



Certu



LA CONTRIBUTION DES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE AUX ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES

ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

SEPTEMBRE 2011



Co-production Etd - Certu

Note en téléchargement libre sur www.projetdeterritoire.com et www.certu.fr

Publication co-produite et réalisée par :

Sylvain BAUDET, Etd - s.baudet@etd.asso.fr
et Christopher de LABURTHE, Etd - c.delaburthe@etd.asso.fr

Nicolas GILLIO, CERTU - Nicolas.Gillio@developpement-durable.gouv.fr.

Ont également contribué à ce travail pour la réalisation
des monographies de SCoT :

Florence BORDERE, CETE de Lyon
et Dominique DELEAZ, CETE de Lyon,
Dominique MORAU, CETE de Nantes
et Pierre NOUAILLE, CETE de Nantes.

Relecture assurée par :

Gilles REY-GIRAUD, Etd
Marc MORAIN, CERTU.

Maquette : Etd - Service Communication
Typo : MUSEO @ Jos Buiivenga - www.exljbris.com

Ce travail a été réalisé à la demande de la **Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature** (DGALN) du **ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement** (MEDDTL). L'objectif de la présente étude est de formuler des pistes de réflexion afin de mieux prendre en compte les enjeux économiques au sein des territoires de SCoT et d'améliorer la connaissance des territoires.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES SCOT : UNE PLACE ET UNE GOUVERNANCE À GÉOMÉTRIE VARIABLE	6
1.1. L'acception plus ou moins étendue du champ de l'économique dans le cadre de la réflexion SCoT	6
1.1.1. <i>Ce que dit le Code de l'Urbanisme</i>	6
1.1.2. <i>Une diversité d'approches</i>	7
1.1.3. <i>Le SCoT face aux autres réflexions ou documents à caractère économique</i>	7
1.1.4. <i>Un pilotage de la réflexion SCoT guidé par l'aval</i>	9
1.2. Conjuguer des temporalités différenciées et adopter une gouvernance pour mettre en œuvre le projet	10
1.2.1. <i>Conjuguer des temporalités différenciées</i>	10
1.2.2. <i>S'extraire du court terme au travers d'une démarche de prospective participative</i>	10
1.2.3. <i>Des modalités d'association des acteurs locaux à géométrie variable</i>	11
1.2.4. <i>La question de la mise en œuvre des orientations en matière économique (gouvernance, suivi, etc.)</i>	11
2. LES MODALITÉS OPÉRATIONNELLES DE PRISE EN COMPTE DE LA DIMENSION ÉCONOMIQUE DANS LES SCOT	13
2.1. Une approche quantitative de planification de l'offre et de limitation des risques	14
2.1.1. <i>Une approche du foncier économique au fil de l'eau</i>	14
2.1.2. <i>Des éléments d'arbitrage pour l'affectation du foncier</i>	16
2.2. Approche qualitative et intégrée du développement économique dans le projet de territoire	21
2.2.1. <i>Cohérence des aménagements et intégration paysagère dans l'armature et le projet urbain</i>	21
2.2.2. <i>La définition d'une offre économique hiérarchisée et/ou caractérisée en fonction de ressources territoriales spécifiques</i>	22
2.3. Intégration du développement économique dans une logique d'attractivité globale du territoire	25
3. VERS UNE APPROCHE STRATÉGIQUE ET PLUS INTÉGRÉE DE LA DIMENSION ÉCONOMIQUE DANS LES SCOT	27
3.1. Les constats d'une approche du développement économique essentiellement basée sur des stratégies quantitatives, de planification de l'offre et de limitation des risques	27
3.1.1. <i>Un cadre juridique ouvert mais un pilotage de la réflexion fortement déterminé par l'aval</i>	27
3.1.2. <i>Une culture du zoning persistante qui cantonne la réflexion économique aux seules zones d'activités</i>	27
3.1.3. <i>Une logique de planification quantitative qui s'attache à gérer la rareté en modulant l'offre</i>	28
3.1.4. <i>La définition d'une politique économique en creux et de limitation des risques</i>	28
3.1.5. <i>Un modèle d'urbanisme extensif, monofonctionnel et peu tourné vers le développement durable</i>	29
3.2. Facteurs et pistes d'évolution	30
3.2.1. <i>Une pression extérieure : un contexte législatif nouveau</i>	30
3.2.2. <i>Une accentuation du besoin d'arbitrages</i>	31
3.2.3. <i>Quelle nouvelle approche possible d'un développement économique compatible avec les objectifs du Grenelle de l'environnement ?</i>	31
3.3. Dépassez le mythe de la zone d'activité et construisez une approche plus intégrée et co-construite du développement économique	32
3.3.1. <i>Renouveler les approches : mobiliser davantage les méthodes de prospective</i>	33
3.3.2. <i>Une mise en œuvre effective qui passe par une gouvernance de projet efficiente</i>	34
ANNEXES	35
Liste des SCoT étudiés	35
Liste des participants à la journée d'échanges du 26 novembre 2010	35
Liste des entretiens réalisés	36
Bibliographie	38

INTRODUCTION

La contribution des schémas de cohérence territoriale (SCoT) à la prise en compte des enjeux de développement économique dans les territoires est une préoccupation permanente affichée par les élus. Document porteur d'une vision intégratrice des problématiques d'urbanisme, de déplacements, de la démographie et de l'habitat, notamment, il est le cadre privilégié pour accompagner et anticiper le développement économique dans une logique de cohérence et de complémentarité avec les autres composantes de la planification territoriale. Sa vocation est de traiter, par exemple, des enjeux portant sur la consommation d'espaces par les activités industrielles et tertiaires, sur la requalification des espaces économiques, sur les relations entre habitat et emploi ou encore sur l'équilibre entre économie productive et économie résidentielle, sans oublier l'activité agricole et les problématiques d'usage du foncier ou encore les technologies de l'information et de la communication, etc.

Or, si l'on s'en tient au cadre proposé par le Code de l'Urbanisme et à la diversité des approches mises en œuvre par les concepteurs des SCoT, la concrétisation de cette ambition est loin d'être évidente.

Récemment, les évolutions législatives ont rappelé que ces questions étaient au cœur des enjeux du développement durable. Les SCoT ont en effet été renforcés par la loi portant « engagement national pour l'environnement » dite « Grenelle 2 » (promulguée le 12/07/2010), qui correspond à la mise en application d'une partie des engagements du Grenelle de l'Environnement. La réforme de la fiscalité locale avec la suppression de la taxe professionnelle, la part croissante du foncier dans l'assiette de la nouvelle cotisation économique territoriale et le report des ressources fiscales essentiellement sur une fiscalité « ménages » bousculent également les pratiques et les équilibres existants.

La présente note de synthèse constitue donc une contribution à l'analyse du traitement des enjeux de développement économique dans les SCoT, dans un contexte de montée en puissance de la portée normative des documents d'orientations spatiales, qui devrait conduire à une évolution plus ou moins marquée des pratiques et des méthodes. La méthode d'étude retenue s'appuie sur l'analyse d'un panel de dix monographies de SCoT approuvés à la date de démarrage de l'étude (printemps 2010) et passé au crible d'une grille de questionnements commune. Ces derniers ont été choisis afin d'assurer une diversité des territoires : en termes géographiques (zones rurales, urbaines et littorales), économiques (spécialisation industrielle, tertiaire, agricole ou touristique) et de tendances sociodémographiques. Le panel retenu n'a pas pour autant vocation à traduire une quelconque représentativité des SCoT approuvés ou en préparation.

La production du présent document a nécessité plusieurs étapes : une première étape préparatoire (élaboration de la grille de lecture, phase de test de la grille auprès de deux SCoT), résultat d'un travail collectif entre le CERTU, Etd et les Centres d'études techniques de l'équipement (CETE de Lyon et de l'Ouest) ; une deuxième étape d'investigation des CETE pour la production des dix monographies ; une troisième et dernière étape d'échanges collectifs avec la DGALN, les CETE et les acteurs des SCoT ayant participé afin d'aboutir à des pistes de réflexion présentées dans ce document.

De ce travail, il résulte un découpage en trois parties qui abordent successivement :

Dans une première partie, **la place de l'économie dans les SCoT, du diagnostic à la mise en œuvre** : en partant des articles du Code de l'Urbanisme, le constat est celui d'une diversité d'approches possibles permettant de resituer le SCoT dans











l'éventail des démarches à caractère économique et dont l'exercice est contraint au regard des temporalités différenciées des acteurs impliqués. Parmi les pratiques relevées, l'approche prospective mise en œuvre dans certaines démarches, permet de s'extraire du court terme et de mobiliser les acteurs économiques locaux autour d'orientations à caractère stratégique et de long terme. Néanmoins, le suivi et la mise en œuvre des orientations et leurs conséquences en termes de consommations foncières de ZAE dépendent toujours de la volonté locale de faire vivre le SCoT.

La deuxième partie aborde **la question du traitement du foncier économique dans les SCoT**.

L'analyse met en lumière le fait qu'il s'agit la plupart du temps d'une approche quantitative, de planification de l'offre et de limitations des risques selon des pratiques qui oscillent entre une démarche peu prescriptive ou « au fil de l'eau » et une autre qui cherche à opérer des arbitrages fonciers plus volontaristes et prescriptifs. Sont présentées ensuite des approches plus qualitatives et intégrées du développement économique dans le projet de territoire selon trois niveaux d'approfondissement stratégique allant de la cohérence des aménagements et de l'intégration paysagère dans l'armature et le projet urbains à l'intégration du développement économique dans une logique d'attractivité globale du territoire.

La dernière partie reprend l'idée d'une **approche renouvelée du développement économique dans les schémas de cohérence territoriale** en insistant sur plusieurs pistes à explorer pour favoriser une vision plus intégrée de l'économie : le besoin de dépasser la culture du zoning dans les réflexions économiques à l'échelle du SCoT, la prise en compte des enjeux du développement durable, la mobilisation des méthodes de la prospective territoriale plutôt que des méthodes de prévision linéaire pour concevoir l'avenir de ces territoires.

Les 10 Schémas de Cohérence Territoriale étudiés

-  SCoT de la CA de Sophia-Antipolis (CASA)
-  SCoT du Pays de Rennes
-  SCoT du Vignoble Nantais
-  SCoT du Pays de Lunel
-  SCoT de l'Alsace du Nord
-  SCoT Le Havre Pointe de Caux Estuaire
-  SCoT Jeune Loire et ses Rivières
-  SCoT Bourg-Bresse-Revermont
-  SCoT de l'agglomération choletaise
-  SCoT des cantons de Grimaud et Saint-Tropez

1.

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES SCOT : UNE PLACE ET UNE GOUVERNANCE À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Le développement économique occupe une place variable dans les Schémas de Cohérence Territoriale pour des raisons à la fois réglementaire, technique et stratégique. Il n'est donc pas aisé d'en livrer une vision homogène. La nature de l'exercice, les contraintes d'élaboration, les modalités de gouvernance et de mise en œuvre sont autant de facteurs de complexité à prendre en compte pour appréhender la diversité des approches.

1.1. L'acception plus ou moins étendue du champ de l'économie dans le cadre de la réflexion SCoT

La place dévolue au développement économique dans les SCoT s'inscrit dans un cadre réglementaire ouvert fixé par le législateur, mais dépend surtout d'une multiplicité de facteurs liés au contexte local et à la prégnance des thématiques économiques, de la diversité des scènes où s'élabore localement la stratégie économique. Elle est enfin et surtout tributaire de la volonté politique locale de porter ou non la réflexion stratégique en matière économique dans ce cadre. On constate toutefois un fort tropisme qui tend à la circonscrire à une approche strictement réglementaire et minimaliste en termes d'ambition stratégique.

1.1.1. Ce que dit le Code de l'Urbanisme

Avant la Loi d'Engagement National pour l'Environnement (12/07/2010), l'Article L. 122-1 du Code de l'Urbanisme est relativement elliptique quant à la prise en compte du développement économique. Il attribue d'abord aux SCoT une fonction prévisionnelle fondée sur la conjoncture et les besoins, sans préciser vraiment lesquels sont concernés. Il ajoute ensuite que le développement économique doit apparaître et s'inscrire parmi les dimensions prises en compte dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

~~~~~  
*Extrait du Code de l'Urbanisme*  
**L. 122-1 :**

« Les schémas de cohérence territoriale exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Ils présentent le projet d'aménagement et de développement durables retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. [...] »

~~~~~

Cette formulation laisse une large part à l'interprétation des champs et dimensions du développement économique à approfondir et à prendre en compte dans le cadre des démarches de SCoT.

1.1.2. Une diversité d'approches

Le premier élément de différenciation des SCoT, sous l'angle de la place réservée à l'économie, vient évidemment de la nature des activités, des problématiques et enjeux perçus sur les territoires.

Cela apparaît très nettement sur des territoires dont l'économie est marquée par un degré de spécialisation significatif. L'agriculture et l'industrie agro-alimentaire, l'industrie touristique (nautisme, restauration-hôtellerie, etc.), l'industrie productive ou l'économie résidentielle fondent des préoccupations différemment exprimées dans les diagnostics et dans les PADD.

- ▶ Le SCoT du Vignoble nantais développe un diagnostic très centré sur l'économie agricole du fait de son poids économique sur le territoire, mais aussi de l'enjeu de préservation des qualités paysagères dans un contexte particulier de forte pression démographique et de débordement de l'agglomération nantaise. Les éléments ci-dessous permettent de mieux comprendre les raisons de ce choix spécifique.

Caractéristiques économiques et territoriales du Vignoble nantais

Près d'un actif sur deux travaille sur le territoire du SCoT ; les autres travaillent pour la plupart dans l'agglomération nantaise (40%). Par comparaison avec les moyennes départementales, les agriculteurs exploitants (3,1% de la population active, soit 3 fois plus que dans le reste du département, en lien avec le poids bien sûr de l'agriculture et du vignoble) et les ouvriers sont largement surreprésentés dans la population active. Cadres, retraités et autres inactifs sont par contre bien moins nombreux qu'ailleurs. (...) Le territoire du SCoT demeure un territoire dans lequel les paysages restent profondément marqués

par les activités agricoles et viticoles puisque le maraîchage et les vignes occupent une part très importante de la superficie du territoire (25% pour le seul vignoble). Au-delà de leur impact paysager, ces activités agricoles (auxquelles il convient de rajouter l'élevage et la polyculture) ont aussi une importance économique capitale : les productions maraîchères locales s'exportent dans la France entière, et la viticulture bénéficie de l'AOC Muscadet. Au total, l'agriculture représente plus de 15% des emplois locaux (4% en Loire Atlantique) et occupe près de 5 000 actifs. Elle représente également 35% de la valeur ajoutée agricole du département pour seulement 15% de la SAU départementale.

- ▶ le SCoT du Pays de Lunel axe son approche sur la question de la forte dépendance du territoire aux agglomérations voisines dans une perspective de rééquilibrage de son développement, aujourd'hui essentiellement assis sur l'attractivité résidentielle, en cherchant notamment à limiter les déplacements domicile-travail (le développement économique est vu comme une conséquence de la croissance démographique) ;
- ▶ le SCoT Bourg-Bresse-Revermont fait des activités industrielles et des difficultés des acteurs de la sous-traitance à recruter une porte d'entrée privilégiée permettant de définir les besoins en termes d'accueil de nouvelles populations et de programmation de l'habitat ;
- ▶ *a contrario*, la Communauté d'Agglomération de Sophia-Antipolis passe sous silence les enjeux de développement des activités stratégiques du pôle de Sophia-Antipolis pour se concentrer sur des entrées secondaires portant sur les secteurs du nautisme et du tourisme.

