

**PÔLE METROPOLITAIN
CAEN NORMANDIE MÉTROPOLE**

**Extrait du Registre des Délibérations
Du Comité Syndical
Séance du vendredi 4 février 2022**

DCS01-2022

Le 4 février 2022, à 12h, le Comité Syndical, régulièrement convoqué le 25 janvier 2022, s'est réuni, dans sa composition prévue à l'article 4-1.3 des statuts du pôle métropolitain, à l'Hémicycle de la CU Caen la mer, à Caen, sur convocation adressée à ses membres par Monsieur Joël BRUNEAU, Président, qui préside la séance.

Nombre de délégués en exercice

: 132

Quorum requis : 44

Présents : 37

Présents en visio : 31

Pouvoirs : 7

Votants : 75

Excusés : 12

Étaient présents :

Communauté Urbaine Caen la mer : M. Joël BRUNEAU, Mme Sonia DE LA PROVOTE, M. Xavier DUHAMEL, M. Sébastien FRANCOIS, M. Dominique GOUTTE, M. Pascal JOUIN, M. Michel LAFONT, M. Benoît LEREVEREND, M. Thierry RENOUF, Mme Ghislaine RIBALTA, M. Pascal SERARD, Mme Béatrice TURBATTE, M. Daniel GUERIN (délégué suppléant), M. Richard MAURY (délégué suppléant)

Intercom de la Vire au Noireau : M. Georges RAVENEL

Communauté de communes Cingal – Suisse Normande : M. Jean-Claude BRETEAU, M. Eric DELACRE, M. Olivier GUILLEMETTE, M. Jacky LEHUGEUR, M. Didier MAZINGUE

Communauté de Communes Cœur de Nacre : M. Jean-Luc GUINGOUAIN, M. Patrick LERMINE

Communauté de communes Coutances Mer et Bocage : M. David LAURENT

Communauté de Communes Pays de Falaise : M. Nobert BLAIS, M. Jean-Philippe MESNIL

Communauté de Communes Pays de Honfleur Beuzeville : Mme Catherine FLEURY

Communauté de communes Vallées de l'Orne et de l'Odon : M. Michel BANNIER, M. Gilbert DUVAL, M. Alain GOBE, M. Rémy GUILLEUX, M. Hubert PICARD, Mme Martine PIERSELA, M. Philippe LANDREIN (délégué suppléant)

Communauté de communes Val es Dunes : Mme Ann BAUGAS, M. Laurent DECLERCK, Mme Régine ENEE, M. Patrice MARTIN

Étaient présents en visioconférence :

Communauté Urbaine d'Alençon : M. Joaquim PUEYO, M. Patrick COUSIN (délégué suppléant)

Communauté Urbaine Caen la mer : Mme Geneviève ANGOT, M. Romain BAIL, Mme Hélène BURGAT, M. Christian CHAUVOIS, M. Christian DELBRUEL, M. Fabrice DEROO, M. Stéphane LE HELLEY, M. Michel PATARD-LEGENDRE, M. Emmanuel RENARD, Mme Laurence TROLET

Communauté d'Agglomération Flers Agglo : M. Omar AYAD, M. Michel DUMAINE

Communauté d'Agglomération Saint-Lô Agglo : M. Roland COURTEILLE

Communauté d'Agglomération Lisieux Normandie : Mme Clotilde VALTER

Communauté de Communes Terre d'Auge : M. Yves DESHAYES

Communauté de Communes Bayeux Intercom : M. Arnaud TANQUEREL

**CONFERENCE REGIONALE DES
SCoT :**

**CONTRIBUTION DU POLE
METROPOLITAIN CAEN
NORMANDIE METROPOLE**

Communauté de Communes Cœur de Nacre : M. Alexandre BERTY, M. Thierry LEFORT

Communauté de Communes Coutances Mer et Bocage : Mme Gisèle ALEXANDRE

Communauté de Communes Granville Terre et Mer : M. Michel PEYRE

Communauté de Communes Normandie Cabourg Pays d'Auge : M. François VANNIER

Communauté de Communes Pays de Falaise : M. Gérard KEPÀ, M. Jacques LE BRET, M. Hervé MAUNOURY

Communauté de Communes Vallées de l'Orne et de l'Odon : M. Jean-Luc MOTTAIS

Communauté de Communes Val es Dunes : Mme Sophie DE GIBON, Mme Nathaly MONROCC, M. Philippe PESQUEREL

Conseil Départemental de l'Orne : Mme Paule KLYMKO

Etaient excusés et avaient donné pouvoir :

Communauté d'Agglomération Lisieux Normandie : M. Sébastien LECLERC (pouvoir à M. Dominique GOUTTE)

Communauté de Communes Cingal Suisse Normande : M. Pierre BRISSET (pouvoir à M. Jacky LEHUGEUR), M. Régis CROTEAU (pouvoir à M. Olivier GUILLEMETTE)

Communauté de Communes Granville Terre et Mer : Mme Claire ROUSSEAU (pouvoir à M. Michel PEYRE)

Communauté de Communes Vallées de l'Orne et de l'Odon : M. Bernard ENAULT (pouvoir à M. Hubert PICARD)

Communauté de Communes Isigny Omaha Intercom : M. Eric BARBANCHON (pouvoir à M. Patrick LERMINE)

Conseil Départemental du Calvados : M. Patrick JEANNENEZ (pouvoir à M. Joël BRUNEAU)

Etaient excusés :

Communauté Urbaine d'Alençon : M. Ahamada DIBO, M. Gérard LURCON

Communauté Urbaine Caen la mer : Mme Florence BOULAY, Mme Dorothee PITOIS

Communauté d'Agglomération Lisieux Normandie : M. François AUBEY

Intercom de la Vire au Noireau : M. Marc ANDREU SABATER, M. Marc GUILLAUMIN

Communauté de Communes Baie du Cotentin : M. Jean-Claude COLOMBEL, Mme Catherine KERVADEC

Communauté de Communes Cœur de Nacre : M. Philippe CHANU

Communauté de Communes Pays de Falaise : Mme Clara DEWAELE-CANOUEL

Communauté de Communes Villedieu Intercom : M. Freddy LAUBEL

Communauté de Communes Argentan Intercom : M. Frédéric LEVEILLE, M. Philippe TOUSSAINT

Conseil Départemental de la Manche : M. Philippe BAS

CONFERENCE REGIONALE DES SCOT :
CONTRIBUTION DU POLE METROPOLITAIN CAEN NORMANDIE METROPOLE

Contexte de la contribution :

Dix ans de promotion de la sobriété foncière

Les sols remplissent beaucoup de fonctions essentielles à la vie, qui dépendent souvent les unes des autres : support de la biodiversité, de l'agriculture, régulation du cycle de l'eau, stockage du carbone, terrain d'urbanisation, ... les sols sont aujourd'hui altérés par de multiples pollutions et par une artificialisation jugée excessive. La question de la « sobriété foncière » est au cœur des préoccupations de l'Etat en matière d'aménagement de l'espace. Ce sujet est aujourd'hui généralement évoqué sous le concept « zéro artificialisation nette » dont « ZAN » constitue l'acronyme.

L'idée de « *supprimer d'ici à 2050 toute augmentation nette de la surface de terre occupée* » apparaît pour la première fois dans la « feuille de route de la commission européenne pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » publiée le 20 septembre 2011, il y a un peu plus de dix ans.

Le concept de « zéro artificialisation nette » fait en France une première apparition discrète dans la « Stratégie nationale bas-carbone 2015-2018 ». Il commence à être largement diffusé à partir de la publication du « Plan National Biodiversité » du 4 juillet 2018. Ce plan précise que les membres du gouvernement « *[définiront], en concertation avec les parties prenantes, l'horizon temporel à retenir pour atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette » et la trajectoire pour y parvenir progressivement* ».

Rappelons simplement que, dans le monde, le taux annuel de croissance urbaine est de + 3 % par an contre + 1,6 % par an pour la croissance démographique. Ainsi, des chercheurs estiment que 2/3 de la surface urbaine qui sera bâtie en 2030 ne l'était pas en 2000.

Rappelons également que l'artificialisation des sols engendre des effets négatifs et en particulier :

- Une érosion de la biodiversité par destruction des habitats, y compris souterrains, et des continuités écologiques,
- Une perte de capacité de la production agricole, en particulier alimentaire,
- Une perturbation du cycle de l'eau et de la résilience des territoires face aux inondations,
- Une banalisation des paysages générant une perte d'attractivité des espaces les plus altérés.

