

Contribution du Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle pour la Conférence Régionale des SCoT

Le contexte réglementaire

La loi « Climat et Résilience » promulguée le 22 août 2021 a renforcé la lutte contre l'artificialisation des sols en fixant l'atteinte du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) en 2050, avec une trajectoire organisée et un objectif national de division par deux du rythme d'artificialisation dans les 10 prochaines années (2021-2031) comme premier palier intermédiaire. Ces objectifs sont appliqués de manière différenciée et sont territorialisés dans les conditions fixées par la loi. Elle impose aux documents locaux d'aménagement et d'urbanisme de poser les limites à la consommation d'espaces et à l'artificialisation des sols, et ainsi de tenir compte des dynamiques et des spécificités des territoires. Les SRADDET, SCoT, et PLU(i) sont ainsi directement impactés par les dispositions de la loi.

Le SRADDET doit désormais fixer « *les objectifs de moyen et long terme sur le territoire de la région en matière (...) de lutte contre l'artificialisation des sols* », objectifs devant être déclinés entre les différentes parties de l'espace régional.

A ce titre, la loi prévoit d'associer les établissements porteurs de SCoT à la définition des objectifs régionaux de lutte contre l'artificialisation par le biais d'une Conférence Régionale des SCoT, et ainsi d'alimenter la déclinaison des objectifs de la loi dans le SRADDET. Elle doit se réunir avant le 22 octobre 2022 pour faire une proposition collective à remonter à la Région.

L'organisation en Centre-Val de Loire de la Conférence Régionale des SCoT

A l'issue de la promulgation de la loi en août 2021, une réflexion politique et technique s'est engagée via le réseau de la Fédération Nationale des SCoT. Le premier temps a d'abord été de faire le constat de l'état de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers à l'échelle de la Région Centre-Val de Loire et de compiler les trajectoires prises par les différents SCoT régionaux. La réalisation de cette compilation a permis de mettre en avant la pluralité des démarches conduites et la difficulté d'en sortir une trajectoire commune.

L'enjeu a donc été de proposer une méthode permettant à chacun des territoires de faire remonter sa propre contribution, tout en ayant un cadre commun de réflexion, et ainsi de viser à produire une contribution collective de la Conférence Régionale des SCoT, lors d'un travail de mise en commun de chacune des remontées locales.

L'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours (ATU) qui accompagne l'InterSCoT régional dans ces réflexions a proposé une matrice à remplir par chaque SCoT de la Région. Elle doit permettre de faire remonter la vision du bloc local. La contribution de la Conférence Régionale des SCoT sera ainsi constituée d'un travail de recollage et de croisement de chacune des matrices produites par les SCoT du Centre-Val de Loire.

Cette matrice permet de signifier les attentes des territoires sur la question du ZAN autour d'éléments structurants :

- Des valeurs : les qualités qui nous rassemblent et que nous voulons mettre en avant ;
- Des principes : ce que nous voulons et ce que nous refusons ;
- Des recommandations : des propositions que nous formulons à la Région.

L'objectif est triple :

- Porter un point de vue collectif des SCOT sur la mise en œuvre du ZAN à l'échelle régionale ;
- Développer une approche constructive du ZAN ;
- Faciliter l'expression de tous les territoires et l'élaboration d'une proposition commune.

Une ligne directrice : **quelle stratégie territoriale pour une meilleure optimisation du foncier ?**

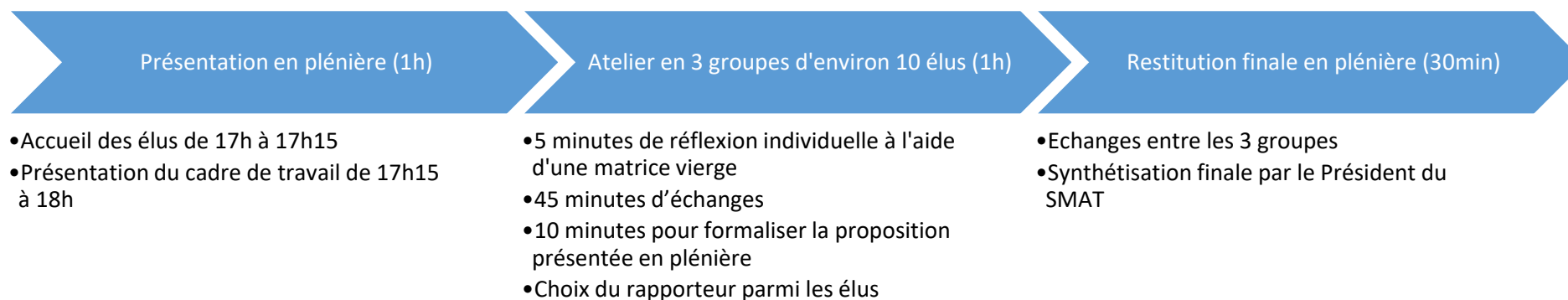
Cette démarche a été proposée lors d'une plénière de l'InterSCoT Régional le 1^{er} avril 2022 et validé par l'ensemble des participants. Chaque SCOT régional a ainsi été invité à réaliser sa déclinaison de la matrice avant le 15 juin 2022.