1.1.3. Le SCoT face aux autres réflexions ou documents à caractère économique

Le SCoT ne constitue que l'une des « scènes » de mobilisation des acteurs (collectivités, consulaires, associations, etc.) autour d'un projet d'aménagement et

1. Le développement économique dans les SCoT : une place et une gouvernance à géométrie variable

de développement durables pour le territoire du SCoT. D'autres scènes existent où se croisent les acteurs institutionnels afin de débattre et d'élaborer une stratégie de développement, notamment en matière économique. Le SCoT relevant, par nature, d'une démarche d'urbanisme avant tout, il n'a pas vocation à porter l'élaboration d'une stratégie économique qui a pu se faire dans un autre cadre. En effet, l'existence des schémas régionaux de développement économique depuis 2005, les diagnostics de territoire réalisés dans le cadre des fonds structurels européens (objectif de « compétitivité et d'emploi »), les exercices de stratégie régionale d'innovation ainsi que les démarches propres à certains territoires (projet d'agglomération ou de territoire, etc.) rendent, pour les acteurs publics, l'exercice moins opportun à conduire dans le cadre du SCoT. Pour le Pays de Lunel, par exemple, le SCoT étant réalisé au niveau de la communauté de communes, les élus n'ont pas souhaité en faire un document stratégique pour le développement économique, considérant que l'exercice était mené par ailleurs à cette échelle. Le SCoT de la Communauté d'Agglomération de Sophia Antipolis a évité la question de la stratégie du développement économique pour la raison inverse : les élus ont estimé que l'agglomération porteuse n'était pas assez mûre politiquement, « laissant la main » en la matière aux communes et à d'autres acteurs (SAEM). Un choix conforté par les acteurs du monde économique qui ont souhaité que le SCoT joue un rôle de coordonnateur des politiques d'habitat et de déplacements et non pas d'élaborateur d'une stratégie de développement économique.

En revanche on pourrait attendre du SCoT qu'il reprenne les orientations définies par ailleurs en matière de développement économique, ou, si elles n'existent pas à l'échelle du périmètre du SCoT, que son élaboration soit l'occasion d'un exercice de mise en cohérence des stratégies portées par les différentes collectivités et différents groupements composant ce périmètre. Le SCoT

du Sud Loire a ainsi mis le développement économique au cœur de ses travaux afin d'établir les relations nécessaires avec les politiques d'accueil et de promotion du territoire pilotées par d'autres institutions et à d'autres niveaux (agences et comités d'expansion économique à l'échelle départementale ou régionale). Le SCoT peut ainsi jouer un rôle fédérateur des compétences économiques des collectivités et EPCI et limiter les concurrences entre territoires.

Mais cette approche vertueuse est loin de constituer la règle et, à défaut d'un contenu stratégique clair sur le plan économique, le SCoT peut n'être alors perçu que comme un recueil de contraintes ; c'est en substance ce que reproche la CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin au

SCoT de l'Alsace du Nord, considérant que le document n'affiche pas un projet économique aussi ambitieux qu'elle le souhaiterait.

Le SCoT peut [...] jouer un rôle fédérateur des compétences économiques des collectivités et EPCI et limiter les concurrences entre territoires

Les raisons de cette situation tiennent en premier lieu à la position des principaux acteurs économiques vis-à-vis du SCoT. Ils sont parfois « absents » de l'exercice d'élaboration du SCoT ou tendent à limiter son ambition du fait d'intérêts divergents ou difficilement conciliables. Par exemple, le Port Autonome du Havre (SCoT du Havre Pointe de Caux Estuaire) et la Société d'Aménagement et d'Économie Mixte de Sophia Antipolis (SCoT de la CASA) fonctionnent comme des territoires d'exception sur lesquels les établissements publics porteurs de SCoT n'ont pas compétence et sont tenus à l'écart. En second lieu, les élus des EPCI appartenant au périmètre du SCoT souhaitent parfois rester « maîtres du jeu » sur leur territoire et donc ne pas déléguer l'aménagement des équipements et des espaces économiques ou la planification stratégique du développement économique et des activités à une entité supra-territoriale. La répartition des produits fiscaux issus des taxes locales, de la taxe professionnelle en particulier, a pu aussi constituer une pierre d'achoppement pour le transfert des arbitrages à une échelle *supra*.


~~~~~  
**SCoT du Havre :  
un port toujours « autonome »**

Le port du Havre est un poids lourd en termes d'emploi avec 18 000 emplois directement liés à l'activité portuaire et 113 000 liés aux industries sur site, mais aussi en termes de propriété foncière. Il détient 10 000 ha, dont 2 850 peuvent encore être aménagés pour l'accueil d'activités. Or les acteurs locaux, la CODAH et l'AURH en tête, ont le sentiment que les stratégies et décisions d'aménagement de ce qui constitue pour eux plus de 90% des espaces disponibles pour l'activité économique à l'échelle du territoire de SCoT, leur échappent largement, la DTA ayant déjà fixé les grands principes d'aménagement sur ce secteur et les gestionnaires du port n'associant, à leurs yeux, qu'à minima les collectivités locales dans la gestion du domaine portuaire. Par ailleurs, le port contribue encore à donner du Havre l'image d'une ville industrielle et portuaire... Or, les élus souhaitent atténuer cette image, qui est perçue comme handicapant l'attractivité du territoire alors même que l'ambition de métropole maritime internationale impose un retournement démographique et une diversification économique, d'où une position du SCoT « ambivalente » quant au soutien à l'activité et la compétitivité industrielle et portuaire : l'importance économique du portuaire est reconnue via un soutien de principe dans le PADD. Mais en même temps est clairement affiché l'objectif de s'en émanciper pour gagner en autonomie et changer d'image d'où un investissement relativement timoré du DOG sur les questions liées à l'activité industrielle et portuaire.

~~~~~  
**1.1.4. Un pilotage de la réflexion SCoT guidé
par l'aval**

Par delà la diversité des approches et des contextes d'élaboration du SCoT et en dépit des marges de manœuvres ouvertes par le législateur, la tendance de fond est plutôt de limiter strictement la portée économique du document et ce, pour deux raisons :

- ▶▶ Si le SCoT comprend une dimension de projet (PADD) il est avant tout un document d'urbanisme. L'application de ses orientations passe par sa mise en œuvre, et donc par sa traduction dans un rapport de compatibilité des documents sectoriels de planifi-

cation locale, au premier rang desquels se trouve le PLU. *In fine*, dans un grand nombre de démarches, on se trouve dans une logique de gouvernance par l'aval, le règlement (écrit et graphique) du PLU déterminant ce qui peut, dans le Document d'Orientation générale (DOG), trouver une réelle application. En conséquence, la place de l'économie dans le SCoT est bien souvent limitée par sa traduction dans un document d'urbanisme qui traite d'espace et de localisation. Les aspects économiques qui ne sont pas transposables en espaces ne sont pas repris par le document. C'est le constat qui est fait par le Syndicat mixte du SCoT d'Alsace du Nord (SCoTAN).

~~~~~  
Le SCoT d'Alsace du Nord est un SCoT conçu dans un objectif initial d'affirmation politique du territoire et de coordination des acteurs sur les aspects spatiaux du développement. Il a été élaboré avec une idée claire des limites d'un document qui est d'urbanisme, dans le prolongement des travaux à l'échelle du Pays sur le développement économique du territoire. L'économie est donc pour ses concepteurs un aspect important du SCoT, traité dans ses conséquences urbanistiques en lien avec l'espace uniquement.

- ~~~~~
- ▶▶ Dans le même esprit, le SCoT du Pays de Rennes met en avant dans le PADD la volonté de Rennes Métropole de développer l'économie de la connaissance, mais ne retranscrit pas cette décision politique dans le DOG car celui-ci ne dispose pas de leviers traduisibles dans ce domaine.
  - ▶▶ les décideurs publics sont le plus souvent réticents à vouloir imposer un cadre réglementaire trop contraignant dans un domaine où l'incertitude est forte et où le souci d'adaptation au plus près des besoins exprimés est permanent. Ainsi, il n'est pas anodin d'observer que si, sur des opérations d'aménagement d'envergure de type ZAC, le SCoT peut en amont imposer des prescriptions fortes, cette possibilité est rarement mobilisée.

## 1.2. Conjuguer des temporalités différenciées et adopter une gouvernance pour mettre en œuvre le projet

Outre les contraintes d'ordres juridique et politique, l'appréhension des questions économiques dans un exercice de planification suppose de tenir compte :

- ▶ des logiques de production urbaine (planification et document d'urbanisme, opérations d'aménagement et acteurs intervenants) ;
- ▶ des contraintes spécifiques aux acteurs économiques (l'horizon temporel de décision et de projection étant relativement proche pour des entreprises parfois très exposées aux cycles conjoncturels) ;

L'articulation de ces logiques nécessite une gouvernance de projet capable de concilier ces différentes contraintes.

### 1.2.1. Conjuguer des temporalités différenciées

La démarche SCoT doit composer avec les horizons de court ou de long terme qui caractérisent d'un côté les prévisions des entreprises et, de l'autre, la planification territoriale. On peut résumer ainsi ces temporalités différentes :

- ▶ la temporalité du planificateur (SCoT, à 15 – 20 ans) ;
- ▶ celle de l'aménageur (ZAC notamment mais aussi opération d'aménagement en général) qui implique un délai de 3 à 10 ans selon le type d'opération ;
- ▶ celle de l'entrepreneur ou du dirigeant d'entreprise qui a besoin ou exige des améliorations sur des

temps très courts (6 mois à 2 ans), mais aussi une lisibilité à moyen-long terme.

Cette différence d'horizon temporel entre projet d'entreprises et planification territoriale peut obérer la pertinence du projet de territoire d'autant plus que le territoire concerné sera exposé aux retournements des cycles économiques.

Certains SCoT s'appuient ainsi sur cet argument pour justifier la faiblesse du DOG sur les questions économiques, laissant en particulier une certaine souplesse dans le dimensionnement des zones d'activités. Mais, en l'absence d'une offre territoriale globale, structurée et lisible, le problème de la concurrence entre communes ou intercommunalités reste alors posé.

### 1.2.2. S'extraire du court terme au travers d'une démarche de prospective participative

Cette contrainte peut être levée au travers d'une démarche prospective qui permette de « sortir » des préoccupations sectorielles et de court terme de chaque acteur, qu'il s'agisse des entreprises, des consulaires ou des collectivités.

---

***le SCoT est le plus souvent pris  
comme un exercice de prévision  
purement formel***

Or, le SCoT est le plus souvent pris comme un exercice de prévision purement formel : les tendances lourdes et

structurelles du territoire sont explicitées et les scénarios tendanciels ou « volontaristes » sont déclinés sans que les collectivités s'emparent de ces réflexions pour élaborer une vision économique de leur SCoT.

La démarche prospective peut pourtant contribuer à donner un contenu économique au SCoT et mobiliser les territoires et les élus locaux. Même s'il est difficile de mobiliser les entreprises sur une démarche de ce type, on s'aperçoit que, dans bien des cas, il existe une réelle plus-value à accorder une place significative à la pros-

pective au regard des perspectives de développement économique du territoire en y associant les acteurs économiques et leurs représentants.

### **1.2.3. Des modalités d'association des acteurs locaux à géométrie variable**

Le premier niveau d'association et de dialogue est celui que le SCoT est en situation de mettre en oeuvre auprès des collectivités territoriales parties prenantes, pour la définition des orientations et des arbitrages. L'occasion donnée n'est pas toujours pleinement saisie dans la mesure où, dans certains cas, le SCoT renvoie explicitement aux communautés de communes le soin de définir les stratégies de développement économique et commercial sans même jouer le rôle d'arbitre et de mise en cohérence entre les différentes stratégies portées.

De manière commune, et conformément aux dispositions légales, l'association des acteurs économiques à la démarche du SCoT prend forme au travers de la participation des organismes consulaires comme « personnes publiques associées ». D'autres acteurs comme les conseils de développement, les conseils régionaux ou les grands acteurs économiques (établissements publics) sur le territoire sont parfois interrogés, notamment afin de « tester » des documents encore provisoires ou préparer un consensus autour d'orientations stratégiques.

Quelques SCoT vont plus loin en mobilisant directement les entreprises à partir d'enquêtes d'opinion et de perception sur le territoire, démarches dans lesquelles les acteurs économiques sont amenés à formuler leurs attentes et à participer à la construction des orientations stratégiques, comme s'est efforcé de le mettre en place le SCoT de Rennes.

### *Modalités d'association des acteurs économiques pour le SCoT de Rennes*

Le SCoT du Pays de Rennes a d'abord choisi de mettre en oeuvre une démarche de large association des acteurs économiques locaux à partir d'une enquête en interrogeant ces derniers sur l'importance qu'ils accordent à des facteurs extra-économiques stricto sensu, portant par exemple sur l'image du territoire, le patrimoine et la qualité du cadre de vie. Les retours d'enquêtes ont mis en évidence l'importance accordée à ces facteurs caractérisant l'environnement des entreprises et la légitimité du SCoT à agir pour « construire » un territoire attractif et de qualité. Ce discours est apparu nouveau pour les urbanistes, davantage accoutumés aux exigences de foncier portées par les acteurs immobiliers et les aménageurs. Un autre élément de succès a porté sur la connaissance fine des besoins économiques, des filières et de leur situation - en émergence, en développement, en déprise -, connaissance partagée et nourrie dans le cadre d'un dialogue entre techniciens portant les questions économiques avec ceux en charge de l'urbanisme. La CCI a pu constater la qualité du dialogue grâce à la présence dans ses services d'une architecte qui était à même de faire ce lien (souvent au stade du PLU ou de projets, mais également dans le cadre des avis sur le SCoT) en traduisant les besoins économiques par des formulations adéquates et des modes de faire tirant le meilleur parti des contraintes du Code de l'Urbanisme. Enfin, le Codespar (Conseil de développement économique et social du Pays de Rennes) a joué un rôle important d'intermédiaire au niveau de la concertation et a facilité le dialogue avec les acteurs économiques, notamment agricoles qui ont interpellé le SCoT au sujet des impacts négatifs de l'urbanisation sur les espaces ruraux et agricoles, avec des contraintes générées sur les modes d'exploitation.

### **1.2.4. La question de la mise en oeuvre des orientations en matière économique (gouvernance, suivi, etc.)**

Contrairement aux thématiques « urbanisme », « habitat » ou « déplacements », le développement économique ne dispose pas d'une démarche-outil de planification spécifique et de mise en oeuvre prévue par le législateur qui supposerait une compatibilité avec le SCoT. La question de

## **1.** Le développement économique dans les SCoT : une place et une gouvernance à géométrie variable

la gouvernance et de la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation constitue dans ce contexte un enjeu majeur qui dépend de la volonté locale de faire vivre le SCoT par delà sa phase d'élaboration.