A l'échelle nationale, les évolutions législatives prônent depuis plus de 20 ans une utilisation plus rationnelle des sols et en particulier des terres agricoles, ainsi qu'une limitation de la consommation d'espace par les surfaces artificialisées. Cependant, les dispositifs mis en œuvre en matière de planification territoriale apparaissent insuffisants pour réellement freiner les processus de perte définitive d'un patrimoine écologique et d'un foncier agricole.

A l'échelle locale, depuis la loi SRU de décembre 2000, la lutte contre l'étalement urbain et la gestion économe des espaces naturels, agricoles et forestiers sont devenues des piliers de la planification territoriale. Les structures porteuses de Schémas de cohérence territoriale (SCoT) accompagnent les EPCI, les communes et tous porteurs de projets dans la mise en œuvre des mesures de sobriété foncière depuis de nombreuses années.

Il n'est donc aujourd'hui ni scandaleux ni absurde de prôner un net ralentissement de l'artificialisation des sols. Il convient en effet de bien prendre conscience que les sols constituent une ressource non renouvelable. L'expérience montre qu'il est difficile techniquement et presque impossible économiquement de restituer pleinement un espace à la nature une fois qu'il a été artificialisé.

La loi « Climat & résilience » inscrit l'objectif du ZAN dans le droit positif

La suite de la crise dite des « gilets jaunes », le Président de la République avait, en avril 2019, à l'issue du grand débat national, annoncé la création d'une « Convention citoyenne pour le climat » avec pour objectif « *de définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990* ».

Mise en place après un tirage au sort organisé par le CESE à la demande du Premier ministre, cette Convention a produit un rapport, publié en juin 2020, comprenant 149 propositions, dont le Président de la République s'était engagé à ce qu'elles soient soumises au Parlement (ou à référendum) à l'exception de trois d'entre-elles.

La loi n° 2021-1104 « *portant lutte contre le dérèglement climatique et de renforcement de la résilience face à ses effets* » dite loi « Climat & Résilience » promulguée le 22 août 2021 constitue la transposition législative de ces propositions. Le titre V et ses articles 148 à 251 sont consacrés à la question du logement et son chapitre III à la lutte contre l'artificialisation des sols. Alors que la loi dite « ELAN » évoquait l'intérêt de mieux mesurer l'impact de la consommation de l'espace et entendait limiter l'étalement urbain, nous observons une vraie montée en puissance de cette question de la protection des sols en tant que support des fonctions essentielles à la vie. En effet, « Climat et Résilience » prévoit un changement de paradigme et de définition en cours de trajectoire dont nous attendons, à ce jour, encore les décrets d'application, mais qui déjà doivent nous alerter. A partir de 2031, une artificialisation ne sera plus définie comme celle de la consommation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers mais comme une altération durable des services rendus par les sols : une altération des fonctions écologiques et du potentiel agronomique. Une nouvelle définition qui intéresse tant les milieux urbains que ruraux.

Ses articles 191 et suivants fixent l'objectif clair de réduire de moitié sur les dix prochaines années (2021-2031) le rythme d'artificialisation des sols au niveau national. Cet objectif devra être décliné au niveau régional (SRADDET) d'ici 2 ans, au niveau inter-intercommunal (SCoT) d'ici 5 ans et au niveau local d'ici 6 ans (PLU, PLUi).

Il s'agira ensuite, selon une trajectoire à définir, de réduire encore ce rythme durant la décennie 2030 puis encore à partir de 2040, pour atteindre l'objectif national d'artificialisation nette nulle en 2050. Chaque Région française devra y contribuer et chaque territoire infra-régional de manière différenciée et dans les conditions fixées par la loi.

Enfin, la lutte contre l'artificialisation des sols fait l'objet d'un nouvel article du code de l'urbanisme (L.101-2) qui précise l'objectif à atteindre.

La Conférence régionale des SCoT, une nouveauté inscrite dans la loi

En fin de processus législatif ayant conduit à l'adoption de la loi « Climat & Résilience », de nouvelles dispositions ont été introduites en commission mixte paritaire dont l'une d'elle concerne particulièrement les SCoT : la mise en place d'une « Conférence régionale des SCoT ». Cette disposition renforce, après la loi « ELAN » et ses ordonnances d'application, le caractère stratégique des SCoT. Il s'agit pour eux d'accompagner un changement de modèle orienté dorénavant vers le « ménagement » des territoires et qui impose de nouveaux modèles d'intervention de la puissance publique locale en terme de foncier. Les SCoT ont ainsi un rôle pivot essentiel pour orienter les mesures sur l'instruction du droit des sols.

Si un « droit de proposition » est bien donné aux établissements de SCoT dans le cadre de cette Conférence régionale des SCoT, l'organisation d'une telle initiative est laissée à l'appréciation des décideurs des structures porteuses de SCoT. Si des instructions ministérielles ont été données en date du 6 septembre 2021 aux Préfets pour les inciter à « *inviter les régions à constituer des instances de dialogue associant les collectivités et l'Etat pour dresser un état des lieux de l'artificialisation des sols et préparer la territorialisation des objectifs qui a vocation à intégrer leurs SRADDET* », rien n'est réellement obligatoire.

Cette Conférence devra être réunie dans chaque région dans les six mois (avant le 23 février 2022) afin de soumettre, dans les deux mois suivants son installation (avant le 23 avril 2022), « *une proposition relative à l'établissement des objectifs régionaux en matière de réduction de l'artificialisation nette* », document contenant « *des propositions relatives à la fixation d'un objectif régional et, le cas échéant, à sa déclinaison en objectifs infrarégionaux* ».

L'introduction dans la loi d'une modalité d'association des structures porteuses des SCoT directement désignées dans un processus ascendant à la mise en œuvre d'une loi est une vraie nouveauté dans la production législative française. Cependant, l'apparition tardive de cette disposition comme le caractère très court du délai donné aux territoires pour réagir imposent aux élus locaux de l'Ouest de la Normandie de suivre dans la durée les implications de ces nouvelles dispositions législatives.

Cette proposition doit participer au débat à engager sur l'évolution du document SRADDET puisqu'en vertu de l'article 194 de la loi, le SRADDET de chaque région doit dans les deux ans à compter de la date de promulgation de la loi (le 22 août 2021) :

- Sur la base de l'observation de la consommation totale d'espace des 10 ans écoulés, réduire au moins de moitié la consommation d'espaces entre 2021 et 2031 ;
- Décliner cet objectif entre les différentes parties du territoire régional, parties qu'il lui revient de définir ;
- Fixer une trajectoire permettant d'aboutir en 2050 à l'absence de toute artificialisation nette des sols, avec, au-delà de 2031, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation par tranches de dix années.

Un décret relatif à la déclinaison des objectifs et des règles générales en matière de gestion économe de l'espace dans le SRADDET est attendu au début de l'année 2022. Il devrait notamment prévoir six critères de définition et de déclinaison de la réduction de la consommation d'espace dans les SRADDET.

Une contribution collective du Pôle métropolitain, résultat d'un processus de travail collectif intense tout au long de l'automne 2021

Les élus du Pôle métropolitain ont rapidement pris conscience du caractère essentiel de faire entendre une voix unanime de l'Ouest de la Normandie sur un sujet important et qui risque de perturber nombre de projets des collectivités dans les mois et années à venir.

En effet, l'Ouest de la Normandie a des spécificités et des dynamiques qui méritent d'être identifiées. Le territoire est notamment globalement plus rural, et surtout il présente beaucoup moins de friches à réhabiliter, notamment en comparaison des agglomérations de Rouen et du Havre et plus largement de « l'Axe Seine ».

Même si, de l'avis général, la restructuration et la décarbonation de l'industrie de l'Axe Seine est un enjeu normand, voire national de la première importance, les territoires du Pôle métropolitain, s'ils sont objectivement différents les uns des autres, présentent des intérêts communs quant à un aménagement équilibré de la Région qui n'oublierait pas ses territoires occidentaux.

Parallèlement les territoires de SCoT de la Manche en association avec l'association des Maires de la Manche et le Département se sont rapidement saisi de cette question. Leur contribution, après échange, a fait l'objet d'une fusion avec celle préparée par le Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole.

