

Réviser le SCoT de l'agglomération tourangelle : quels enjeux ?

Le comité syndical du SMAT se réunit le 31 mai 2022 en séminaire pour **identifier les enjeux et sujets dont il faudrait prioritairement se saisir dans le cadre de la révision du SCoT**. La présente note est la mise de départ pour ce travail. Il résulte de :

- ✓ **l'écoute individuelle préalable de 11 membres du bureau**, ainsi que de Mme Savourey (Ville de Tours), par entretiens téléphoniques réalisés au cours du mois de mars 2022.
- ✓ **la synthèse du bilan à mi-parcours du SCoT**, réalisé par l'ATU et le SMAT (mars 2022).
- ✓ **la prise en compte des études récentes** réalisées dans le cadre du SCoT : « Etude étoile ferroviaire » (ATU, 2017), « Enquête mobilité » (SMAT, Syndicat des mobilités, 2020), « Référentiel de vulnérabilité aux inondations » (SMAT, DDT 37, CEREMA, 2021).
- ✓ la prise en compte de la « Note d'enjeux » de l'Etat (juillet 2021).
- ✓ la prise en compte de divers documents-cadres des politiques communautaires des trois EPCI du SMAT (PCAET, PDU, PLH, PAPI, PPRI, CRTE).

La présente note fait **des constats**, témoigne **des attentes** des élus rencontrés, et formule **des premières pistes et interpellations** pour poursuivre la révision du SCoT : il reviendra aux élus réunis en séminaire le 31 mai 2022 de dire s'ils les partagent, s'ils souhaitent les compléter, les infléchir, et comment ils proposent de s'en saisir ou pas.

En résumé, la note souligne :

1. **Les conditions de la mobilisation des élus et des acteurs pour une révision du SCoT qui ne soit pas formelle, mais qui ait un sens politique et une utilité pratique.** Nulle part en France, les SCoT ne sont des scènes stratégiques prioritaires, pour des élus déjà mobilisés sur les deux niveaux du bloc local. Le problème n'est pas propre à la Touraine. Mais, cependant, partout, et ici aussi, on convient qu'il faut développer les coopérations, les réciprocitys, les solidarités interterritoriales, donc intercommunautaires. Reste à en faire les preuves pratiques et concrètes, pour que le SCoT ne demeure pas un pur exercice rhétorique et réglementaire.
2. **La nécessité de prendre au mot le bilan de la mise en œuvre du SCoT de 2013 à mi-parcours :** (i) qu'est-ce qu'on a su enclencher qu'il faut confirmer, poursuivre, accentuer ? (ii) qu'est-ce qui n'a pas avancé, qu'il faut déverrouiller ? (iii) qu'est-ce qui s'impose aujourd'hui qu'on n'avait pas (assez) dit en 2013 ? Ce qui invite à prendre des décisions immédiates, en parallèle de la révision proprement dite, pour ne pas reporter dans le prochain document de SCoT les impuissances qui auraient été déjà constatées.
3. **La nécessité de mettre à l'agenda des sujets sinon totalement nouveaux du moins novateurs pour le projet de territoire**, en ce qu'ils dépassent le triptyque habituel « développement – urbanisme – mobilité », et réinterrogent les relations d'une population à son territoire de ressources, son cadre de vie vivant, et les fragilités qui les concernent.

Premier enjeu : prendre appui sur la révision pour faire émerger une vraie scène stratégique intercommunautaire

► Constats : la révision doit changer de rythme si l'on veut entrer dans une dynamique en faveur d'une stratégie commune pour le grand territoire

Le lancement de la révision date de mars 2017... déjà 5 ans. Inutile de revenir sur les raisons du rythme de cette première phase. Il y a désormais nécessité d'enclencher une véritable dynamique de révision, motivante, productive, sincère, mobilisatrice.

L'enjeu de fond n'est pas de « toiletter » le SCoT de 2013, ajusté au nouveau périmètre, ni même de se « mettre en conformité avec la loi » (devoir récurrent !), mais bien de créer une scène stratégique commune à l'échelle des trois EPCI.

Elle est souhaitée, elle est attendue. Ces dernières années, il a bien fallu apprendre à s'en passer, mais tout le monde s'accorde sur l'intérêt de remettre la dynamique SCoT en marche, non seulement pour disposer d'un document de qualité en 2026, mais aussi (et surtout ?) pour mettre en œuvre des réponses collectives aux défis métropolitains élargis.