Ce suivi/évaluation de la mise en œuvre du SCoT prend corps, par exemple, en s'appuyant sur la mise en place d'un observatoire permettant de suivre les consommations foncières de ZAE ou le nombre d'emplois/m<sup>2</sup> selon les activités présentes sur le territoire (logistique, industrie, services aux entreprises, commerce de gros et de détail, etc.). Il dépend également d'un effort maintenu en termes d'ingénierie dans la phase de mise en œuvre des orientations du SCoT, de la volonté et des modalités d'association des porteurs du SCoT, en amont des projets économiques portés par les intercommunalités partie prenante de la démarche.

## 2.

# LES MODALITÉS OPÉRATIONNELLES DE PRISE EN COMPTE DE LA DIMENSION ÉCONOMIQUE DANS LES SCOT

La prise en compte et l'intégration de la dimension économique dans le SCoT, document par nature prescriptif et d'orientation sur le moyen et le long terme, s'inscrit dans une problématique spécifique et épineuse que l'on ne retrouve, à ce niveau, dans aucune autre dimension du projet de territoire. En effet, à la différence des infrastructures de transport ou des grands équipements, par exemple, dont la programmation est relativement peu sujette à aléa car du ressort quasi-exclusif des actions portées par les pouvoirs publics, la question du développement économique ne peut s'appréhender et se circonscrire à la seule logique de planification de l'offre.

À la différence même du champ de l'habitat où les modèles de projections démographiques sont relativement fiables à l'horizon de mise en œuvre du SCoT et peuvent servir de point d'appui à la détermination de la demande et des objectifs - en particulier dans un contexte structurel de tensions sur le marché du logement - l'intégration du développement économique dans des exercices d'orientation spatiale se confronte au caractère difficilement prévisible du niveau et de la typologie de la demande dans toutes ses composantes, a fortiori sur un horizon de long terme.

Traiter du développement économique dans les SCoT c'est donc interroger les politiques économiques lo-

cales et leur possible prolongement en matière d'offres territoriale et spatiale mais c'est aussi questionner les déterminants de la demande : les critères d'implantation d'entreprises, les dynamiques démographiques et économiques locales et générales, ou encore les facteurs permettant d'accompagner, d'orienter, ou de stimuler le développement et l'implantation d'activités dans ses différentes composantes... Autant d'éléments complexes à appréhender, dont l'intégration dans un document pres-

criptif et de planification de l'offre sur le moyen et le long terme pose question et induit des postures et des approches très diverses.

### *Traiter du développement économique dans les SCoT [...] c'est aussi questionner les déterminants de la demande*

À la lecture des 10 SCoT du panel, deux logiques apparaissent :

- ▶ une approche socle de nature quantitative, centrée sur la question de l'offre foncière et qui se décline dans des réflexions portant sur la détermination et le dimensionnement des zones d'activités ;
- ▶ une approche qualitative du développement économique beaucoup moins présente et sur laquelle, de surcroît, les territoires s'investissent à des degrés divers. Présentée dans ses déclinaisons selon un approfondissement stratégique croissant, elle porte sur : l'intégration paysagère du développement éco-

nomique dans le projet urbain, la définition d'une offre hiérarchisée s'appuyant sur des ressources territoriales spécifiées et, enfin, une approche intégrée du développement économique qui mobilise et « met à contribution » les autres dimensions du développement urbain.

Dans la pratique, ces deux logiques, présentes à des niveaux divers dans les documents d'urbanisme, sont imbriquées. Elles méritent toutefois d'être étudiées de manière dissociée pour en analyser les ressorts d'action et les logiques de mise en œuvre.

## **2.1. Une approche quantitative de planification de l'offre et de limitation des risques**

La première approche - que l'on peut qualifier de socle, car elle est présente dans toutes les démarches d'élaboration de SCoT – est quantitative et porte sur la détermination et le calibrage de l'offre foncière visant à accueillir les activités économiques sur le territoire. Cette approche fait du « zoning » et de la zone d'activité son levier d'action privilégié, de l'hectare son étalon de mesure et appréhende le territoire, avant tout, comme un support physique et un réceptacle des activités économiques que l'on cherche à capter. Centrée sur la question de l'offre foncière, cette approche tend à faire de la demande d'implantation d'activités une variable exogène sur laquelle les acteurs locaux disposent de peu de prise pour la stimuler ou l'orienter. La fonction dévolue au SCoT dans ces conditions est, avant tout, de créer et ajuster au mieux les conditions d'accueil en foncier économique aux projets d'implantations d'activités qui pourraient se manifester pendant la durée de validité du document d'orientation spatiale.

Cette conception conduit les acteurs locaux à s'interroger sur l'opportunité d'adjoindre à la définition des objectifs quantitatifs en matière d'offre foncière un caractère indi-

catif ou directif, ce qui détermine deux types d'attitudes :

- ▶ une attitude, plutôt non prescriptive, d'adaptation des enveloppes dévolues au foncier économique au fil de l'eau ;
- ▶ une attitude, plutôt prescriptive, de définition a priori des enveloppes globales dévolues au foncier économique sur l'horizon de mise en œuvre du SCoT.

### **2.1.1. Une approche du foncier économique au fil de l'eau**

L'objectif est ici de s'affranchir des risques associés à une planification rigide de l'offre de foncier économique dans le cadre du SCoT en refusant d'aborder la question de sa régulation à partir du dimensionnement a priori des espaces affectés à l'accueil des activités économiques. Cette démarche est généralement motivée par un souci d'adaptation et de réactivité face à une demande qui est susceptible d'évoluer rapidement dans un contexte mouvant et difficilement prévisible.

Par-delà le motif invoqué, cette approche s'observe en particulier dans les territoires où :

- ▶ les disponibilités et les faibles tensions foncières ne font pas courir un risque tendanciel d'éviction du foncier à finalité d'accueil d'activités économiques au profit du secteur de l'habitat et où, en conséquence, il ne paraît pas indispensable de réserver de manière prescriptive des espaces dévolus pour un usage résidentiel ;
- ▶ la gouvernance du projet est portée par une multiplicité d'EPCI. L'absence d'arbitrages fonciers est aussi un choix par défaut qui renvoie à l'absence de légitimité accordée au SCoT pour assurer les arbitrages à cette échelle et au souhait de s'en remettre, dans ce contexte, à la libre appréciation des responsables et élus des EPCI parties prenantes.

C'est le cas, par exemple, du SCoT de l'agglomération cho-

letaise où les élus n'ont pas souhaité fixer d'enveloppes foncières dédiées au développement économique afin de « conserver de la souplesse dans les négociations avec les entreprises d'une part, et de ne pas manquer une éventuelle opportunité d'autre part, faute d'offre foncière satisfaisante ».

Il est à noter que la posture adoptée sur ce territoire en matière de foncier à vocation économique est différente de celle prévalant pour l'ouverture des zones à caractère résidentiel désormais contenues dans les limites et les cadres définis aux travers des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) dans lesquels sont intégrés des objectifs de consommation foncière et de densité visant en particulier à ce que les secteurs à urbaniser ne viennent pas empiéter sur les espaces agricoles. Concernant le foncier économique, schématiquement, toutes les vannes sont ouvertes. L'ouverture du foncier et les éventuelles vocations différenciées d'accueil étant laissés à la libre appréciation et du seul ressort des élus des EPCI parties prenantes, le SCoT autorise finalement une grande latitude d'actions. Il en résulte un surdimensionnement global au regard des rythmes de consommation foncière.

Dans le cadre du SCoT du Pays de Rennes, on note de la même manière que les acteurs publics en charge de la planification ont davantage de réticences à encadrer le foncier économique que celui à vocation d'accueil d'habitat. Le SCoT a certes conduit à définir des logiques de spatialisation du développement économique par la localisation et la définition de surfaces plafonds mais ceci sur la base d'un large dimensionnement. De même, le critère de densité a été mis en avant, mais seulement pour les zones mixtes et de façon non contraignante. Toutes les zones proposées en cours d'étude et présentées comme un potentiel nécessitant des choix et arbitrages se retrouvent donc dans le document final, ce qui conduit également à une surabondance de surfaces.

Ainsi, pour un besoin estimé à 300-400 hectares à l'horizon de mise en œuvre du SCoT, la disponibilité affichée dans le cadre du SCoT est de 1 300 hectares, dont 885 uniquement sur Rennes Métropole ce qui correspondrait, sur la base des rythmes moyens de consommation observés, aux besoins à l'horizon 2050.

A *contrario*, cette absence de caractère prescriptif et contraignant du SCoT en matière de foncier économique ne conduit pas toujours, faute de coordination et d'arbitrages effectués à cette échelle, à un surdimensionnement global de l'offre foncière. Il peut aussi conduire à un sous-dimensionnement problématique, faute d'approfondissement suffisant de cette réflexion lors de l'élaboration, comme le SCoT du Vignoble Nantais a pu y être confronté.

---

**les acteurs publics en charge de la  
planification ont davantage de réticences  
à encadrer le foncier économique  
que celui à vocation d'accueil d'habitat**

---

**SCoT du Vignoble Nantais :  
une absence d'arbitrages et d'analyse  
approfondie de l'offre foncière,  
facteurs de blocage**

Dans le cadre de cette démarche, les objectifs assignés au SCoT en matière de foncier à finalité économique n'ont pas été soumis à une analyse approfondie de l'offre. Les objectifs du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) en la matière s'appuient en effet sur le diagnostic qui se contente de recenser à l'échelle de chaque communauté de communes les espaces existants et en projet. Les éléments figurant dans le rapport de présentation restent assez sommaires puisque, mis à part l'une des communautés de communes qui a élaboré son propre schéma de zones d'activités, le diagnostic n'analyse pas l'offre existante et en projet au regard de la consommation annuelle ni des besoins (on ne sait pas, par exemple, à quel stade de commercialisation en sont les zones recensées). Par ailleurs, la structure même du document qui recense l'offre à l'échelle de chaque EPCI traduit l'absence de vision à l'échelle du SCoT sur cette question, d'autant que le diagnostic donne à voir les souhaits exprimés par chacune des communautés de communes sans aucune mise en perspective ni réflexion à

une échelle supérieure. Cette absence de vision à l'échelle du SCoT dans le PADD se retrouve logiquement dans le document d'orientations générales (DOG), même si celui-ci énonce quelques principes d'implantation : « la création de tout nouveau parc d'activités doit s'inscrire dans une logique de renforcement des pôles principaux [...] », « conforter les parcs existants [...] », « utiliser les friches industrielles [...] », « les axes routiers actuellement soumis à un fort risque d'étalement urbain (RD 137 et RD 763) doivent faire l'objet de la plus grande vigilance[...] » , « afin d'éviter la création de continuités urbaines le long des axes majeurs[...] ». Au final, le DOG laisse explicitement le soin aux intercommunalités d'élaborer leur propre schéma de parcs d'activités. Les éléments cartographiques relatifs à l'organisation des espaces d'activités étant absents du DOG, c'est la carte du PADD qui fait donc référence. Mais désormais certaines zones inscrites en projet ne sont plus d'actualité et, inversement, des besoins criants ne peuvent trouver de réponse sur certains secteurs, notamment parce qu'un énoncé du DOG - que certains percevaient comme anodin - bloque aujourd'hui un certain nombre de projets : le DOG mentionne en effet que « la disponibilité foncière actuelle, inscrite dans les Plan d'occupation des sols (POS) et les PLU, permet de couvrir les besoins à l'horizon 2017 ». Or, il se trouve que les besoins ne sont pas uniformes à l'échelle du territoire du SCoT et que l'exercice d'anticipation n'ayant pas été conduit, certaines communes se sentent aujourd'hui bridées dans leur développement. Ce point constitue actuellement un facteur de blocage majeur qui pousse certains élus à demander une mise en révision du SCoT, à peine deux ans après son approbation.

---

### ***La définition d'éléments d'arbitrage pour l'affectation du foncier [...] nécessite un consensus fort ou, à défaut, une légitimité forte du SCoT***

#### **2.1.2. Des éléments d'arbitrage pour l'affectation du foncier**

La définition d'éléments d'arbitrage pour l'affectation du foncier procède d'une volonté de définir de manière globale et d'inscrire de manière prescriptive les enveloppes foncières que l'on souhaite dédier au foncier à finalité économique. Cette approche ressort en particulier dans

les territoires où :

- ▶ le jeu spontané des forces du marché foncier pourrait conduire, en l'absence de régulation, à l'éviction des activités économiques au profit notamment de l'habitat. Cette situation s'observe en particulier dans les secteurs où la pression démographique est forte et le foncier relativement rare ;
- ▶ le périmètre de SCoT s'inscrit sur un périmètre de gouvernance à l'échelle d'un seul EPCI et constitue de ce fait le prolongement naturel d'une stratégie de développement économique où les arbitrages en termes de spatialisation ont été réglés en amont et, de ce fait, peuvent être aisément déclinés dans le cadre de cet exercice.

#### **L'expression d'un projet politique**

S'il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une réflexion portant sur le projet urbain dans son ensemble, s'il ne s'agit pas non plus d'une réflexion stratégique portant sur le

contenu du projet de développement économique, cette démarche comporte, dans son intention, une visée stratégique. Elle participe d'une volonté de rééquilibrer un développement urbain spontané porté par la dynamique d'accueil résidentielle et qui a pu s'opérer en générant des déséquilibres que l'on souhaite pouvoir corriger : déséquilibre des bases de ressources publiques locales pesant sur les ménages et faiblesse des ressources assises sur la fiscalité des entreprises, dépendance du territoire vis-à-vis d'un ou plusieurs pôles économiques voisins qui captent les emplois ; faiblesses des opportunités d'emplois proposées sur le territoire.

Cette approche peut également s'apprécier au regard d'objectifs complémentaires affichés comme la réduction de la consommation foncière et la limitation de



l'étalement urbain dans un contexte de raréfaction des disponibilités foncières et/ou de volonté de limiter les déplacements et de réduire les émissions de gaz à effet de serre via le rapprochement des pôles résidentiels et d'emplois.

En conséquence, et en dépit de son caractère apparemment réducteur qui tend à rapporter la question économique à la définition d'un « contenant » (quels espaces économiques ?) plutôt qu'à celle de son contenu (quel développement économique ?), cette démarche est aussi l'expression d'un projet politique que l'on pourra juger d'autant plus volontariste qu'il visera à infléchir des tendances de développement spontanées. Sans préjuger de la capacité à mettre en œuvre les objectifs attendus dans le cadre de cette stratégie, cette manière d'approcher la question du développement économique repose sur une démarche qui implique en amont la définition de choix et d'arbitrages à caractère prescriptif formalisés dans le document d'orientation générale. Cette approche nécessite un consensus fort ou, à défaut, une légitimité forte du SCoT pour pouvoir l'imposer. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que ce type d'approche soit plutôt observé dans le cadre de démarches de SCoT conduites à l'échelle d'une seule intercommunalité, comme par exemple sur le SCoT de Plaine Commune en Ile-de-France ou sur celui du Pays de Lunel, en Languedoc-Roussillon.

### **Les méthodes d'analyses pour calibrer les enveloppes foncières**

La démarche visant à définir une enveloppe globale dédiée à l'accueil d'activités économiques pose la question de son calibrage en fonction des ambitions et objectifs d'accueil d'activités économiques sur le territoire, mais aussi en regard de l'anticipation du niveau et de la typologie de la demande anticipée sur l'horizon de mise en œuvre du SCoT.

