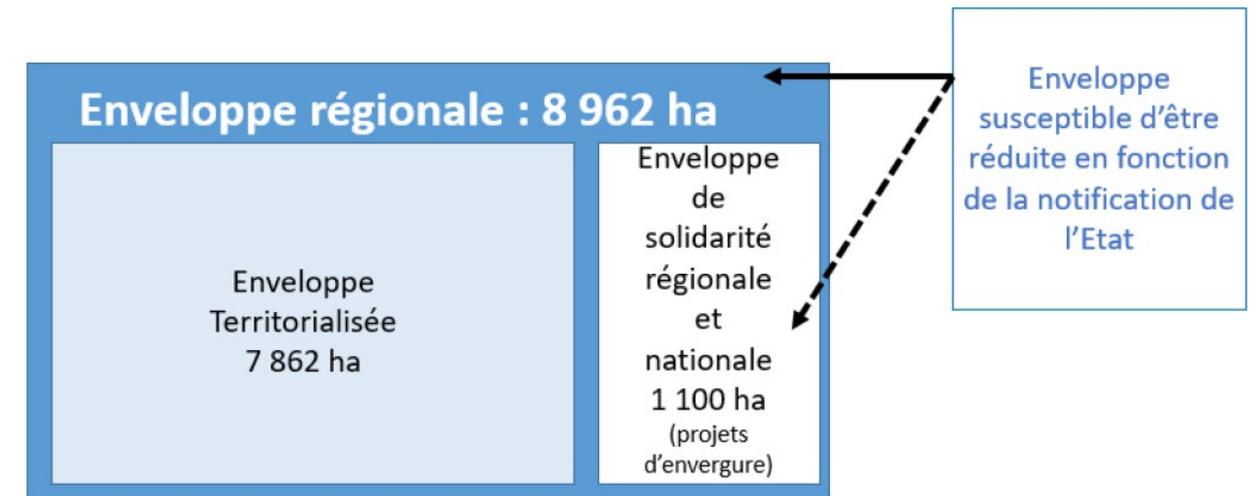
## Calendrier et formes de la concertation

- L'ancienneté de la collaboration du couple Région-SCoT, déjà éprouvée sur le SRADDET actuel, a été un accélérateur de la démarche (« *maturité des territoires, habitude de travail en commun* », Laurence Fortin, VP Région).
- La conférence des Scot a été installée dès le mois d'août 2021, et une dizaine de journées complètes de travail technique ont été organisées jusqu'au printemps 2023
- 4 réunions plénières de la conférence des Scot plus « politiques » (en présence de la Région) se sont tenues, dont la 3<sup>ème</sup> consacrée aux indicateurs et à leur pondération, et la dernière à la répartition des enveloppes => on peut parler de co-construction pour une large part
- La question de la territorialisation a été traitée à 3 reprises en CTAP (en Bretagne, elle est un espace de dialogue particulièrement actif entre la collectivité régionale et les EPCI)
- Le Président de la Région s'est fortement investi sur le sujet: il a animé une réunion de l'ensemble des EPCI de Bretagne ainsi que 4 réunions départementales pour présenter les principes de la territorialisation des enveloppes.
- A l'évidence, la Région est la collectivité investiguée qui s'est le plus mobilisée et l'intensité de la concertation a été un facteur favorable à la création du consensus
- L'aboutissement de cette démarche a été l'adoption du projet de SRADDET modifié en session le 29 juin dernier.

# Territorialisation du ZAN : principes, critères, raisonnement

## Méthodologie de répartition foncière

- La contribution de la conférence des SCoT proposait de répartir l'enveloppe à l'échelle des SCoT, selon 4 principes :
  - La prise en compte des efforts déjà consentis par les territoires
  - Une définition d'une armature régionale permettant le rééquilibrage territorial
  - La prise en compte des capacités d'accueil des territoires
  - La prise en compte du potentiel mobilisable dans les espaces déjà consommés
- La Région s'est fortement inspirée de cette approche pour finaliser son travail sur les critères et leur pondération
- La Région a d'abord distingué deux enveloppes :
  - Une enveloppe de solidarité régionale sur laquelle sera affectée la consommation foncière nécessaire à la réalisation de projets d'envergure régionale et nationale
  - Une enveloppe territorialisée affectée à chaque SCoT et aux territoires non couverts, pour assurer les besoins locaux
- Région et Scot ont déterminé une typologie de projets pour l'enveloppe dite de « solidarité régionale » (infrastructures ferroviaires et routières, aménagements rétro-portuaires, réindustrialisation, sites de production d'EnR...) et ont convenu d'une instance de suivi commune Région / conférence des SCoT et d'une CTAP élargie pour vérifier l'adéquation des projets retenus aux principes fixés.
- Une enveloppe significative de 1 100 ha a été dégagée par précaution, de sorte qu'en aucun cas les enveloppes dédiées aux Scot puissent être impactées par une notification par l'Etat des projets à retenir



# Territorialisation du ZAN : principes, critères, raisonnement

## *Méthodologie de répartition foncière (suite)*

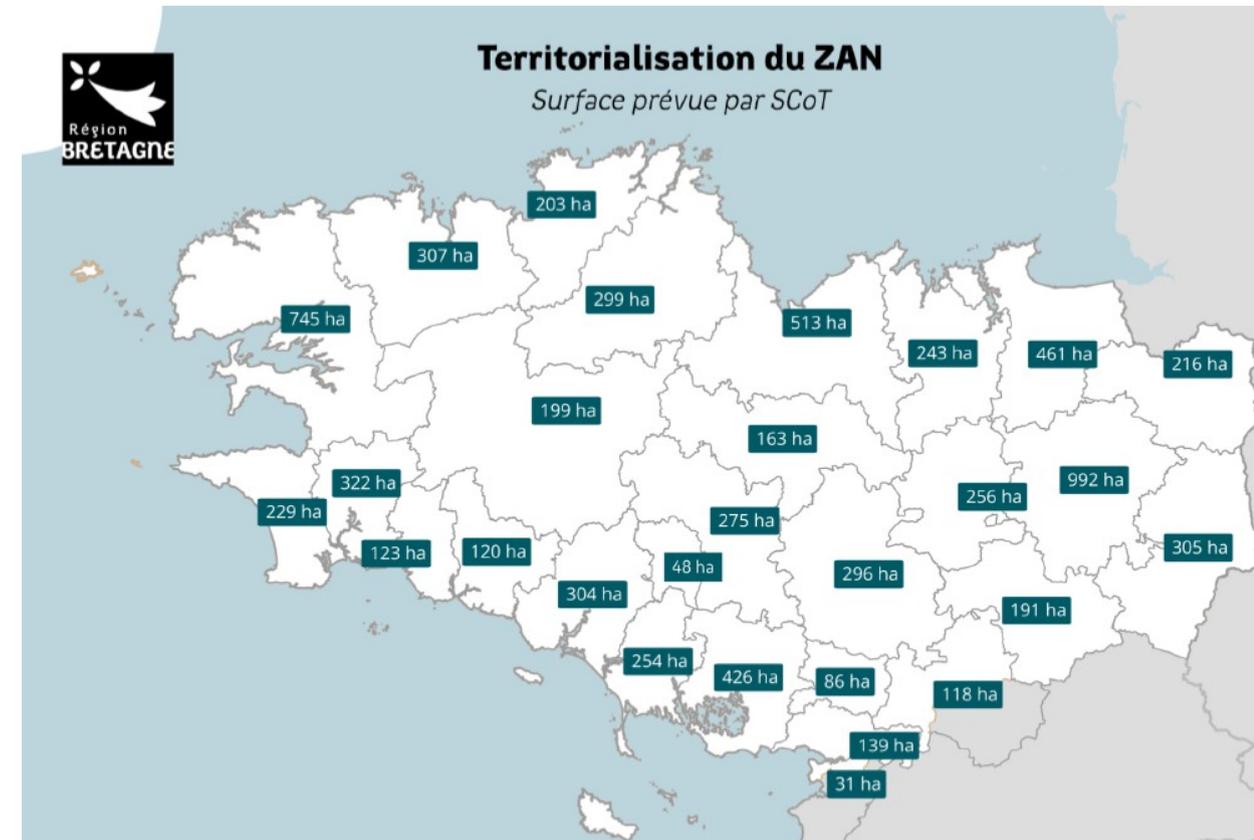
- L'enveloppe territorialisée à l'échelle des SCoT a été répartie selon 8 critères pondérés co-construits avec la conférence des SCoT :
  - Niveau d'optimisation du foncier dans les espaces urbanisés
  - Dynamiques démographiques prévisibles
  - Dynamiques économiques prévisibles
  - Effort consenti en matière de sobriété foncière dans les dix années passées
  - Indice de ruralité
  - Effort de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, des continuités écologiques,
  - Préservation de la sécurité, maîtrise des risques (recul trait de côte, PPR...)
  - Capacités d'accueil en matière d'équipements et de services à la population
- La pondération des critères a fait l'objet d'un long travail avec la conférence des SCoT, doublé d'une itération avec les principaux EPCI, pour aboutir au consensus suivant :

	Critères	Poids
1	Niveau d'optimisation du foncier dans les espaces urbanisés	15 %
2	Dynamiques démographiques prévisibles	15 %
3	Dynamiques économiques prévisibles	15 %
4	Effort consenti en matière de sobriété foncière dans les dix années passées	20 %
5	Indice de ruralité	15 %
6	Effort de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, des continuités écologiques, qualité écologique des masses d'eau	10 %
7	Préservation de la sécurité des bretonnes et bretons : maîtrise des risques et nuisance	5 %
8	Capacités d'accueil en matière d'équipements et de services à la population	5 %

# Territorialisation du ZAN : principes, critères, raisonnement

## Vision politique de la territorialisation

- Afin de ne pas produire une différenciation excessive, l'amplitude de chaque critère a été fixée à 1,5
- Néanmoins, la pondération des critères correspond à des vrais choix :
  - En donnant un poids de 2 x 15 % aux critères « dynamiques démographiques prévisibles » et « dynamiques économiques prévisibles », la Région fait le choix d'accompagner la croissance des polarités urbaines (agglomérations, villes moyennes, pôles d'équilibre), qui consomment en moyenne moins d'espace par habitant ou emploi accueilli
  - En donnant un poids cumulé de 35 % aux critères « niveau d'optimisation du foncier dans les espaces urbanisés » et « effort consenti en matière de sobriété foncière dans les 10 années passées », la Région a appuyé nettement les territoires « vertueux », en l'occurrence les agglomérations.
- Il s'agit globalement d'un signal adressé aux territoires plus ruraux, pour un mettre un terme progressivement au modèle d'aménagement extensif qui reste dominant.
- En revanche, l'une des clés de cet « atterrissage » exigeant réside dans le mode de calcul retenu initialement (le MOS breton) qui ne retenait pas notamment les bâtiments agricoles de type "serres" dans le calcul des consommées passées et donc limitait l'enveloppe future. C'est sur cette base que les 1ers échanges et négociations ont débuté.
- Lorsque le calcul de l'enveloppe régionale s'est recalé sur la base CEREMA, cela a libéré des hectares de consommation possible, qui ont permis d'abord de sanctuariser une enveloppe régionale « grands projets » conséquente mais aussi de venir compléter les potentiels de consommation future des SCoT.
- Enfin, il ne fait pas de doute pour les interlocuteurs que le consensus Région / conférence des SCoT sera mis à l'épreuve de la répartition infra SCoT, et que les modifications et révisions de Scot et PLUi seront le vrai moment de vérité sur la sobriété foncière

