

CONFÉRENCE DES ÉLUS DU SCOT

29 novembre 2023

Duran

« PARLONS SCOT, IL Y A URGENCE ! »

185 participants, 20 témoignages, 9 indicateurs,
pour partager l'engagement des territoires dans le changement de
modèle d'aménagement

LES MOTS DE LA CONFÉRENCE

LE MOT DU PRÉSIDENT

Le Syndicat mixte remercie Monsieur le Maire de Duran pour son accueil. Le SCoT de Gascogne a été un compromis entre 396 communes et 13 EPCI, c'est le plus grand SCoT en superficie de France. C'est désormais un SCoT exécutoire et climatisé (LCR). Pour rappel, sans SCoT la constructibilité est limitée et il y avait une urgence à finaliser ce SCoT.

La situation est inédite avec un dérèglement climatique qui n'attend pas et s'amplifie et des enjeux complexes sur la ressource : foncier, eau, énergie. Les enjeux de demain seront encore plus complexes. Il est nécessaire d'évoluer et de changer de modèle. C'est à partir des ressources qu'il convient de construire le projet ; elles vont devenir essentielles. Le foncier doit être appréhendé et géré collectivement, y compris au niveau national. De la même façon, les territoires doivent s'organiser sur l'énergie et les contributions que chaque territoire doit apporter. Cette obligation doit s'appliquer aussi à l'eau dont la gestion devra être collective et articulée entre territoires, y compris avec la métropole. Les actions doivent s'effectuer dans ce cadre et ne peuvent être différées.

Ces évolutions vont déterminer l'avenir des territoires et seront gages d'attractivité. Le bien accueillir, la solidarité et le bien vivre ensemble seront de véritables enjeux. Avec les évolutions législatives, le risque contentieux et juridique va augmenter. Il est de notre rôle d'informer et alerter les élus.

La seule issue est de développer une intelligence collective pour porter les messages comme le droit au développement pour tous.

Il est important de parler des réalités et difficultés des territoires, d'échanger et d'expérimenter.

En parallèle, les élus travaillent déjà à la révision du SCoT sur des sujets qu'il est nécessaire d'encore mieux appréhender : l'eau, l'armature...



ACTUALITES JURIDIQUES NATIONALES

Stella GASS, directrice de la Fédération nationale des SCoTs a articulé sa présentation sur l'actualité juridique autour de trois temps. Elle a commencé par évoquer l'évolution des responsabilités du bloc local à travers la loi ELAN qui est venue moderniser l'outil SCoT, en l'articulant notamment autour du Projet d'aménagement stratégique, des 3 piliers obligatoires (Economie en transversalité, besoins de la population, transitions), d'un pilier transversal (Gestion économe du foncier et lutte contre l'artificialisation). Elle a ensuite évoqué la loi Climat et Résilience et le changement de trajectoire des territoires en trois temps (3x10 ans, gestion économe du foncier, artificialisation, ZAN), les définitions (Consommation d'ENAF, Artificialisation, Renaturation, Artificialisation nette) et ce qu'elle implique en matière de défi, de négociations, de renforcement de la gouvernance du bloc local. Elle a ensuite passé en revue les éléments majeurs de la loi facilitant la mise en œuvre du ZAN, avec la baisse des enveloppes de foncier disponibles, la garantie universelle de 1ha, les grands projets d'envergure nationale, la conférence régionale de gouvernance. Elle a insisté sur les nouvelles responsabilités pour les élus du bloc local (sanctions, obligations, risques juridiques et financiers, nouveaux outils). Stella GASS a également évoqué la loi APER, mais elle n'a pas eu le temps de parler des nouveaux modèles d'aménagement des territoires, nécessaires pour lutter contre le dérèglement climatique et ses conséquences que vous pouvez retrouver [ici](#).