Schématiquement, deux types d'approches sont observés pour estimer ces besoins et définir les objectifs visés :

#### ***Approche par prolongement de tendances ou la prime à l'économie résidentielle :***

Fréquemment identifiée, elle consiste à appréhender la demande future en prolongeant, peu ou prou, les tendances observées en matière de consommation foncière sur la période passée.

Cette méthode est généralement affinée et modulée en s'adossant à des scénarios d'évolution des variables démographiques locales, peu sujettes à l'aléa sur le moyen et long terme, et dont les valeurs anticipées sont utilisées pour approcher le niveau de la demande potentielle des activités destinées à répondre aux besoins des résidents (activités commerciales, mais aussi activités artisanales, de la construction, logistique de distribution, etc.). Lorsqu'un objectif politique de rééquilibrage entre les différentes composantes urbaines (rapport habitat / emploi) est affiché et définit un objectif volontariste en infléchissement des données issues du modèle d'anticipation, ce sont également les variables démographiques qui servent de point d'appui à la définition des valeurs cibles recherchées. Le plus souvent, ces valeurs cibles sont définies à partir d'un ratio, comme par exemple celui de la création d'un emploi nouveau sur le territoire pour tout actif résident nouveau anticipé (ce qui, de fait, correspond à un objectif volontariste pour les territoires soumis à une forte polarisation extérieure). La surface requise pour accueillir ces emplois s'obtient également par un ratio : celui du nombre d'emplois anticipés à l'hectare. Ce rapport s'évalue à partir des moyennes observées ou sur la base d'un objectif affiché renvoyant à une plus ou moins grande volonté de favoriser la densité. Compte tenu du fait qu'à cet objectif de densité ne sont pas associées le plus souvent des règles d'urbanisme contraignantes, sa mise en œuvre dépend de la définition des vocations des zones d'activités lorsque celle-ci est intégrée et définie dans le SCoT, ou renvoie directement aux stratégies opérationnelles d'accueil élaborées par les aménageurs.

Une telle définition de l'enveloppe foncière est typiquement celle mise en œuvre sur le SCoT du Pays de Lunel. Le périmètre du SCoT du Pays de Lunel est celui de la communauté de communes qui fédère les 13 com-

munes du canton de Lunel. Les élus ont fait le choix d'élaborer un Schéma de Cohérence Territoriale à cette échelle, notamment pour affirmer son autonomie de décision vis-à-vis des deux métropoles voisines.

Soumis à la double influence de Montpellier et, dans une moindre mesure, de Nîmes, ce territoire est confronté à une forte croissance démographique et de consommation d'espace qui s'est traduite par un développement économique soutenu, prenant appui sur 14 zones d'activités.

#### *Méthode de détermination des enveloppes foncières dévolues aux activités économiques sur le SCoT du Pays de Lunel*

Le diagnostic produit dans le cadre du SCoT dresse un bilan détaillé des zones d'activités existantes et, en projet, calcule la consommation moyenne de foncier (20ha/an), recense les projets de zones et les surfaces des zones d'urbanisation future à vocation d'activités inscrites dans les documents d'urbanisme. Il note également le manque de coordination entre les projets parfois très proches géographiquement, potentiellement concurrents, et peu articulés au développement global du territoire. Mais le diagnostic met surtout en avant la rareté du foncier. Ce constat est établi sur la base de trois scénarios de développement démographique : un scénario au fil de l'eau dans lequel la croissance démographique se poursuit sur un rythme élevé observé pendant la dernière décennie, un scénario d'alignement sur la croissance départementale où la croissance démographique est alors de moindre ampleur entre 2005 et 2015, et un scénario intermédiaire – celui qui est finalement retenu pour la simulation des besoins à l'horizon 2015 - pour lequel la croissance démographique s'établirait à 1,65% par an. L'apport supplémentaire de population de 8 000 habitants et de 3 000 logements qui en résulterait nécessite 400 hectares sur la base d'une consommation moyenne par habitant de 500 m<sup>2</sup> (moyenne observée sur la période récente), alors que le territoire ne dispose que de 285 ha recensés dans les documents d'urbanisme communaux pour l'habitat et l'activité. Le diagnostic conclut sur l'enjeu de la maîtrise de la consommation foncière et sur l'optimisation de la localisation en s'appuyant sur l'armature urbaine du territoire. Face à ces contraintes, le SCoT se donne l'objectif de baisser de 35 à 50% la consommation d'espace par rapport à la pé-

riode précédente ce qui revient à calibrer les enveloppes totales à urbaniser entre 215 et 280 hectares (habitat, zones économiques, équipements et voiries associés), ainsi ventilés : 115 à 135 ha pour l'habitat, 90 à 125 ha pour les zones économiques, 10 à 20 ha pour les équipements publics. Cette limite des surfaces urbanisables représente un maximum pour l'habitat, mais un minimum pour l'activité afin d'accompagner le développement démographique en respectant l'objectif d'« un emploi de plus pour un actif de plus ».

Si l'approche visant à définir des objectifs en matière de consommation de foncier et des critères de localisation n'implique pas nécessairement, en première intention, une réflexion sur les typologies d'activités à privilégier, des recommandations portant sur la densité des zones, par exemple, peuvent toutefois induire une forme de développement qui conduit à exclure certaines activités, et à en privilégier d'autres. Le SCoT du Pays de Lunel fournit également une illustration intéressante à cet égard.

#### *SCoT du Pays de Lunel : des objectifs de densité d'emplois induisant le fléchage vers certains types d'activités*

Le SCoT du Pays de Lunel définit un objectif de densité minimale de 35 emplois par hectare ; mesure définie dans un contexte de raréfaction du foncier disponible. Ce ratio correspond à la moyenne observée sur le territoire à ce jour et se présente comme un objectif moyen à atteindre. Mais ce choix est orienté par la volonté de cibler une catégorie identifiée d'activités, comme il est clairement explicité dans le PADD : « Il sera nécessaire, dans la logique de limitation de l'urbanisation, de se fixer un ratio d'emplois envisagés par rapport au nombre d'hectares aménagés. Cette orientation est en phase avec la politique de développement économique de la Communauté de Communes du Pays de Lunel qui souhaite, pour renforcer son tissu économique, privilégier l'accueil de Petites et Moyennes Entreprises (PME) de fabrication. » Ce ratio de 35 emplois/ha n'a pas été choisi au hasard. Il est issu de l'observation qui a permis de mettre à jour les ratios existants par type d'activité : 10 emplois/ha pour les entrepôts, 20 emplois/ha pour la logistique et 80 emplois/ha pour les PME de fabrication. En positionnant le ratio à 35 on s'autorise à développer encore un peu la logistique mais on signifie la volonté d'exclure

certaines formes d'implantation fortes consommatrices d'espace mais peu intenses en emplois.

Le SCoT du Vignoble Nantais fournit une autre illustration d'un mode de calcul des surfaces dévolues au développement économique construit sur la base de projections de données démographiques, avec pour particularité de faire de cette même variable démographique, au travers de la politique du logement, la variable d'ajustement sur laquelle il sera possible d'agir pour parvenir à l'objectif souhaité d'un emploi nouveau par nouvel actif habitant.

#### ***SCoT Vignoble Nantais : réduire l'accroissement démographique***

Face à la progression très rapide de la population qu'a connu le territoire (+2.8% par an entre 1999 et 2005), les élus ont collectivement manifesté le souhait d'infléchir à la baisse la croissance démographique, afin de « maîtriser l'étalement urbain, d'innover sans être sous « pression » dans la conception architecturale et urbaine de nouveaux quartiers [...], d'être cohérents par rapport aux objectifs de préservation de l'agriculture et des milieux naturels, et de maîtriser financièrement la programmation d'équipements et de services ». Mais cette limitation de l'accroissement démographique souhaitée par les élus renvoie également à l'objectif – affirmé par ailleurs – d'atteindre un équilibre d'un emploi pour un actif : en effet, dans un contexte où la population augmente beaucoup plus vite que l'emploi et où les marges de manœuvre pour influencer sur le niveau de croissance de l'emploi apparaissent relativement réduites, il a été considéré que l'atteinte de l'équilibre souhaité ne pouvait passer que par la maîtrise de la progression démographique. Cette volonté se traduit dans le PADD par l'objectif de limiter à 22 000 le nombre de nouveaux habitants accueillis d'ici 2015, et à 52 000 d'ici 2025 [soit environ 20 000 logements]. Afin de répartir cet objectif entre les communes, le PADD procède alors à une analyse de leur capacité d'accueil, établie en croisant les réserves foncières communales mobilisables avec une série de critères qualitatifs tels que l'accès aux lignes de transport collectif existantes ou en projet, le potentiel de densification, le dynamisme de l'économie agricole en contact direct avec l'espace urbanisé, le « poids économique », l'offre de commerces et de services de proximité... , l'objectif étant de préserver (ou plutôt d'affirmer) la structure urbaine du territoire.

L'objectif recherché de telles méthodes de détermination des besoins sur l'horizon temporel du SCoT à partir de modèles de projection linéaire est de limiter au maximum l'incertitude associée à la question du développement économique, développement économique dont les besoins en foncier sont approchés de manière approximative et par défaut, en l'arrimant à la réponse des besoins des populations nouvelles. Mais ce faisant, en considérant implicitement le dynamisme démographique comme principal moteur de développement économique local, cette approche tend à faire l'impasse sur une réflexion stratégique qui porterait également sur le champ de l'économie productive. Une tendance accentuée, dans la logique de planification de l'offre foncière qui préside à l'élaboration des SCoT, dans la mesure où l'économie productive dans toutes ses composantes, s'apparente à une variable empreinte de forts aléas, que l'on a tendance, de ce fait, à occulter faute d'éléments suffisamment solides pour pouvoir la traduire en termes de quantification de besoins en matière spatiale.

#### ***L'approche prospective des besoins en matière économique***

Une alternative à la définition des besoins par prolongement de tendances repose sur une réflexion de nature prospective où les valeurs que l'on cherche à appréhender à l'horizon de mise en œuvre du SCoT ne découlent pas d'une projection linéaire des valeurs recherchées à partir de données maîtrisées, mais de la définition de scénarios de développement urbain. Si elle est parfois mise en œuvre dans l'esprit, à la manière de la CA de Plaine Commune, force est de constater que cette approche n'est pas mobilisée dans les 10 SCoT étudiés pour définir des objectifs quantitatifs en matière de foncier économique.

#### ***Le SCoT de Plaine Commune : un détour par la prospective pour la définition des besoins en matière de foncier à finalité économique***

La démarche mise en œuvre pour définir les besoins en foncier économique à 15 ans sur le territoire de Plaine Commune, combine une approche par projection linéaire et une réflexion de nature

prospective. Elle est initialement fondée sur une démarche de prévision par projections linéaires à partir de variables démographiques prenant en compte le nombre de logements et son évolution, les phénomènes de décohabitation, la croissance de la taille des logements, les rythmes de construction prévus dans le PLH, et des variables économiques : évolution du taux d'activité, taux de création d'emplois, évolution de la part du tertiaire,... Le croisement de ces données a permis de construire un scénario au fil de l'eau, validant l'hypothèse d'un gain de 13 000 emplois à l'horizon 2020 et conduisant à une amélioration du taux d'emploi sur le territoire. A la suite de ces premières estimations, différents scénarios prospectifs « extrêmes » ont été construits correspondant à des évolutions tendanciennes lourdes du territoire ou, à l'inverse, à des ruptures : la ville métisse (privilegiant l'accueil de populations de toutes origines), la Cité scientifique et culturelle (valorisant les ressources de la créativité et les articulant au substrat économique), « Paris-nord international » (jouant la carte des équipements et des activités d'échelle internationale, en lien avec Paris), l'« eldorado des cadres » (privilegiant l'accueil de populations haut de gamme). Au final, c'est un scénario de croissance relativement rapide qui a été privilégié, capable d'assurer à terme les équilibres entre les différents secteurs et parties du territoire d'une part, et les différentes fonctions territoriales, d'autre part (économiques, habitat, équipements, espaces naturels). Les principes proposés pour structurer le développement sur cette base à 15 ans sont :

- une augmentation significative de la population.
- une intensification de la construction de logements et une éradication de l'habitat indigne.
- une stabilisation de la répartition entre logement social et logement non social.
- un nombre d'emplois qui devient égal ou supérieur aux actifs (avec un maintien des emplois secondaires et une augmentation des emplois tertiaires).

Au croisement de ces orientations et de ces contraintes, le projet se fixe les objectifs suivants pour 2020 : 350 000 à 380 000 habitants, 150 000 à 180 000 emplois, répartis sur le territoire, avec un maintien *a minima* des emplois secondaires et une augmentation des emplois tertiaires. Pour atteindre ces objectifs, il est question d'agir sur « le sol » : logements, activités, équipements / espaces de proximité et grands espaces libres (parcs,...) qui doivent trouver une place équivalente sur le territoire à partir de la règle suivante : 1 m<sup>2</sup> de terrain construit pour du logement / 1 m<sup>2</sup> réservé aux activités économiques / 1 m<sup>2</sup> réservé aux équipements de proximité / 1 m<sup>2</sup> réservé aux grands espaces (verts et sportifs).

### ***L'approche programmatique du foncier, une voie possible pour intégrer la gestion du temps et l'aléa sur le long terme***

Une manière de concilier l'exigence d'anticipation des besoins, de rationalité des choix d'aménagement tout en visant à mieux maîtriser les risques associés à l'incertitude de la demande sur le long terme consiste à définir des règles de phasage dans le temps inscrites dans le SCoT, en conditionnant l'ouverture et l'aménagement de nouveaux secteurs à la réalisation d'objectifs intermédiaires à la manière de ce qui a été réalisé dans le cadre de l'élaboration du SCoT du Choletais.

#### ***SCoT du Choletais : phasage de la programmation***

S'agissant des zones stratégiques, les éléments énoncés au PADD sont complétés d'une programmation des zones en 2 phases :

La phase 1 donne la priorité au remplissage des zones existantes et donne des préconisations pour l'aménagement de deux zones (celle de La Touche et celle du Cormier), en précisant pour chacune d'elles les surfaces indicatives à aménager durant cette phase, ainsi que les vocations privilégiées ou, au contraire, déconseillées. Le démarrage de la phase 2 est soumis à condition : un bilan de la consommation des surfaces des zones d'activités complété d'une évaluation des évolutions des zones et des besoins économiques du territoire constitue un préalable à l'engagement de cette deuxième phase. Cinq zones sont ensuite identifiées, avec des indications portant sur les surfaces à réserver, les vocations à privilégier et les conditions d'aménagement : par exemple, la constitution d'une partie de la surface en réserve foncière, ou encore le lien avec des infrastructures routières existantes ou prévues (déviation).

Cette démarche est toutefois rarement mise en œuvre car :

- ▶ d'une part, elle implique l'existence d'arbitrages clairs sur la définition d'objectifs chiffrés, localisés et hiérarchisés en termes de priorités en matière économique que peu de SCoT sont en capacité de pouvoir établir faute de consensus et de capacité à

établir de tels arbitrages, notamment dans le cadre de démarches de SCoT réalisées à une échelle supra-communautaire ;

- ▶ d'autre part, elle n'est pas exempte de risques inhérents à la non réalisation d'objectifs conditionnant la poursuite du programme.

