

Comité du 27 septembre 2024

L'an deux-mille vingt-quatre, le vingt-sept septembre à quatorze heures, les délégués au Pôle d'Équilibre Territorial et Rural (PETR) du pays de Saint-Malo, dûment convoqués, se sont réunis dans la salle du Conseil municipal de Saint-Jouan des Guérets, sous la Présidence de M. MAHIEU, Président.

Délégué/e/s titulaire/s présent/e/s : Gilles LURTON, Pierre Yves MAHIEU, Michel HARDOUIN, Jean-Malo CORNEE, Jean-François RICHEUX, Loïc REGEARD, David BUISSET, Christelle BROSSELIER, Joël LE BESCO, Georges DUMAS, Sylvie SARDIN, Pascal GUICHARD, Michel PENHOUET, Bernard LALOUX, Denis RAPINEL, Louis THEBAULT, François MAINSARD, Sylvie DUGUEPEROUX.

Délégué/e/s suppléant/e/s présent/e/s avec voix délibérative : Céline ROCHE, Dominique BUSNOUF, Nicolas BELLOIR.

Délégué/e/s suppléant/e/s présent/e/s sans voix délibérative : néant.

Délégué/e/s absent/e/s excusé/e/s : Florence ABADIE, Régis PRUVOST, Bernadette LETANOUX, Marie-France FERRET, Sophie LEPRIZE, Benoît SOHIER, Evelyne SIMON-GLORY, Christophe RICOUR, Sophie BEZIER, Sylvie RAME-PRUNEAUX, Jean-François GOBICHON, Christine FAUVEL.

Nombre de membres :	30	Date de la convocation :	20 septembre 2024
Nombre de délégués présents :	21	Secrétaire de séance :	M. PENHOUET
Nombre de votants :	21	Affaires inscrites à l'ordre du jour :	

Délibération n°2024-22 – Aménagement – Révision du SCoT : débat sur le PAS – Projet d'Aménagement Stratégique

Rapporteur : M. le Président

1) Le PAS, cœur de la réflexion stratégique

Le Projet d'Aménagement Stratégique – ou PAS – est le cœur du SCoT, réunissant l'ensemble des élus des Communautés du pays autour d'une vision stratégique commune, basée sur un diagnostic et des enjeux partagés.

Le PAS définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans en concourant à la coordination des politiques publiques des Communautés et des Communes du pays de Saint-Malo.

Concrètement, le PAS doit tirer les conséquences du diagnostic (besoins satisfaits et non satisfaits, enjeux spécifiques à chaque thématique) et exprimer la politique d'aménagement et de développement que les élus souhaitent voir se réaliser. Il doit définir une stratégie guidant les politiques publiques d'urbanisme dans de nombreux domaines (habitat, développement économique, touristique et commercial, maîtrise de l'urbanisation, déplacements, valorisation agricole et environnementale, transitions écologique, énergétique et climatique ...).

Le PAS est un document pivot du SCoT, dans la mesure où il conditionne le contenu du Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO), partie « réglementaire » du SCoT. A l'inverse, les objectifs inscrits dans le DOO doivent permettre la mise en œuvre du PAS.

Le PAS est ainsi :

- Un projet politique visant à organiser, dans l'intérêt de tous, les rapports entre une population et les spécificités d'un territoire, en mettant en œuvre les objectifs du développement durable.
- Un projet prospectif visant à mettre en œuvre, pour le SCoT des Communautés du pays de Saint-Malo, à l'horizon 2050, cette organisation territoriale. Ce sont les élus qui définissent un scénario de développement et d'aménagement choisi et non subi.
- Un projet commun structurant qui tient compte de la diversité des territoires et de leurs potentiels de développement en termes d'habitat, de développement économique, touristique et commercial, de déplacements, de maîtrise de l'urbanisation, de valorisation agricole et environnementale, de transition écologique, énergétique et climatique ...).