Contribution du SMAT à la Conférence Régionale des SCoT – atelier du 6 avril 2022

Du fait de sa participation active aux travaux techniques de l'InterSCoT Régional et de la collaboration avec l'ATU, le SMAT a été le premier territoire régional à organiser un temps de travail avec les élus de son comité syndical autour de la matrice, réunis en format d'atelier.

Cet atelier a eu lieu le mercredi 6 avril 2022 à La Camusière à Saint-Avertin et avait pour objectif de présenter le contexte national de la loi C&R et les travaux de l'InterSCoT Régional pour la Conférence Régionale des SCoT du Centre-Val de Loire et d'amener les élus à travailler autour de la matrice en trois groupes pour aboutir à ce que pourrait être la contribution du SMAT à la Conférence Régionale des SCoT.

Organisation de l'atelier du SMAT du 6 avril 2022



Ce temps d'échange a permis de faire émerger des valeurs et des principes partagés par l'ensemble des groupes, ainsi que des recommandations. La présente matrice a d'abord été présentée en bureau syndical le 19 mai 2022 pour approfondir certaines recommandations puis en comité syndical le 8 juin 2022.

LES VALEURS ET LES PRINCIPES DU SMAT

Aller au-delà de l'approche comptable du ZAN

Les valeurs correspondent aux qualités fondamentales que le territoire souhaite mettre en avant.

Les principes représentent quant à eux les notions centrales et règles d'action dont le territoire s'est doté ou souhaite se doter.

Ces deux approches cumulées permettent d'exprimer les orientations que le territoire souhaite mettre en lumière, afin de promouvoir en InterSCoT une intelligence territoriale dépassant les seules approches comptables de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers.

VALEURS	PRINCIPES
<p>La Nature : une valeur capitale</p> <p>Considérer la préservation du socle agro-naturel comme un des enjeux majeurs de la sobriété foncière</p>	<p>Le territoire affirme le rôle majeur des espaces agricoles, naturels et forestiers par les enjeux suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La nécessaire préservation de la biodiversité ainsi que l'attention à porter aux liaisons entre corridors écologiques. • La nécessité de ménager l'appareil productif du secteur primaire et de considérer les espaces agricoles pour leur rôle nourricier et comme composante indispensable de l'autonomie alimentaire des territoires. • La priorisation du réemploi des friches et la mobilisation de bâtiments vacants pour l'accueil de logements et d'entreprises avant d'envisager l'extension sur les ENAF. • Le besoin de gérer le traitement des limites avec l'espace agro-naturel dans le cadre de l'artificialisation.
<p>Garantir la transmission du cadre de vie hérité</p> <p>Conserver la qualité des paysages ainsi que le patrimoine naturel et</p>	<p>Le SMAT revendique l'identité paysagère et historique tourangelle, source d'un « bien-vivre ». De ce fait, il souhaite voir les principes suivants intégrés dans les réflexions à l'échelle régionale :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Améliorer et préserver la lisibilité des espaces (fonction, niveau d'urbanité, etc.) et la cohérence architecturale. • Moduler les objectifs de densification afin de garantir l'acceptation sociale et environnementale des projets.