C'est pourquoi un mois après la promulgation de la loi, dès son Comité Syndical du 24 septembre, le Pôle métropolitain s'est saisi de la question de sa participation à l'organisation de la Conférence des SCoT de Normandie. Des premiers constats sur les enjeux ont été posés et le principe d'une réflexion sur l'opportunité d'une action collective pour faire entendre la voix de l'Ouest de la Normandie a été acté. Il s'agirait d'accompagner la Région sur les réflexions et les outils disponibles pour territorialiser l'objectif de réduction de la consommation d'espace dans le SRADDET, tel qu'imposé par la loi « Climat & Résilience ».

Parallèlement, un travail approfondi d'analyse de la consommation d'espace entre 2008 et 2018 des territoires couverts par un SCoT face aux dynamiques démographiques et économiques sur la même période a été conduit par l'Agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole (AUCAME) au cours des mois d'octobre et novembre 2021. Ce travail a servi de matériaux de base aux réflexions des élus et des techniciens des membres du Pôle métropolitain, des analyses complémentaires et des approfondissements méthodologiques ont été demandés à l'AUCAME tout au long de cette phase de travail commun. Pour l'occasion, les élus et techniciens des Etablissements Publics porteurs de SCoT pour les territoires membres du Pôle avaient été conviés à ce travail collectif.

L'organisation de la réflexion commune a été confiée à la Commission coopérations interterritoriales. Un débat a eu lieu en son sein lors de sa réunion du 4 octobre 2021, qui a conduit à la définition d'un programme de travail collectif, mis en œuvre de la manière suivante :

- Le choix de travailler avec les établissements publics porteurs des SCoT du territoire du Pôle, invités à désigner chacun un élu et un technicien référents ;
- Un rapprochement avec l'Agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole (AUCAME), partenaire technique privilégié du Pôle métropolitain pour définir et produire les analyses territoriales nécessaires ;
- L'organisation d'une première réunion techniciens référents / Services du Pôle / AUCAME qui s'est tenue le 8 novembre 2021 et dont l'objet était de préparer la réunion avec les élus référents ;
- L'organisation de la réunion avec les élus référents des SCoT qui s'est tenue le 22 novembre 2021 sous la co-présidence des élus en charge de la Commission ;
- L'organisation d'une réunion de la Conférence des exécutifs le 3 décembre 2021 et dont l'objet a été de tirer le bilan et les enseignements du travail réalisé sous égide de la Commission.

Au vu de l'ensemble de ses travaux et résultats, le Comité Syndical du Pôle métropolitain en date du 10 décembre 2021 a décidé, à l'unanimité, de rédiger une contribution commune à la préparation de la Conférence régionale des SCoT de Normandie. Il a chargé la Commission coopérations interterritoriales d'organiser les modalités de cette rédaction. Une nouvelle Commission s'est alors tenue le 24 janvier 2022, pour travailler sur un document « martyr » concerté techniquement en amont.

Les objectifs systémiques de la loi « Climat & Résilience »

La loi « Climat & Résilience » vise, face aux nécessaires transitions écologique et énergétique, une intensification de l'usage et de l'occupation des sols urbains. Ce modèle qui concentre populations et activités sur des espaces restreints et densifiés, permet une certaine proximité qui autorise également une massification des modes de transport et une compacité urbaine moins consommatrice d'espaces agricoles, naturels et forestiers et d'énergie. La loi « Climat & Résilience » amène alors les territoires à mieux objectiver leurs besoins et leur dynamique de développement fonciers. C'est donc un objectif d'équilibre qui est fixé aux territoires, un équilibre le plus juste possible entre les différentes fonctions des sols, celles d'habitats, de production, de source de matière premières, de supports des constructions quelles qu'elles soient... en visant au moindre impact sur le potentiel agronomique des sols et sur les services écologiques qu'ils rendent. La préservation des terres agricoles est, à titre d'illustration, un des enjeux à retenir pour garantir l'alimentation

des habitants d'aujourd'hui et de demain mais dans un équilibre avec celui de la capacité du sol à réguler les inondations.

Ainsi, au-delà de l'objectif affiché de préservation des terres agricoles, de la biodiversité et des continuités écologiques, l'objectif de « zéro artificialisation nette » vise d'autres finalités. Il entend d'une part préserver les terres agricoles qui constitue à la fois un capital, mais également une capacité productive dont les débouchés sont en partie à l'exportation. Et d'autre part, en favorisant la compacité urbaine et une certaine proximité entre habitat, travail et services publics et privés, il s'agit de réduire significativement la consommation nationale d'énergie. En effet, plus des trois quarts de l'énergie consommée en France l'est pour le résidentiel-tertiaire (47 %) et les transports (30 %). En outre, la part des énergies fossiles dans la structure de la consommation de ces deux grands postes est respectivement de 36 % pour les résidentiel-tertiaire et de 92 % pour les transports (Ministère de la Transition Ecologique : « DATALAB – Chiffres clés de l'énergie » Edition 2021). La réduction de consommation des énergies en général et fossiles en particulier passe par une réorganisation radicale de l'agencement de notre occupation de l'espace.

Hier, des évolutions sociétales se développaient à bas-bruit sur le rééquilibrage du développement territorial. Aujourd'hui, la crise sanitaire vient jouer à la fois un rôle d'accélérateur et de révélateur à l'échelle locale, régionale et nationale, pour les grandes dynamiques en cours. Il revient plus encore aux élus de répondre aux attentes et aspiration des habitants actuels et futurs et d'accompagner et coordonner ces dynamiques, pour qu'elles bénéficient à tous les territoires. Pour ce faire, il convient tout à la fois de préserver et de renforcer la qualité de vie des territoires, leur cohésion sociale et leur capacité de développement. Les élus du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole se placent donc dans une logique de développement durable et d'équité territorial pour l'application de la loi « Climat & Résilience ».

Proposition :

Cette contribution, annexée à la délibération, pose cinq principes et formule huit recommandations qui constituent autant de propositions à intégrer dans le travail de la Conférence Régionale des SCOT de Normandie. Elle se veut un apport constructif afin d'aider la Région Normandie à trouver un mode opératoire équitable et satisfaisant dans le cadre de l'exercice délicat de territorialisation des objectifs de sobriété foncière que lui impose la loi.

Vote :

Le Comité syndical, après en avoir délibéré, à l'unanimité des membres présents ou représentés :

- **APPROUVE** la Contribution du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole à la préparation de la Conférence régionale des SCoT, telles que définie par la loi « Climat et Résilience ».
- **DIT** que la présente délibération et la Contribution annexée à la délibération seront transmises à la Conférence régionale des SCoT et en Préfecture.

La présente délibération peut faire l'objet, dans un délai de deux mois à compter de la publication, d'un recours contentieux auprès du tribunal administratif compétent ou d'un recours gracieux auprès du président du syndicat mixte, étant précisé que celui-ci dispose alors d'un délai de deux mois pour répondre. Un délai de deux mois vaut alors décision implicite de rejet. La décision ainsi prise, qu'elle soit expresse ou implicite pourra elle-même être déférée au tribunal administratif dans un délai de deux mois.

Pour extrait conforme

Le Président

Joël BRUNEAU



Contribution du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole à la préparation de la Conférence régionale des SCoT telle que définie par la loi « Climat & Résilience »

Préambule

La motivation première de la contribution collective des membres du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole est bien d'accompagner la Région **pour participer à l'effort national attendu**. Il s'agira de proposer des réflexions et d'examiner les outils disponibles pour territorialiser l'objectif de réduction de la consommation d'espace dans le SRADDET normand, tel que prévu par la loi « Climat & Résilience ». Pour cela, ils entendent transmettre leur contribution à la représentation régionale de la Fédération Nationale des SCoT afin d'alimenter les échanges de la conférence régionale des SCoT à venir. Ils proposent que cette rédaction après avoir fait l'objet d'un partage en conférence régionale des SCoT puisse alimenter les échanges avec la Région Normandie.

La présente contribution souligne l'attachement des membres du Pôle métropolitain à l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols, ressource non renouvelable, même si l'application de la loi va probablement trop vite dans la mise en œuvre et même si l'objectif de « zéro artificialisation nette » sera probablement difficile à atteindre et à concilier avec les attentes de nos concitoyens.