2) Un projet en révision

Par délibération en date du 8 décembre 2017, les élus des Communautés délégués au pays ont approuvé le SCoT, après plus de 3 années de travail intense, entre les élus des Communes qui composent le territoire, de nombreuses personnes publiques associées, ainsi que la population qui avait été invitée à s'exprimer tout au long de la démarche.

Depuis l'approbation du SCoT des Communautés du pays de Saint-Malo le 8 décembre 2017, plusieurs évolutions législatives ont transformé l'environnement juridique des documents d'urbanisme et plus particulièrement celui des SCoT. Parmi celles-ci, la loi Climat et Résilience oblige à repenser profondément les stratégies des territoires pour s'inscrire dans une trajectoire de diminution par deux de la consommation du foncier d'ici 2031 et pour amorcer la trajectoire vers le ZAN - Zéro Artificialisation Nette – après 2050. Parallèlement, l'accélération du changement climatique oblige les territoires à amorcer en urgence la trajectoire ZEN - Zéro Emission Nette - d'ici 2050.

Ces évolutions ont amené les élus du territoire à prescrire la révision du document par une première délibération le 29 février 2021, puis une deuxième le 3 mars 2023. Les objectifs poursuivis par cette révision portent notamment sur :

1. la prise en compte de l'ordonnance du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT, en termes de structure, pour donner davantage de visibilité au projet, mais aussi de contenu articulé autour de 3 grands piliers : économie, aménagement et transitions ;
2. la mise en compatibilité du SCoT avec le SRADDET - Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires - Bretagne, approuvé par arrêté préfectoral du 16 mars 2021, qui fait lui-même l'objet d'une procédure de modification ;
3. la déclinaison des dispositions relatives à la Loi « Climat et Résilience » d'août 2021 ; notamment celles relatives à la lutte contre l'artificialisation des sols, à l'adaptation des territoires aux effets du dérèglement climatique et au recul du trait de côte ;
4. les ajustements liés à l'évolution de l'organisation administrative du territoire, notamment la création de la Commune nouvelle de Mesnil Roc'h au 1^{er} janvier 2019 et le départ de la Commune de Beaussais-sur-Mer au 1^{er} janvier 2023 de la Communauté de communes Côte d'Émeraude.

Cette révision permet d'adapter le document afin de le mettre en conformité avec le droit en vigueur et d'être compatible avec les nouveaux documents cadres auxquels il doit se référer. Le PAS est donc le fruit d'un travail qui a débuté en 2013-2014, achevé fin 2017 par l'approbation du SCoT, et réinterrogé en 2023 et 2024 à l'aune de nouveaux enjeux environnementaux dont les trajectoires ZAN - Zéro Artificialisation Nette - et ZEN - Zéro Emission Nette -, dans le cadre d'une nouvelle procédure de révision.

3) L'émergence d'enjeux partagés en phase diagnostic

La phase diagnostic a été l'occasion d'échanger de manière thématique, transversale et géographique sur l'aménagement du territoire du pays de Saint-Malo et sur les enjeux qui doivent guider la révision du SCoT.

Le PAS s'appuie notamment sur le diagnostic territorial, dont une synthèse est jointe en annexe de la présente note de synthèse, et l'état initial de l'environnement, présents en annexe du SCoT, et des enjeux qui en découlent pour le présent et, surtout, l'avenir du territoire. Ces documents s'appuient sur les rapports de 2017 qui ont été actualisés avec la réalisation de diagnostics complémentaires nécessaires à la révision (démographie, habitat, économie, agriculture/alimentation, mobilités, logistique, environnement, urbanisme, paysages...) en portant une attention particulière aux enjeux environnementaux (ressources en eau, matériaux de construction, bois, énergie, alimentation, ...).

Le foncier, pierre angulaire de la loi Climat et Résilience pour l'aménagement du territoire, a fait l'objet d'analyses plus approfondies par rapport au SCoT précédent, déclinées géographiquement (armature territoriale, EPCI, secteurs urbain, littoral ou rural, communes) : consommation foncière passée, renouvellement urbain passé, densité des opérations d'aménagement réalisées, et potentiel foncier mobilisable dans les espaces déjà urbanisés et à urbaniser.