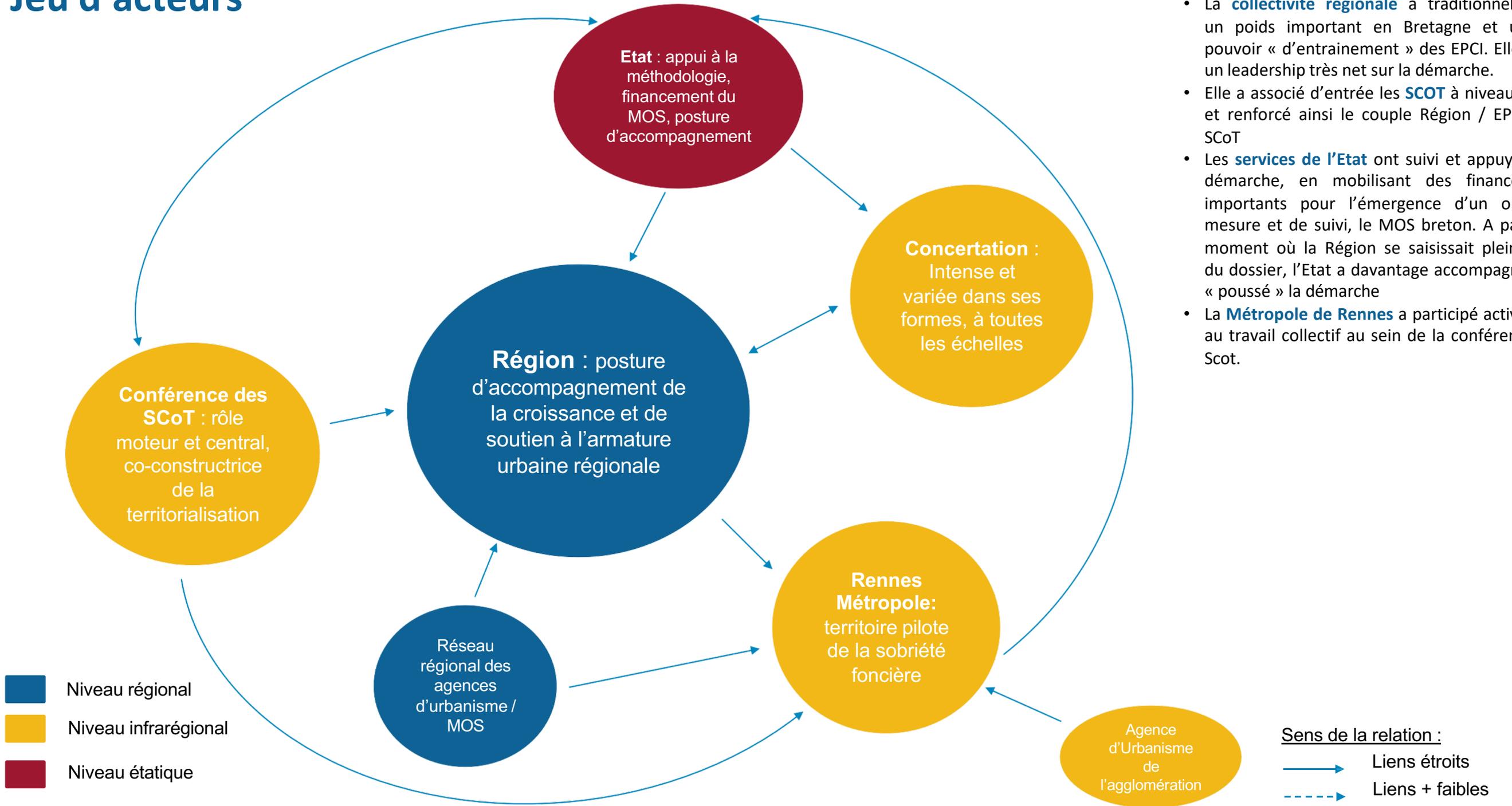


# Territorialisation du ZAN : principes, critères, raisonnement

## La territorialisation vue de la Métropole rennaise

- Les services et élus de la Métropole ont été étroitement associés aux réflexions régionales, compte tenu de la complexité de l'équation « croissance démographique » versus « limitation de la consommation foncière ».
- En effet, le calcul des consommations passées sur la base du MOS breton (environ 1000 ha) donnait une possible consommation de 500 ha, totalement incompatibles avec les « coups partis », c'est-à-dire les opérations publiques d'aménagement pourtant exemplaires dans leur modèle (densité, logements collectifs, imperméabilisation limitée, travail sur le chemin de l'eau etc...).
- Le travail régional sur le choix et la pondération des critères est venu apporter une 1<sup>ère</sup> réponse en reconnaissant les efforts passés et la qualité du modèle de développement. Le « recalcul » sur la base CEREMA a enfin achevé de résoudre l'équation. Surtout, la Région a admis que le renvoi en périphérie des habitants qui ne pourraient plus être accueillis posait davantage de difficultés, y compris sous l'angle de la consommation d'espaces.
- Ainsi, le niveau de limitation de la consommation foncière a été fixé à – 40 % (calcul CEREMA) soit – 30 % (calcul MOS).
- Néanmoins, la Métropole s'est engagée dans une réflexion de refonte de ses documents de planification, en considérant que « *le ZAN pouvait devenir le fil rouge du nouveau modèle de développement* » (verbatim). Ainsi, il est envisagé une réduction très importante des zonages 2 AU, une densité minimale pour les opérations publiques encore plus exigeante même en 1<sup>ère</sup> et 2<sup>nd</sup>e couronne, et un ZAN quasi- immédiat pour la Ville de Rennes (à court terme, aucun ha consommé en extension).
- En revanche, chacun anticipe une possible conflictualité de la répartition infra SCoT de l'enveloppe octroyée par la Région et la modification « ad hoc » du Scot s'engage pour traiter le sujet ZAN . Une révision générale du Scot devrait intervenir à l'horizon 2025.

# Jeu d'acteurs



- La **collectivité régionale** a traditionnellement un poids important en Bretagne et un vrai pouvoir « d'entraînement » des EPCI. Elle a pris un leadership très net sur la démarche.
- Elle a associé d'entrée les **SCoT** à niveau inédit, et renforcé ainsi le couple Région / EPCI –SM SCoT
- Les **services de l'Etat** ont suivi et appuyé cette démarche, en mobilisant des financements importants pour l'émergence d'un outil de mesure et de suivi, le MOS breton. A partir du moment où la Région se saisissait pleinement du dossier, l'Etat a davantage accompagné que « poussé » la démarche
- La **Métropole de Rennes** a participé activement au travail collectif au sein de la conférence des Scot.



## Entretiens conduits

- **M. André CROCQ**, Président du syndicat mixte du Pays de Rennes (SCoT)
  - Entretien réalisé le 13 juin 2023
  
- **M. Jérôme BASTIN**, DGA Rennes Métropole et **M. François TRESSE**, Chef de projet SCOT/ZAN, Rennes Métropole,
  - Entretien réalisé le 23 juin 2023
  
- **Mme Laurence FORTIN**, Vice-présidente - Territoires, économie et habitat, Région Bretagne
  - Entretien réalisé le 04 juillet 2023
  
- **M. Alain BENESTEAU**, directeur de l'agence d'urbanisme AUDIAR
  - Entretien réalisé le 05 juillet 2023



# Aire gapençaise (Région PACA - Sud)

# Portrait de territoire Région PACA - Sud

Armature urbaine du SRADDET et niveaux de centralités. Source : Rapport SRADDET PACA

## Organisation territoriale :

- Superficie 31 400 km<sup>2</sup> - Densité : 162 hab./km<sup>2</sup>
- 5 098 666 habitants (2020)
- 6 départements
- Principales agglomérations : Aix-Marseille (92 communes), Nice, Toulon, Avignon
- 4 espaces définis dans le SRADDET : alpin, provençal, rhodanien, azuréen

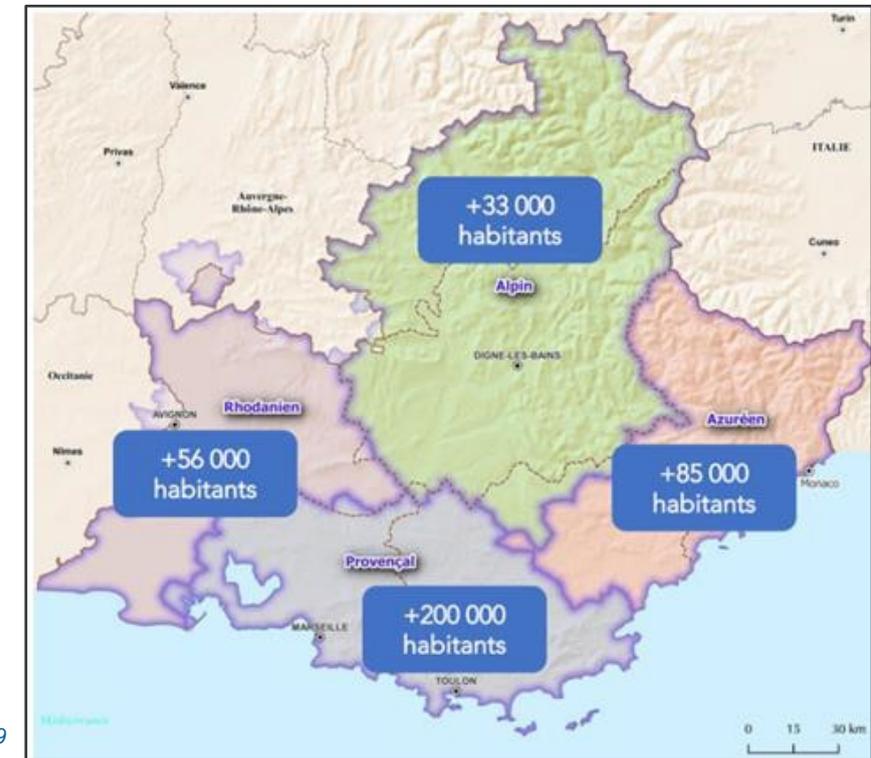
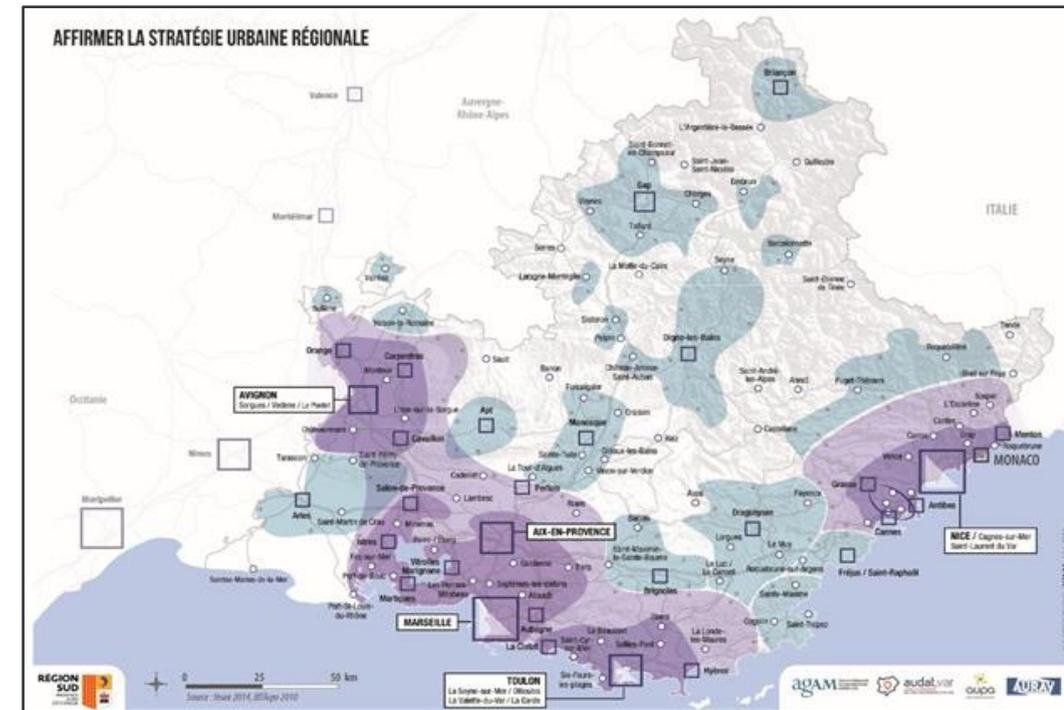
## Population

- Septième région de France la plus peuplée. Sa population est essentiellement concentrée sur le littoral autour des agglomérations de Marseille - Aix-en-Provence, Toulon, Fréjus, Cannes - Antibes et Nice, et dans la vallée du Rhône autour de l'agglomération d'Avignon. La partie nord alpine est très peu densément peuplée et les deux départements alpins sont parmi les départements français les moins peuplés.
- TCAM 2014-2020 de 0,4%

## Economie

- Forte présence de l'économie maritime (port, armée, ...) et touristique (littoral, montagne, sites remarquables, ...)
- 3ème région au PIB par habitant le plus élevé régional de France métropolitaine

SRADDET PACA approuvé en octobre 2019 en cours de modification pour intégrer les nouvelles dispositions législatives et réglementaire « ZAN » (arrêt voté en juin 2023 mais dossier mis en attente suite à la loi de juillet 2023)



SRADDET PACA 2019

# Portrait de territoire SM Aire Gapençaise

## AMI ZAN ADEME en cours à l'échelle du SCoT

SCoT 2015 en cours de révision (diagnostic)  
Pas de PLUi

### Géographie :

- Profil de montagne, plutôt rural avec ville-centre (Gap) et quelques stations touristiques – difficultés politiques entre la ville-centre et le SCoT
- 4 EPCI (3 CC et 1 CA), 78 communes sur 2 départements