Si ce dernier point peut être de nature à interroger les responsables de SCoT quant à l'opportunité de définir, dans le cadre de ce document, des orientations prescriptives en matière de programmation, cette logique peut être mise en œuvre sous la forme de recommandations et d'engagements des parties prenantes à la manière de ce qui a été entrepris sur le territoire de Rennes Métropole. Sur ce territoire, et à la suite du SCoT qui ne contenait pas d'orientations programmatiques, l'agence d'urbanisme a élaboré un schéma stratégique de développement économique qui classe les zones à réaliser dans le temps, par ordre de priorité. Cette approche permet de gérer la surabondance des zones définies dans le SCoT et de concilier l'exigence de rationalité avec la volonté explicite des élus de garder le maximum de souplesse dans un contexte de faible visibilité.

Il est à noter que ce constat d'un besoin d'une approche phasée dans le temps fait écho aux débats du Grenelle de l'environnement soulignant la nécessité de renforcer le caractère programmatique des documents d'urbanisme.

## 2.2. Approche qualitative et intégrée du développement économique dans le projet de territoire

La deuxième grande catégorie d'approche du développement économique dans les SCoT est qualitative et porte sur différents aspects que l'on peut décliner ainsi :

- ▶ un premier niveau vise la cohérence des aménage-

ments et l'intégration paysagère du développement économique dans l'armature et le projet urbain.

- ▶ un deuxième niveau intègre la définition d'une offre économique hiérarchisée et/ou caractérise la nature des activités visées en fonction de ressources territoriales spécifiques.
- ▶ un troisième niveau situe la réflexion économique dans le cadre d'une approche intégrée dans laquelle l'ensemble des champs de réflexion du SCoT est en capacité de contribuer au projet de développement économique.

### 2.2.1. Cohérence des aménagements et intégration paysagère dans l'armature et le projet urbain

Certaines démarches de SCoT mettent en avant le souci de mieux intégrer les activités économiques dans les logiques de développement urbain en mettant l'accent sur l'insertion urbanistique et paysagère, sur la limitation des nuisances, ou encore sur la capacité à renforcer l'armature urbaine.

Elles s'appuient sur la définition d'un certain nombre de critères qualitatifs de développement. Il peut s'agir par exemple de fixer des conditions au déploiement des activités économiques sur les territoires afin d'éviter une extension en « tâches d'huile », ou de limiter les aménagements de zones en continuité de celles déjà urbanisées comme c'est le cas par exemple dans le cadre du SCoT d'Alsace du Nord. Pour les concepteurs de ce projet, les agglomérations et les villes-relais ont vocation à tirer le développement économique du territoire et doivent donc concentrer les espaces pour répondre aux besoins spatiaux des entreprises. Dans ce cadre, le SCoT énonce que les espaces de développement devront s'établir en continuité des espaces urbanisés pour favoriser la compacité des développements, faciliter l'accès et la desserte aux transports en commun, réduire les impacts environnementaux.

Cette démarche peut être conçue en complément mais aussi par substitution à une approche quantifiée des besoins en foncier économique. Le SCoT d'Alsace du Nord justifie d'ailleurs l'absence d'approche visant à quantifier les besoins en foncier économique parce que le projet se positionne dans la continuité des développements récents, intégrant y compris les infléchissements vers une « tertiarisation » du tissu économique impliquant, en particulier, moins de besoins en termes d'emprise foncière par emploi. Le SCoT propose donc de poursuivre les tendances récentes et sa valeur ajoutée consiste à corriger les quelques dysfonctionnements diagnostiqués à la marge : concurrence entre collectivités sur les zones d'activités, consommation excessive d'espace, déconnexion de certains projets de l'armature urbaine.

***Des outils mobilisés, essentiellement pour limiter la consommation foncière via la reconversion des friches***

La recherche d'un aménagement qualitatif et intégré peut conduire au déploiement d'outils de mise en œuvre prescriptifs intégrés dans le document d'orientation générale, comme cela a été mis en œuvre dans le cadre du SCoT du Choletais pour la reconquête de friches économiques, même si cette approche laisse en suspens les conditions et outils de leur mise en œuvre – hors champ de compétence du SCoT – notamment eu égard aux conditions financières associées à la réalisation de ces objectifs.

***SCoT du Choletais : des outils recommandés pour un développement urbain plus compact***

Dans le cadre de cette démarche, le diagnostic fait le point sur la consommation d'espace par l'habitat d'une part et par les activités économiques d'autre part. Sur le volet économique, le PADD affiche alors l'objectif de maîtriser le développement urbain et d'encourager à cet effet le renouvellement urbain. Le DOG reprend ces objectifs en donnant la priorité « à la reconquête de friches urbaines, industrielles et commerciales et des dents creuses dans la politique foncière et dans les PLU », plutôt à vocation économique hors centre-bourg et à vocation d'habitat en centre-bourg. Il recommande la mise en

œuvre d'outils tels que ZAC, ZAD, zones 1AU et 2AU des PLU, pour l'habitat et l'économie, et recommande la réalisation d'un observatoire foncier.

***Peu de prescriptions pour une montée en gamme qualitative des espaces d'accueil d'activités***

Au-delà de réflexions existantes dans quelques démarches de SCoT portant sur la cohérence et l'intégration qualitative des espaces dédiés à l'économie dans l'armature urbaine, il est à noter que très peu de démarches font explicitement la promotion d'un modèle de zones d'activité économique à haute qualité environnementale et urbanistique dotée de services attractifs, encore moins sous la forme de prescriptions inscrites dans le cadre du DOG. Le constat général est plutôt celui d'une concurrence forte des collectivités qui s'établit par les prix, avec une pratique qui les conduit plutôt à vouloir proposer les terrains les moins chers pour se démarquer de l'offre foncière voisine. Le SCoT ne semble pas, dans la très grande majorité des cas, être mobilisé pour infléchir cette logique. Les collectivités tiennent pourtant là des leviers bien identifiés sur lesquels elles ont la pleine maîtrise pour peser notamment par ce biais sur la nature des activités en situation de s'implanter sur le territoire. Cette démarche qualitative suppose toutefois que l'on identifie précisément les catégories d'entreprises sur lesquelles le territoire est en capacité de pouvoir se mobiliser et de mettre en place une offre d'accueil adéquate.

**2.2.2. La définition d'une offre économique hiérarchisée et/ou caractérisée en fonction de ressources territoriales spécifiques**

Les arguments en faveur d'une hiérarchisation voire d'une qualification des secteurs d'activités économiques sont connus : il s'agit notamment de renforcer la lisibilité de l'offre vis-à-vis des candidats à l'implantation, de mettre en cohérence et d'optimiser les investissements publics en fonction des besoins et des types d'activités recherchés, de rechercher des synergies ou des complémentarités d'activités, d'assurer la desserte en transports collectifs.

D'une manière générale et largement partagée, de fortes réserves sont exprimées par les concepteurs de SCoT à l'idée que ce dernier puisse intégrer des éléments précis portant sur l'orientation et la spécification des secteurs dédiés à l'activité économique. Les raisons avancées renvoient :

- ▶ à la nature du document, prescriptif et jugé trop rigide par nature, qui s'accommoderait mal d'une approche économique nécessitant de réajuster les projets en fonction des bifurcations éventuelles et des opportunités qui pourraient se présenter. Y compris en présence d'un projet économique affirmé, le caractère d'« irréversibilité » des énoncés formulés dans le cadre du DOG le rendrait globalement inadapté pour porter cette réflexion stratégique ;
- ▶ au fait que le SCoT n'assure pas, et n'a pas les moyens d'imposer, la mise en œuvre opérationnelle des projets. Dans le cadre d'orientations fortes impliquant la mise en place de services collectifs, se pose par exemple la question des conditions de leur faisabilité et de leur financement, ce sur quoi le SCoT n'a pas compétence et vocation à se prononcer.

En vertu de ce raisonnement, la déclinaison d'orientations stratégiques spécifiant les activités envisagées secteur par secteur, lorsqu'elles existent, sont laissées le plus souvent à l'appréciation des EPCI en charge du développement économique. Un certain nombre d'éléments allant dans le sens d'une plus grande définition des options d'accueil d'activités sont toutefois avancées dans quelques rares démarches. Elles ont été développées sur des territoires où :

- ▶ la question du développement économique est très prégnante et culturellement bien investie par les acteurs locaux ;
- ▶ le SCoT est porté à une échelle de gouvernance qui assure la cohérence des options stratégiques et les nécessaires besoins de coordination et d'arbitrages

politiques et inter-services : aménagement d'un côté, et développement économique de l'autre.

#### ***Hierarchisation et priorisation des zones d'activités***

Un premier niveau vise à inscrire, dans le cadre du SCoT, une hiérarchisation et priorisation des secteurs dédiés à l'accueil d'activités comme a pu le faire le SCoT du Choletais en définissant un nombre limité de zones stratégiques à vocation d'accueil régional voire national, d'un côté, et des zones d'intérêt secondaire, de l'autre, en y précisant à chaque fois les types d'activités recommandés pour chacune d'entre elles.

#### ***SCoT du Choletais : une volonté de hiérarchiser et prioriser les développements de zones d'activités***

Le SCoT du Choletais, porté par la communauté d'agglomération, prévoit dans son PADD la réalisation de « six zones d'activités stratégiques d'intérêt régional, voire national », identifiées nominativement dont la détermination s'est appuyée, lors des travaux d'élaboration du SCoT, sur un tableau de critères identifiant les atouts et contraintes de chacun des secteurs envisagés en termes de topographie, d'archéologie, de foncier et de potentiel agricole. Le DOG reprend l'objectif de développement de zones stratégiques, en le complétant d'une autre typologie de zones : « les zones d'activités existantes et secondaires d'industries légères ou artisanales ». Par exemple, la zone d'activités de la Touche « a pour vocation d'accueillir l'industrie agroalimentaire en priorité ».

Celle du Cormier doit favoriser « la diversité du tissu des entreprises », « est prioritaire pour le développement de la logistique », tandis que « l'installation d'entreprises industrielles agroalimentaires y est déconseillée ». S'agissant des zones d'activités existantes et secondaires d'industries légères ou artisanales, le DOG apporte des indications sur leur vocation : « accueillir les TPE, PME et PMI, l'artisanat de production ou des services connexes à l'industrie » ; leur superficie : « il s'agit de zones d'activités locales de taille généralement inférieure à 50 ha » ; leur intégration urbaine : « compatibles avec une cohabitation urbaine ».

Il est toutefois à noter que la volonté initiale des techni-

ciens, sur ce territoire, était d'aller plus loin que la seule hiérarchisation des zones. Ils visaient la définition de spécialisations, avec des propositions techniques plus ambitieuses : c'est le cas, par exemple, pour la localisation des activités logistiques ou de l'agroalimentaire. Les ambitions initiales se sont heurtées à l'objection communément avancée au regard de l'exercice de SCoT : les élus n'y ont pas donné suite afin de garder toute marge de manœuvre et latitude de négociation face aux entreprises souhaitant s'implanter sur le territoire. Au final, le SCoT contient des recommandations à ce sujet mais n'impose rien de prescriptif.

***L'identification et la valorisation de ressources spécifiques dans le cadre des stratégies économiques portées par les SCoT***

Tout en tenant compte de la nécessaire réversibilité et adaptation des stratégies de développement économique à un contexte mouvant et des risques associés dans ce cadre, à l'inscription dans la longue durée d'options stratégiques affirmées dans le SCoT, celui-ci a toutefois vocation, en vertu de l'existence de ressources spécifiques locales, à faire valoir, d'une part, son rôle d'arbitrage global sur l'affectation des sols et, d'autre part, la définition des orientations fortes sur des secteurs qui impliquent la mise en œuvre d'une stratégie d'aménagement et/ou d'équipements soutenue sur le long terme pour les valoriser. Ces ressources locales spécifiques peuvent être de toute nature, matérielle et immatérielle. Elles se révèlent au travers de la compréhension des pratiques et des stratégies portées par les entreprises et les acteurs économiques qui puisent sur le territoire un certain nombre de facteurs qu'ils combinent dans le cadre de leur activité de production.

Le rôle de l'acteur public, dans ce cadre, est :

- ▶ de révéler ces ressources territoriales spécifiques qui peuvent être appréhendées par une connaissance fine des stratégies portées par les acteurs économiques et l'ensemble des partenaires économiques locaux. Cela suppose en particulier la

mise en place d'un système de veille et d'animation permanent et la mobilisation du tissu entrepreneurial, que ce soit dans le cadre de l'élaboration du SCoT mais aussi et surtout en dehors, dans le cadre des activités permanentes d'animation et de veille conduites par les services de développement économique compétents. Les éléments d'informations stratégiques recueillis peuvent ensuite être retraduits pour les besoins de la réflexion, dans le cadre de l'élaboration du SCoT.

- ▶ d'accompagner et stimuler les dynamiques portées par les acteurs économiques par des stratégies d'accompagnement qui peuvent notamment se décliner sur le plan spatial au travers d'options d'aménagement et d'équipement que le SCoT est en capacité de porter sur le long terme.

C'est, par exemple, la démarche qui a présidé à l'inscription dans le SCoT du Choletais d'une réflexion spécifique portant sur le développement de la logistique et du fret. Cette réflexion résulte notamment de l'analyse des pratiques des transporteurs routiers et de la nécessité d'une halte sur le territoire pour permettre le respect des temps de conduite et de pause. Visant à tirer partie de cela, le SCoT décline alors une stratégie d'aménagement qui assure, par son inscription dans les documents d'urbanisme, la continuité de la stratégie d'aménagement sur la longue période.

***SCoT du Choletais : un axe stratégique affirmé pour développer le fret et la logistique***

Le diagnostic évoque l'activité logistique au travers, d'une part, de l'analyse de la desserte ferroviaire jugée « peu efficace du point de vue fret, ce qui est un fort handicap pour l'activité logistique », avec peu de perspectives d'amélioration, et d'autre part, l'activité transport identifiée comme une filière en fort développement. Le PADD affiche l'objectif de « faire du Choletais une plate-forme logistique et fret de l'ouest » et en expose les justifications : positionnement favorable entre l'A87 et la 2x2 voies de la RN249, essor important des entreprises locales de transport-logistique, augmenta-



tion du nombre de sociétés dans ce domaine, variété des services offerts, croissance du secteur. Le DOG reprend cet objectif. Il identifie deux zones prioritaires pour le développement de la logistique : celle du Cormier, déjà évoquée au titre des zones stratégiques, et celle de St Christophe du Bois. Il propose également deux sites à la réflexion pour la création d'une plateforme bimodale de logistique-fret : la zone du Parc à St Christophe du Bois et la gare de Trémentines. La carte n°1 du DOG « accompagner l'emploi » localise les deux zones prioritaires pour le développement de la logistique, les deux sites proposés pour développer une plateforme de fret-logistique.

***[[l'approche intégrée  
du développement économique]  
tend à intégrer la réflexion économique  
dans une perspective d'attractivité  
globale du territoire***

Le potentiel économique des ressources géothermiques sert de support à la localisation de sites d'activités spécifiques, telles les zones historiques de Kutzenhausen et de Soultz-sous-Forêts dédiées aux activités utilisant la géothermie ou liées au secteur des énergies nouvelles. L'existence de sources géothermiques justifient l'implantation de ces zones hors critère de continuité urbaine, pour tirer parti de cette ressource au plus près de son origine. L'utilisation de la géothermie justifie également la possibilité de créer à Hatten une nouvelle zone d'activités départementale dédiée à cet usage, en lien avec la plateforme départementale de Lauterbourg (en sus des 30 hectares dévolus au pôle d'équilibre Hatten/Betschdorf.)