Pour les Communautés du pays de Saint-Malo, la mise en révision du SCoT a réouvert un temps de réflexion qui a permis à l'ensemble des élus de réinterroger le projet de territoire, en tenant mieux compte de l'évolution du climat et ses effets, de l'adaptation à ces effets, de l'enjeu des transitions, de l'objectif « ZAN », de la question plus large des ressources naturelles.

4) La révision des orientations du PAS – Projet d'Aménagement Stratégique –

En réponse aux enjeux actualisés en phase diagnostic, un projet de PAS, annexé à la présente note de synthèse, a ainsi été élaboré à partir du PADD – Projet d'Aménagement et de Développement Durable du SCoT en vigueur. Ce projet de PAS s'articule autour des 5 grandes orientations suivantes :

I – UN PROJET DURABLE QUI S'APPUIE SUR LES « MURS PORTEURS » DU TERRITOIRE

- 1) Préserver la diversité et la qualité paysagère qui façonnent l'identité du territoire
- 2) Favoriser le développement de la biodiversité à travers l'identification de la trame verte et bleue et redonner une place au vivant dans les politiques d'aménagement du territoire
- 3) Assurer une gestion durable des ressources naturelles
- 4) Composer l'aménagement du territoire en prenant en compte les risques et les nuisances

II – UNE ORGANISATION TERRITORIALE REpondant AUX PRINCIPES D'EQUILIBRE ET DE SOLIDARITE

- 1) Un pays ouvert sur les territoires voisins.
- 2) Mettre en œuvre un projet « sur mesure », qui valorise les diversités territoriales

III- DEVELOPPER ET ADAPTER LE PARC DE LOGEMENT POUR REpondre AUX BESOINS DE TOUS LES HABITANTS EN S'INSCRIVANT DANS UNE TRAJECTOIRE DE SOBRIETE FONCIERE

- 1) Anticiper l'accueil démographique pour assurer la cohérence de l'organisation territoriale
- 2) S'adapter aux spécificités du parc de logement et de ses dynamiques et favoriser le déploiement de résidences principales
- 3) Mettre en œuvre une politique du logement qui réponde à tous les besoins en diversifiant le parc immobilier
- 4) Assurer un développement, notamment de l'habitat, économe en espace et inscrivant le territoire dans une absence d'artificialisation nette à partir de 2050
- 5) En lien avec l'accueil démographique, adapter l'offre d'équipements et de services aux besoins de la population dans un souci d'équilibre du territoire

IV- REpondre AUX BESOINS DE MOBILITE DU TERRITOIRE EN ACCELERANT LE DEPLOIEMENT DE DEPLACEMENTS DECARBONES

- 1) Assurer la cohérence du projet à toutes les échelles par une accessibilité qui privilégie les courtes distances et les alternatives à l'usage individuel de la voiture
- 2) Assurer la cohérence de l'aménagement numérique

V- FAIRE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE UN LEVIER MAJEUR DES TRANSITIONS ET DE L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE

- 1) Assurer un développement économique qui réponde aux enjeux d'aujourd'hui et à ceux de demain
- 2) Appuyer le développement économique sur les spécificités territoriales
- 3) Assurer le maintien et le développement des emplois au cœur des villes et villages
- 4) Calibrer une offre foncière adaptée aux besoins des entreprises et répondant aux objectifs de sobriété foncière
- 5) Maintenir l'équilibre de l'armature commerciale du pays
- 6) Les activités agricole et sylvicole : une plus-value économique à développer

Conformément à l'article L 143-18 du Code de l'urbanisme, « un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public [... compétent ...], sur les orientations du projet d'aménagement stratégique, au plus tard quatre mois avant l'examen du projet de schéma. »

*

*

*

En conséquence, il est proposé au Comité de pays d'approuver le projet de délibération suivant :

Vu le Code général des collectivités territoriales, notamment les articles L. 5741-1 et suivants,