Mais il y a des conditions pour redonner toute sa crédibilité à la scène « SCoT » ...

► Attentes : une révision qui fait des preuves d'utilité, tout en étant visionnaire, courageuse et rassembleuse

Être utile aux trois intercommunalités et à leurs communes : ce troisième niveau d'engagement territorial (après le communal et le communautaire) ne peut retenir l'attention des élus que s'il s'y passe des choses concrètes, qui permettent aux deux niveaux sous-jacents d'avancer de leur côté, ou qui défrichent pour eux des sujets nouveaux, en particulier en ce qui concerne l'élaboration des deux PLUI du territoire.

Être visionnaire quant aux défis à venir du territoire : regarder loin et large est la fonction première du SCoT (ce qui peut sembler contradictoire avec ce qui précède : au SCoT de faire la preuve d'une prospective utile). A noter : le SCoT ne rassemble que 54 des 161 communes de l'aire d'attraction de Tours (définition INSEE). Le SCoT doit être **une fabrique prospective permanente**.

Être clair et cohérent dans la gouvernance de la planification territoriale : énoncer, le moment venu, des règles sans ambiguïté, qui permettent une gouvernance partagée. Plus le P.A.S est net dans ses intentions, mieux le D.O.O pourra les traduire. Et inversement, plus le P.A.S « ménage la chèvre et le chou », plus on fait dire ce qu'on veut aux règles.

Être rassembleur et guide des parties prenantes qui participent à l'avenir du territoire : le SCoT est l'affaire des élus, mais la transformation du territoire est celle de tous ses habitants et acteurs. Penser le SCoT sans eux, c'est la garantie de l'épuisement des charmes de l'exercice. C'est un défi pour tout SCoT qui sont, par nature, des exercices très « techno » : au SMAT de proposer des cadres et des débats mobilisateurs, au-delà des seuls élus.

Être complémentaire de ce qui existe déjà par ailleurs pour l'action intercommunautaire (syndicat des mobilités, EPFL, ...): le SCoT est un document de planification qui doit mettre en cohérence les grandes politiques publiques d'un territoire. Sa force est dans les relais qu'il parvient à établir avec les opérateurs de ces politiques (collectivités, opérateurs de réseaux, EP et SEM, etc.). Au SMAT d'affirmer sa place et son rôle parmi eux.

► Premières propositions et interpellations

S'entendre sur le sens politique de la révision

Il faudra, certes, actualiser les pièces du document du SCoT (nouveau périmètre, nouvelles données, nouvelles obligations), mais cette actualisation n'est pas **l'enjeu politique de la révision qu'il faut pouvoir dire**. S'agit-il :

1. **D'affirmer un tournant dans le modèle global d'aménagement** (en se consacrant plutôt aux enjeux novateurs du 3. qu'à ceux déjà bien identifiés et indexés du 2.) ?
2. **D'apporter avant tout un soutien prospectif, analytique et cognitif** (études et diagnostics nouveaux) aux PLUI, en leur laissant les arbitrages politiques et les choix fondamentaux ?
3. **De porter d'abord une stratégie de (re-)positionnement régional et national**, dans le réseau des villes du Centre Val-de-Loire, « à une heure de Paris », sur le grand axe ligérien, etc. ?
4. **De faire la preuve des solidarités intercommunautaires sur un ou deux sujets cruciaux** qui vont demander des priorités d'engagement ?

Comme toujours, il sera tentant de répondre : tout cela à la fois. Mais la réalité se chargera ensuite d'établir des priorités : autant les choisir et les exercer en toute clarté, ce qui implique d'abord de les partager.

On ne révisé comme on élabore

Le cheminement habituel « *diagnostic – orientations stratégiques – énoncé des règles et objectifs* » vaut pour une élaboration, pas pour une révision : il doit être repensé pour plus d'efficacité et une concrétisation rapide au service des PLUI en cours d'élaboration, **en s'affranchissant des routines techniques d'élaboration**.

- **Une grande part du cadre stratégique est déjà posé et reste valable**, inutile de repasser laborieusement par la phase « diagnostic »
- **Pour autant, il y aura des besoins de connaissances**, d'approfondissement et d'expertise nouveaux : au SMAT de les diligenter autant que de besoin
- En parallèle de la révision proprement dite, le SMAT peut **s'affirmer comme un acteur qui pèse en faveur d'un certain nombre de choix et les porte** sans attendre l'approbation de 2026.