Le territoire de l'Alsace du Nord fournit une autre illustration de démarche pour laquelle on a cherché à identifier ou révéler les ressources spécifiques du territoire pour en tirer les enseignements dans le cadre de la stratégie, que le SCoT relaie et décline dans ses différentes phases, y compris dans le DOG.

***Le SCoT d'Alsace du Nord :  
l'identification des ressources  
spécifiques au service du projet de  
territoire***

Le SCoT identifie ainsi les technologies de l'information et de la communication, la spécificité industrielle, la plateforme UGV, (Usinage à Grande Vitesse) les énergies renouvelables (géothermie, biomasse agricole et forestière) et le tourisme. L'existence ancienne d'un pôle de nouvelles technologies d'information et de communication est identifiée comme un vecteur de développement à renforcer. Le développement d'infrastructures de communication numériques en cours, porté par les différentes collectivités locales, doit être poursuivi, amplifié voire systématisé dans les nouvelles zones d'activités. Le diagnostic du SCoT, dans sa partie sur les activités économiques, souligne l'importance des énergies renouvelables dans les spécificités économiques du territoire qui dispose d'un important potentiel de ressources énergétiques locales (géothermie, bois-énergie et biomasse agricole).

### **2.3. Intégration du développement économique dans une logique d'attractivité globale du territoire**

Une dernière approche, nettement plus ambitieuse, tend à intégrer la réflexion économique dans une perspective d'attractivité globale du territoire à laquelle tout ou partie des autres composantes du projet de développement local est en situation de pouvoir contribuer.

Cette approche énoncée, ou pour partie ébauchée dans quelques rares démarches d'élaboration de SCoT, est étayée par une analyse communément acceptée mais beaucoup plus rarement intégrée dans la pratique, selon laquelle les stratégies d'implantation et de développement des entreprises dépendent d'un ensemble de facteurs divers parmi lesquels les éléments caractérisant l'environnement de l'entreprise au sens large prennent une importance grandissante par rapport aux facteurs génériques renvoyant aux conditions d'accueil économiques stricto sensu portant sur le foncier ou les

question d'accessibilité. Ce sentiment est corroboré par les quelques rares enquêtes réalisées dans le cadre des SCoT (SCoT de Bourg-Bresse-Reveremont, de Rennes...) auprès du tissu entrepreneurial local qui tendent à montrer - parfois à la surprise de leur commanditaire - que les entrepreneurs sont très sensibles à l'offre territoriale en termes d'équipements, d'offre de loisirs, de qualité d'environnement, davantage encore que vis-à-vis de critères économiques pour lesquels les entreprises seraient en situation de trouver des réponses un peu partout sur le territoire.

Force est de constater que cette approche est étrangère à la plupart des SCoT en dehors d'une réflexion linéaire et univoque des incidences d'un accroissement de la population sur la demande en matière de services et d'activités relevant de la réponse à ces nouvelles populations (dont il a été fait état plus haut).

À titre d'illustration, on constate par exemple que la question de l'habitat est certes largement abordée dans les SCoT, mais quasiment jamais analysée sous l'angle de sa contribution aux problématiques de recrutement des entreprises locales. La question de l'habitat est investie de manière quasi-exclusivement en référence aux questions de cohésion sociale, sous l'angle d'un rattrapage de déséquilibres, notamment par des dispositions visant à développer l'offre en matière de logement social. Cette approche vise à corriger des effets associés à des tendances passées mais ne se saisit pas de la question de l'habitat comme un levier économique potentiel pour un développement futur. Dans la plupart des cas, la seule connexion établie est celle qui porte sur le lien entre lieu de résidence des populations, d'un côté, et de localisation des activités de l'autre, dans un réflexe volontariste de rapprochement des lieux de travail et de vie. Mais cette démarche s'alimente rarement d'une approche visant, par exemple, à une meilleure connaissance des caractéristiques réelles de la main d'œuvre du bassin d'emploi concerné par le projet (en termes de qualification, de disponibilité, etc.).

Cette réflexion est celle qui, peu ou prou, a été pour partie et de manière contrainte conduite dans le cadre de l'élaboration du SCoT de Bourg-Bresse-Reveremont. Ce

territoire fortement structuré sur le plan économique par un tissu de PMI confrontées à de très fortes difficultés de recrutement, construit sa politique d'attractivité et d'habitat en regard de cette problématique qui a été identifiée comme un frein majeur au « développement de la filière Mécanique Métallurgie et Carrosserie Industrielle, tant pour les entreprises existantes que pour d'éventuelles implantations dans un contexte, de surcroît, marqué par le vieillissement de la population qui va conduire à une diminution du nombre d'actifs ». Cette tension sur la main d'œuvre conduit à retenir un scénario de développement démographique ambitieux (+25 000 habitants par rapport aux prévisions de +14 000 de l'INSEE en tendancier).

Mais cette démarche est rarement observée, et dans tous les cas, jamais systématisée car :

- ▶ d'une part, elle positionne d'emblée la question économique comme une des clés d'entrée principales de la réflexion susceptible de venir réinterroger les autres dimensions du projet de territoire. Cette posture ne peut trouver spontanément sa légitimité que dans les territoires où la culture et la prégnance des problématiques économiques innervent l'ensemble du projet de développement local ;
- ▶ d'autre part, elle s'inscrit explicitement dans une lecture systémique et intégrée du projet qui implique une démarche décloisonnée, une capacité à gérer la complexité sur des dimensions diverses impliquant un croisement des cultures professionnelles des compétences en charge des politiques publiques ;
- ▶ enfin, elle implique pour les maîtres d'œuvre du projet de SCoT de partir de l'analyse économique pour la traduire ensuite en termes urbanistiques, ce qui constitue une posture minoritaire et atypique pour la plupart des concepteurs de SCoT qui, pour la plupart, sont issus d'une formation initiale en urbanisme et ont une pratique professionnelle en aménagement opérationnel.

# 3.

## VERS UNE APPROCHE STRATÉGIQUE ET PLUS INTÉGRÉE DE LA DIMENSION ÉCONOMIQUE DANS LES SCOT

Cette dernière partie s'attache à synthétiser les principaux éléments d'analyse tirés des précédentes parties afin d'ébaucher, sur cette base, des pistes ou méthodes susceptibles d'infléchir les pratiques dans le sens d'une meilleure intégration de la stratégie de développement économique dans les SCoT.

### **3.1. Les constats d'une approche du développement économique essentiellement fondée sur des stratégies quantitatives, de planification de l'offre et de limitation des risques**

L'analyse des SCoT dresse le constat d'un modèle actuel d'intégration du développement économique dans la planification reposant sur les principaux éléments suivants :

#### **3.1.1. Un cadre juridique ouvert mais un pilotage de la réflexion fortement déterminé par l'aval**

Le cadre réglementaire des SCoT laisse place à une diversité d'approches dans la mesure où il insiste uniquement sur la nécessité de « prévisions économiques

» et de définition d' « objectifs de développement économique » dans les politiques publiques. A défaut d'un cadre réglementaire aux contours clairs et précis, la place accordée au développement économique est ainsi fonction du contexte local, de la prégnance et de la typologie des problématiques économiques, ainsi que de la volonté des collectivités parties prenantes à mettre en commun une part de la réflexion stratégique dans ce domaine de l'action publique.

Dans ce contexte, la tendance dominante consiste toutefois à s'en tenir à une lecture juridique de la portée du SCoT en matière économique qui renvoie le plus souvent à sa composante strictement spatiale, telle qu'elle peut être retranscrite dans les documents locaux de planification sectorielle (PLH, PDU, PLU, carte communale). On est donc, de fait, en présence d'un mode de régulation du SCoT en matière économique par l'aval qui fait la part belle et cantonne la réflexion aux instruments de planification urbaine et territoriale que les élus locaux maîtrisent le mieux : les plans locaux d'urbanisme.

#### **3.1.2. Une culture du zoning persistante qui cantonne la réflexion économique aux seules zones d'activités**

A de rares exceptions, le traitement du développement économique dans le cadre des SCoT n'entre pas dans une logique de projet urbain intégré. La logique qui préside à la localisation des activités économiques et com-

merciales en périphérie des zones urbanisées reste une tendance très majoritaire que les SCoT ne contribuent pas à infléchir, voire renforcent et entérinent. En concentrant la quasi-totalité des réflexions et des prescriptions énoncées dans le cadre des SCoT sur les seules zones d'activités, les planificateurs ne se donnent pas, de fait, les moyens d'avoir prise sur ce qui fait l'essentiel de l'activité économique, à savoir les activités localisées dans le tissu urbain pour lesquelles les outils sont plus limités voire quasiment absents quand on n'est pas purement et simplement dans le registre de l'incantatoire. A cet égard, le SCoT ne constitue pas, par rapport aux anciens SDAU, une évolution forte en matière de traitement de la question économique.

Ce modèle trouve sa logique, d'abord, dans des fondements économiques : logique de facilité d'accès aux réseaux de transport et de communication, de limitation des nuisances, de dissociation de fonction jugées incompatibles, préférence supposée des entreprises pour le moindre coût d'un foncier éloigné des centralités,... Des fondements confortés par la logique fonctionnaliste des praticiens de la planification urbaine et des logiques de production de la ville : la filière de production du logement ayant un rythme de sortie plus rapide que celle de la filière économique, la puissance publique a naturellement tendance à séparer les opérations pour éviter les désynchronisations dans la programmation des équipements publics et à cantonner ainsi les risques.

### **3.1.3. Une logique de planification quantitative qui s'attache à gérer la rareté en modulant l'offre**

La logique d'une approche quantitative et de planification de l'offre héritée de la période de la planification industrielle persiste dans les pratiques. Cela peut fonctionner pour le logement et le commerce, activités pour lesquelles la demande est forte et où en conséquence,

il est possible de cantonner la réflexion à la définition d'une offre foncière en se contentant de calibrer la limite supérieure à celle-ci. Dans ce domaine, on connaît le processus : le logement crée de l'emploi dans les activités commerciales et de services, des besoins en crèches et en hôpitaux... Il s'agit là de croissance quantitative que l'on sait programmer. On constate, en revanche, une tendance naturelle à évacuer des réflexions le champ des activités productives car le mécanisme est plus complexe et nécessite d'appréhender une demande qui est moins lisible, plus aléatoire et incertaine et qui suppose que l'on porte l'attention sur les déterminants

---

### ***La logique [de] localisation des activités économiques et commerciales en périphérie des zones urbanisées reste une tendance très majoritaire***

de la demande. Cette logique peut être préjudiciable, notamment en ce qui concerne l'activité industrielle qui s'insère plus difficilement dans le tissu urbain que les activités tertiaires.

Les pratiques semblent toutefois évoluer avec un mouvement tendanciel vers une montée en gamme qualitative, la qualité des espaces devenant une préoccupation des collectivités, notamment au travers des questions environnementales. Il s'agit là de l'amorce d'une démarche vers une prise en compte de la qualité globale qui pourrait amener les collectivités à davantage porter attention aux besoins et souhaits des entreprises, en fonction de typologies d'activités recherchées.

### **3.1.4. La définition d'une politique économique en creux et de limitation des risques**

On relève globalement dans les SCoT une approche plutôt timide de la question économique. Par-delà les motifs communément avancés quant à la nature prescriptive du document qui ne serait pas adaptée à cet exercice, plusieurs facteurs peuvent être invoqués pour expliquer cette situation, parmi lesquels :

- ▶ les faibles capacités de mobilisation en matière d'ingénierie économique au sein des collectivités terri-

toriales qui restent marquées par une culture de la programmation urbanistique, en particulier dans les services en charge de l'élaboration des SCoT;

- ▶ une tendance générale à ne pas mesurer les incidences spatiales des activités économiques, la réflexion spatiale se limitant le plus souvent à la question de la localisation et du dimensionnement des zones d'activités. De manière générale, les effets de levier tirés de la proximité géographique ne sont pas exploités, même s'il peut exister, ça et là, des activités locales qui cherchent à se rapprocher sur le plan spatial pour des raisons d'image ou pour favoriser des synergies. Mais les grappes d'entreprises, les clusters et autres clubs d'entreprises ne semblent pas non plus mis en exergue dans les SCoT étudiés.

- ▶ ensuite, une approche de la question économique a minima dans le cadre des SCoT qui sont le plus souvent construits par mise en cohérence globale et lissage des dysfonctionnements à la marge, voire par simple recollement des projets portés par les communes ou intercommunalités parties prenantes de la démarche. En particulier, les SCoT élaborés à une échelle supra-communautaire apparaissent souvent assez « transparents » du point de vue de la plus-value qu'ils apportent en regard des projets économiques portés par les collectivités qui les composent. Cette situation tient généralement au manque de légitimité du SCoT à poser des choix et arbitrages sur un sujet aussi sensible que celui ayant trait, in fine, aux ressources de financement des collectivités parties prenantes.

- ▶ enfin et surtout, les décideurs politiques tendent à considérer que toute spécialisation économique est dangereuse. En l'absence de stratégie d'accueil ciblée, notamment en matière industrielle, et afin de limiter les risques, les collectivités ont plutôt une

approche généraliste que l'on retrouve dans la plupart des démarches de SCoT. Dans ces conditions, aucune politique claire n'émerge véritablement la plupart du temps et l'offre foncière produite est destinée essentiellement, sauf rares cas (notamment les Opérations d'Intérêt National) à l'accueil d'activités généralistes dites de « post-production » (logistique, maintenance, tertiaire,...) en ayant tendance à évacuer les filières productives de la décision territoriale. Ce refus de la spécialisation, vue comme un facteur de risque, peut paradoxalement être générateur de difficultés pour les filières industrielles existantes qui éprouveront des difficultés à trouver des solutions d'implantation sur les territoires d'accueil.

- ▶ On trouve des exceptions très minoritaires à cette pratique, notamment sur les territoires industriels en crise où la volonté existe de maintenir une activité productive ou encore, dans le cadre de quelques opérations d'intérêt national. Mais il s'agit là d'une gestion par exception qui n'est plus la pratique usuelle des élus qui, de surcroît, sont soumis à la pression constante des opérateurs immobiliers et des commerçants, et beaucoup moins à celle des industriels.

---

***Les tendances toujours à l'œuvre  
dans les SCoT [...] sont, au contraire,  
à l'opposé du modèle urbain prôné par  
les tenants d'un urbanisme durable***

### **3.1.5. Un modèle d'urbanisme extensif, monofonctionnel et peu tourné vers le développement durable**

Les logiques de production et de prescriptions énoncés dans le cadre des SCoT aboutissent à un constat en décalage avec la montée en puissance des considérations énergétiques et environnementales, qui ont déjà impacté de nombreuses politiques publiques et particulièrement l'urbanisme. En témoigne le succès des écoquartiers : une tendance qui pour l'heure ne semble pas avoir eu de prise sur les quartiers à vocation économique, qui restent des objets urbains à part. En effet, les initiatives récentes en faveur d'une démarche de labellisation des

quartiers d'affaires demeurent encore émergentes et ne représentent qu'un nombre restreint de sites (quartiers de la Défense, de La Part-Dieu ou d'Euralille). La démarche PALME qui vise à promouvoir les territoires d'activités engagés dans une démarche de développement durable ne comporte pas de labellisation mais propose une approche qualitative des « territoires d'activité ». Les tendances toujours à l'œuvre dans les SCoT en matière d'urbanisme économique sont, au contraire, à l'opposé du modèle urbain prôné par les tenants d'un urbanisme durable dit « des courtes distances » organisé autour d'un maillage polycentrique équilibré. Or, l'enjeu est de taille : au niveau national les surfaces d'activités économiques représentent près d'un tiers des surfaces urbanisées et leur croissance s'accélère depuis le milieu des années 2000<sup>1</sup>. De plus, leur forme urbaine peu dense, leur localisation généralisée en périphérie voire en grande périphérie et leur déconnexion des réseaux de transports en commun est hautement génératrice de flux et donc d'émissions de CO<sup>2</sup> en plus d'être fortement consommatrices de foncier agricole et naturel.