Les membres du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole sont pleinement conscients du fait que les sols sont essentiels à la production alimentaire et indispensables par les services écosystémiques gratuits qu'ils rendent à la collectivité.

Les membres du Pôle métropolitain réaffirment qu'avant d'envisager toute extension urbaine, il est nécessaire d'examiner tout autre alternative à l'artificialisation. Cela comprend la remise sur le marché des locaux vacants (logements, commerces, locaux professionnels) et bien sur la préférence pour la requalification et la densification de l'existant, l'utilisation prioritaire des « espaces interstitiels urbains » ou « dents creuses », mais également la réhabilitation des friches (industrielles, commerciales, d'équipements ...) et.

Résultat partagé d'un travail collectif intense mené tout au long de l'automne 2021, la présente contribution synthétise la teneur des débats riches entre élus de la Commission coopérations interterritoriales, de la Conférence des Exécutifs et du Comité syndical du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole mais aussi ceux du M9 (Intercommunalités à fiscalités propres et Département) de la Manche étendu aux structures porteuses de SCoT. Ces débats ont été nourris par les travaux de recherche prospective et d'analyse de la consommation d'espace dans les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) de Normandie face aux dynamiques territoriales entre 2008 et 2018, conduits par l'AUCAME Caen Normandie.

Cette contribution pose cinq principes et formule huit recommandations qui constituent autant de propositions à intégrer dans le travail de la Conférence Régionale des SCoT de Normandie. Elle se veut être un apport constructif afin d'aider la Région Normandie à trouver un mode opératoire équitable et satisfaisant dans le cadre de l'exercice délicat de territorialisation des objectifs de sobriété foncière que lui impose la loi.

Cinq principes

Premier principe : *Penser la sobriété foncière dans le cadre d'une approche transversale et intégrée et inscrite au cœur des démarches de transition écologique et de développement durable*

La complexité des phénomènes et des différentes dynamiques à l'œuvre dans les territoires conduit souvent à une dispersion de la réflexion et à la production d'un foisonnement de règles, de normes et d'indicateurs thématiques, œuvrant en silo et difficiles à concilier. Cependant, comme l'a rappelé le gouvernement à travers une circulaire adressée aux Préfets en date du 29 juillet 2019, « la gestion économe de l'espace doit s'envisager comme un objectif de convergence et de cohérence de nos politiques publiques en matière d'énergie, de climat, d'écologie, d'urbanisme, de cohésion et d'agriculture, et non comme une politique sectorielle supplémentaire ».

Constatant les dynamiques et enjeux systémiques liés à l'artificialisation, et considérant le lien étroit avec les transitions environnementales et énergétiques, les membres du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole considèrent que le SRADDET est le document de la transversalité et de la recherche de cohérence interthématique. La sobriété foncière doit alors être pensée dans la transversalité. Elle ne doit pas être cantonnée à une simple et réductrice approche quantitative. Et elle doit s'inscrire au cœur des démarches de transitions territoriales. Il est nécessaire d'engager et de renforcer les réflexions, puis les objectifs et les règles, vers davantage de mixité fonctionnelle (commerces, activités, infrastructures et espaces publics, équipements, habitat) et de faire évoluer les pratiques et les méthodes vers un nouveau modèle de développement plus respectueux de l'environnement.

Pour toutes ces raisons, les membres unanimes du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole demandent à ce que soit posé le principe d'une sobriété foncière pensée dans le cadre d'une approche transversale, qualitative et pas uniquement quantitative, et intégrée et inscrite au cœur des démarches de transition écologique et de développement durable.

Deuxième principe : *Accompagner les Collectivités locales dans l'optimisation des espaces déjà artificialisés*

Les membres du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole sont conscients de l'importance de la préservation des sols et adhèrent à l'idée de la sobriété foncière. Tous ont, depuis plusieurs années, engagé des actions visant à optimiser l'utilisation des espaces déjà artificialisés. Partout en Normandie de l'ouest existent des exemples d'utilisation d'espaces interstitiels urbains à des fins de densification, de reconversion de bâtiments anciens en logements, en locaux à vocations d'activités ou en équipements publics. Nombre de collectivités locales ont lancé des politiques visant à résorber la vacance dans le parc de logements, en particulier dans les centres-villes, majoritairement reconstruits après la seconde guerre mondiale.

Les dispositifs nationaux mis en place récemment comme « Action Cœur de Ville » (ACV), « Petites Villes de Demain » (PVD) ou le produit immobilier de défiscalisation « Denormandie » pour la réhabilitation des logements anciens dans les ORT constituent des outils utiles et réellement bienvenus. De même que pour accompagner la lutte contre l'habitat dégradé sous ses différentes formes et pour améliorer le confort et les performances énergétiques des logements anciens, les collectivités portent, avec l'Etat, de l'ingénierie et octroient des moyens financiers dans les différents types d'opérations depuis de nombreuses années : OPAH-RU, OPAH-RR, OPAH « classique », PIG, POPAC...

Car les expériences des collectivités membres du Pôle métropolitain au cours de ces dernières années montrent que, pour indispensables et intéressantes qu'elles soient, toutes ces opérations et politiques ciblées sur l'optimisation des tissus urbains existants et la remise sur le marché de logements dégradés ou vacants sont particulièrement complexes à monter et à financer, et ce pour de multiples raisons.

D'abord, d'une manière générale, même si l'on évalue très mal, aujourd'hui, la totalité du coût induit par la construction en extension (réseau, impact environnemental, déplacements etc.), il apparaît que le foncier est plus difficile, plus long et plus cher à mobiliser en tissu urbain existant qu'en extension urbaine. L'aide efficace que peuvent apporter différents contributeurs comme l'Etablissement Public Foncier de Normandie (EPFN) s'avère nécessaire mais pas suffisante. Ensuite, le voisinage est généralement opposé à tout projet de densification d'un quartier et n'hésite pas à ralentir et à complexifier les procédures par de multiples recours. Enfin, le modèle économique de cette densification n'existe parfois pas : le coût du m² cessible est parfois juste incompatible avec le marché immobilier local

à la vente comme pour sa rentabilité locative. Ce dernier problème est également l'un des freins à la réhabilitation en particulier thermique du parc de logements anciens et explique pour partie la vacance d'une partie de ces logements. C'est également pourquoi les projets de reconversion vers de l'équipement ou de l'activité de bâtiments anciens est si compliquée à mettre en œuvre.

Complexité ne veut certes pas dire impossibilité. Mais les moyens d'ingénierie quantitatifs et qualitatifs à mettre en œuvre pour conduire de telles opérations ne sont pas à la portée de la majorité des territoires membres du Pôle métropolitain, en particulier pour les EPCI et communes rurales.

En matière d'habitat, il apparaît en tout état de cause qu'existe un désajustement temporel et quantitatif entre les besoins en logements et la capacité des territoires à produire une offre suffisante dans les tissus urbains existants, que ce soit en renouvellement, en densification urbaine ou par résorption de la vacance.

Cela signifie qu'aujourd'hui, même avec beaucoup de bonne volonté, les collectivités ne sont pas en mesure de mobiliser dans les tissus urbains existants la totalité du foncier que nécessitent leurs besoins de développement. Or une réelle sobriété foncière n'est concevable que si le potentiel existant dans les espaces artificialisés peut être optimisé au maximum.

Il conviendra, parallèlement aux travaux de la Conférence régionale de SCoT, de définir comment pourra se structurer cet accompagnement. Il apparaît aujourd'hui, à la faveur notamment de la mise en œuvre de « Action Cœur de Ville » et « Petites Villes de Demain », qu'il convient de renforcer la capacité de Maîtrise d'ouvrage du couple intercommunalité / commune. Si dans les villes, l'ingénierie existante est aujourd'hui suffisante, il faut probablement trouver une modalité pour mutualiser une offre à destination des communautés les plus rurales.

Appliqué et détaillé de la même manière pour toutes les fonctions des sols, c'est une révolution dans la manière d'artificialiser comme de renaturer qu'il faut engager. Cette révolution mérite pour autant que l'on s'y attache dans un objectif de « ménagement » des territoires et plus d'aménagement de l'espace.

Pour toutes ces raisons, les membres unanimes du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole demandent à ce que soit posé le principe d'un meilleur accompagnement en matière d'ingénierie et de financement de projet pour optimiser le développement des espaces déjà artificialisés.