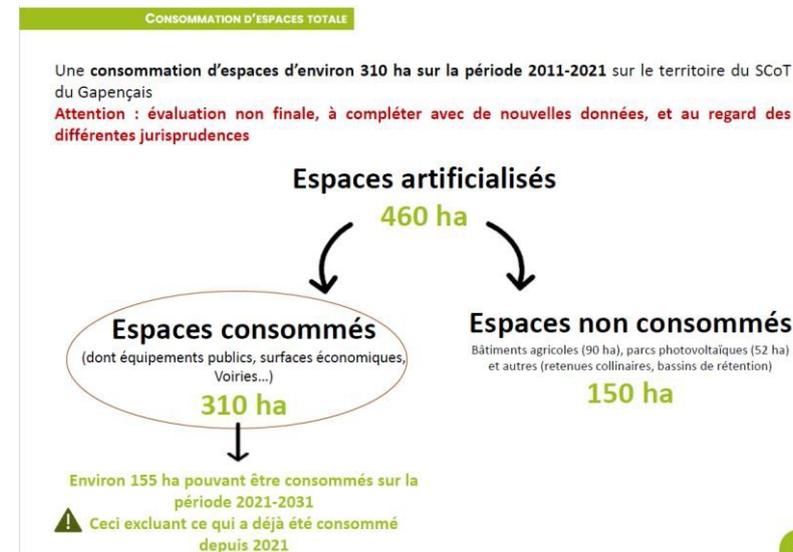
### Population - Logement :

- Nombre d'habitants : 81 200 habitants (population totale en vigueur en 2023)
- Taux de croissance démographique annuel moyen : 0,88 %
- Taux de croissance de la ville-centre (Gap) : 40 111 habitants en 2020 – TCAM de 0%
- Un parc de logements globalement vieillissant : plus de la moitié des résidences principales construites avant 1970

### Economie :

- L'Aire Gapençaise : polarité majeure des Hautes-Alpes, portée par la ville de Gap : concentre 67% de l'emploi du SCoT, contre 52% de la population
- Un taux de chômage inférieur à la moyenne régionale et à la moyenne départementale

Extraits du diagnostic de la révision du SCoT en cours (Alpicité)



### ECONOMIE ET COMMERCE

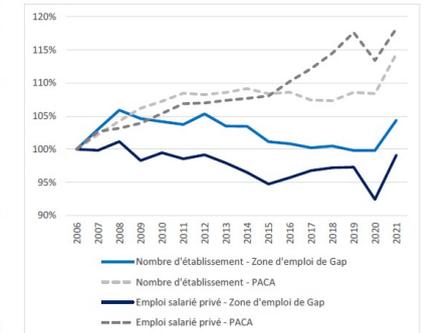
L'aire gapençaise constitue une polarité majeure des Hautes-Alpes, portée par la ville de Gap

- Le territoire accueille **56% des emplois du département** et **49% des établissements**, avec des entreprises majeures
- La ville de Gap concentre **67% de l'emploi du SCoT**, contre 52% de la population → une polarisation qui génère des déplacements pendulaires

Une dynamique économique inférieure à la moyenne régionale, avec certains signaux d'attractivité à relever

- Une perte de 4% d'emplois salariés privés entre 2006 et 2020
- Un taux de chômage inférieur aux moyennes régionale et départementale
- Un ratio créations/radiations d'entreprises favorable

Evolution comparative du nombre d'établissements et de l'emploi salarié privé entre 2006 et 2021 – Zone d'emploi de Gap

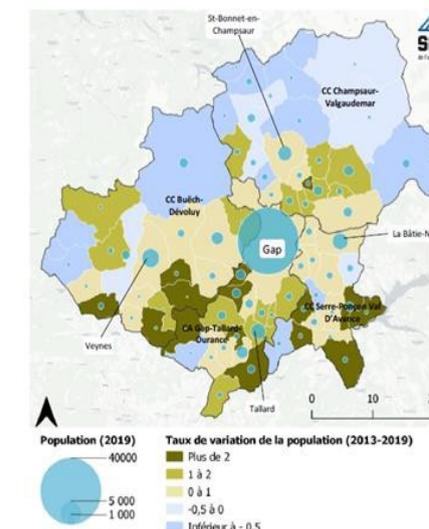


Source : Insee 2019 & graphique ADEQUATION

### ENJEUX

- Conforter le poids économique du territoire
- Améliorer l'accessibilité des ZAE

Taux de croissance annuel moyen de la population (2013 – 2019)



Une croissance démographique en demi-teinte ces 10 dernières années

- Une croissance globale de **0,88% par an** entre 2006 et 2019 sur l'aire gapençaise
- Un **net ralentissement** depuis 2013 : 0,44% /an contre 1,53% par an entre 2006 et 2012
- Un **solde migratoire positif** sur l'ensemble des EPCI, mais en baisse

### ENJEUX

- Maintenir la population en place / conserver l'attractivité du territoire en permettant un parcours résidentiel fluide
- Répondre aux nouveaux arrivants qui s'orientent en partie vers un logement collectif, en location
- Définir une politique foncière pour répondre aux besoins en logements induits par la croissance démographique

# Enjeux, pratiques et besoins du territoire

## Echelle régionale (Provence Alpes Côte d'Azur) :

- SRADDET de 2019 déjà engagé dans le -50% avec un territoire régional découpé en 4 espaces et avec une armature territoriale : précurseur des répartitions de consommation d'espace
- Enjeux remontés en juin 2023 : traitement des carrières, des EnR (photovoltaïque au sol), détournement d'usages dans les espaces agricoles, demande participation CDPENAF et suivi artificialisation avec OCSOL GE peu coordonné sur le territoire SUD-PACA
- Région engagée au-delà du SRADDET avec la mise en place de dispositifs pour une gestion efficiente du foncier (suivi AMI ZAN, AMI friches, OPAH...)

## Echelle SCoT (Aire Gapençaise)

- Enjeux territoriaux : système de montagne avec ville-centre et espaces ruraux (enjeux de gouvernance politique ville-centre/SCoT) - Transition des stations de ski délicate - Traitement des EnR dans la consommation et artificialisation - Fort enjeu sur le développement économique par rapport au SCoT précédent (enjeu de répartition des espaces avec faible stratégie économique globale)
- Mise en place d'un AMI ZAN en parallèle de la révision du SCoT (en cours) pour appréhender au mieux les enjeux fonciers (alimenter étude de densification du SCoT et approfondir par l'exemple la mise en œuvre du ZAN)
- Difficulté de mise en application du SCoT de 2015 > en 2023 50% des documents d'urbanisme ne sont pas compatibles avec le SCoT – pas de PLUi
- Armature urbaine du SCoT différente de l'armature régionale : faire reconnaître les rôles de chaque pôle – base de la territorialisation des objectifs dans le SCoT
- Méthode de calcul de consommation d'ENAF différente (Région données Cerema peu retraitées) et pour le SCoT analyse des photo-aériennes, mais résultats assez proches

# Enjeux, pratiques et besoins du territoire

## Zoom sur les outils techniques

### *Région pour modification du SRADET :*

- Pour l'analyse de la consommation d'ENAF sur la période de référence 2011-2021 : base du fichier Cerema retravaillée – portail de l'artificialisation avec décennies complètes et suivi dans le temps > base de données pérenne dans le temps et référentiel accessible pour les collectivités même si ça ne répond pas à tous les items
- Adaptation des fichiers fonciers pour les carrières (Carrière du Revest comptabilisée plusieurs fois sur plusieurs millésimes) : seule modification réalisée
- Différences de sources comparées : des divergences existent mais les tendances sont très proches

### *Aire Gapençaise pour révision du SCoT :*

- Pour l'analyse de la consommation d'ENAF sur la période de référence 2011-2021 : comparaison des orthophotographies de 2011 et 2021 avec appui sur des sources variées (permis de construire, fichiers fonciers...)
- Pas d'utilisation des fichiers fonciers (portail de l'artificialisation) car grande hétérogénéité dans les données des fichiers fonciers
- Comparaison des résultats obtenus par le BE (observation photo aérienne) avec le portail de l'artificialisation : une marge d'erreur de 20% entre le portail de l'artificialisation et les travaux du BE
- Pas d'utilisation de L'OCCSOL du CRIGE PACA car problème d'échelle géographique et de date pour la caractérisation des milieux consommés (ENAF)

# Evaluation du stade d'avancement de la démarche de territorialisation à l'échelle régionale

(SRADDET PACA)

Niveau d'appropriation et de mobilisation niveau régional  
(SRADDET)

- **Niveau d'appropriation par les élus régionaux des concepts et enjeux de la sobriété foncière** : Bonne appropriation par les élus régionaux des concepts et Région engagée rapidement dans l'intégration du ZAN
- **Niveau d'avancement de la modification du SRADDET** : Modification du SRADDET arrêté en juin 2023 mais procédure stoppée suite à la loi de juillet 2023
- **Robustesse de la méthode mobilisée pour la traduction régionale** : Appui pour la territorialisation sur les documents du SRADDET 2019 déjà développés (espaces/armature)
- **Qualité des relations État – services régionaux** : Association mensuelle des services de l'État (DREAL et DDT) lors des ITD (instances territoriales de dialogue) pendant élaboration SRADDET - DIRE de l'État pour la modification et État impliqué avec ses propres études sur les sujets de sobriété foncière : « dialogue assez constructif et transparent »
- **Effort technique consenti** (financier, implication des techniciens, investissements) : Au-delà du SRADDET, de nombreuses démarches régionales sur l'efficacité foncière (AMI friches, AMI ZAN...)
- **Degré de mobilisation des outils nationaux dont portail de l'artificialisation** : Consommation d'ENAF sur base des fichiers du Cerema avec correction sur une carrière comptée plusieurs fois

# Evaluation du stade d'avancement de la démarche de territorialisation à l'échelle régionale

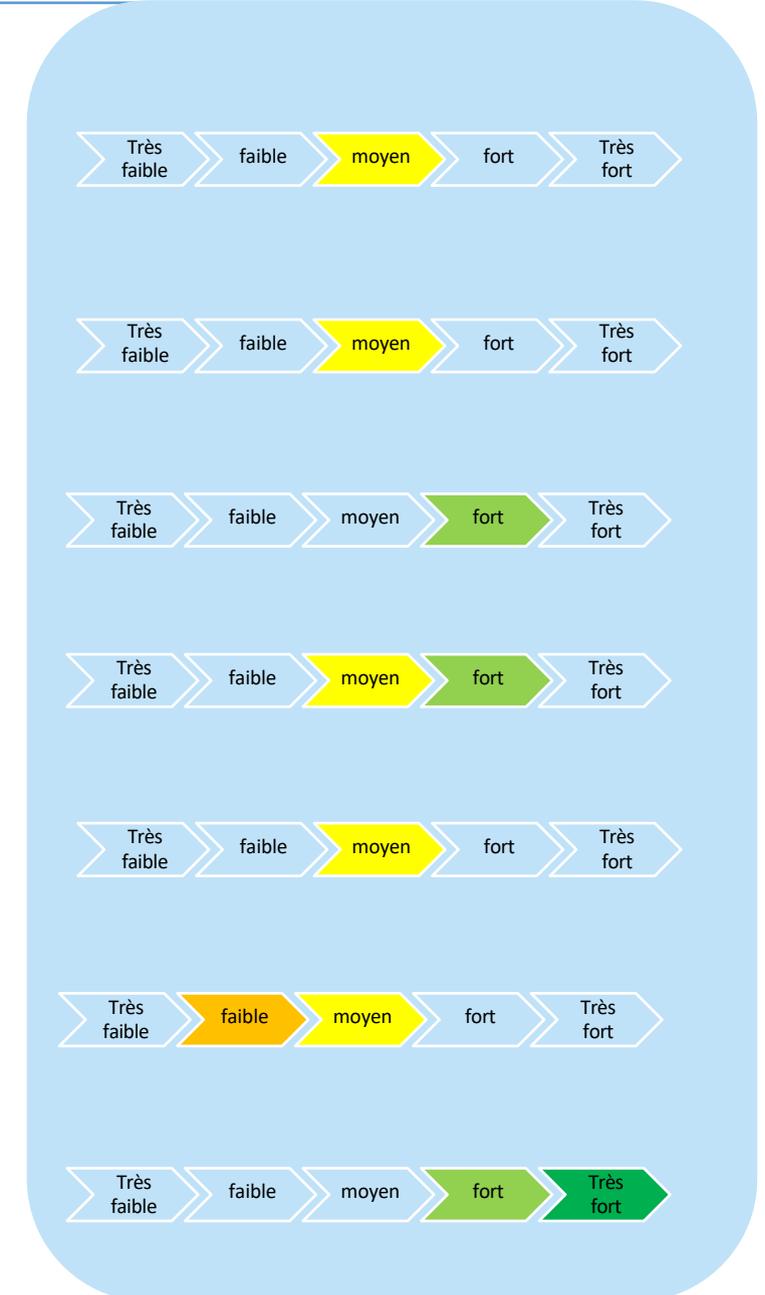
(SCOT DE L'AIRE GAPENCAISE)

Niveau d'appropriation et de mobilisation du niveau infrarégional  
(SCoT Aire Gapençaise)

- **Qualité des relations Région – SCoT** : Echanges importants entre Région et SCoT. Les référents politiques et techniques de l'ITD Alpin (Instance Territoriale de Dialogue) sont de l'Aire Gapençaise.
- **Niveau d'appropriation par les élus locaux des concepts et des enjeux de la sobriété foncière** : Bonne appropriation par les élus locaux des concepts et des enjeux. Cependant, l'acceptation hétérogène selon la sensibilité de certains élus ne permet pas de dégager une évaluation générale de ce territoire.
- **Niveau d'avancée de l'intégration de la sobriété foncière au niveau du SCoT** : SCoT en cours de révision (diagnostic) mais approche AMI ZAN approfondie pour alimenter le DOO.
- **Effort technique consenti** (financier, implication des techniciens, investissements) : Investissement important des élus et techniciens du gapençais (malgré des ressources humaines assez limitées).
- **Degré de mobilisation des outils nationaux dont portail de l'artificialisation** : Analyse de la consommation d'ENAF réalisée sur base d'analyses photo-aériennes (comparatifs avec le portail de l'artificialisation assez concluant) - Mobilisation des données issues du portail de l'artificialisation pour comparaison avec la méthode basée sur photo-aérienne choisie par l'agglomération.