Soigner les articulations SCoT – PLUI (et PLU)

L'articulation entre la révision du SCoT et l'élaboration des deux PLUI doit être d'emblée soignée (**sans oublier TVI pour autant !**) : comment les débats qui émergent dans les PLUI interpellent l'échelle supérieure du SCoT... et inversement ? Quelles modalités se donne-t-on pour que cette question reste active tout au long de la révision ?

Le SCoT peut ainsi travailler prioritairement sur les interfaces entre les 3 trois communautés, dans une logique d'espaces de projet, par entités bi- ou tri-communales, aux entrées est, ouest, nord et sud de l'agglomération.

Deuxième enjeu : mettre à jour les 5 grands objectifs du SCoT de 2013, mais surtout passer aux actes les concernant

► **Constats** : le SCoT poursuit des objectifs vertueux mais n'a pas initié de véritable changement de modèles de développement, d'urbanisation, de mobilité et d'usages

Le bilan à mi-parcours de la mise en œuvre du SCoT de 2013 présente des indicateurs plutôt rassurants sur :

- La **capacité à diminuer la consommation foncière**,
- La **capacité à produire l'offre de logements** nécessaire à la demande,
- La **capacité à poursuivre le développement économique** et à accueillir des emplois,
- La **capacité à proposer des alternatives à la mobilité individuelle en automobile**, pour l'essentiel en cœur métropolitain,
- La **capacité à défendre l'outil agricole**, qui ne perd « que » 2 % de SAU en 10 ans,
- Etc.

Mais ces indicateurs montrent aussi :

- Que la **périurbanisation diffuse se poursuit**, les trois pôles relais (Montlouis-sur-Loire, Fondettes, Ballan-Miré) ne parvenant pas à atteindre leurs objectifs en offre de logements (6 % de l'offre nouvelle contre les 17 % visés).
- Que **l'emploi et les services se développent aussi en périphérie diffuse, sur les axes de mobilité, ce qui accentue encore les déplacements**.
- Que ces deux dynamiques d'étalement continuent d'alimenter la **tendance au tout-automobile, qui s'accroît**.
- Que dans ces conditions, **la suite de la trajectoire vers le ZAN en 2050 risque d'être beaucoup plus difficile** que la première étape réalisée.
- Que le nombre d'exploitations agricoles a diminué de 31 % en 10 ans.

► **Attente 1** : passer de l'invocation miraculeuse de « l'étoile ferroviaire » au travail en faveur des solutions multiples de mobilité/accessibilité

La vision d'une étoile ferroviaire à 8 branches, structurant à terme les déplacements quotidiens à l'échelle du SCoT, n'est pas à abandonner, mais elle n'est pas *l'alpha et l'omega* d'une stratégie qui doit **avancer sans l'attendre** par plusieurs autres chemins :

- **En articulant les potentiels de tous les réseaux de mobilité** (TC, ferroviaire, routier-autoroutier, cyclable), grâce à **une stratégie résolue sur les PEM**. Quels PEM, dans quel ordre de priorité ? C'est l'objet d'une étude partenariale (« Convergence ») qui intéresse au plus haut point le SMAT.
- **En revisitant les potentiels de chacun de ces réseaux et de leur mode de mobilité, avec les opérateurs concernés** :

- Pour le routier / autoroutier : décarbonation (électromobilité), pratiques partagées (voies dédiées, P+R), info-structure, ZFE... **Poursuivre dans le sens des Conventions passées avec VINCI notamment.**
- Pour le ferroviaire : **sur quelle branche mettre l'accent, et faire une première démonstration des possibilités d'intensification du service ?** A voir en lien avec l'étude en cours sur le Système Express Métropolitain (sur la « diamétralisation »).
- Pour le cyclable : **articulation des trois réseaux intercommunaux**, et préparation du passage à l'électromobilité là-aussi.
- En misant aussi sur **une plus grande sobriété en matière d'accès et de déplacements** : télétravail, accès à distance, urbanisation compacte des courtes distances. Le « toujours plus » est sans fin. Le SCoT doit aider à en sortir.