ACTUALITES LOCALES

Les [actualités locales](#) ont essentiellement porté sur la notion de compatibilité, qui l'examine, et comment elle est évaluée. Il a surtout été question de la compatibilité des documents et projets d'urbanisme avec le SCoT de Gascogne exécutoire depuis avril 2023, des délais de mise en compatibilité et des risques juridiques et financiers qui découlent de l'application d'un document qui n'est pas compatible. Enfin, une cartographie de la prise de compétence urbanisme et des procédures de PLUI sur le territoire du SCoT a été présentée. Pour finir un point sur l'avancement du SRADDET Occitanie est venu clore cette séquence.

Téléchargez
les supports de
présentation
directement à partir
des liens insérés dans le
document

TABLE RONDE 1

Des objectifs pour quels projets ?

Dans l'élaboration du SCoT de Gascogne, des objectifs chiffrés sur la démographie, l'emploi, le logement et le maximum d'ENAF consommables ont été déterminés. Ils ont ensuite été déclinés par EPCI puis au niveau de chaque pôles et communes de l'armature avec un jalon fixé en 2030 pour la consommation d'ENAF en lien avec la loi Climat et Résilience.

Les données présentées sont à l'échelle du SMG et il est bien entendu qu'il existe des hétérogénéités en fonction des territoires.

Pour autant, aucun des objectifs n'est à ce jour atteint que ce soit pour l'emploi et le nombre d'habitant qui sont très en deçà de l'objectif déterminé pour les trois premières années de suivi ou pour la consommation maximale d'ENAF qui, elle, est au contraire au-delà du maximum attendu en 2 ans de suivi.

En fonction des pôles et communes de l'armature, les situations sont hétérogènes :

- Le pôle central est le seule à avoir atteint un de ses objectifs ; il s'agit de celui des emplois. Il a néanmoins consommé de manière raisonnable et accueilli également des habitants ;
- De la même façon, les pôles structurants ont accueilli emplois et habitants, même si trop faiblement, tout en consommant de manière raisonnable ;
- A l'opposé, les pôles relais et les communes rurales et périurbaines ont perdu emplois et habitants tout en ayant consommé et pour les communes rurales et périurbaines, cette consommation représente plus de la moitié des ENAF disponibles pour 2030 ;
- Enfin, les pôles de proximité s'ils ont accueilli des habitants sont restés presque stables pour l'emploi.

Par ailleurs, si les ENAF sont avant tout considérés comme de la surface constructible à terme, il est important de se rappeler que les espaces non urbanisés sont le support d'activités économiques et plus particulièrement agricoles qui elles-mêmes doivent faire face à de nombreux enjeux.

CE QU'IL FAUT RETENIR

Tous les acteurs et tous les domaines devraient contribuer au changement de modèle ainsi que l'ensemble des documents et des projets.

La réussite ne pourra être que collective, avec la mise en place d'une gouvernance qui permettra à chacun de coopérer. Les territoires doivent s'organiser et éviter la concurrence entre les communes.

Il existe des difficultés pour les documents en cours de finalisation à intégrer le changement de modèle et cette complexité doit être accompagnée.

Pour autant, le développement et l'attractivité ne découlent pas de l'extension urbaine et il est indispensable d'intégrer les autres ressources à la réflexion : eau, alimentation, énergie.

Enfin, il est nécessaire de renforcer les équipements pour les pôles tout en conservant les équilibres entre les communes.



INTERVENTIONS

Jean-Louis SÉRIÉ, adjoint au maire de **Monblanc** : Comment finaliser un document d'urbanisme dans le contexte législatif en constante évolution ?

Céline SALLES, présidente de la Communauté de communes Astarac Arros en Gascogne : Le collectif, un facteur clé de succès dans le processus de prise de la compétence urbanisme

Jacques CHABREUIL, membre du bureau de la Communauté de Communes Grand Armagnac : Le contexte législatif, un facteur facilitant dans le processus de prise de la compétence urbanisme intercommunale

Barbara NETO, maire de Vic-Fezensac : L'articulation des niveaux d'armature pour relever les défis du pôle structurant de bassin de vie un facteur clé de succès

Bernard MALABIRADE, président de la Chambre d'agriculture 32 : Changement de modèle d'aménagement : quels enjeux, quels outils pour pérenniser l'agriculture de demain ?