# Evaluation du stade d'avancement de la démarche de territorialisation à l'échelle régionale (SRADDET PACA)

- Niveau d'appropriation par les élus régionaux des concepts et enjeux de la sobriété foncière →
- Niveau d'avancement la modification du SRADDET →
- Robustesse de la méthode mobilisée pour la traduction régionale →
- Qualité des relations État - Région →
- Niveau d'exigence de la collectivité régionale →
- Effort technique consenti (financier, implication des techniciens, investissements) →
- Degré de mobilisation d'outils dont portail de l'artificialisation →



# Evaluation du stade d'avancement de la démarche de territorialisation à l'échelle régionale

## (SCoT DE L'AIRE GAPENCAISE)

Mise en œuvre d'une politique de sobriété foncière au niveau local - SCoT GAP

- Niveau d'appropriation et d'acceptation des élus locaux des concepts en matière de ZAN et sobriété foncière
- Qualité des relations Région – SCOT
- Niveau d'avancée de l'intégration de la sobriété foncière au niveau du SCOT
- Niveau d'effort technique consenti (financier, implication des techniciens, investissements)
- Degré de mobilisation d'autres outils connus dont portail de l'artificialisation

Très faible   faible   **moyen**   fort   Très fort

Très faible   faible   moyen   **fort**   Très fort

Très faible   **faible**   moyen   fort   Très fort

Très faible   faible   moyen   **fort**   Très fort

Très faible   **faible**   **moyen**   fort   Très fort

# Territorialisation du ZAN

## Éléments de calendrier :

- La modification du SRADDET a été engagée le 17 décembre 2021
- Projet de SRADDET modifié soumis à l'arrêt juin 2023 pour une approbation prévue initialement début 2024 mais le calendrier est, à date, incertain du fait de la loi du 20 juillet 2023 ajustant certaines modalités de la loi Climat et Résilience

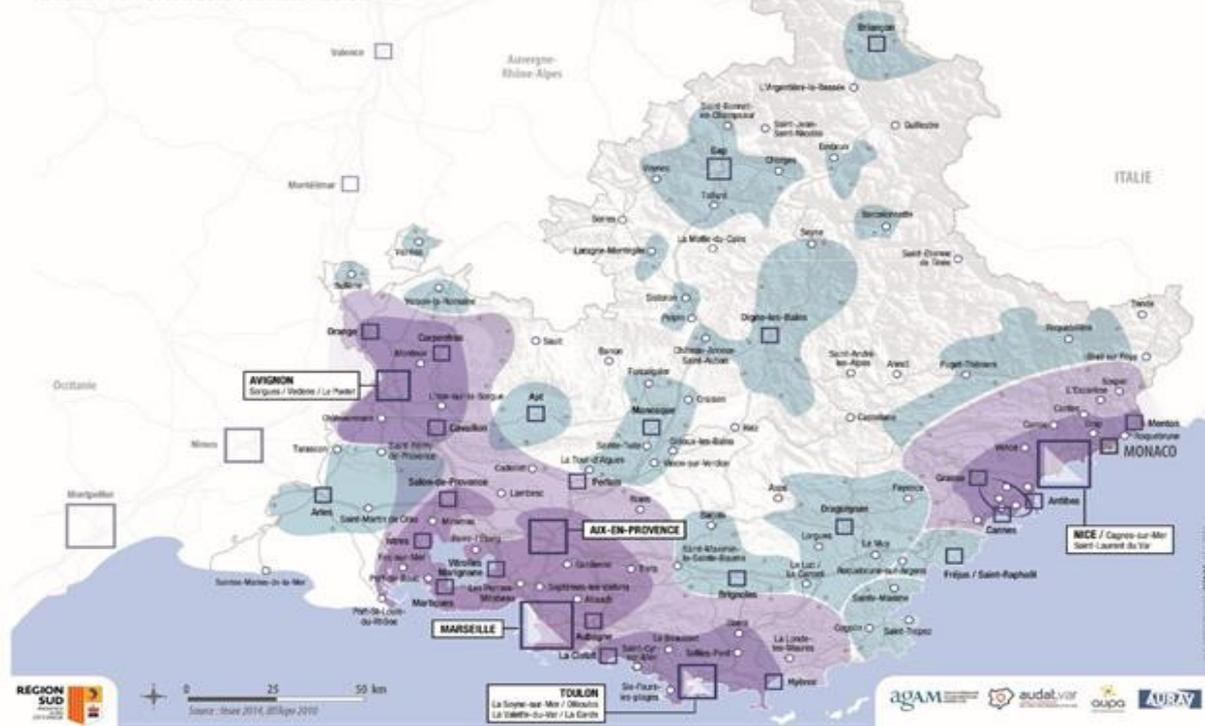
## Formes et bilan de la concertation (pour la 1<sup>ère</sup> version arrêtée)

- Beaucoup de réunions de concertation : instances territoriales de dialogue (ITD) pour les 4 espaces du SRADDET
- Principes de territorialisation présentés lors de la conférence le 1<sup>er</sup> décembre 2022 puis précisés lors des instances territoriales (ITD)
- Dernière phase d'instances de dialogue au mois de mai – début juin 2023 pour faire remonter des difficultés à l'échelle du territoire - pas forcément spécifique à la Région (retour Région de France) : Comment compter la consommation d'espace ? Comment compter l'artificialisation ? Quelle prise en compte des territoires ruraux ? Comment intégrer les projets d'envergure : point de crispation important et concentré sur l'espace provençal (grand port, ITER...)
- Lien Région/État : échanges 1 fois par mois Région/DREAL + fourniture d'un DIRE sur la modification en mars 2022 (une des seules régions) fourni et complet + Association de l'État aux ITD (position en retrait des DDT dans les ITD) + Réunion d'information DREAL et DDT(M) pour expliquer le scénario de territoire

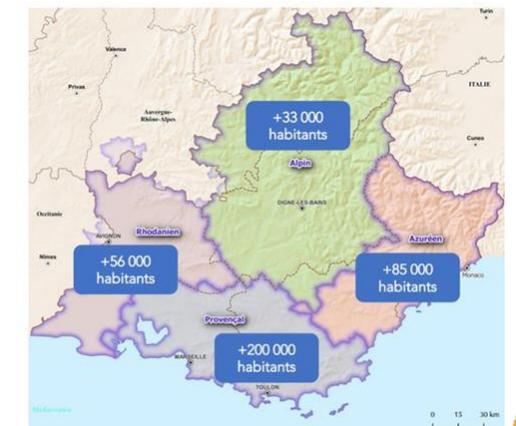
## Vision politique de la territorialisation (pour la 1<sup>ère</sup> version arrêtée)

- La Région a la volonté de s'appuyer sur le SRADDET de 2019 qui a défini une trajectoire déjà ambitieuse à l'époque (-50%) et sur les territorialisations déjà existantes dans le document de 2019 : les 4 espaces et l'armature urbaine
- Volonté politique de tenir la cible des -50% en limitant les écarts donc entre -45% et -55%

### AFFIRMER LA STRATÉGIE URBAINE RÉGIONALE



Armature urbaine du SRADDET et niveaux de centralités. Source : Rapport SRADDET Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur – Etat de référence des indicateurs d'incidence



SRADDET PACA 2019

# Territorialisation du ZAN (échelle régionale)

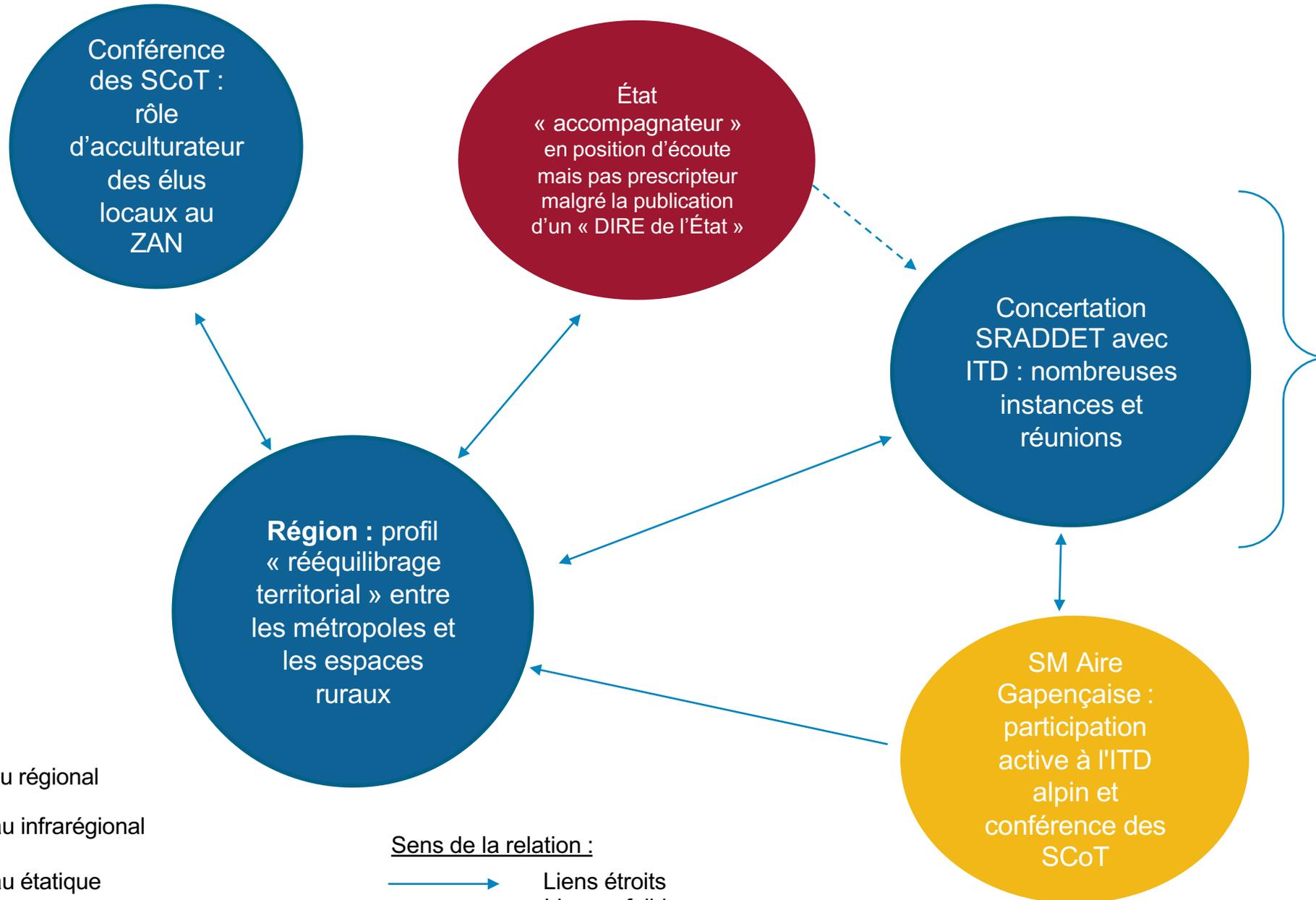
## Méthodologie de répartition foncière (pour la 1<sup>e</sup> version arrêtée)