Vu le Code de l'urbanisme, notamment les articles L. 101-1 et suivants, L 141-1 et suivants, ainsi que R. 141-6 et suivants, et plus particulièrement L. 143-18 du Code de l'urbanisme,

Vu les statuts du PETR du pays de Saint-Malo, notamment sa compétence en termes de « Schéma de Cohérence Territoriale »,

Vu la convention de mise en œuvre du projet de territoire conclue avec les Communautés du pays en date du 10 février 2023, notamment l'action n°1 visant à élaborer, réviser et mettre en œuvre un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT),
Vu le Schéma de Cohérence Territoriale 2017 des Communautés du pays de Saint-Malo, approuvé le 8 décembre 2017 et modifié le 6 mars 2020,

Vu la délibération n° 2023-01 en date du 7 mars 2023 relative à la prescription de la révision du SCoT – Schéma de Cohérence Territoriale –,

Considérant le document de travail relatif aux orientations du projet de PAS – Projet d'Aménagement et Stratégique –, élaboré dans le cadre de la révision du SCoT,

Sur proposition de la Commission Aménagement, après examen en Bureau de pays,

Le Comité de pays, après en avoir délibéré, décide de :

- **prendre acte** du débat sur le document de travail, relatif aux orientations du Projet d'Aménagement Stratégique du SCoT des Communautés du pays de Saint-Malo, tenu lors de la séance du Comité de pays du 27 septembre 2024,
- **dire** que le projet de PAS sera élaboré en tenant compte des observations émises lors du débat de ce jour,
- **rappeler** que le PAS soutient les orientations et objectifs retenus dans le cadre du projet de SCoT révisé,
- **autoriser** Monsieur le Président ou le Vice-président délégué, à signer tout acte utile à l'exécution de la présente délibération.

M. le Président rappelle l'importance du débat relatif aux orientations du PAS – Projet d'Aménagement Stratégique –, tout en rappelant qu'il ne s'agit toutefois pas d'approuver un document finalisé. A l'image d'un DOB – Débat d'Orientations Budgétaires –, il s'agit de tenir un débat sur des orientations stratégiques, qui permettent ensuite d'établir et finaliser le projet de SCoT révisé. Il souligne ainsi l'importance du débat du jour. Les orientations du PAS – Projet d'Aménagement Stratégique – appellent et soutiennent les objectifs qui seront ensuite fixés dans le cadre de la partie plus réglementaire du SCoT. Les échéances fixées au niveau national, en lien avec le ZAN – Zéro Artificialisation Nette –, conduisent à approuver un SCoT révisé avant février 2027, échéance qui a conduit localement à vouloir approuver cette démarche de révision avant les prochaines élections locales du printemps 2026. Il rappelle alors le caractère protecteur du SCoT, vis-à-vis des documents d'urbanisme local, par l'intégration et la déclinaison des objectifs réglementaires supérieurs. Il convient donc de veiller à traiter tous les thèmes attendus, sans être trop précis, pour rester sur le caractère général des orientations et objectifs d'un SCoT. Il précise avoir sollicité un conseil juridique, sur le projet de délibération correspondant, qui a permis d'identifier des ajustements à apporter aux propositions initiales.

Un diaporama de synthèse, annexé au présent procès-verbal, est alors présenté pour ouvrir le débat :