## 3.2. Facteurs et pistes d'évolution

Au regard de ces différents éléments d'analyse, des facteurs d'évolution susceptibles de faire évoluer les pratiques d'élaboration des SCoT peuvent être mis en avant.

### 3.2.1. Une pression extérieure : un contexte législatif nouveau

L'un des éléments susceptibles de faire bouger les lignes est, en premier lieu, de nature législative. L'adoption de loi ENE, dite loi Grenelle II (Loi n°2010-788 du 12/07/2010 portant Engagement National pour l'Environnement), constitue un facteur de changement potentiellement important même si, sur le volet purement

1. MAAP, Terruti-Lucas.

économique des SCoT, elle n'apporte pas directement de précision supplémentaire. Cette loi fixe des objectifs environnementaux et énergétiques inédits à la planification territoriale en établissant comme fondamentaux, la lutte contre l'étalement urbain et la diminution de gaz à effet de serre ainsi que la préservation de la biodiversité à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques. Ces nouvelles orientations établissent la responsabilité des documents d'urbanisme dans la lutte contre le changement climatique. La nouvelle rédaction de leurs principes fondateurs confie un rôle important aux SCoT et induit une nouvelle approche de la planification.

Le nouveau contexte législatif fait du schéma de cohérence territoriale, le document de référence pour territorialiser les objectifs du Grenelle à l'échelle des bassins de vie. Le SCoT, ensemble de politiques publiques sectorielles, est vu par le législateur comme l'outil capable de mettre la mobilité et le développement urbain au cœur d'une stratégie visant, entre autres, à répondre aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20% d'ici 2020. La loi nouvelle prévoit la généralisation progressive des SCoT à l'ensemble du territoire, y compris dans les territoires ruraux, mais aussi d'élargir leur contenu et de renforcer leurs capacités prescriptives. A ce titre, ils devront notamment proposer et justifier dans un nouveau document d'orientations et objectifs (DOO) une enveloppe maximale de consommation foncière à ventiler entre secteurs géographiques. Cette nouvelle disposition obligatoire constitue l'une des évolutions les plus significatives dans la lutte contre l'étalement urbain. Un phénomène auquel participent pour grande partie les zones industrielles, d'activités et de commerces.

Il existe donc un défi de taille à la fois pour réaménager le tissu urbain existant et repenser l'urbanisation nouvelle. Les enjeux se situent en amont dans un urbanisme et un aménagement limitant les déplacements contraints et favorisant des organisations urbaines denses et fonctionnellement mixtes. Ces formes et ces organisations

spatiales étant, d'après les recherches dans le domaine (Kenworthy, 2003), capables de favoriser une mobilité plus douce et moins dépendante des transports carbonés.

### 3.2.2. Une accentuation du besoin d'arbitrages

Parmi les effets possibles de ces nouvelles dispositions, les concepteurs des futurs SCoT vont devoir opérer à minima des arbitrages entre les projets des communes et intercommunalités mais aussi entre les différentes natures d'usage du sol. Les secteurs d'activités économiques qui risquent les plus de pâtir de ces arbitrages coût/avantage seront les activités fortement consommatrices d'espace et/ou génératrice de nuisances (logistique, industrie). Ces mêmes secteurs risquent de subir une « double peine » du fait de la nouvelle assiette fiscale sur les activités économiques. De manière plus générale, la réforme fiscale de la taxe professionnelle va inciter les communes et leurs groupements à porter un regard relativement plus favorable aux opérations d'habitat qu'à celles à vocation d'accueil d'activités économiques. Celles-ci seront en effet moins génératrices de rentrées fiscales alors que, dans le même temps, les opérations d'habitat verront leur « poids fiscal » augmenter, les communes et leurs groupements ayant récupéré la totalité des recettes produites par la taxe d'habitation.

Cet effet de ciseau sur le foncier économique pourrait se traduire par une diminution quantitative de l'enveloppe foncière destinée aux activités économiques mais pas nécessairement à une approche plus intégrée et qualitative d'intégration du développement économique dans les SCoT.

### 3.2.3. Quelle nouvelle approche possible d'un développement économique compatible avec les objectifs du Grenelle de l'environnement ?

Pour atteindre un modèle d'urbanisme durable et attractif pour les activités économiques, une démarche volontariste – à contre-courant des tendances « naturelles » d'accompagnement des logiques dominantes et de pilo-

tage « au fil de l'eau » de la question économique dans le cadre des SCoT – devra être inventée par leurs concepteurs s'ils veulent atteindre les objectifs ambitieux fixés par le Grenelle.

L'observation du panel de SCoT de l'étude et plus particulièrement de leurs orientations traitant de densité enseignée, par exemple, que ces dernières se concentrent aujourd'hui essentiellement sur l'habitat et peu sur les secteurs d'urbanisation nouvelle consacrés aux activités économiques. Il y a là une première marge de progression à l'instar d'une approche déjà visible dans certains SCoT qui consiste à développer des zones d'activités économiques qui répondent aux exigences environnementales (efficacité énergétique des bâtiments, accès en transport collectif, gestion de l'eau etc.).

Dans cette optique, les axes du PADD des SCoT Grenelle pourraient notamment préconiser des orientations de nature et d'ambition croissantes :

- ▶ améliorer la performance environnementale des zones existantes en offrant une meilleure desserte et en favorisant un meilleur usage du foncier non bâti disponible : par exemple mutualisation de stationnements et de services collectifs ;
- ▶ geler l'ouverture ou le développement de nouvelles zones d'activité économiques périphériques et ne bénéficiant pas d'une desserte de transports en commun ;
- ▶ faire évoluer la mixité fonctionnelle des zones en les transformant progressivement en morceau de ville à part entière. Les deux tiers des fonctions économiques peuvent être insérés dans le tissu urbain. Pour cela, il est nécessaire de dépasser les pratiques menant vers la mono-fonctionnalité territoriale en contrecarrant les logiques de production de la ville organisée par des filières qui ne se croisent pas. Les acteurs publics savent le faire mais cela demande une gestion de la complexité qui doit être pilotée par la collectivité avec les acteurs économiques. Directe-

ment compatibles avec les SCoT, les ZAC sont les outils adaptés pour ce faire. Elles ont un rôle à jouer en la matière pour promouvoir la mixité des fonctions mais sont aujourd'hui encore trop peu souvent mobilisées dans le cadre des SCoT ;

- sur certains sites de déprises économique et commerciale, envisager des opérations de renouvellement urbain, voire le retour en espaces agricoles ou naturels. C'est un scénario envisagé dans un exercice de prospective de « SCoT facteur4 » piloté par l'agence d'urbanisme de Tours.

~~~~~

**Le SCoT facteur 4
«prospectif» 2020-2030
de l'agglomération tourangelle**

Dans le cadre du deuxième appel à proposition de recherches de l'ADEME-mission prospective du MEDAT pour « repenser les villes dans une société post carbone » l'agence d'urbanisme de Tours et Beauvais Consultants ont réalisé un exercice de recherche prospectif pour imaginer les orientations d'un SCoT de deuxième génération qui prendrait la suite du SCoT en cours d'élaboration. L'objectif assigné à ce scénario est de mettre en place des orientations susceptibles de concourir à une réduction par 4 des émissions de GES du SCoT pour 2050 et ainsi montrer le chemin à parcourir pour atteindre cet objectif européen. Les axes fondateurs du SCoT sont :

- un développement urbain guidé par le principe de «proximité bien vécue» ;
- un principe «zéro hectare» en extension urbaine pour tout nouvel aménagement ;
- un recyclage de la ville sur les espaces devenus obsolètes : zones commerciales, zones d'activité sur la base d'une mixité fonctionnelle 1/3 habitat, 1/3 activités, 1/3 nature ;
- des distances raccourcies grâce à la ville des proximités ;
- des pôles-relais confortés.

Concernant le développement économique, il n'est plus envisagé sous forme de zones, mais intégré dans le tissu urbain et les zones d'activités économiques tertiaires et commerciales existantes font l'objet d'une réhabilitation thermique, d'une densification et d'un développement de leur mixité fonctionnelle. L'activité économique

qui bénéficie le plus du scénario envisagé est l'agriculture qui voit sa SAU augmenter de 500 hectares par le biais notamment d'une reconquête de friches commerciales et industrielles. Les auteurs font notamment l'hypothèse d'une faible croissance des surfaces commerciales grâce à la dématérialisation (achats sur internet).

~~~~~

Pour rendre réalisables des orientations de cette nature, le SCoT Grenelle dispose d'outils techniques que n'avait pas le SCoT SRU avec, par exemple, la mise en place de planchers de densité, la définition obligatoire de la politique de transport et la définition des programmes d'infrastructures de transport et de grands équipements. Si les outils du SCoT sont plus nombreux et prescriptifs, ils restent pour la plupart en grande partie optionnels. La réponse ne saurait donc être que technique mais dans une approche globale des leviers du développement économique par une mise en interaction avec les autres champs de compétence du SCoT et au-delà de ses compétences via une gouvernance co-construite avec les acteurs économiques du territoire.

### **3.3. Dépasser le mythe de la zone d'activité et construire une approche plus intégrée et co-construite du développement économique**

L'observation des pratiques montre que, pour nombre de concepteurs de SCoT, le levier principal de l'attractivité économique d'un territoire consiste en sa capacité à proposer une gamme étendue de foncier urbanisable.

Comme déjà énoncé, il faut en premier lieu relativiser ce « mythe » de la zone d'activité par le fait que plus des 3/4 des emplois se situent hors zones d'activité, pour l'essentiel dans le tissu urbain ordinaire. Cette donnée trop souvent occultée souligne l'importance d'ouvrir le champ de la réflexion au-delà du seul levier de la « zone d'activité ».

En second lieu, dans le cadre d'une réflexion élargie à l'ensemble des activités économiques présentes sur le ter-



ritoire, il s'agit de promouvoir une approche plus intégrée du développement économique mobilisant l'ensemble des composantes qui participent de l'attractivité et du développement des activités économiques qui sont, pour certaines d'entre elles, du ressort direct du SCoT : habitat, services, qualités environnementale et paysagère, etc.

Une première méthode pour ce faire peut consister à aller au devant des acteurs économiques afin de mesurer et hiérarchiser les composantes territoriales qui, selon eux, participent de l'attractivité économique du territoire. Une enquête auprès des entreprises locales peut y contribuer à la manière de ce qu'a fait le SCoT de Rennes.

*SCoT du Pays de Rennes :  
une mise en évidence de l'effet  
« d'attractivité induite »*

Dans le cadre de la réalisation du diagnostic territorial l'établissement public du SCoT du Pays de Rennes a confié à la CCI la réalisation d'une enquête par questionnaires auprès des entreprises sur de multiples points : leur situation par rapport aux réseaux de communication, leur situation sur le territoire, les liens entretenus sur le territoire, leurs besoins, les perspectives de croissance, etc.. Cette enquête a été réalisée dans la perspective d'élaboration du SCoT, les questions posées étaient celles pouvant trouver une transposition dans ce document d'orientation. Globalement, les nombreux retours des chefs d'entreprise ont mis en évidence l'importance de facteurs allant dans le sens d'une meilleure qualité de vie et du développement de l'attractivité globale du territoire, et non uniquement de revendication en termes de surface d'activité supplémentaire. Un résultat qui a surpris les initiateurs de l'enquête.

Cette approche directe du tissu économique, trop peu souvent mise en œuvre, peut aider à sortir de la seule logique d'attractivité du capital pour aller vers une logique d'attractivité globale visant l'ensemble des facteurs de productions et d'environnement des entreprises, tenant compte en particulier des conditions d'attractivité et d'accueil des actifs.

Cette logique de développement de l'attractivité est étayée par des travaux récents<sup>2</sup> qui mettent à jour la possible émancipation du choix résidentiel des ménages des contraintes de localisation liées à l'emploi.

Une partie de l'explication tient, d'une part, aux choix résidentiels des retraités, en effectifs et moyens financiers croissants ; d'autre part, au gain en flexibilité né des évolutions organisationnelles et techniques dont le travail «

à distance ». Par ailleurs, les dépenses des ménages s'orientent de plus en plus vers les services au détriment relatif des

**[...] il faut en premier lieu relativiser  
[le] « mythe » de la zone d'activité**

biens manufacturés. La structure de consommation des ménages est notamment déportée sur les services à la personne, qu'on ne peut pas produire à distance ce qui conduit dans une certaine mesure à une colocalisation des producteurs et des consommateurs. Dans ces conditions, on peut imaginer que, à terme, la géographie de l'emploi et des activités suive la géographie de l'expression de la préférence des ménages. On aurait alors une inversion du processus de détermination du lien emploi-résidence, dans lequel le choix des ménages, sensibles au cadre de vie, deviendrait prépondérant et commanderait celui des activités et des emplois, y compris à court terme.

Cette logique émergente d'inversion des déterminants du développement économique constitue un argument pour une large prise en compte des facteurs d'attractivité et d'environnement du tissu économique, tels qu'un SCoT est pleinement en capacité de prendre en compte.

**3.3.1. Renouveler les approches : mobiliser  
davantage les méthodes de prospective**

La nécessité d'une remise en cause des schémas de développement linéaires et quantitatifs, l'émergence des préoccupations environnementales, la nécessité de réintégrer l'ensemble des facteurs de développement au sens large pour construire les politiques économiques et leur déclinaison spatiale militent pour des méthodes de réflexion différentes de celles communément mises en œuvre, où les valeurs que l'on cherche à appréhender à

2. DATAR, Francis Aubert, Ateliers Territoires 2040.

l'horizon du SCoT ne découleraient pas d'une projection linéaire à partir de données maîtrisées, mais de la définition de scénarios de développement urbain. Les intérêts d'une telle approche sont multiples :

- ▶▶ Co-construite de manière participative, la réflexion prospective conduit à produire un ensemble de connaissances partagées par l'ensemble des acteurs parties prenantes en charge du projet urbain dans l'ensemble de ses dimensions, utiles pour la définition des options stratégiques et la mise en œuvre d'actions cohérentes.
- ▶▶ Elle produit une lecture systémique et enrichie du développement du territoire dans laquelle le développement économique constitue une composante dynamique interagissant avec les autres composantes du système territorial, des composantes qui en retour peuvent elles-mêmes influencer sur les options à mettre en œuvre en matière de développement économique.
- ▶▶ Cette démarche permet de dessiner des trajectoires de développement contrastées, dans lesquelles le développement économique est partie constitutive du système territorial et peut s'inscrire dans des dynamiques très différenciées. La prospective donne de la plasticité à des scénarios de développement susceptibles de connaître des accélérations et des ruptures de trajectoires éventuelles, ce qu'une démarche par simple projection linéaire n'est pas en mesure de prendre en compte.
- ▶▶ S'il s'agit également de calibrer l'offre foncière, c'est aussi une démarche plus qualitative dans sa construction et dans l'énoncé des trajectoires de développement mises en lumière. Cette démarche offre la possibilité d'y associer de véritables stratégies de développement économique et pas uniquement de penser le développement dans ses rapports d'équilibre avec les autres composantes urbaines.
- ▶▶ Cette démarche permet aussi de penser les dynamiques économiques indépendamment des seules

trajectoires démographiques, et pas seulement en simple réponse aux besoins des populations résidentes, dans un rapport de corrélation mécanique tel qu'implicitement une démarche par simple projection linéaire le met en œuvre ;

- ▶▶ Enfin, elle positionne les collectivités territoriales dans une posture proactive susceptible d'activer des leviers d'action pour tendre vers tel ou tel scénario souhaité, et non pas comme un simple réceptacle physique d'activités sur lesquelles elles n'auraient globalement aucune prise.