Troisième principe : Donner la priorité aux besoins fonciers de développement des activités économiques

Parce qu'elles sont créatrices de richesses et pourvoyeuses d'emplois, les activités économiques constituent la source de tout développement territorial. Même si les revenus de transferts sont importants en France, il n'est ni réaliste, ni sain, de considérer qu'un territoire ne peut vivre que de revenus produits ailleurs.

Territoire généralement considéré comme très majoritairement agricole, l'ouest de la Normandie est pour autant aussi et fortement un territoire d'industrie. Qui sait par exemple que l'Orne est le département de Normandie où la proportion d'ouvriers est la plus forte ? Certes, celle-ci a été très marquée par plusieurs décennies de désindustrialisation, mais cette activité reste encore très présente, en particulier dans les villes et leur périphérie. Il reste en effet en Normandie de l'ouest de beaux fleurons de notre industrie nationale et leurs savoir-faire implantés localement constituent un patrimoine commun qu'il convient non seulement de préserver, mais de valoriser.

Face aux transitions auxquelles nous devons faire face, en particulier la transition énergétique, il convient de s'interroger sur l'opportunité que la décarbonation de notre société représente pour engager résolument une réindustrialisation de la France.

Car dès avant la crise sanitaire se posait déjà la question de la trop forte désindustrialisation de la France. La pandémie a également révélé la trop forte dépendance notre pays à des importations de produits y compris stratégiques, désormais fabriqués dans d'autres pays, en particulier en Chine.

Nous savons cependant qu'en raison de coûts fonciers trop importants et d'une très faible acceptabilité de leurs habitants, il sera désormais difficile d'implanter des établissements industriels dans les métropoles et très grandes villes qui se destinent plutôt aux fonctions tertiaires et logistiques, dont il faudra contrôler la consommation foncière car elles sont généralement compatibles avec l'habitat.

Dans un monde où le numérique devient un facteur majeur de développement de la logistique, il convient de réserver de l'espace à cette activité qui est plutôt extensive en matière de consommation foncière comme en termes d'emplois.

De même, le développement économique génère des besoins d'infrastructures, en particulier de déplacements. Souvent oubliées des stratégies foncières, ces infrastructures nécessitent ponctuellement de vastes emprises foncières qu'il faut ne pas oublier. Dans ce domaine également, il va également falloir apprendre à être plus sobre. Il sera toutefois difficile de ne plus rien artificialiser.

A contrario, les territoires de l'ouest de la Normandie, fort de leur tradition et de leur culture industrielle sont tout à fait aptes et prêts à recevoir ces nécessaires implantations industrielles. Ils disposent d'une main d'œuvre locale compétente et d'infrastructures locales adaptées.

Cela signifie que, même dans un contexte de recherche de sobriété foncière, il faudra savoir accueillir ces implantations dont on sait que les procédés de production, couplés à des normes de sécurité aussi nécessaires que drastiques, conduisent généralement à mobiliser un foncier important. En outre, toute activité industrielle n'est pas forcément compatible avec la proximité de l'habitat.

Même s'il existe des friches industrielles dans l'ouest de la Normandie, celles encore disponibles ne sont ni très nombreuses, ni très étendues. Une politique volontariste de réindustrialisation supposera donc de consommer de l'espace, probablement agricole.

Il conviendra cependant d'être vigilant et de ne consommer que le strict nécessaire. Les activités logistiques, liées notamment au développement du commerce en ligne (e-commerce) devront notamment être encadrées et organisées afin d'éviter une surconsommation d'espace.

Il conviendra également de contrôler les transferts d'activités qui ont l'inconvénient de consommer du foncier, tout en laissant une friche sur l'ancien site exploité. Dans cette optique, pour qu'un transfert d'activité puisse avoir lieu, il faudra impérativement attester du fait que l'espace libéré est affecté à une autre activité ou à un autre usage.

S'agissant de l'activité agricole, activité économique importante sur le territoire, son artificialisation ne serait décomptée qu'à partir de 2031. Il conviendra alors de profiter de cette décennie pour permettre à l'agriculture de s'adapter.

Pour toutes ces raisons, les membres unanimes du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole demandent à ce que soit posé le principe d'une priorité donnée, en matière de besoins fonciers, aux activités économiques et, parmi celles-ci, aux activités industrielles incompatibles avec l'habitat.

Quatrième principe : Tenir compte des évolutions sociétales et des nouveaux comportements des habitants

Les villes petites et moyennes, de même que les milieux ruraux, connaissent déjà des évolutions sensibles avant la crise de la Covid-19 : les campagnes se connectaient et on y voyait naître des tiers-lieux qui réaniment les villages, des activités artisanales et commerciales basées sur la valorisation des productions et des savoir-faire locaux réapparaissent, des résidences secondaires deviennent « semi-principales ». Depuis la crise sanitaire, il apparaît clairement que le couple ville-campagne, que l'on opposait depuis des années, se réinvente avec des espaces hybrides qui proposent de nouveaux codes afin de répondre à nos nouveaux modes de vie et aspirations.

Ainsi, fortement contesté pour son caractère jugé « non-durable » le logement individuel est pourtant plus que jamais plébiscité par nos concitoyens après les périodes successives de confinement.

En effet, selon Jean-Laurent Cassely, journaliste et essayiste, spécialiste des modes de vie urbains et de la nouvelle société de consommation « *deux ans après le déclenchement de la plus grande crise sanitaire de l'époque contemporaine, la hiérarchie symbolique entre les villes et les campagnes semble avoir considérablement évolué. (...) Les recherches d'annonces immobilières concernant Paris et les métropoles régionales ont baissé d'environ un quart en deux ans, à l'inverse, celles qui concernent les petites villes et les zones rurales ont augmenté de près de 22 %. Les annonces concernant les maisons individuelles continuent à dominer, représentant 63 % du trafic¹ ».*

Dans une chronique parue dans l'Express du 9 décembre 2021, il commente les résultats d'une étude réalisée par Harris Interactive pour ProCivis en partenariat avec la Fondation Jean-Jaurès qui porte sur les trajectoires d'habitation des Français. « *On y apprend que 58 % des Français résident en maison individuelle, mais que surtout ce modèle va*

¹ Jean-Laurent Cassely : « Quand la ville déménage à la campagne ... et inversement » article dans L'Express hors-série Villes novembre-décembre 2021, p.96

continuer d'être largement hégémonique dans l'imaginaire hexagonal. D'abord parce que 63 % de nos concitoyens ont vécu leur enfance dans une maison et ont à cœur de retrouver, une fois insérés dans la vie active et devenus parents, ce cadre de vie privilégié. Ensuite, parce que cet idéal de la maison ou du pavillon dans une petite ville ou un village, réunit 79 % des personnes interrogées² ».

Par ailleurs, Aurélien Saussay, Chargé de recherche au Grantham Research Institute de la London School of Economics, notamment sur les questions de décarbonation admet, après une attaque en règle contre les défauts environnementaux de la maison individuelle, que si « *un habitat plus urbain et plus dense serait bien plus compatible avec nos objectifs climatiques, favoriser aveuglément un modèle qui ne répond pas aux désirs de la majorité ne pourrait conduire qu'à un rejet. A cet égard, l'exemple néerlandais est intéressant. Les principaux centres urbains des Pays-Bas se sont constitués autour de maisons de ville, certes étroites mais individuelles, disposant pour la plupart d'un jardin privatif. Près de 80 % des Bataves vivent ainsi dans une maison, contre 68% des Français – sans pour autant sacrifier la mobilité décarbonée : 36 % des néerlandais se déplacent quotidiennement à vélo, contre 4 % des Français* »³

Ces quelques références récentes montrent que la pensée urbanistique évolue, prenant en compte à la fois les effets désormais tangibles de la crise du modèle métropolitain et les conséquences de la pandémie sur le comportement de nombre de nos concitoyens. La crise sanitaire est venue amplifier un mouvement de fond qui est beaucoup plus large et qui va amener une nouvelle demande d'habitat. Ce mouvement repose sur une recherche forte de qualité de vie dans un environnement préservé, mais aussi sur le développement très important du télétravail lié à la construction des réseaux très haut débit sur l'ensemble du territoire, lui-même conditionné par les politiques d'aménagement numérique du territoire et d'accessibilité physiques à ces derniers.