- Analyse de la période de consommation 2011-2021 : fichiers fonciers du Cerema (portail de l'artificialisation) avec peu de retraitement (uniquement sur une carrière qui avait été comptée sur plusieurs années) > base de données pérenne dans le temps
- 3 indicateurs pour calculer des taux d'efficacité foncière sur la période 2021-2031 :
  - Selon les 4 grands espaces du SRADDET de 2019
  - Selon la position dans l'armature urbaine régionale
  - Dispositif de bonus pour les centralités des espaces ruraux et d'équilibre – 52 centralités qui peuvent bénéficier de 20% par rapport à leur enveloppe foncière – alimenté par un effort plus important des territoires métropolitains et sous influence (115 ha)
- Objectif sur la période 2021-2031 exprimé en % et non à l'hectare – bonus défini en hectare – exemple pour l'Aire Gapençaise : -45% d'effort avec un bonus de 4ha pour 4 communes (Tallard, Veynes, St Bonnet en Champsaur et La Bâtie-Neuve)
- Pas d'objectifs chiffrés sur la trajectoire ZAN car difficultés à se projeter sur les phases 2 et 3 en l'absence de données régionales sur l'artificialisation
- Objectifs fixés hors grands projets – liste divergente avec celle de l'État sur les grands projets d'envergure régionale (liste Région plus étoffée que la liste de l'État)

## Difficultés :

- Enjeux des carrières : 1<sup>e</sup> séquence 2021-2031 : carrières comptent – saisie du SRC qui prévoit jusqu'en 2038 des surfaces importantes : flou et sujet compliqué
- Catégorisation des projets d'EnR entre décret 2022 et loi d'accélération
- Région non associée à certaines instances clés comme les CDPENAF (un seul département accepte la présence de la Région)
- Difficulté sur la mesure de l'artificialisation : OCCSOL GE en cours sur le Var mais temporalités différentes de livraison à l'échelle régionale
- Contexte politique et territorial difficile au-delà des participants aux ateliers de concertation des ITD

# Jeu d'acteurs



- Beaucoup de réunions de concertation pour le projet de modification du SRADDET : instances territoriales de dialogue par espace du SRADDET conférence des SCoT et concertation 2022-2023
- **Une concertation par instance territoriale** de dialogue (ITD) dans le cadre de la modification du SRADDET avec invitation des DDT
- **Association et concertation régulière avec DREAL** (une réunion mensuelle) et réunion d'information organisée par la Région pour DREAL et DDT pour expliquer le scénario de territorialisation
- **Aire Gapençaise active** dans l'ITD (élus, techniciens) et accompagnement local (Région, DDT 05 avec AMI ZAN)

- Niveau régional
- Niveau infrarégional
- Niveau étatique

Sens de la relation :  
 ———> Liens étroits  
 - - - -> Liens + faibles



## Entretiens conduits

- Les techniciens de l'Aire Gapençaise et son bureau d'études en charge de la révision du SCoT : [Pascal SAUTY](#), [Simon GALLET](#) : pas de direction stratégique aménagement au SM
  - Entretien réalisé le 24 mai 2023
- Le Conseil Régional Sud PACA : [Salim BACHA](#), [Lionel DESCAPS](#), [Frédéric DESSIVAUX](#), [Aurélie CHARPENTIER](#) - 5 personnes de la direction de l'aménagement avec les référents territoriaux, SRADDET et autres démarches sobriété foncière (AMI ZAN, AMI friches)
  - Entretien réalisé le 2 juin 2023
- La DREAL : [Sébastien FOREST](#) directeur de la DREAL, [Géraldine BIAU](#) cheffe de service observation
  - Entretien réalisé le 8 juin 2023
- Le Président du SM de l'Aire Gapençaise : [Benoît Roustang](#)
  - Entretien réalisé le 19 juin 2023
- Rencontres avec les partenaires (DDT 05, EPF PACA, CCI, EPCI élus et techniciens, PVD...) dans le cadre de l'AMI ZAN Gap
  - Entretiens réalisés le 19 juin 2023

Entretiens tenus dans un contexte d'arrêt de la modification du SRADDET PACA pour intégrer la loi Climat et Résilience – phase de finalisation du diagnostic territorial du SCoT et rendu de la phase 1 de l'AMI ZAN

Informations complémentaires récoltées auprès de la Région sur l'état d'avancement du SRADDET en novembre 2023 suite à la loi de juillet 2023



# Territoire de l'Ouest (La Réunion)

# Portrait de territoire Région La Réunion

## Organisation territoriale :

- Superficie 2 512 km<sup>2</sup> - Densité : 344 hab./km<sup>2</sup>
- 863 083 hab. (2020)
- 5 EPCI et 24 communes
- Diminution de la consommation foncière au profit de l'urbanisation (500 ha/an en 2008 à 130 ha/an en 2019)
- Déclassement des terres agricoles (600 ha en 2020 sur les 1 300 ha autorisés par le SAR)
- +387 ha de zones urbaines denses et +464 ha de zones étalées

## Population – Logement :

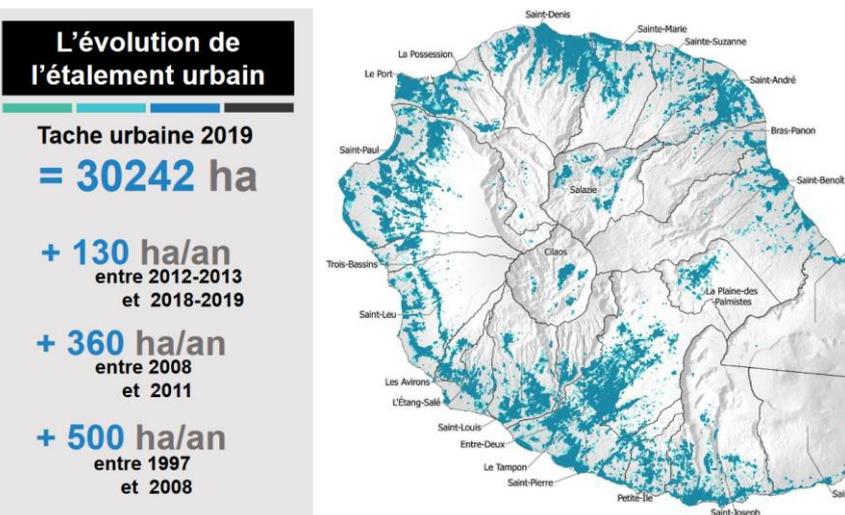
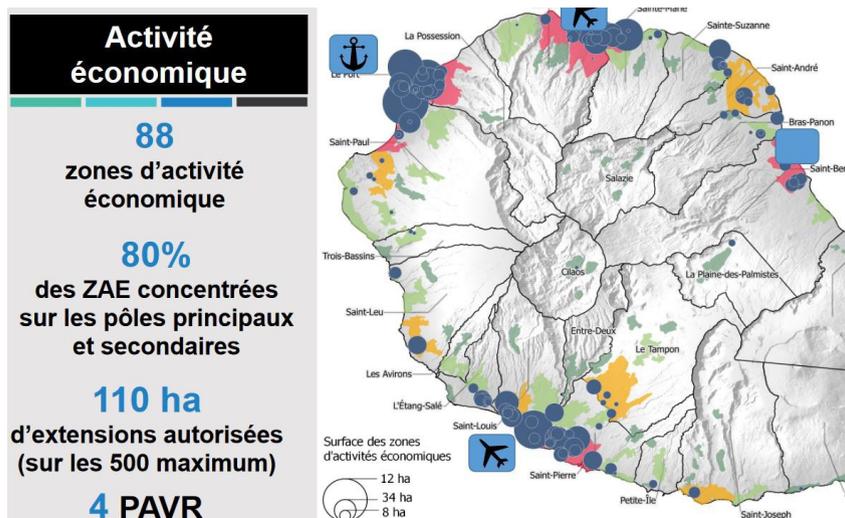
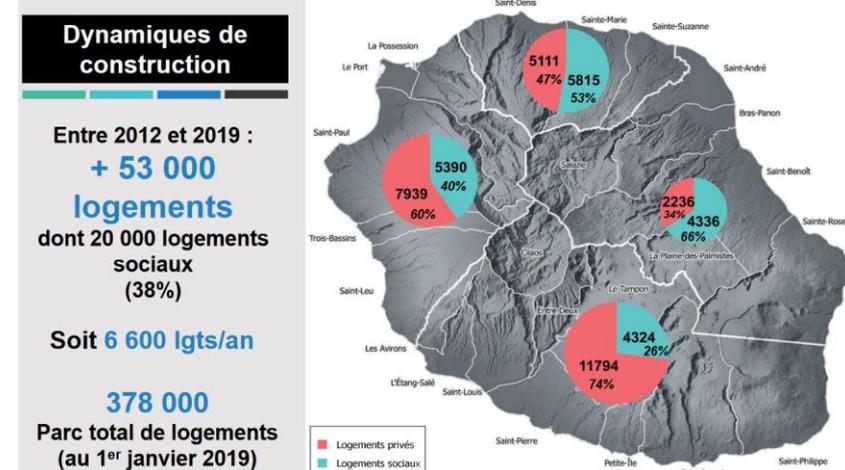
- Un parc de 378 000 logements en 2019 (38% de logements sociaux sur les 40% prescrits par la SAR)
- Un rythme annuel de production de 6 600 logements/an contre 7 700 attendus, soit un rythme annuel de 85%
- Une production de logements majoritairement privés sur l'ensemble du territoire, sauf sur le bassin de vie où la production de logements sociaux est de 66%
- Une dynamique de construction en déséquilibre avec l'armature urbaine du SAR : 27% des nouveaux logements sont localisés dans les villes-relais, 26% dans les pôles principaux et 19% dans les pôles secondaires
- 76% de la production concentrée dans les espaces urbains de référence du SAR, soient les zones U et AU des PLU

## Economie :

- PIB par habitant est inférieur à celui de la métropole avec 22 100 € contre 34 000 € dans l'Hexagone (2020)
- Taux de chômage plus élevé que dans l'Hexagone avec 18,6% (1<sup>er</sup> trimestre 2022)
- Principales filières : agriculture de plantation (canne à sucre), la pêche, le tourisme

➤ Schéma d'Aménagement Régional de la Réunion, approuvé en 2011 et modifié en 2020 - révision générale engagée le 22 novembre 2021 (démarrage des travaux après choix du prestataire en juin 2023 – ateliers de diagnostic à l'automne 2023)

Cartographies du bilan du SAR  
La Réunion 20219



# Portrait de territoire - Territoire de l'Ouest

## Géographie :

- Profil insulaire et volcanique (littoral - topographie forte - forts risques naturels) – fortes disparités sociales
- 1 EPCI - 5 communes
- 45 000 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers (soit plus de 80% de sa superficie)
- Géographie physique contrastée et contraignante s'étendant de la Réserve Naturelle Marine de La Réunion au Cœur Habité du Parc National - Territoire accidenté (aléas et risques naturels forts : inondation, mouvement de terrain)

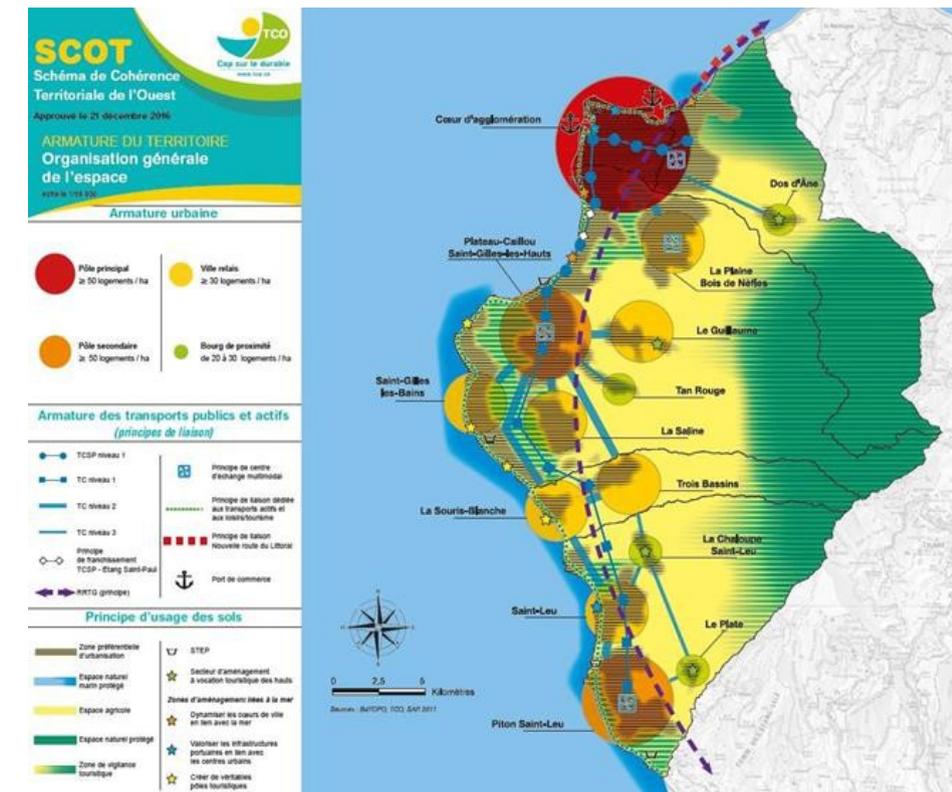
## Population - Logement :