TABLE RONDE 2

La diversification du logement, un atout pour l'attractivité

Le SCoT de Gascogne corrèle le logement à l'ambition démographique, à l'évolution des modes de vie, aux objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers, et aux solidarités territoriales.

Il renforce l'offre de logements répartie sur le territoire, en réponse à l'accueil démographique envisagé dans chaque niveau de son armature urbaine. Il vise à permettre à tous ceux qui le souhaitent de s'installer sur le territoire en diversifiant et adaptant le parc de logements à tous les profils et agit sur la forme urbaine, la taille, la nature et le statut d'habiter des logements à produire, tout en limitant la consommation d'espace en favorisant la remobilisation et la requalification du parc ancien et vacant ainsi que la densification raisonnée des espaces urbanisés.

Le territoire du SCoT de Gascogne se caractérise par une forte présence de maisons individuelles, une vacance structurelle dans les centres-bourgs, un parc locatif limité et concentré sur quelques communes. Cette situation est essentiellement due au choix fait, par toutes les communes de France, quand il s'est agi pour elles de préserver leur attractivité en créant un lotissement d'en moyenne 5ha pour 50 maisons.

Seuls les bénéfices immédiats ont alors été identifiés : gain démographique, population homogène // besoins identiques (commerces, services équipements...), réalisation rapide (plaque de chocolat) et facile (foncier disponible et pas cher), développement de commerces en périphérie, services, équipements (souvent liés à la jeunesse). Pour autant, les effets pervers à plus ou moins long terme existaient aussi : faible renouvellement dans le lotissement, vieillissement de la population et du bâti, départ des enfants, vacance du centre bourg, disparition des commerces/services, dégradation des équipements

Face à ces effets pervers, 20 ans après la création du premier lotissement, les communes confrontées au même problème d'attractivité, ont créé un autre lotissement de 5h pour 50 maisons. Et aujourd'hui elles constatent les mêmes effets : dégradation de la situation démographique et du cadre de vie (vieillesse démographique/bâti, vacance centre/lotissements, dégradations des bâtis centre/lotissements), des services, des équipements, des commerces, de la biodiversité (ENAF), du fonctionnement écologique et surtout de la perte d'attractivité de leur commune.

Les premiers indicateurs montrent que la quantité de logement produits est en retard sur l'objectif et confirment la faible diversification des logements produits sur le territoire (forme urbaine, statut, nature et taille).

CE QU'IL FAUT RETENIR

Les besoins multiples doivent avoir des réponses en terme d'habitat multiples afin de pouvoir conserver à la fois les familles avec enfants mais également pouvoir garder les personnes vieillissantes, les jeunes...

Il est nécessaire d'organiser la filière autour de la réhabilitation et de la rénovation afin que celle-ci puisse participer à la mise en œuvre du changement de modèle.

Il existe beaucoup de possibilités pour réinvestir l'existant dans les différentes communes de l'armature. Il est important de travailler tout cela avec les usagers, la participation est une donnée essentielle pour la réussite du changement de modèle.

Toutes les communes peuvent porter des projets de rénovation de leur centre-bourg même si cela nécessite du temps, des moyens et un accompagnement par les partenaires.



INTERVENTIONS

Anne BIÉMOURET, directrice de l'ADIL 32 : le bâti existant, nouvel enjeu pour les territoires et quelle offre pour quels besoins l'exemple de personnes âgées

Marie-Claude MAURAS, maire de Panjas : quand la restructuration d'un îlot en centre-bourg et la réhabilitation permettent d'assurer plusieurs fonctions urbaines

Frédéric POULLE, directeur du CAUE32 : Quand le changement de modèle d'aménagement se concrétise et qu'il fonctionne (Recyclage, intensification, réinvestissement, mixité)

Leslie GONÇALVES, dirigeante SEUIL Architecture : Changer de modèle d'aménagement, réhabilitation, rénovation, il est possible de faire autrement

Philippe ARCHER, Président de la CMA32 : Main d'œuvre, formation, organisation le triple enjeu pour réhabiliter, rénover



TABLE RONDE 3

L'implantation d'activités économiques industrielles ou commerciales à l'heure du changement de modèle