Il ne faut donc plus regarder l'évolution des territoires seulement à l'aune des évolutions récentes connues grâce aux statistiques, mais bien se projeter de manière prospective dans un monde en plein bouleversement où les fonctions relatives des territoires évoluent.

Il y a désormais lieu d'imaginer un nouvel ordre territorial et donc un nouvel aménagement, fait d'interrelations plus étroites et régulières entre milieux urbains et ruraux, entre ville et campagne et qui tiennent compte des aspirations des habitants. Cette nouvelle donne doit impérativement être prise en compte pour répartir de manière adaptée l'effort régional de sobriété foncière et qui ne doit pas compromettre la qualité de vie et le bien vivre dans tous les territoires

Pour toutes ces raisons, les membres unanimes du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole demandent à ce que soit posé le principe d'une prise en compte effective des évolutions sociétales et des nouveaux comportements des habitants dans la territorialisation des objectifs régionaux en matière de lutte contre l'artificialisation des sols.

Cinquième principe : Accorder un traitement particulier aux espaces littoraux, territoires soumis à de multiples contraintes

L'espace littoral normand constitue un territoire singulier du fait de ses caractéristiques économiques et fonctionnelles, culturelles, sociales, physiques et environnementales. Atout touristique majeur de la Normandie, cet espace convoité assure également une fonction résidentielle importante, tant en résidences principales qu'en résidences secondaires. Il est également siège de nombreuses activités économiques liées à la présence de la mer, en particulier l'activité portuaire et la pêche.

Plus que les autres espaces normands, les espaces littoraux ont vu leur attractivité encore se renforcer après les confinements de 2020. Le potentiel de développement des communes concernées demeure ainsi très important.

Ce développement est depuis plus de 35 ans très fortement encadré par la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « Loi Littoral » qui contraint fortement toute extension urbaine des communes littorales.

Mais depuis quelques années il est devenu évident que ces communes vont devoir faire face à l'enjeu du changement climatique. Elles seront, à la faveur de la remontée en cours du niveau marin, les premières et peut-être les plus impactées de Normandie : une partie de leur territoire communal actuel sera soumise à submersion marine plus ou

² Jean-Laurent Cassely : « Présidentielle 2022 : le cocooning contre la politique » article dans L'Express n°3675 du 9 décembre 2021, p.36

³ Aurélien Saussay : « le retour du pavillon, une catastrophe climatique » article dans L'Express hors-série Villes novembre-décembre 2021, p.98

moins intense d'ici quelques années. Cette relocalisation peut également concerner des activités agricoles, en raison de l'accroissement du phénomène de biseau salé.

C'est pourquoi il convient dès aujourd'hui, pour les espaces les plus menacés, d'envisager la mise en œuvre de mesures de repli stratégique. Ainsi, alors qu'une partie de leur territoire communal va disparaître sous les eaux, ces communes vont devoir relocaliser en rétro-littoral une partie de leur espace urbain d'aujourd'hui. Toutefois, ces projets de relocalisation sont en partie rendus impossibles par les dispositions très rigides de la « Loi littoral ».

Et pourtant, à cette obligation légale déjà contraignante va venir s'ajouter l'obligation de sobriété foncière portée par la loi « Climat & Résilience ».

Citons enfin la nécessité d'identifier des réserves foncières à moyen ou long terme, dans des échéances dépassant la durée d'application d'un SCoT, et qui engendreront une artificialisation sur le long terme, à contre-courant du cycle de diminution progressive portée par la loi « Climat et Résilience ».

Les élus des communes côtières ont le sentiment de subir une double, voire une triple peine, alors même que le littoral constitue l'un des principaux vecteurs d'attractivité de la Normandie et représente un ensemble d'activités économiques (touristiques, portuaires, halieutiques, ...) essentiel à la prospérité de la Normandie.

Pour toutes ces raisons, les membres unanimes du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole demandent à ce que soit posé le principe d'accorder, pour la territorialisation des objectifs régionaux en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, un traitement particulier aux espaces littoraux, territoires soumis à de multiples contraintes.

Huit recommandations

Recommandation 1 : L'installation d'une gouvernance locale de la Conférence des SCoT

Les textes n'ayant pas prévu de cadre particulier à la gouvernance de la conférence régionale des SCoT et pour autant la légitimation de ces décisions étant nécessaire, il apparaît opportun de définir une charte de fonctionnement de la Conférence Régionale des SCoT. Cette charte, renforçant la légitimité et les structurations des travaux, permettra de formaliser le fonctionnement de la Conférence tout au long de l'actualisation du SRADDET. De plus, la loi ayant prévu une nouvelle conférence dans les 3 ans, afin d'établir un bilan de l'intégration et de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation nette fixés, cette charte permettra d'inscrire la conférence dans la continuité.

L'objectif est donc d'asseoir la Conférence des SCoT sur une charte de fonctionnement. En effet, aujourd'hui, rien ne détermine la représentation des territoires et la manière dont les décisions sont prises, formulées, transmises, etc.

La liste des participants à la conférence est encadrée par les textes : elle regroupe les présidents des SCoT et ceux des EPCI non couverts par un périmètre de SCOT. En revanche, il y aura lieu de statuer sur l'opportunité :

- De désigner un Président et de créer un bureau ;
- De la doter de statuts formels ou informel, encadrant notamment les modalités de la validation des propositions (unanimité ou majorité).

Pour toutes ces raisons, les membres unanimes du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole recommandent de définir une charte de gouvernance de la Conférence Régionale des SCoT, permettant de formaliser son fonctionnement tout au long de l'actualisation du SRADDET.

Recommandation 2 : L'échelle de la territorialisation des objectifs régionaux est celle des SCoT

A la lecture de l'article 194 de la loi « Climat & Résilience », on comprend assez vite que toute la chaîne de l'urbanisme est concernée par la mise en œuvre de l'objectif de sobriété foncière porté par la loi. Le SCoT est à l'interface entre le SRADDET et les documents d'urbanisme locaux. La Conférence régionale des SCoT le met en interaction avec la Région pour définir les objectifs territorialisés de diminution de la consommation d'espaces. C'est pourquoi en particulier avec la modification apportée dans l'article L141-3, le code de l'urbanisme stipule désormais que « *Le projet*

d'aménagement stratégique (PAS) fixe en outre, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation. » ;

Rappelons que selon le site internet du ministère de la transition écologique : « *Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) sont des documents de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) créés par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) en décembre 2000, dont le périmètre et le contenu a été revu par ordonnance du 17 juin 2020, afin d'être adapté aux enjeux contemporains. Le périmètre du SCoT est en effet aujourd'hui à l'échelle d'une aire urbaine, d'un grand bassin de vie ou d'un bassin d'emploi, cette inflexion vers le bassin d'emploi est ainsi affichée clairement dans le SCoT rénové, ainsi que la prise en compte du bassin de mobilité. (...). Le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement, dont celles de la biodiversité, de l'énergie et du climat... »*

Le SCoT constitue donc à l'évidence le document le mieux à même de décliner les objectifs de sobriété foncière inscrits dans le SRADDET et déclinés par lui en raison de sa nature même de document d'urbanisme. En outre, son échelle, celle du bassin de vie, permet de moduler localement l'objectif régional en fonction du contexte local (géographique, économique, social) et du projet de territoire défini par les élus.

D'ailleurs, la loi « Climat & Résilience » restreint drastiquement la capacité d'artificialisation des territoires non couverts par un SCoT ou si celui-ci n'a pas été mis en compatibilité avec le SRADDET dans les délais impartis (au plus tard en août 2026) : les zones AU des PLUi et/ou PLU ne pourront plus faire l'objet d'autorisations d'urbanisme.

De plus, en vertu de l'article L141-8 du code de l'urbanisme modifié par la loi « Climat & Résilience », et « *pour la réalisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols mentionnés à l'article L. 141-3, le document d'orientation et d'objectifs peut décliner ces objectifs par secteur géographique (...)* ». Suivent une série de caractéristiques et d'évolutions territoriales qui peuvent être prise en compte pour conduire cet exercice local de territorialisation.

Pour toutes ces raisons, et parce que la parole d'un SCoT est celle d'EPCI fédérés sur un territoire pertinent, les membres unanimes du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole recommandent que l'échelle de territorialisation des objectifs régionaux en matière de lutte contre l'artificialisation des sols soit celle des SCoT.