- Nombre d'habitants : près de 213 364 habitants au 01/01/2022
  - La Possession (33 405 habitants)
  - Le Port (33 235 habitants)
  - Saint-Leu (35 062 habitants)
  - Saint-Paul (104 556 habitants)
  - Les Trois-Bassins (7 106 habitants)
- Taux de croissance démographique annuel moyen : -0,1% (2014-2020)
- Parc de logements (2020) : 85,7% de résidences principales, 9% de logements vacants

## Economie :

- Avec le seul port marchand de l'île, 40% des zones d'activités (350 hectares) du territoire et 10 120 entreprises (services, commerces, construction, industries, transports), le Territoire de l'Ouest se classe à la première place sur le plan du dynamisme économique.
- L'autre moteur économique du Territoire de l'Ouest reste le tourisme avec une majorité des lits d'hôtels : 20 hôtels classés (dont 10 de 3 et 4 étoiles), 450 000 nuitées/an en moyenne
- Taux de chômage : 17,1% (2021)

2e SCoT 2016-2026 en cours de révision (choix du prestataire) - MS Loi Littoral ELAN fin 2022  
Pas de PLUi. 5 PLU (dont PLU commune centre de 2012) PLH 2019  
PCAET en cours d'élaboration (PCET de 2015)



Cartographie du DOO du SCOT de 2022

# Enjeux, pratiques et besoins du territoire

## Echelle régionale :

- 1995 : 1er SAR qui inscrit déjà des orientations de sobriété foncière mais prescriptions pas suffisamment précises et peu suivies d'effets
- 2011 : 2ème SAR : zones préférentielles d'urbanisation – quota (ha) d'extension maximum autorisées par territoire
- SAR en révision : phase de lancement (choix du BE, de la méthode, mise en place de la concertation...)
- Agence d'urbanisme à l'échelle régionale qui assure un pivot technique et stratégique avec État, Région et territoires – suivi de la consommation d'espaces avec même méthode depuis 10 ans
- Enjeux sur l'intégration du ZAN :
  - Appropriation en cours des élus et techniciens des notions et concepts - plutôt partagés sur le fond
  - Inquiétudes plutôt de l'échelle locale car directement en lien avec le droit des sols et les administrés
  - Inquiétudes viennent des incertitudes : statut des SAR (pas de décret d'application) et délais notamment pour les SAR (démarche de révision engagée et non de modification comme les SRADDET)
  - Synchronisation entre la révision du SAR (approbation envisagée pour 2026) et les SCoT en cours de révision qui seront certainement finis avant
- Mesure de la consommation d'espace homogène depuis 10 ans sur le territoire régional : méthode pragmatique, co-construite (État-Région-Territoires), adaptée aux réalités du territoire s'appuyant sur le suivi de la tâche urbaine

## Echelle SCoT :

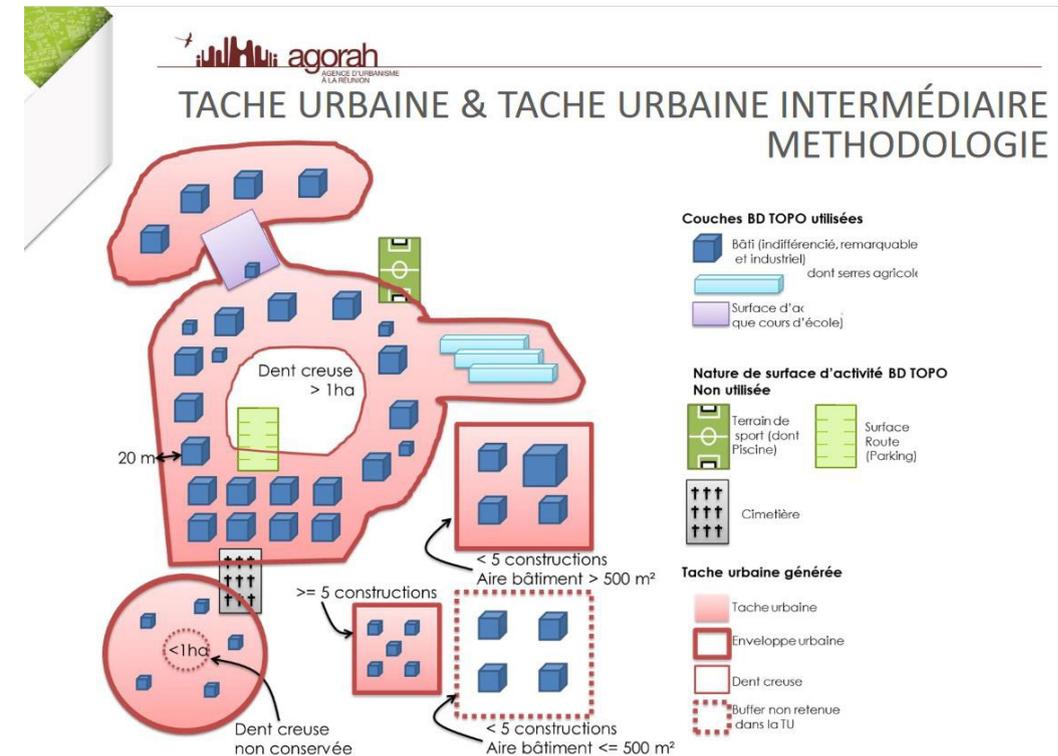
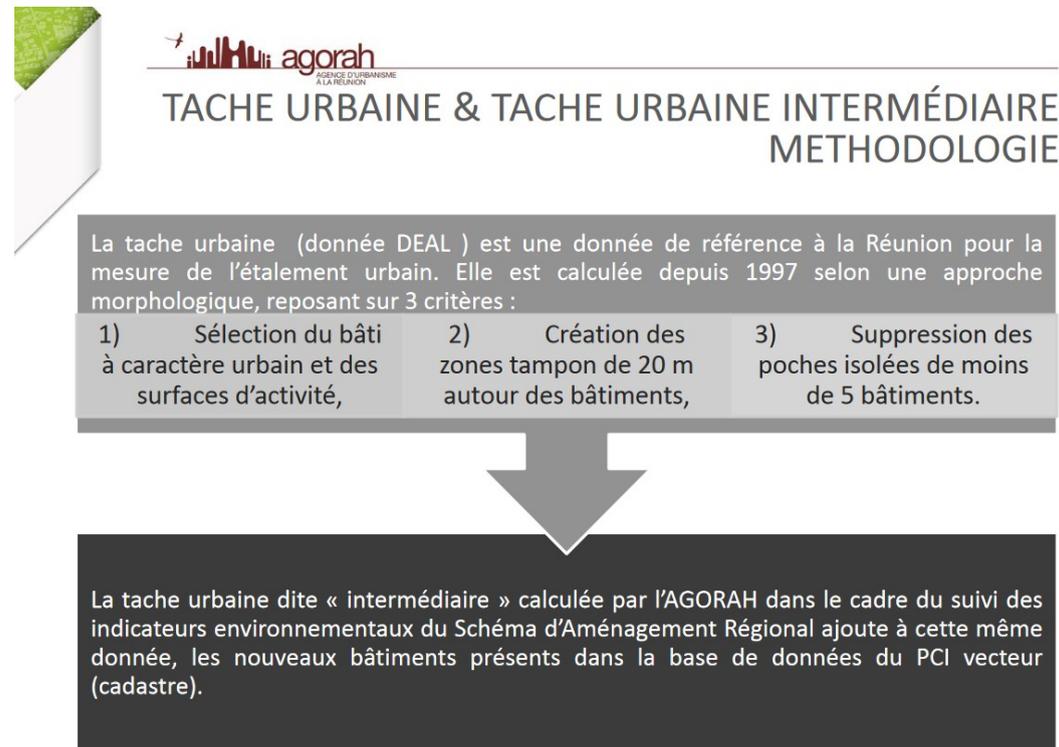
- Enjeux territoriaux : stratégies liées au recul du trait de côte et au changement climatique (augmentation des risques...), sécurisation alimentaire, avenir des Hauts (espaces ruraux), pression foncière et immobilière très forte
- Seuls trois PLU sur cinq ont été révisés et ont été mis en compatibilité avec le SCoT de 2016 (la commune-centre de St-Paul vient juste d'engager sa révision - PLU de 2012)
- AGORAH : suivi des indicateurs du SCoT, analyse de la consommation d'espace...
- Forte attente sur la territorialisation des objectifs par le SAR car la simple division par 2 de la consommation 2011-2021 ne permet pas de couvrir tous les besoins (besoin de 600 hectares évalué sur 25 ans)
- Des efforts déjà consentis. Le SCoT Ouest en vigueur, n'autorise pas d'extensions urbaines (pas de recours aux quotas d'extension du SAR 2011), mais des redéploiements à enveloppe urbaine constante (maximum 8200 ha).

# Enjeux, pratiques et besoins du territoire

## Zoom sur les outils techniques

### Région pour révision du SAR et Territoire de l'Ouest pour révision du SCoT :

- Pour la consommation d'espace sur la période de référence 2011-2021 : analyse de l'évolution de la tâche urbaine
- Même outil de suivi de la consommation d'espace depuis 2014, analyses menées par l'agence d'urbanisme à l'échelle régionale : référentiel commun, identique pour toute la région et qui a fait l'objet d'un consensus État, Région, Collectivités
- Pas d'utilisation des fichiers fonciers car trop d'incertitudes et erreurs de traitement
- AGORAH anime le "groupe étalement urbain" en charge du suivi de l'évolution de la tâche urbaine selon la méthode ci-dessous :



# Evaluation du stade d'avancement de la démarche de territorialisation à l'échelle régionale

(SAR LA REUNION)

Niveau d'appropriation et de mobilisation niveau régional  
(SRADDET)

- **Niveau d'appropriation par les élus régionaux des concepts et enjeux de la sobriété foncière** : Faible appropriation des élus régionaux des concepts, des inquiétudes et réticences persistent liées au statut spécifique des DOM et au calendrier
- **Niveau d'avancement de la modification du SAR** : Révision du SAR en phase de démarrage – 1<sup>ère</sup> phase de diagnostic et orientations fondamentales fin 2023 - approbation annoncée pour 2026
- **Robustesse de la méthode mobilisée pour la traduction régionale** : Pas encore d'hypothèses de territorialisation des objectifs mais le SAR de 2011 avait déjà travaillé sur des enveloppes d'extension par commune
- **Qualité des relations État – services régionaux** : Travaux réguliers avec la DEAL (organisée par territoire cohérent avec les EPCI) : définition commune du suivi de la consommation d'espace avec l'AGORAH comme ensemble et soutien technique - Bonne collaboration avec la DEAL : difficulté d'une "position à 2 niveaux : protéger et construire au plus vite"
- **Effort technique consenti** (financier, implication des techniciens, investissements) : Mise en place des modalités de concertation avec les territoires (notamment un atelier prévu pour le diagnostic sur la sobriété foncière : économie de l'espace logement, autonomie alimentaire)
- **Enveloppe foncière de référence définie avec les outils de suivi** mis en place à l'échelle régionale depuis 2014 (évolution de la tâche urbaine) - Outils nationaux peu mobilisés (à ce stade)

# Evaluation du stade d'avancement de la démarche de territorialisation à l'échelle infrarégionale

(TERRITOIRE DE L'OUEST)

Niveau d'appropriation et de mobilisation du niveau infrarégional (Territoire de l'Ouest)