Le SCoT de Gascogne indique que le territoire doit être acteur de son développement, attractif et dynamique, afin qu'il ne soit pas un territoire dortoir, en répondant aux défis des besoins des habitants actuels et à venir et en offrant une offre d'emploi correspondant à l'accueil démographique envisagé. Récemment, la tendance économique sur le territoire peut s'illustrer avec les quelques constats suivants :

- Une analyse plus fine de l'accueil d'emplois dans les différents niveaux d'armature entre 2017 et 2020 montre des situations plurielles : Un pôle central qui joue son rôle avec un accueil dépassant les objectifs, des pôles structurants qui accueillent des emplois mais pas suffisamment par rapport aux objectifs. A l'inverse, un objectif d'accueil d'emplois en deçà des projections, voire négatif pour les communes rurales et périurbaines, qui nécessite déjà dans un premier temps de revenir dans le positif avant de réenclencher une dynamique positive d'accueil.

- L'évolution des emplois montre une augmentation continue entre 2007 et 2020, celle des habitants au contraire se ralentit depuis 2017. Aussi si le ratio s'améliore légèrement (-0.1 point), ce n'est pas forcément corrélé à l'accueil d'emploi supplémentaire mais plutôt à un amoindrissement de l'accueil d'habitant.

- En termes de créations d'entreprises 6071 entreprises créées entre 2017 et 2022 dont un tiers se réalise sur les pôles structurants des bassins de vie.

En parallèle, l'offre commerciale doit aussi se développer et s'articuler avec l'armature du territoire pour répondre aux besoins des habitants actuels et à venir. C'est aussi un enjeu économique car le secteur est un pourvoyeur d'emplois qui répond aux besoins présents des habitants. Il est primordial de réaffirmer la vocation commerciale du centre des villages en évitant l'évasion ou la dispersion des commerces de proximité vers la périphérie et de la mettre en œuvre. Un suivi plus fin sera à mener en lien avec les EPCI afin d'obtenir une observation plus fiable du terrain sur la base de données disponibles sur les équipements de proximité de l'INSEE.

Le changement de modèle implique de réinterroger les pratiques en matière d'aménagement économique et commercial dans un cadre où le foncier devient une ressource rare. Une attention particulière doit être portée sur le dévoiement de la vocation première de ces espaces : productions d'énergie photovoltaïque, hypermarchés...

CE QU'IL FAUT RETENIR

Les commerces en centre doivent faire partie d'une stratégie d'aménagement globale contribuant ainsi à avoir un centre vivant et dynamique.

En relocalisant, en se développant ou en s'installant, différents enjeux doivent être intégrés. En effet, le changement de modèle ne doit pas seulement appréhender l'optimisation ou l'intensification de la question foncière mais doit intégrer pour chacun des acteurs d'autres problématiques autour de l'eau et de l'énergie à la fois dans la construction mais également lors de la production.

La relocalisation des productions est possible, s'avère être une solution vertueuse y compris dans le contexte du dérèglement climatique et contribue au changement de modèle. Les acteurs économiques ont besoin d'être accompagnés et au fait des obligations réglementaires. Les collectivités et les acteurs économiques ont nécessité à collaborer afin d'articuler planification et projets et ainsi être facteur de retombées économiques.

INTERVENTIONS

Alain SCUDELLARO, vice-président de la Communauté de Communes Lomagne Gersoise et Aurore CETTOLO, directrice de Gimbert surgelés – Fleurance : Difficultés pour la relocalisation de production et enjeux et mise en place d'une boucle de chaleur en zone d'activité

Christian DAIGNAN, maire de Bézéril et Michael EHMANN dirigeant de [Nataïs](#) : Relocalisation et planification locale, quand le changement de modèle questionne les pratiques

Bénédicte MELLO, vice-présidente de l'agglomération auscitaine et Lucien PHILIPPE, commerçant – Chez Lucien, La cave conviviale : De l'évidence d'installer un commerce en centre-bourg : difficultés rencontrées et besoin d'accompagnement



SYNTHÈSE DES ÉCHANGES

La majorité des échanges ont pointé les difficultés à mettre en œuvre les textes de loi, leur mouvance et à les appliquer au niveau communal. Ont été soulevés notamment le manque d'outils de suivi pour la consommation d'ENAF, de mise en œuvre, le manque de moyens notamment financier ainsi que les difficultés à se mettre en compatibilité et à changer de modèle sans impacter les citoyens, électeurs en temps utile.