Recommandation 3 : Un outil de mesure, des indicateurs et une méthode de suivi partagés par les SCoT et la Région

En posant le principe de la territorialisation de la réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), sur la tranche 2021-2031, par rapport à la consommation effective de ces espaces observée au cours des dix années précédentes, la loi « Climat & Résilience » a mis en évidence la nécessité d'un outil de mesure utilisable par la Région comme par les maîtres d'ouvrage des SCoT et des PLU, un outil qui serait donc commun à l'échelle régionale. Il existe de nombreuses sources de données et méthodes qui offrent une connaissance des réalités foncières (couverture du sol, usage du sol, consommation d'espace). L'Etat, lui-même est à l'origine de la construction d'un Mode d'Occupation des Sols (OCS GE) dont on ne connaît pas encore parfaitement les modalités. La multiplicité des méthodes, leurs échelles variées et leurs caractéristiques engendrent autant de résultats différents de mesure de la consommation effective. Cela rend d'autant plus confuse la compréhension du phénomène, et la diversité des méthodes mobilisées peut alimenter des débats se focalisant uniquement sur le bon chiffre à utiliser.⁴

La loi « Climat & Résilience » n'apporte pas de proposition claire sur le choix de l'instrument à mobiliser. Le projet de décret « relatif à la définition et la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme » devrait être extrêmement technique et normatif, sans prise en compte des particularités locales. Il devrait s'appliquer à partir de 2031. Aujourd'hui donc, le choix de l'outil à retenir reste à l'initiative de chaque maître d'ouvrage des documents de planification. C'est une opportunité offerte pour définir, en concertation, un outil adapté à la géographie et aux dynamiques régionales pour fixer des objectifs de réduction de la consommation d'espace les plus transparents et les plus équitables.

C'est pourquoi, il conviendrait de s'accorder sur un outil de mesure et de suivi d'échelle régionale qui soit préalablement discuté collectivement. Un outil de référence, qui serait sélectionné grâce à un travail collectif

⁴ Cf. *a'urba / Décrypter le ZAN - novembre 2021*

permettant de partager préalablement les avantages et inconvénients des différentes méthodes actuelles. La Région Normandie peut d'ores-et-déjà capitaliser sur un tissu d'acteurs et de partenaires experts sur ces questions. Les Agences d'urbanisme, l'Etablissement public foncier de Normandie, la SAFER ou l'Etat portent déjà des outils opérationnels, certains à l'échelle régionale, et plusieurs d'entre eux ont récemment mis en commun leurs réflexions. En clair, il faut parler des mêmes choses et donner les mêmes sens aux mots.

Pour toutes ces raisons, les membres unanimes du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole recommandent que soient définis un outil de mesure, des indicateurs et une méthode de suivi partagés par les SCoT et la Région Normandie. Ils sollicitent la Région, l'Etat, les Agences d'urbanisme, l'Etablissement public foncier de Normandie, la SAFER et les SCoT disposant d'un observatoire foncier pour réaliser un travail commun sur des outils comparés.

Recommandation 4 : La définition des projets d'envergure nationale et régionale doit pouvoir intégrer des projets locaux à fort rayonnement, être concertée puis inscrite dans le SRADDET

La loi « Climat & Résilience » précise, dans son article 194, que, pour des projets d'envergure nationale ou régionale, l'impact en matière d'artificialisation peut ne pas être pris en compte pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs fixés par le SRADDET dans un ressort territorial donné, mais est pris en compte pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs à échelle régionale. Dit autrement, un projet d'envergure nationale ou régionale peut ne pas être décompté d'une enveloppe locale, mais il vient alors en déduction de l'enveloppe régionale définie par la loi comme la moitié au plus de la consommation d'espace régionale effective au cours de la décennie antérieure.

Cela signifie que le choix et l'ampleur de ces projets dans le SRADDET représente un enjeu important dans le cadre de la territorialisation des objectifs régionaux. En effet, pour les territoires supports de ces projets, ces derniers seront de moindre impact sur la mesure de leur consommation foncière. En revanche, la surface de ces projets sera déduite de l'enveloppe régionale totale à territorialiser.

Cette disposition introduite par la loi de mutualisation à échelle régionale du foncier nécessaire pour les grands projets nationaux ou régionaux paraît plutôt opportune mais elle est à travailler avec la plus grande précaution. Dans le SRADDET approuvé en juillet 2020 et actuellement en vigueur, trois projets seulement sont identifiés en tant que tel :

- Contournement Est de Rouen (516 ha artificialisés) ;
- Ligne Nouvelle Paris Normandie (emprise non quantifiée) ;
- Contournement Sud de Caen (emprise non quantifiée).

Cependant, dès lors que la notion de « projet d'envergure nationale ou régionale » n'est pas juridiquement définie, il existe un risque de voir la liste de tels projets s'allonger. En outre, dès lors que la loi définit un objectif sur 10 ans, il convient de bien vérifier si les projets décomptés seront bien réalisés dans la décennie concernée.

Les membres du Pôle métropolitain font de la définition des projets d'intérêt nationaux et régionaux, un enjeu majeur de la Conférence Régionale des SCoT et entendent se mobiliser pour participer à ces choix, tant au titre des thématiques qui pourraient être retenues qu'aux projets et à la dimension temporelle de leur réalisation, pour leur inscription sur une période donnée, considérant l'incidence de leur dimensionnement au regard du reste de surfaces à attribuer aux territoires infra-régionaux comme de leur contenu eu égard aux spécificités rurales et urbaines.

Pour toutes ces raisons, les membres unanimes du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole recommandent que soient inscrits dans le SRADDET de Normandie :

- **La définition précise du concept de « projet d'envergure nationale ou régionale » ;**
- **Les définitions des critères qui permettent de le caractériser et d'en identifier la superficie ;**
- **La liste des projets retenus, leur surface et leur date prévisionnelle de réalisation. Au sein de cette liste, des projets locaux à fort rayonnement pourraient être intégrés.**
- **Le principe de fluidité pour le suivi et l'évaluation, avec une clause de revoyure périodique (3 ou 5 ans) qui permettrait de mettre à jour les projets retenus dans le SRADDET, mais sans nécessité de mise en révision du document régional.**

Recommandation 5 : Les objectifs de consommation d'espace doivent être adaptés et modulés en fonctions des spécificités des différents territoires de SCoT

Affirmer que les territoires des SCoT normands sont différents les uns des autres constitue une forme d'évidence. Il est pourtant des évidences qui méritent d'être affirmées. En effet l'application de règles uniformes à des territoires présentant des caractéristiques très différentes peut conduire à de véritables ruptures d'égalité de traitement.

Pourtant, l'Etat lui-même en la personne du Président de la République avait, pour répondre au besoin d'une plus grande proximité et lisibilité de l'action publique exprimé par nos concitoyens lors du Grand Débat national consécutif à la crise des « gilets jaunes », affirmé, le 25 avril 2019, sa volonté d'ouvrir « un nouvel acte de décentralisation adapté à chaque territoire ». Il avait alors admis que nos concitoyens demandent une plus grande adaptation du droit aux spécificités locales et que l'État devra poursuivre sa transformation par un mouvement de déconcentration afin d'assurer une prise de décision au plus proche du terrain.

Lors de la réunion de lancement de la concertation en vue de l'élaboration de la loi dite alors 3D pour « décentralisation, différenciation et déconcentration », Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, avait présenté ce qu'elle considère comme sa feuille de route s'agissant de la décentralisation à approfondir : *« Au cœur de ce mouvement [de décentralisation], présidait la conviction que dans un esprit de subsidiarité et de reconnaissance des libertés locales, chaque niveau de collectivités territoriales serait capable d'administrer et d'aménager le plus justement possible son territoire, à partir des besoins de sa population, exprimés à travers le suffrage local. (...) Ainsi, en fonction de la maturité des gouvernances locales, des configurations géographiques, historiques ou des besoins locaux, le Gouvernement souhaite que des réponses adaptées puissent être trouvées. (...) Il s'agit notamment d'identifier dans les domaines du logement, des transports, de la transition écologique les moyens par lesquels les collectivités territoriales pourraient concourir à améliorer l'effectivité de ces politiques publiques »*⁵.