- A l'image de la volonté précédemment exprimée au titre du DOO – Document d'Orientations et d'Objectifs –, la partie « environnement » a été ramenée en début de projet, en vue de débiter par les caractéristiques intrinsèques du territoire qui fondent les capacités d'accueil.
- Si les politiques et projets d'aménagement doivent tenir compte de la quantité et la qualité des eaux disponibles, il est rappelé que le territoire est actuellement déficitaire en eau potable. Ainsi, il convient sans compromettre les projets d'urbanisme, de réfléchir à la maîtrise des consommations et à la recherche de nouvelles sources d'approvisionnement.
- Sur ce dernier point, plusieurs possibilités sont évoquées, comme :
 - o La désalinisation, qui compte-tenu de la complexité des procédés et des impacts environnementaux, constitue plutôt une solution de dernier recours,
 - o Les axes de travail des autorités locales compétentes : projet de nouvelle usine, réhausse du barrage, régénération de l'eau.
- En termes d'eau potable, sont également évoquées une baisse des consommations d'eau potable, une proposition de rencontre entre les autorités compétentes en termes d'eau potable et de planification, la localisation des têtes de protection à protéger, pour partie située sur le territoire de la Bretagne Romantique.
- Au-delà du contenu des politiques à conduire, l'attractivité du territoire interroge la concordance des dynamiques, entre croissance démographique et des besoins en eau d'un côté, et optimisation et développement de la ressource de l'autre (limitation du taux de fuite, tarification progressive, alternatives à l'utilisation de l'eau potable).
- Il est alors rappelé qu'en cas de sécheresse, le Préfet procède à la priorisation des usages, en commençant par interdire les usages dits secondaires (alimentation des piscines, lavage des voitures, arrosage des pelouses...). De ce point de vue, le SCoT peut servir de vecteur de sensibilisation des populations et de point d'appui aux décisions communales.

- En raison du changement climatique, le potentiel agronomique des terres agricoles d'aujourd'hui ne sera probablement pas celui de demain. Dans ces conditions, il ne paraît plus possible de classer les terres agricoles, selon leur potentiel. Certaines peuvent toutefois être préservées au titre d'enjeux plus globaux, notamment de rétention foncière.
- En réponse à une interrogation, il est précisé que les zonages identifiés au projet de TVB – Trame Verte Bleue – ont été bâtis sur la base d'une analyse de la densité bocagère : l'objectif est de préserver les zones les plus denses, et de renforcer le maillage bocager sur des secteurs bocagers présentant des discontinuités.
- S'agissant du développement des énergies renouvelables, l'étude précédemment réalisée sur les gisements potentiels a conclu à la nécessité de valoriser tous les types d'énergie renouvelables, y compris la méthanisation. Celle-ci doit toutefois être développée en complémentarité et non en concurrence avec la vocation alimentaire des terres agricoles.
- Avant 2021, le dispositif des ZAP – Zones Agricoles à Protéger – pouvait conduire indirectement à accroître la pression sur les zones non protégées. A l'heure du ZAN – Zéro Artificialisation Nette –, dans la mesure où la consommation foncière va progressivement cesser, les ZAP peuvent permettre de soutenir la vocation agricole des terres.
- S'agissant des infrastructures principales du territoire, malgré leurs usages actuels, il convient de bien veiller à rappeler l'importance de l'aéroport Dinard Bretagne, ainsi que des deux lignes ferroviaires (Rennes / Saint-Malo et Saint-Brieuc / Caen) au-delà du service LGV – Ligne A grande Vitesse –.
- Les hypothèses d'évolution démographique retenues font consensus. M. le Président rappelle l'importance de ces dernières, au regard des dernières jurisprudences qui ont pu conduire à l'annulation de plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Il convient ainsi d'être particulièrement rigoureux dans la justification et la construction de ces hypothèses.
- Un point est effectué sur les modalités de traitement des Communes nouvelles : il est précisé que les propositions d'objectifs sont généralement fondées sur des moyennes, qui permettent ainsi d'avoir une déclinaison plus forte sur l'agglomération principale, et moins importante sur les agglomérations secondaires.
- Plusieurs erreurs sont par ailleurs relevées (photo de la gare de Dol, suppression de phrase page 46 du document, citation de noms d'entreprise,

M. le Président observe que le PAS doit conserver un caractère stratégique et ne pas être trop précis, comme les objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui doivent rester globaux. Il constate l'absence d'autres observations et soumet le projet de délibération intégrant les ajustements proposés par le conseil juridique au vote de l'assemblée.

Le projet de délibération est adopté à l'unanimité des suffrages exprimés.

Certifié conforme et exécutoire
après dépôt en Préfecture et publication.

Le Président, Pierre-Yves MAHIEU