<p>bâti remarquable, marqueurs de l'identité tourangelle</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Faire de la qualité architecturale, de l'insertion au sein de l'environnement et de la préservation de l'intimité une priorité dans le cadre de projets de densification. • Maîtriser les divisions parcellaires. • Dans les espaces urbains, prioriser la renaturation et la désimperméabilisation sur le développement de constructions.
<p>Un engagement pour les transitions</p> <p>Concevoir la sobriété foncière comme une brique de la transition écologique et du développement durable</p>	<p>Les enjeux de sobriété foncière constituent une opportunité pour relever les défis sociaux et environnementaux auxquels le territoire doit faire face. Ils doivent être abordés de manière systémique et appréciés à l'aune d'un bilan coût-avantage pour les différents aspects de la transition écologique, dont une moindre consommation d'ENAF. Les principes suivants tiennent particulièrement à cœur aux élus du SMAT:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réserver du foncier pour l'alimentation en circuits courts (rayon de 60 km des consommateurs). • Préserver du foncier pour la production d'énergies renouvelables et le développement de la mobilité décarbonée. • Octroyer une place plus importante dans l'aménagement du territoire aux activités économiques, y compris les activités agricoles et touristiques ; ce qui sous-entend de reconsidérer le poids de l'habitat. • Dédier une partie de l'enveloppe foncière à la relocalisation d'activités industrielles. • Envisager la possibilité de conditionner l'artificialisation des sols pour de l'habitat ou de l'activité économique à une mixité fonctionnelle et/ou à une solution permettant un accès aisé aux commerces, services et équipements de proximité. • Dans les espaces urbains, prioriser la renaturation et la désimperméabilisation sur le développement de constructions.
<p>Un objectif partagé, des réponses différenciées : Solidarité – équité – équilibre territorial</p>	<p>L'enjeu du ZAN est national, mais la réponse à apporter doit être locale pour tenir compte des spécificités géographiques et historiques, des projets et des trajectoires des territoires, etc.</p> <p>Ainsi, le SMAT propose de territorialiser les objectifs de sobriété foncière sur la base des principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Différencier la territorialisation des objectifs de réduction d'ENAF en fonction des profils de territoire, la finalité étant de s'organiser pour permettre un accès des habitants et des entreprises à un socle minimal de services. • Veiller à l'équilibre territorial aux différentes échelles :

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Régionale, notamment autour des pôles du Centre-Val de Loire (Métropoles d'Orléans et de Tours, pôles régionaux, pôles d'équilibre et de centralité). ○ Départemental. ○ Infra-SCoT : complémentarité entre intercommunalité. • Envisager une sorte de « banque du foncier » dans l'optique de « partager » le volume de foncier artificialisé dans le cadre de projets à portée intercommunale (même s'ils ne sont pas d'intérêt régional). • Porter une attention aux interactions et impacts des décisions d'un territoire sur ses voisins.
<p>Une opérationnalité nécessaire pour la réussite de l'appropriation du ZAN</p>	<p>Pour arriver à une appropriation du ZAN, il est nécessaire de faire preuve de cohérence entre les différentes échelles de planification spatiale, entre les différents sujets à traiter, entre les objectifs et les moyens.</p> <p>Un cadre de travail serein doit se faire par le biais d'une culture commune et par un dialogue nourri et pragmatique, qui vise à définir des objectifs réalistes et veille à éviter les injonctions contradictoires.</p>

LES RECOMMANDATIONS DU SMAT

Fixer les règles du jeu d'une co-construction des objectifs différenciés de la consommation foncière

Les recommandations constituent les attentes du territoire sur les règles souhaitées pour territorialiser les objectifs du ZAN, pour réviser le SRADDET et pour créer une culture régionale de la sobriété foncière.

Le SMAT est convaincu que toute tentative de négociation individuelle en direct avec la Région serait contre-productive et risquerait d'amorcer une « ruée vers l'hectare » conflictuelle. Pour créer une intelligence régionale de la sobriété foncière, il est indispensable de pérenniser une démarche collective, afin d'accompagner la Région sur les critères de territorialisation.

Les recommandations du SMAT sont directement issues des travaux des élus lors de l'atelier du 6 avril. Certaines thématiques ont été approfondies lors d'un bureau syndical le 19 mai.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Créer une gouvernance du ZAN à l'échelle régionale afin d'assurer la co-construction des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF ainsi que leur suivi

La loi Climat et Résilience ne pose pas de cadre légal pour le fonctionnement de la Conférence Régionale des SCoT, devant se tenir au plus tard le 22 octobre 2022. Suite à cette conférence ponctuelle, la loi ne précise pas non plus le cadre de gouvernance du ZAN à l'échelle régionale, une fois la date d'octobre 2022 passée.