Dans tous les débats conduits par les élus du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole, cette demande unanime de prise en compte des spécificités de chaque territoire a été revendiquée à de multiples reprises et les élus s'inscrivent, de ce point de vue, dans un accord total avec le discours de la Ministre.

Les territoires ruraux de l'Ouest de la Normandie sont très diversifiés compte tenu notamment de la grande variété des modes de faire valoir agricole. Ceux-ci, liés à la géologie qui génère différentes qualités agronomiques de sols, se traduisent par des manières différentes d'occuper l'espace qui vont, pour les questions d'habitat, d'un habitat très diffus du Pays d'Auge, à l'habitat groupé des villages de la Campagne de Caen en passant par l'habitat spécifique des zones bocagères, souvent regroupé en hameaux.

C'est pourquoi les objectifs régionaux en matière de lutte contre l'artificialisation des sols ne peuvent pas être appliqués uniformément sur les territoires. Ceux-ci présentent objectivement des géographies, des économies, des démographies et des densités d'occupation de l'espace fortement différenciées.

Les élus du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole sont conscients du fait que ce principe ne sera toutefois pas le plus simple à décliner. Sa mise en œuvre suppose un travail partenarial de définition d'une typologie fine des territoires normands. Ce travail paraît toutefois essentiel à une territorialisation non pas seulement des objectifs régionaux en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, mais également de nombre de politiques publiques nationales ou régionales actuelles ou à venir, notamment dans un cadre contractuel.

Le choix d'un outil de mesure et de suivi partagé ne permettra pas d'objectiver toutes les données et comparaisons entre territoires. Il convient alors de préciser et de définir des critères complémentaires à ceux prévus dans le projet de décret, amenant à objectiver et territorialiser le plus possible les besoins, spécificités et dynamiques territoriales de chacun des territoires de SCoT de la Normandie.

Pour toutes ces raisons, les membres unanimes du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole recommandent que les objectifs régionaux en matière de lutte contre l'artificialisation des sols soient adaptés et modulés en fonctions des spécificités des différents territoires de SCoT.

⁵ Extrait du discours de Madame Jacqueline GOURAULT, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales à Arras, dans les Hauts-de-France, le 6 janvier 2020

Recommandation 6 : L'effort demandé à chaque SCoT doit être modulé en fonction des efforts déjà consentis

Les analyses conduites par l'AUCAME ont montré qu'entre la période 1999-2008 et la période 2009-2018, la consommation totale d'espace en Normandie est passée de 2 570 ha / an à 1 890 ha / an. Cela représente une diminution de 26 % à échelle régionale. Toutefois, la baisse, si elle a été effective partout, n'a pas été homogène, loin de là. Ainsi, avant même tout chiffrage dans le SRADDET, certains SCoT avaient déjà réduit leur rythme de consommation foncière des ENAF de plus d'un tiers voire même de près de moitié pour certains d'entre-eux, là où d'autres ne l'avaient diminué de quelques points.

Les objectifs actuels des SCoT en la matière, tels qu'ils ressortent de l'enquête menée par la FédéSCoT à l'échelle de la Normandie, sont également très disparates car issus de documents approuvés plus ou moins récemment. Ainsi, la FédéSCoT observe des objectifs de réduction allant de -20% (enveloppe 20 ha/an) à -68% (enveloppe 32 ha/an) et des rythmes de consommation foncière maximale allant de 10 ha/an à 94 ha/an.

Pour les SCoT qui ont fortement diminué leur consommation d'espace au cours de ces dernières années, imposer moins 50 % dans les années à venir à tout le monde serait très mal ressenti.

De même, pour les SCoT approuvés récemment, la relance d'un nouveau débat sur la réduction de l'artificialisation des sols n'est pas envisagée de gaité de cœur par les élus concernés, d'autant que révisés sensiblement en même temps que le SRADDET était élaboré, ces SCoT se sont fixé des objectifs ambitieux de sobriété foncière.

Les élus du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole sont conscients du fait que ce principe de modulation ne sera pas facile à définir, mais il est essentiel à une application intelligente et équitable de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols.

Pour toutes ces raisons, les membres unanimes du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole recommandent que l'effort demandé à chaque SCoT en matière de lutte contre l'artificialisation des sols soit modulé en fonction des efforts déjà consentis.

Recommandation 7 : Un accompagnement par la Région des territoires non couverts par un SCoT

Lorsque les communes ou EPCI ne sont pas couverts par un SCoT applicable et qu'ils souhaitent ouvrir à l'urbanisation des espaces agricoles, naturels ou forestiers, ils ont l'obligation réglementaire de demander une dérogation au préfet, après avis de la CDPENAF, conformément aux dispositions des articles L. 142-4 et L. 142-5 du code de l'urbanisme. Ces territoires sont en urbanisation limitée. Force est de constater que la plupart des territoires concernés ont obtenu des dérogations dans les années 2010, pouvant mener parfois à une consommation substantielle d'espace.

En Normandie, tous les territoires ne sont pas couverts par un SCoT, ce qui entraîne des disparités dans la prise en compte des enjeux et dans la mise en œuvre d'actions en faveur du développement équilibré et de la lutte contre l'artificialisation des sols. Il est de l'intérêt de la Région, pour une parfaite mise en compatibilité avec le SRADDET et pour un développement cohérent et économe en foncier, que les territoires actuellement sans SCoT opposables soient accompagnés et puissent se doter de cet outil.

La couverture du territoire en document d'urbanisme local, de préférence intercommunal, est également un facteur clef de réussite pour un développement efficient, équilibré et équitable. Sur ce volet aussi, force est de constater que certaines communes non-dotées d'un document d'urbanisme local, et donc en constructibilité limitée, ont pu réaliser d'importantes consommations foncières, en-dehors des parties alors urbanisées, dans les années 2010. La somme de ces consommations d'espaces, en-dehors de tout document d'urbanisme, est aujourd'hui significative à l'échelle régionale.

Pour toutes ces raisons, les membres unanimes du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole recommandent que la Région accompagne au plus près les territoires qui ne sont pas couverts par un SCoT afin qu'ils s'inscrivent dans une démarche d'élaboration d'un SCoT, en visant l'objectif d'être dotés d'un SCoT opposable avant le 23 août 2026.

Recommandation 8 : Une concertation à mettre en place par la Région, jusqu'à l'échelle des SCoT

Dans le cadre de la révision du SRADDET et de la déclinaison de l'objectif réduction de la consommation d'espace entre les différentes parties du territoire régional, une concertation devra nécessairement être mise en place par la Région.

Les élus du Pôle métropolitain invitent la Région à avoir une démarche très ouverte et transversale, dans les thématiques et les échelles. Les établissements publics des SCoT échangent avec leurs EPCI membres dans leur réflexion et co-construisent leurs actions de lutte contre l'artificialisation des sols. Structure de gouvernance et d'ingénierie à part entière, ils savent accompagner leurs territoires sur les enjeux soulevés par la loi « Climat & Résilience » et ils ont déjà récemment fait preuve de leur implication vis-à-vis dans enjeux régionaux lors de l'élaboration du SRADDET. Ils sont le relais naturel et le réceptacle des démarches de sobriété foncière à l'échelle d'un bassin de vie, au bénéfice de leurs EPCI, et ils le seront demain de la lutte contre l'artificialisation. Les structures porteuses de SCoT sont donc des interlocuteurs essentiels pour une concertation efficace et constructive et la Conférence est légitime pour asseoir leur représentation.

De plus, les SCoT sont la bonne maille et la bonne échelle pour la déclinaison de l'objectif de sobriété foncière, et demain de zéro artificialisation nette, entre les différentes parties du territoire régional. Ils seront les premiers concernés par la mise en compatibilité à l'issue de l'évolution prochaine du SRADDET.

Pour toutes ces raisons, les membres unanimes du Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole recommandent une concertation transversale qui dépasse le premier terme des propositions de la Conférence régionale des SCoT et propose de l'installer pour une interaction tout au long de l'évolution à venir du SRADDET, avec une place particulière pour les structures porteuses de SCoT dans la territorialisation des objectifs régionaux de réduction de la consommation d'espace.

Envoyé en préfecture le 14/02/2022

Reçu en préfecture le 14/02/2022

Affiché le



ID : 014-251403184-20220204-DCS01_2022-DE