- **Qualité des relations Région – SCoT** : Bonne qualité d'échanges en général et des ateliers thématiques sur le SAR à l'automne 2023 pour avancer sur le diagnostic/orientations
- **Niveau d'appropriation des élus locaux des concepts et des enjeux de sobriété foncière** : Les enjeux du ZAN sont encore peu maîtrisés par les élus. Certains ont des inquiétudes vis-à-vis de cette mesure et préfèrent croire à une dérogation ou à un report possible, d'autres comprennent difficilement les objectifs et les outils. Pas de conférence des SCoT imposée à date par les textes à l'échelle de La Réunion (dispose d'un SAR), travaux de révision du SCoT non démarrés. Pas encore de travail d'appropriation du sujet par les élus.
- **Niveau d'avancée de l'intégration de la sobriété foncière au niveau du SCoT** : SCoT en cours de révision (choix du prestataire fait) - Forte attente sur la territorialisation des objectifs par le SAR car la simple division par 2 de la consommation 2011-2021 ne permet de couvrir tous les besoins (600 hectares évalués sur 25 ans) - Premiers échanges fin mai sur la révision du SAR
- **Effort technique consenti** (financier, implication des techniciens, investissements) : Investissement important des techniciens (malgré des manques d'effectifs) avec appui de l'agence d'urbanisme et SPL : observatoires SCoT et PLH externalisés (AGORAH), référentiel foncier intercommunal (pour PAF) par SPL Grand Ouest - Bonne collaboration avec DEAL (arrondissement ouest) - Territoire assez en avance par rapport aux autres EPCI/SCoT de la Région : grande disparité dans le niveau d'appropriation.
- **Degré de mobilisation des outils nationaux dont portail de l'artificialisation** : aucune mobilisation des outils du portail de l'artificialisation n'a été réalisée - Les autres outils disponibles n'ont pas été mobilisés

# Evaluation du stade d'avancement de la démarche de territorialisation à l'échelle régionale (SAR LA REUNION)

- Niveau d'appropriation des élus régionaux des concepts de sobriété foncière →
- Niveau d'avancement de la modification du SAR →
- Robustesse de la méthode mobilisée pour la traduction régionale →
- Qualité des relations État - Région →
- Niveau d'exigence de la collectivité régionale →
- Effort technique consenti (financier, implication des techniciens, investissements) →
- Degré de mobilisation d'outils dont portail de l'artificialisation →



# Evaluation du stade d'avancement de la démarche de territorialisation à l'échelle infrarégionale

## (TERRITOIRE DE L'OUEST)

Mise en œuvre d'une politique de sobriété foncière au niveau local

- Niveau d'appropriation des élus locaux des concepts de la sobriété foncière
- Qualité des relations Région – SCoT
- Niveau d'avancée de l'intégration de la sobriété foncière au niveau du SCoT
- Niveau d'effort technique consenti (financier, implication des techniciens, investissements)
- Degré de mobilisation d'autres outils connus dont portail de l'artificialisation

Très faible faible moyen fort Très fort

# Territorialisation du ZAN (échelle régionale)

## Éléments de calendrier :

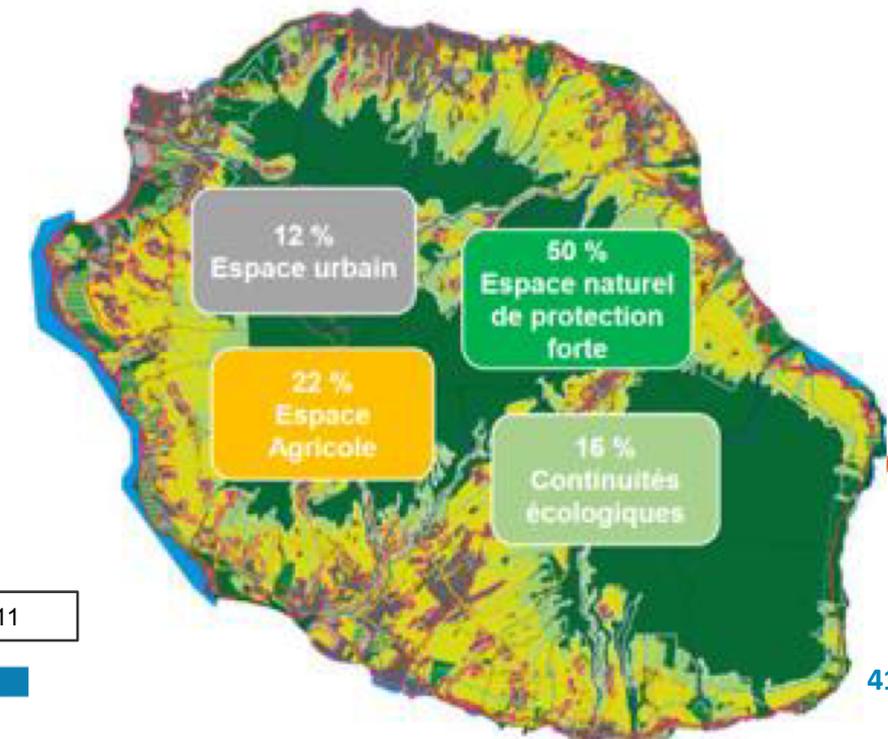
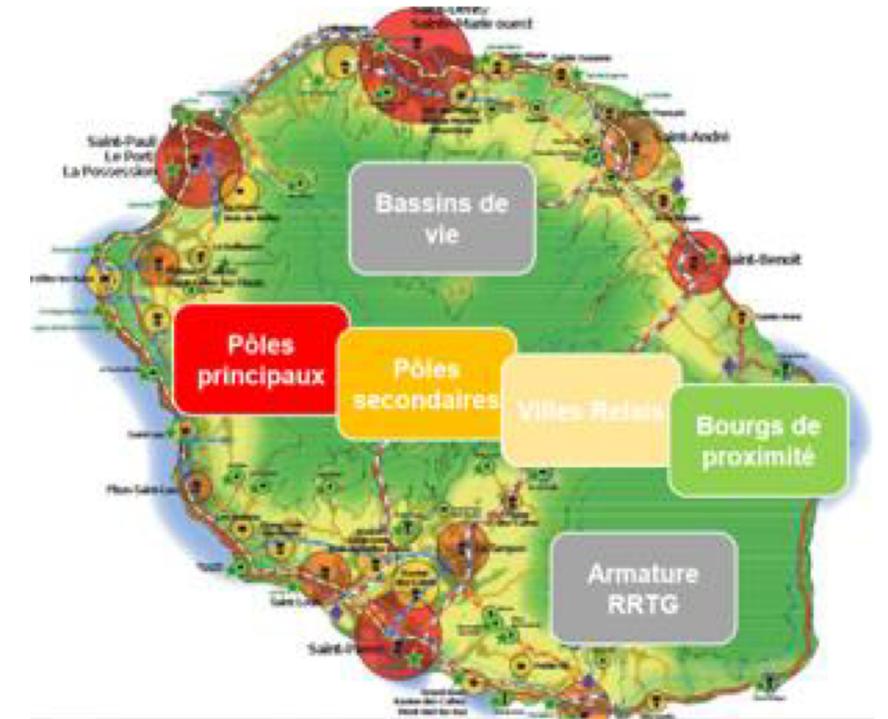
- Schéma d'Aménagement Régional de la Réunion, approuvé en 2011 et modifié en 2020. A l'issue d'une décennie, le SAR évalué en 2020 a engagé sa révision générale le 22 novembre 2021
- Révision engagée suite au bilan => nécessité de révision (pas uniquement pour intégrer la loi Climat et Résilience)
- Démarrage de la démarche de révision en juin 2023 : choix du prestataire et définition des modalités de travail et de concertation.

## Formes et bilan de la concertation

- Mise en place du Comité Stratégique Révision du SAR
- Au niveau régional : premiers ateliers fin 2023 sur le diagnostic et les orientations fondamentales
- Au niveau État (DEAL organisée en 3 arrondissements) : organisation d'ateliers internes avec les services pour fournir une note d'enjeux à la Région

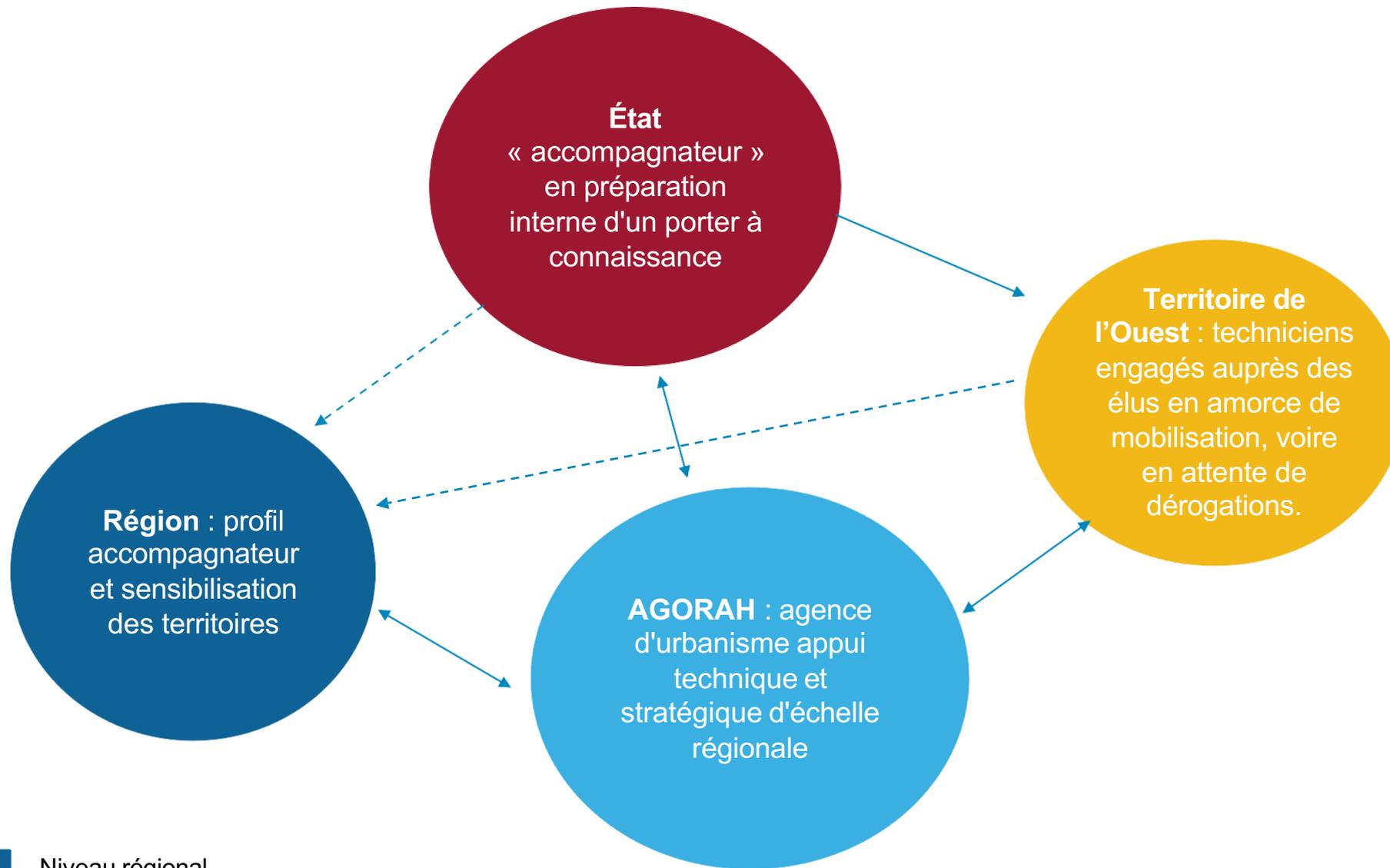
## Vision de la territorialisation à ce stade

- Territorialisation par équilibre des bassins de vie à expérimenter
- « Récompenser » les efforts fournis par certains territoires qui ont été déjà sobres
- Rééquilibrage : territorialisation a techniquement tout son sens



Extraits du SAR 2011

# Jeu d'acteurs



- Niveau régional
- Niveau infrarégional
- Niveau étatique

Sens de la relation :