► Attente 2 : une plus forte régulation de « la métropole active qui développe l'emploi », pour sortir de la compétition extensive

« Il n'y a pas de compétition entre nous »... Sans doute parce qu'il y a guère de limites aux projets. Mais jusqu'où ? On sent venir :

- Le **risque de saturation de certaines offres d'espaces économiques** (commerciaux ; tertiaires ; ...) avec les friches qui pourraient s'en suivre.
- Le **problème (national, et spécifiquement régional) posé par la logistique.**
- L'accentuation du **déséquilibre N.S / E.O**, avec un axe économique N.S et un axe résidentiel E.O
- La difficulté de **tenir la trajectoire ZAN** dans ces conditions.

Soyons sincères : on touche ici aux sujets les plus sensibles pour les EPCI. La gouvernance partagée du développement économique n'est nulle part facile en France. La première marche à franchir est d'avoir une lecture commune de l'état des lieux et de ce qui est en train de se passer, à l'échelle de l'ensemble du SCoT. Les ZA ne sont qu'une partie de l'espace économique du grand territoire et n'accueillent qu'une minorité des emplois. Mais elles pèsent lourd dans la gouvernance et l'entente politique du territoire. Elles nécessitent un suivi collectif plus attentif, en coordination étroite avec les EPCI.

► Attente 3 : reprendre ensemble la réponse à la question « où accueillir le développement résidentiel ? »

Que se passe-t-il ? On est à mi-chemin des objectifs démographiques et de logement énoncés en 2013 pour 2030, et sur la bonne trajectoire de sobriété foncière, mais la poursuite de la densification devient difficile dans les zones denses, tant dans l'agglomération de Tours et sa première couronne, que dans les pôles relais. Le report diffus en grande périphérie se poursuit, et il remet en cause tout ce qui précède. **En résumé, on n'est pas encore parvenu à « faire la ville autrement » (objectif n°4 de 2013), pour rendre la densité désirable.**

Il faut reprendre ce sujet, car le compromis imaginé en 2013 ne fonctionne plus. En outre, doit-on **redébattre des objectifs démographique et de production de logements fixés en 2013 ?**

► Premières propositions et interpellations

Ce qui précède ne résume pas toutes les attentes entendues, seulement les plus fréquentes. Et cela ne couvre pas l'ensemble des orientations retenues en 2013, en particulier pas les deux orientations suivantes : « Faire de la nature une valeur capitale et une source de développement durable, en s'appuyant sur le socle agro-naturel, les paysages, la trame verte et bleue, et sur l'espace agricole comme pilier de l'organisation territoriale » ; « Atténuer le changement climatique et la vulnérabilité du territoire, en baissant de manière significative les émissions de gaz à effet de serre, en garantissant la gestion durable de la ressource en eau et en améliorant la qualité de l'air » (en bonne part liée à la mobilité cependant). Mais on est avec les trois attentes principales présentées sur **un « cœur de responsabilités » (mobilité – développement – urbanisation) sur lequel le SCoT doit faire ses preuves**, avant de prétendre se saisir de sujets nouveaux ou de nouvelles urgences. Comment ?

Prendre place dans les gouvernances de projet ou les organiser

- **Sur la mobilité.** Il y a des autorités compétentes (Région, Touraine Mobilités) et des opérateurs (SNCF, concessionnaires, ...). Le cadre de leur convergence est-il satisfaisant ? Le SMAT doit-il le questionner, l'aiguillonner ? Ou bien se contenter de jouer un rôle complémentaire sur des sujets moins saisis, comme celui des réseaux cyclables articulés à l'échelle du SCoT ?

Se redonner un socle de connaissances et d'analyses communes et bien ciblées

- **Sur les espaces économiques, logistiques et commerciaux :** faire le point sur le foncier disponible (avec l'EPFL ?), son rythme actuel de remplissage, les projets en perspective, l'état des « stocks » (Atlas des friches à réactualiser), en coordination avec les EPCI. Rencontrer les professions (logisticiens, grands distributeurs, foncières immobilières) pour partager les constats. Leur poser la question de fond du modèle de développement en cours qui n'est pas soutenable. Explorer avec eux les voies d'une optimisation à foncier constant, et des nouveaux modèles de conception et réaménagement afférents. **Constituer à cette fin une ou plusieurs communautés de travail avec les acteurs économiques concernés ?**
- **Sur le développement résidentiel :** écouter les communes dire ce qui les aiderait à aller vers, revenir vers, ou maintenir, **une logique de développement résidentiel favorisant les centralités quelle que soit leur taille...** donc une certaine compacité, donc une certaine densité... forcément différenciées selon les contextes : ville, bourg, village (tout cela est déjà dit dans le SCoT de 2013).