### **3.3.2. Une mise en œuvre effective qui passe par une gouvernance de projet efficiente**

Le constat d'une faible mise en œuvre des orientations économiques prévues par les SCoT est en partie à rechercher dans l'absence de documents cadres spécifiques (hormis la localisation et l'enveloppe des zones d'activité) qui permettraient de mettre en œuvre « mécaniquement » les orientations du SCoT *via* le principe de la compatibilité avec des documents thématiques de rang inférieur. Cette situation met l'accent sur la nécessité d'un portage politique fort et milite pour la mise en œuvre d'un dialogue permanent entre élus et acteurs du territoire, permettant par exemple de faire progresser l'acceptabilité de la mixité fonctionnelle, de faire évoluer les perceptions, ou encore de rechercher un modèle économique permettant le renouvellement urbain et l'émergence d'opérations mixtes. Si, dans ce domaine, les collectivités locales n'ont pas toutes les cartes en mains, elles ont un pouvoir réglementaire et de négociation. Celui-ci devient plus prégnant si leurs actions sont concertées, portées et formalisées *via* un projet commun sur un large périmètre à l'échelle du SCoT, évitant ainsi les mises en concurrence entre collectivités d'un même bassin de vie synonymes d'une offre territoriale ajustée sur des considérations valorisant la logique du « moins-disant » à court terme.

## Liste des SCoT étudiés

SCoT de la CA de Sophia-Antipolis (CASA)  
 SCoT du Pays de Rennes  
 SCoT du Vignoble Nantais  
 SCoT du Pays de Lunel  
 SCoT de l'Alsace du Nord  
 SCoT Le Havre Pointe de Caux Estuaire  
 SCoT Jeune Loire et ses Rivières  
 SCoT Bourg-Bresse-Reveremont  
 SCoT de l'agglomération choletaise  
 SCoT des cantons de Grimaud et Saint-Tropez  
 SCoT du pays Beaujolais  
 SCoT de la CA de Plaine Commune

## Liste des participants à la journée d'échanges du 26 novembre 2010

### Territoires de SCoT présents

|                                       |                |                   |
|---------------------------------------|----------------|-------------------|
| SCoT du Pays de Rennes                | M. LEMERRE     | AUDIAR            |
| SCoT de l'Alsace du Nord              | Mme DESFOSSEZ  | CCI de Strasbourg |
| SCoT Le Havre Pointe de Caux Estuaire | M. FRANCK      | AURH              |
| SCoT Bourg-Bresse-Reveremont          | M. BOURRASSAUT | CAP3B             |
| SCoT Bourg-Bresse-Reveremont          | M. KARM        | CAP3B             |
| SCoT de l'agglomération choletaise    | Mme GASNIER    | CA de Cholet      |
| SCoT de l'agglomération choletaise    | Mme LEMAISTRE  | CA de Cholet      |

### Autres organismes présents

|            |                    |
|------------|--------------------|
| ACFCI      | M./Mme LONGCHAMBON |
| ALGOE      | Mme GUYON-BENOITE  |
| EPURES     | Mme LOUET          |
| CETE Lyon  | Mme BORDERE        |
| CETE Ouest | M. MORAU           |
| CERTU      | M. GILLIO          |
| Etd        | M. de LABURTHE     |
| Etd        | M. BAUDET          |

## Liste des entretiens réalisés

### SCoT de la CA de Sophia-Antipolis (CASA)

|                       |              |                                                                 |
|-----------------------|--------------|-----------------------------------------------------------------|
| CASA                  | M. BIBET     | responsable du service études urbaines et projets de territoire |
| CCI o6                | M. LEVÈRE    | responsable du service aménagement                              |
| CCI o6                | Mme GRILLO   | chargée de mission au service aménagement de la CCI             |
| SAEM Sophia Antipolis | M. MASBOUNGI | directeur de la SAEM Sophia Antipolis                           |

### SCoT du Pays de Rennes

|        |            |                     |
|--------|------------|---------------------|
| AUDIAR | M. LEMERRE | chef de projet SCoT |
|--------|------------|---------------------|

### SCoT du Vignoble Nantais

|                               |             |                                                                   |
|-------------------------------|-------------|-------------------------------------------------------------------|
| Syndicat Mixte du SCoT        | Mme ROUILLE | chargée de mission SCoT                                           |
| CCI de Nantes - Saint-Nazaire | Mme BERNARD | chargée d'études, Département économie, Stratégie des Territoires |

### SCoT du Pays de Lunel

|                              |              |                                                                                                                                                                  |
|------------------------------|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CCPL                         | M. DIEULEFÈS | premier vice-président de la CCPL délégué à l'aménagement durable et au développement territorial                                                                |
| CCPL                         | M. SAVARIN   | directeur général des services de la CCPL                                                                                                                        |
| CCPL                         | M. LOCILLA   | responsable du pôle aménagement durable, directeur du service urbanisme/ foncier                                                                                 |
| Via Innovia                  | M. ALZINGRE  | directeur de la pépinière d'entreprises Via Innovia                                                                                                              |
| Conseil Général de l'Hérault | M. TEISSIER  | chef du service urbanisme, PADT DPT DUFHA                                                                                                                        |
| Conseil Général de l'Hérault | M. THÉOBALD  | chargé du porter à connaissance du SCoT, Service étude                                                                                                           |
| Conseil Général de l'Hérault | M. LACROIX   | urbaniste, chargé de mission développement économique local, responsable de la charte de qualité des parcs d'activités de l'Hérault (absent lors de l'entretien) |

### SCoT de l'Alsace du Nord

|                |               |  |
|----------------|---------------|--|
| Syndicat mixte | M. STREBLER   |  |
| ADEUS          | M. DUPONT     |  |
| CCI Strasbourg | Mme DESFOSSEZ |  |

### SCoT Le Havre Pointe de Caux Estuaire

|                                                                              |                |                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------------------------------------------|
| Agence d'Urbanisme de la Région du Havre et de l'Estuaire de la Seine (AURH) | M. FRANCK      | directeur des études                                              |
| Agence d'Urbanisme de la Région du Havre et de l'Estuaire de la Seine (AURH) | M. OUKOLOFF    | chargé d'études                                                   |
| Communauté de Commune de Saint-Romain-de-Colbosc,                            | Mme GORI-RASSE | DGS (et anciennement en charge du SCoT au sein de l'AURH)         |
| DDTM de Seine-Maritime                                                       | M. LETEUTRE    | Service Ressources, Milieux, Territoires / Bureau des Territoires |
| Grand Port Maritime du Havre,                                                | M. CHÉDOT      | responsable du Pôle Développement local et affaires européennes   |

**SCoT Jeune Loire et ses Rivières**

|                                  |            |                                                                                                                       |
|----------------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pays Jeune Loire et ses Rivières | M. LANSOU  | chargé de mission SCoT                                                                                                |
| Pays Jeune Loire et ses Rivières | M. CHAVENT | vice-président du syndicat mixte du pays, en charge du suivi, de la mise en œuvre et de l'évolution du SCoT           |
| Pays Jeune Loire et ses Rivières | M. GALLOT  | maire d'Yssingaux, président de la communauté de communes d'Yssingaux, vice-président du pays en charge de l'économie |
| CCI                              | M. GIRODET | responsable d'antenne Monistrol de la CCI                                                                             |

**SCoT Bourg-Bresse-Revermont**

|               |                |  |
|---------------|----------------|--|
| CAP3B         | M. BOURRASSAUT |  |
| SCoT BBR      | M. KARM        |  |
| CCI           | M. CARLUER     |  |
| CCI           | M. MAZENOD     |  |
| Bourg Habitat | M. LUEZ        |  |

**SCoT de l'agglomération choletaise**

|                          |                 |                                                  |
|--------------------------|-----------------|--------------------------------------------------|
| CA                       | Mme GASNIER     | directrice                                       |
| CA                       | Mme LEMAISTRE   | chef de projet Aménagement                       |
| Conseil de développement | M. SOULARD      | Président                                        |
| Conseil de développement | Mme COCHY-FAURE | chef de projet Conseil de Développement à la CAC |

**SCoT Cantons de Grimaud et Saint-Tropez**

|                                                               |              |                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Syndicat intercommunal des cantons de Grimaud et Saint-Tropez | Mme BROVIA   | chargée de mission SCoT                                                                  |
|                                                               | M. SÉNEQUIER | maire de Cogolin, vice-président du syndicat intercommunal, président du comité des élus |
| CCI B3                                                        | M. DESCHAMPS | responsable de l'agence du Golfe de Saint-Tropez                                         |
| UPV                                                           | Mme MAILLARD | responsable de délégation de l'union patronale du Var                                    |
| Syndicat mixte du tourisme                                    | Mme TALPAERT | directrice                                                                               |
| Syndicat mixte du tourisme                                    | Mme PEROTTO  |                                                                                          |

**SCoT du pays Beaujolais**

|                                   |            |                     |
|-----------------------------------|------------|---------------------|
| Syndicat mixte du Pays Beaujolais | M. SENELET | chef de projet SCoT |
|-----------------------------------|------------|---------------------|

**SCoT de Plaine Commune**

|  |            |                                       |
|--|------------|---------------------------------------|
|  | Mme VIGIER | responsable du SCoT de Plaine Commune |
|--|------------|---------------------------------------|

**Autres structures**

|                            |                   |                 |
|----------------------------|-------------------|-----------------|
| EPURES                     | Mme THOLONIAT     | chargée d'étude |
| Agence d'urbanisme de Lyon | M. CELLIER        | chargé d'étude  |
| ProSCoT                    | M. PLANTAGENEST   |                 |
| ALGOE                      | Mme GUYON-BENOITE |                 |

## Bibliographie

**Les territoires de l'économie : quels enjeux dans les SCoT ?** - Les ateliers de Toulouse aire urbaine - Observatoire partenarial économie et emploi. Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine (AUAT), mai 2009, 8 p.

**EN LIGNE** <http://www.auat-toulouse.org/IMG/pdf/8Pages-ATo3-Eco-Emploi-light.pdf>

**Un regard sur les dynamiques économiques de l'aire métropolitaine lyonnaise** - Expertise de l'Inter SCoT - Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (UrbaLyon), 2007, 8 p.

**EN LIGNE** <http://documentation.urbalyon.org/GelIDEFile/e-9684.PDF?Archive=191401391968&File=E-9684.pdf>

**Démarche SCoT Témoins. La prise en compte des activités économiques et des équipements commerciaux dans les SCoT** - Synthèse de la journée d'échange du 4 octobre 2006 - MTETM, AMF, FNAU, Club des maîtres d'ouvrage de SCoT, Etd, CERTU, 2006, 51 p.

**EN LIGNE** <http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Crdaln/0109/Cdu-0109221/EQUITEXA0006119.pdf>

**L'économie dans les SCoT Témoins** - Synthèse de la journée d'échange du 4/10/06 - Etd, CERTU, CETE, 2006, 42 p.

**EN LIGNE** [http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ficheCERTU-economieSCOT\\_cle074f04.pdf](http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ficheCERTU-economieSCOT_cle074f04.pdf)

**Planification territoriale et développement économique à travers les SCoT : quelles articulations ?** L'exemple du SCoT de Montpellier - Document de travail - Philippe Tétu, mars 2007.

**Comprendre, mesurer, anticiper l'attractivité économique des territoires**. Philippe Nikonoff. A6CM0. 2008.

La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses. Laurent Davezies. Editions Le Seuil, coll. La république des idées, 2007, 109 p.

**Repenser le développement territorial ?** Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés. Magali Talandier, Laurent Davezies. Editions Recherche du PUCA n°198, 2010, 144 p.

**Gouverner la ville mobile**. Philippe Estèbe. PUF, 2008, 80 p.

**Et si les choix résidentiels des ménages s'étaient libérés des contraintes de localisation liées à l'emploi... ?** Francis Aubert – In : Territoires 2040 n°1 - Datar, 2010

**EN LIGNE** [http://territoires2040.datar.gouv.fr/IMG/pdf/t2040\\_n1\\_article\\_faubert.pdf](http://territoires2040.datar.gouv.fr/IMG/pdf/t2040_n1_article_faubert.pdf)

**Le desserrement des activités économiques** - In : La focale n°4 - CERTU, septembre 2011

**EN LIGNE** [http://www.observation-urbaine.certu.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/La\\_Focale\\_No4\\_cle05c8ec.pdf](http://www.observation-urbaine.certu.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/La_Focale_No4_cle05c8ec.pdf)

**Transport Energy Use and Greenhouse Cases in Urban Passenger Transport Systems : A Study of 84 Global Cities**. Jeff Kenworthy. Murdoch University, 2003, 28 p.

**EN LIGNE** [http://cst.uwinnipeg.ca/documents/Transport\\_Greenhouse.pdf](http://cst.uwinnipeg.ca/documents/Transport_Greenhouse.pdf)

**Vers un schéma de cohérence territoriale Facteur 4. Quels leviers locaux pour une agglomération post-carbone ?** - Rapport final. Scénario

2020-2030 - Beauvais Consultants, ATU. ADEME, 2011, 91 p.

**EN LIGNE** [http://ville-post-carbone.typepad.com/files/tours-sc%25C3%25A9nario\\_2030\\_janvier2011.pdf](http://ville-post-carbone.typepad.com/files/tours-sc%25C3%25A9nario_2030_janvier2011.pdf)



# le Grenelle Environnement

## DÉCRYPTAGE

*La vocation commune d'appui méthodologique aux territoires a conduit Etd et le Certu à mutualiser leurs compétences pour réaliser un décryptage de l'impact du Grenelle 2 sur la mise en œuvre des politiques publiques des collectivités dans les champs de l'énergie et du climat, des transports, des bâtiments et de l'urbanisme, de la biodiversité et de la gouvernance.*

*Destinées aux collectivités de toute taille, les 25 « fiches décryptage du Grenelle » traitent des questions abordées dans la loi Grenelle 2 pour le déploiement desquelles un éclairage technique ou juridique s'avère indispensable.*

TÉLÉCHARGEMENT LIBRE ET GRATUIT

[www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)  
[www.certu.fr](http://www.certu.fr)