La gestion de la commune ayant consommé plus que possible et les conséquences pour elle mais également pour l'EPCI dont elle fait partie a fait également l'objet de discussions. Si certains ont appelé à une responsabilité individuelle, d'autres estiment que la législation ne permet pas, à ce jour, de pouvoir contraindre les autorisations d'urbanisme. Pour autant, il est rappelé que les élus auront des comptes à rendre sur leur inaction. S'il n'est pas question de mettre le discrédit sur les communes qui ont « trop consommé », la notion de solidarité territoriale et de dialogue intra-territoriale, doit devenir la règle car la consommation est maintenant devenue collective. La réussite du changement de modèle sera également collective.

Dans l'attente d'une législation stable et articulée qui permette à chaque élu de pouvoir la mettre en application, la renaturation a fait également l'objet d'interrogations ; celles-ci ont pu être levées partiellement en précisant ce qu'elle était « rendre à la nature un espace urbanisé ou en cours de construction ». La fédération nationale des SCoT porte actuellement une étude sur la renaturation afin d'accompagner les territoires.

CONCLUSION DE L'ANIMATEUR

Suite à la tenue des tables rondes, l'animateur Yann Cabrol indique que les **enjeux et défis** sont de plusieurs ordres :

- Risques climatiques, contentieux et juridiques ;
- Règlementaires : avec le contexte législatif mouvant, des compteurs fonciers qui tournent et le besoin de savoir où on est. Malgré tout, les territoires avancent ou ont la nécessité d'avancer, d'où l'importance de faire du projet, sans attendre ou espérer que la loi change ;
- Ressources.

Il existe également des **enjeux d'équilibre** et de **solidarité territoriale** et de **ne pas opposer petites communes et polarités**. Repartir de l'existant sera moins facile au départ, mais il y aura des solutions et moins de problèmes plus tard. La **dimension participative** est essentielle et doit se faire de façon différente. Il est donc toujours plus nécessaire de **jouer collectif**, notamment par rapport au contexte et aux ressources. Il devient inimaginable de faire et partir seul maintenant et il faut croire en l'intercommunalité.

Les élus et territoires doivent être fiers de l'exercice de planification réalisé et de l'engagement dans cette démarche collective à travers le SCoT de Gascogne.



RETOUR DU QUESTIONNAIRE

Le questionnaire distribué a fait l'objet de 40 réponses soit 22% des personnes présentes. L'ensemble des thématiques proposées en termes de leviers pouvant servir au changement de modèle a été plébiscité. Les thématiques qui ont dépassé la moitié des réponses au questionnaire sont dans l'ordre : l'habitat (32), les énergies (24), l'agriculture (23), l'environnement (21) et la santé (20).

Pour autant dans les projets, qui proposaient les mêmes 12 items, la répartition entre ces items est plus différenciée. L'habitat se retrouve toujours en premier avec 23 votes, et les énergies (14) puis l'environnement (13) et la santé (11). Il est à noter, que sur les 40 réponses, 32 ont indiqué qu'ils portaient des projets, les 8 autres n'avaient pas de projet(s).

Afin de changer de modèle, les élus ont indiqué un certain nombre de freins et en tout premier lieu l'évolution perpétuelle des lois et la complexité administrative (14). Le fonctionnement des territoires paraît également être une difficulté à lever (10) ainsi que des outils manquants, les moyens disponibles et le positionnement des élus (8). En dernier certains relèvent le manque de concertation et d'information (3). Pour faciliter le changement de modèle les outils ont été plébiscités (10), tout comme les moyens (9) puis viennent ensuite la gouvernance (4) et enfin l'évolution de la législation.