Le SMAT propose de pérenniser la Conférence Régionale des SCoT pour créer une gouvernance du ZAN afin d'assurer que les objectifs de réduction de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers soient co-construits entre les SCoT et la Région Centre-Val de Loire. Cette conférence des SCoT pérennisée s'inscrirait non seulement dans le cadre de la modification du SRADDET qui sera prescrite en juin 2022 et jusqu'à son approbation mais elle aurait également pour rôle d'être en relation avec la Région pour le suivi de la mise en œuvre du ZAN sur le long terme (jusqu'en 2031, voire après).

L'enjeu est de proposer un cadre d'accompagnement du SRADDET jusqu'à son application et sa transposition dans les SCoT de la Région Centre-Val de Loire. Il s'agit de mettre en place une instance de débat avec un lien direct avec la Région.

Cet InterSCoT régional pourra également être amené à aborder d'autres sujets que la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers, et ainsi devenir une scène d'échanges entre les territoires.

Une charte de gouvernance pourra être réalisée pour définir les modalités d'association des SCoT de la région et de validation de l'évolution du SRADDET, en particulier concernant les modalités de validation des objectifs de réduction de la consommation foncière pour les 10 prochaines années.

Recommandation n°2 : Définir des clés de répartition des objectifs de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

Clé n°1 : Chacun des territoires doit participer à l'effort de réduction de la consommation d'ENAF.

Pour que la sobriété foncière implique toutes les collectivités, l'InterSCoT régional pourrait définir collectivement des bornes minimums et maximums de réduction de la consommation foncière. Les bornes minimums garantissent que les territoires efficaces continuent à réduire leur consommation, tandis que les bornes maximums assurent que les territoires les moins efficaces ne portent pas l'intégralité de l'effort de réduction de la consommation foncière.

Clé n°2 : Les efforts passés de réduction de la consommation des ENAF doivent être pris en compte.

Beaucoup de territoires, par leurs actions publiques, ont engagé des efforts de réduction de la consommation d'espaces dans la décennie passée. Le SCoT de l'Agglomération Tourangelle a par exemple réduit sa consommation d'ENAF de 47 % (hors LGV), et le renouvellement urbain a été plus important que les extensions urbaines (sur le résidentiel : 40% en extension et 60% en renouvellement).

Prendre en compte l'efficacité des territoires permet d'éviter la « double peine » pour ceux ayant déjà réduit leur consommation d'espaces et qui ont donc un « stock » de foncier à consommer réduit. Des indicateurs de mesure objectifs construits en collaboration entre les SCoT et la Région permettront de caractériser l'efficacité des SCoT, selon un gradient allant du moins au plus efficace. Ainsi, plus un territoire aura été efficace, et moins son effort à fournir pour les 10 années à venir sera important (tout en respectant une borne d'effort minimum comme évoqué dans la clé n°1).

Clé n°3 : Etablir une grille de différenciation construite avec des indicateurs et une méthodologie concertée

Pour tenir compte de la variété des territoires et de leur efficacité, il sera indispensable d'établir une grille de différenciation construite avec des indicateurs et une méthodologie concertée, en se basant sur :

- Les besoins résultant des dynamiques démographiques et économiques prévisibles identifiés par des indicateurs concertés entre la Région Centre-Val de Loire et les SCoT et validés politiquement.
- Les efforts de réduction de la consommation des ENAF déjà réalisés par les territoires.
- L'équilibre de l'armature territoriale structurée autour de polarités et du maillage des infrastructures et réseaux au niveau régional.
- Les gisements fonciers déjà artificialisés prioritairement mobilisables (ex : friches).
- Les enjeux de préservation des continuités écologiques ainsi que des espaces naturels, agricoles et forestiers.

- Les spécificités territoriales : le socle naturel (ex. : risque inondation), les sensibilités patrimoniales et paysagères (Val de Loire)
- La contribution des projets aux transitions en cours, notamment écologiques.
- L'intérêt des projets au regard des services offerts à la population.

Clé n°4 : Inscrire le SCoT comme échelle de référence pour la répartition des objectifs de consommation foncière

Le SMAT préconise d'inscrire l'échelle du SCoT comme échelle de référence pour la répartition des objectifs de consommation foncière, ainsi que pour assurer le suivi de la mise en œuvre progressive du ZAN. L'échelle du bassin de vie n'apparaît en effet pas opportune car il n'existe pas de gouvernance des bassins de vie à ce jour. L'atteinte des objectifs ne pourra se faire qu'en s'appuyant sur un niveau administratif et politique déjà existant. Par exception, pour les territoires non couverts par un SCoT, les EPCI seraient l'échelle de référence.