———> Liens étroits

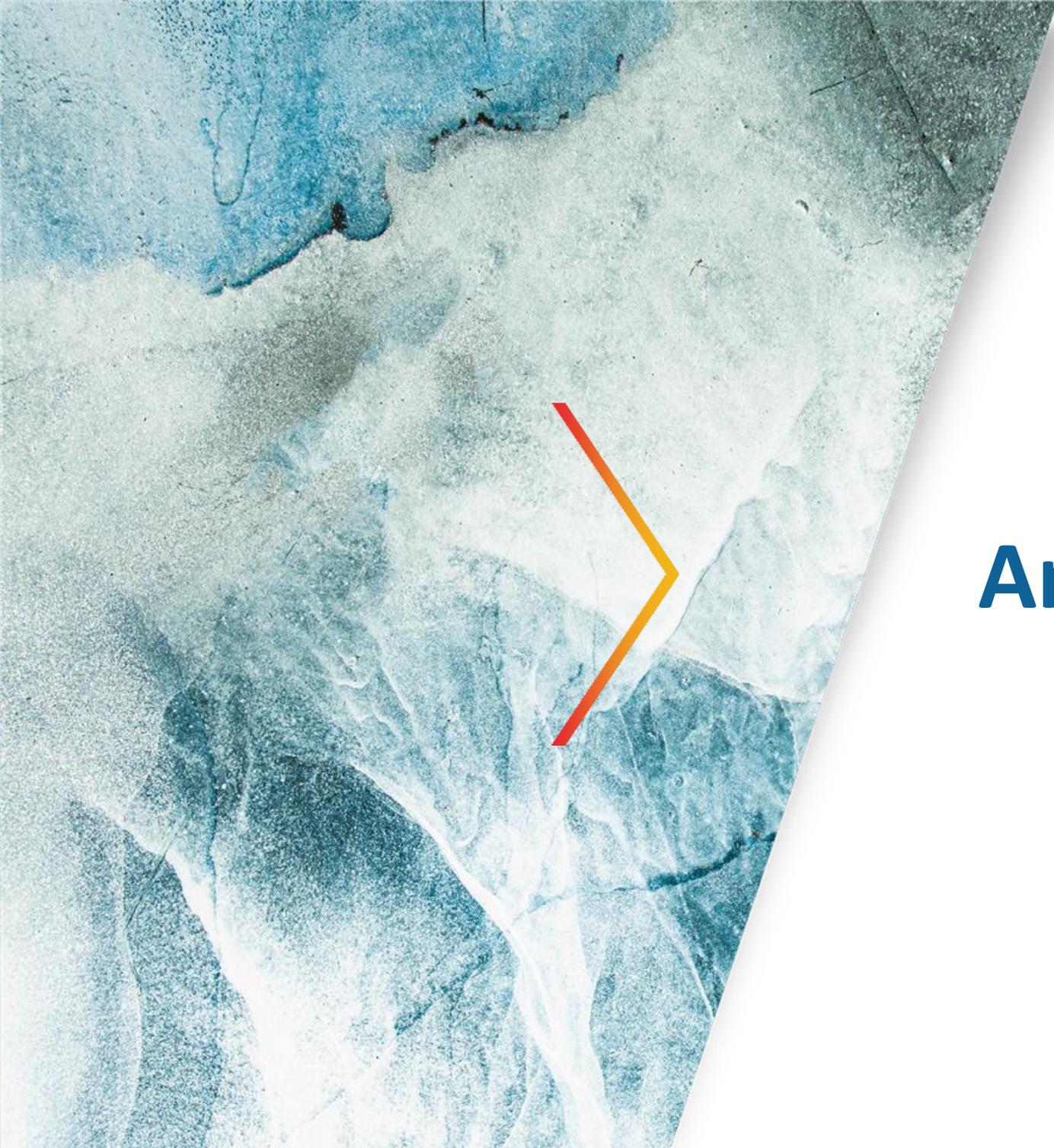
- - - - -> Liens + faibles

- Une évolution du SAR rendue nécessaire après le bilan de 2019 (et pas uniquement pour intégrer le ZAN) : démarche de révision plus longue à engager qu'une modification comme les SRADDET > **début de la démarche - la Région met en place ses instances et sa méthode**
- Une **agence d'urbanisme motrice sur le volet technique et stratégique** : en charge de l'outillage pour tout le territoire régional (observatoire) - cheville ouvrière entre les différents acteurs (État-Région et collectivités)
- Services de la **DEAL** travaillent sur la note d'enjeu pour la révision du SAR : collaboration interne avec les services de l'État
- **Territoire de l'Ouest** : des techniciens volontaires qui s'appuient sur les ressources à disposition (AGORAH, SPL...) pour développer un outillage local pour répondre aux enjeux du ZAN. Des élus dont la sensibilisation aux enjeux du ZAN reste partielle, qui notamment sont en attente de mesures dérogatoires.



## Entretiens conduits

- Agglomération TCO : **Olivier CHEVALIER**, directeur de l'aménagement et **Camille ENAULT**, cheffe de projet SCoT
  - Entretien réalisé le 31 mai 2023
  
- DEAL : **Quentin GRIFFON** et **Joel CADUAL**, responsables Antenne Ouest DEAL
  - Entretien réalisé le 8 juin 2023
  
- Région : **Maëlle NICAULT** et **Marie-Pierre NEHOUA-NATIHA**, cheffes de projet en charge de la révision du SAR et 2 chargées de mission SAR (environnement et population équilibre)
  - Entretien réalisé le 4 juillet 2023



# Analyse transversale

# Un état d'avancement différent d'une région à l'autre

- Malgré un fort cadrage législatif et réglementaire, la première traduction des objectifs de la trajectoire ZAN à l'échelle des territoires investigués laisse apparaître des situations assez contrastées.
- D'un côté, la Région Bretagne apparaît comme assez exemplaire, en ayant fait adopter un projet de SRADDET modifié assez consensuel, à l'issue d'un long processus de co-construction avec la conférence des SCoT, en assumant une allocation différenciée des potentiels de consommation qui renvoie à des vrais choix d'aménagement du territoire.
- A l'inverse, pour La Réunion, le travail est très peu avancé malgré l'engagement des cadres de l'Etat et des collectivités, et l'appropriation des enjeux de la sobriété reste assez faible chez les élus.
- Les Régions Grand-Est, Centre Val de Loire et Occitanie sont en revanche dans une situation assez comparable. Après un investissement initial important en 2022 et une première réflexion aboutie sur les principes et critères de la territorialisation, la démarche a été suspendue ou ralentie au début du printemps, dans l'attente des derniers arbitrages législatifs et réglementaires. Les votes sur les projets de SRADDET prévus à l'été 2023 ont été repoussés sine die. En conséquence, ces éléments n'ont pas pu être pris en compte dans cette étude.

# Les points de convergence

- Les derniers entretiens conduits ont confirmé la qualité des relations entre cadres des collectivités régionales et services déconcentrés de l'Etat tout au long de la démarche. Globalement, il nous est apparu que l'adhésion des techniciens sur le fond de l'objectif de sobriété foncière a permis de dépasser les postures ou résistances habituelles.
- L'échelle des SCOT a été retenue pour l'allocation des enveloppes : les tentatives d'aller chercher des échelles plus vastes s'est heurtée très vite aux difficultés de gouvernance (pas d'instances élues en regard du périmètre).
- Toutes les Régions investiguées ont écarté d'emblée l'hypothèse moins - 50 % appliquée de manière uniforme, mais toutes ont vu le jeu des critères et des pondérations faire converger les potentiels de consommation vers une fourchette - 40% / - 60 %
- Les Régions se sont toutes appuyées sur les critères de territorialisation du décret, ou s'en sont largement inspirées. Chacun s'est accordé à dire que le sujet n'était pas tant les critères que leur pondération et les conclusions politiques que l'on en tirait, tantôt pour servir un discours de rééquilibrage puissant au bénéfice des territoires ruraux, tantôt pour servir un discours d'appui aux dynamiques de croissance.
- La précision de l'évaluation des consommations foncières via le portail de l'artificialisation a été questionnée, certains territoires composant avec ses limites supposées, d'autres travaillant à une alternative.

# Les points de convergence

- Tous les élus et cadres des Régions ont fait part de leur conviction que l'étape de modification des SCoT serait potentiellement plus conflictuelle, et que l'acceptation par les EPCI d'une enveloppe à l'échelle du SCoT ne signifiait que tous les élus communaux et intercommunaux aient bien mesuré l'impact à moyen terme de la réduction de la consommation foncière.
- Un consensus s'est aussi dégagé parmi les élus et cadres des Régions sur les risques pesant sur le foncier économique : compte tenu des « coups partis » sur les opérations publiques d'aménagement, pour l'essentiel à dominante résidentielle, l'équilibre entre foncier à vocation résidentielle et foncier économique au moment d'allouer les enveloppes à l'échelle infra SCoT doit rester un point de vigilance.

# Les points de divergence

- La pondération entre les critères « équilibre territorial » et « dynamique démographique » donne lieu à des conclusions différentes sur le volume des enveloppes octroyées : la Bretagne et l'Occitanie sont deux exemples emblématiques. La posture vis-à-vis de la croissance des Métropoles n'est pas la même et les risques potentiels engendrés par un resserrement très significatif du potentiel de consommation des grandes agglomérations ne sont pas appréciés de la même manière.
- L'appui sur les conférences des Scot a été inégal, depuis les Régions qui ont considéré que leur travail s'achevait à la remise de la contribution (en regrettant parfois un manque d'opérationnalité des propositions de territorialisation) jusqu'à la co-construction Région-SCoT en Bretagne.
- Plus largement, au-delà du discours désormais convenu sur le partage des objectifs en matière de sobriété foncière, le niveau d'adhésion réel des élus et la perception de l'urgence à changer de modèle d'aménagement sont en réalité très hétérogènes, même si l'année 2023 a vu une accélération très forte des prises de conscience.

# Les conditions de réussite

- **L'exemple breton** donne des indications sur les conditions de réussite de la démarche de « territorialisation » :
- Le **travail d'acculturation des territoires sur les enjeux de sobriété foncière** est ancien, il a débouché sur une Charte et un 1<sup>er</sup> SRADDET déjà ambitieux. L'exigence de la trajectoire ZAN est venue prolonger un mouvement déjà engagé, il a donné une perspective et un contenu à la conscience que le modèle de développement breton devait être réinterrogé.
- Le **portage politique** a été **très important**, avec une forte implication personnelle du Président, qui a tenu de très nombreuses réunions décentralisées pour « convaincre ».
- **L'intensité de la concertation** à toutes les échelles (conférence des SCoT, CTAP, réunions des maires et des EPCI...) a été significativement plus forte qu'ailleurs.
- La **co-construction avec la conférence des SCoT** a permis de partager les enjeux et les objectifs mais aussi une part de la conflictualité de la démarche : la territorialisation a été présentée comme une proposition commune travaillée avec les territoires et non pas comme un simple arbitrage de l'exécutif régional.

# Les conditions de réussite

- D'autres bonnes pratiques sont également ressorties des études de cas, notamment :
  - Le Pays de Dreux a, à titre d'exemple, fait de la **sobriété foncière l'axe central de son projet territoire à l'échelle intercommunale**. Il a par ailleurs déjà engagé une **politique de reconversion de friches** depuis une quinzaine d'années.
  - Plusieurs territoires investigués, parfois moins dotés en moyens propres, ont pu **s'appuyer sur l'ingénierie mise à disposition par l'Etat** notamment dans le cadre de l'AMI ZAN porté par l'ADEME (Pays de Dreux, Syndicat Mixte Aire Gapençaise).
  - **Les collaborations étroites et régulières avec les services déconcentrés de l'Etat** ont souvent permis de nourrir les propositions des collectivités régionales. La région Grand-Est a, par exemple, développé avec la DREAL un outil commun (la plateforme du foncier et de l'aménagement durable en Grand Est).
  - Un changement ne peut être accepté que s'il est compris et jugé juste. Plusieurs bonnes pratiques ont trait à **l'association large de parties prenantes, à l'information et à l'explication des enjeux de la mise en place du ZAN**. Ainsi, en Centre-Val de Loire, une consultation en ligne a été organisée. Ouverte au grand public, cette plateforme permettait de formuler des propositions en matière de foncier et de protection des sols, puis de hiérarchiser ces propositions par un système de vote. Par ailleurs en Grand-Est, le Président de Région s'est déplacé personnellement dans les 12 « maisons de régions » lors de rencontres territoriales, contribuant à partager les enjeux de la sobriété foncière.



VOUS OUVRIR DE NOUVEAUX HORIZONS

[www.semaphores.  
fr](http://www.semaphores.fr)

La gestion économe de l'espace est une préoccupation plus que jamais d'actualité avec les lois « Climat et Résilience » du 22 août 2021 et « 3DS » relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration du 21 février 2022. Celles-ci font de la sobriété foncière une norme réglementaire et législative.

Il existe une grande diversité d'outils et de données pouvant être mobilisés par les territoires et les services de l'Etat pour mieux appréhender les enjeux locaux en matière de sobriété foncière. C'est pourquoi l'Observatoire des territoires, dans le cadre du programme des études de l'ANCT, a confié aux cabinets Sémaphores et Planed la réalisation de cette étude articulée en deux volets : un état de l'art des enjeux associés à la territorialisation des objectifs de « zéro artificialisation nette » et un guide d'exploitation des données/outils permettant de diagnostiquer les enjeux territoriaux en lien avec la sobriété foncière.

## ÉTUDE

### ENJEUX DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE ET D'APPUI À LA PLANIFICATION TERRITORIALE

ÉTUDES DE CAS TERRITORIALES – 4/4