Recommandation n°3 : Identifier des projets d'intérêt national ou régional à sortir du décompte de la consommation foncière à l'échelle des SCoT

Les projets d'intérêt national et/ou régional, mais aussi à fort rayonnement doivent être portés à la connaissance de la Région Centre-Val de Loire et intégrés dans le SRADDET.

Deux grandes thématiques sont à considérer :

- Les aménagements liés aux mobilités, notamment aux mobilités douces (aménagements cyclables), décarbonées (intermodalité).
- Les aménagements liés aux équipements : santé, gestion des déchets, éducation (lycée), sécurité (prison).

Au regard de ces éléments, le SMAT affirme l'intérêt de la prise de connaissance par la Région des projets suivants :

- Le développement de la gare de Saint-Pierre-des-Corps autour d'un pôle d'échange multimodal (ferroviaire, routier, autoroutier et transports en commun) d'environ 14ha.
- Le développement de la zone de l'aéroport de Tours, estimé à 7ha.
- Une unité de traitement des déchets (estimée à 7ha maximum, mais dont la localisation reste à définir).
- Le déploiement d'un réseau de pistes cyclables dans le cadre de la mise en œuvre des schémas cyclables des EPCI.
- Le projet de halte ferroviaire à La-Ville-Aux-Dames.
- La transformation du CHU pour 2026.
- Le projet de réouverture et de développement de la gare de Fondettes.

Ces différents projets sont issus de démarches en cours ou à venir. De nouveaux projets majeurs pourraient être initiés au cours de la décennie, le SRADDET doit pouvoir les anticiper. Une mise à jour des projets pourrait être envisagée par une clause de revoyure discutée tous les 3 ans dans un interscot régional pérennisé.

Recommandation n°4 : Promouvoir une pédagogie de la sobriété foncière autour des enjeux de préservation des milieux agricoles et naturels

A ce titre, il est proposé que le SRADDET intègre les enjeux suivants :

- L'identification et la qualification des espaces naturels, agricoles, viticoles et forestiers au regard de leur préciosité et de leurs rôles dans l'économie locale. Mener un travail à l'échelle régionale avec les territoires pour identifier ces espaces, à la fois dans la révision du SRADDET et dans sa mise en œuvre.
- La sanctuarisation et la protection des espaces, notamment en fonction de leurs qualités agronomiques ou écosystémiques. Ce travail pourrait être fait en association étroite avec le bloc local.
- L'accompagnement des territoires et des acteurs locaux dans la mise œuvre de la séquence « Eviter-Réduire-Compenser », renforcée à l'aune du ZAN et de la renaturation, par le biais de référentiels, d'outils mis à disposition des collectivités ou d'un soutien financier pour développer des outils existants sur les nouveaux enjeux, la structuration d'un réseau d'acteur (ex. en prenant appui sur le réseau Oxygène), etc.

Recommandation n°5 : Anticiper les aspects opérationnels de la modification et de la mise en œuvre du SRADDET

Dans l'optique que le SRADDET soit un outil d'accompagnement au changement, il apparaît essentiel que son contenu soit clairement compris de toutes les parties prenantes. Cela implique de définir des règles précises et non soumises à interprétation pour permettre une meilleure appropriation sur les territoires, en associant dès les premières phases de rédaction les SCoT.

La Région doit accompagner les territoires dans les transitions par un soutien financier et technique :

- Dédier des moyens humains et financiers pour traiter le ZAN à l'échelle régionale :
 - Proposer des moyens pour repérer et réinvestir les friches industrielles, naturelles et d'habitat.
 - Développer un outil mutualisé d'observation du suivi du foncier à l'échelle régionale et associant l'ensemble des parties prenantes (Région, Etat, Agences d'Urbanisme, EPF, SAFER, SCoT, etc.) avec la définition d'indicateurs communs.
 - Accompagner les territoires sur la mutualisation des usages.
 - Accompagner les réflexions sur l'optimisation des espaces déjà artificialisés.
- Organiser la mise en réseau de retours d'expériences à l'échelle régionale autour des questions du ZAN, par exemple par le biais de groupes de travail.