Une attention particulière est à accorder aux 14 communes entrantes (tout l'ouest de TVI) qui, bien que toutes dans l'aire d'attraction de Tours, sont tournées aussi en partie vers le Chinonais. Les raisons de participer aux problématiques proprement tourangelles et métropolitaines ne sont pas aussi intenses qu'ailleurs. Il faut écouter ici les sujets et les **perspectives de la nouvelle ruralité** qu'on peut partager à l'échelle du grand territoire.

- Commencer par **partager une certaine culture urbaine de la densité différenciée, des formes « urbaines » qui la déclinent, tant en ville qu'à la campagne**, selon les centralités, petites, moyennes, grandes...
- Développer les outils, foncier, juridique et financier, auquel permettre l'accès pour **aller vers cet urbanisme des centralités partout**. Quelles capacités d'ingénierie de projet à organiser ? Quelles maîtrises d'ouvrage se donner ?
- **Passer une commande associant sur ces sujets toutes les ingénieries du territoire (SET, l'ADAC-CAUE, EPF, l'ATU) pour qu'ils interviennent ensemble à l'échelle du SCoT ?**

Troisième enjeu : porter des ambitions nouvelles pour être à la hauteur des urgences écologiques à moyen et long termes

► Constats : il y a des résultats mais les urgences s'accroissent plus vite

La plupart des sujets qu'on peut qualifier comme relevant de l'urgence écologique sont **bien présents dans le SCoT de 2013** (nature en ville, biodiversité, eau, agriculture nourricière, énergies renouvelables, qualité de l'air, baisse des émissions de GES, vulnérabilité et résilience, etc.), à l'exception notable de celui de la santé humaine et environnementale.

Le bilan relève **des progrès à mi-parcours** (+23 jours par an avec un air de bonne ou très bonne qualité ; des PPRI et PAPI qui convergent ; des PCAET dans les trois EPCI ; des zones protégées en expansion et une valeur « paysage » mieux reconnue ; etc.).

Mais le niveau des fragilités écologiques et sociales, comme celui des attentes les concernant, s'est beaucoup élevé en 10 ans comme on le sait. **Il faut aujourd'hui aller beaucoup plus loin**, et dépasser là aussi le premier stade des bonnes paroles.

► Attentes : elles sont multiples, et l'enjeu n'est pas de toucher à tout et parler de tout, mais de se donner un motif stratégique structurant

Climat, eau (petit et grand cycles), énergies renouvelables, biomasse, biodiversité, santé environnementale, alimentation relocalisée, cycle du carbone, cycle du phosphore, métabolisme territorial, déchets, pollutions (air, eau, sols), GES, zones humides, zones forestières et place de l'arbre, inondation, canicule, adaptation au changement climatique, sols vivants, résilience, services écosystémiques, trame verte, bleue, turquoise, noire... la liste des sujets indexés aux enjeux écologiques ne cessent de s'enrichir d'année en année. Avec pour les SCoT **le risque de devenir des encyclopédies de la Transition, sans guère d'influence sur leurs opérateurs réels**.

On voit bien comment le vocabulaire de l'action publique et collective s'efforce régulièrement de « rechaapeauter » tous ces rendez-vous dans une figure rassembleuse : le « développement durable » des années 1990-2000, « les transitions » des années 2010, demain peut-être « la résilience » ou « le développement biosourcé », etc.

L'enjeu de la révision du SCoT de l'Agglomération tourangelle n'est pas de se couler dans le dernier discours en vogue, ou de prétendre n'oublier aucun domaine. C'est de **prendre sa part de transformation urgente et inévitable en se saisissant des sujets sur lesquels le SMAT peut aider concrètement le territoire à faire des avancées**, en complément d'autres progrès portés par d'autres acteurs.

En outre, la quête d'**une mobilité durable et décarbonée** (attente 1), d'**un modèle de développement économique plus sobre en foncier** (attente 2) et d'**un urbanisme qui rende à nouveau les centralités désirables** (toutes les centralités, grandes et petites), sont déjà des façons de répondre aux enjeux et aux urgences écologiques.

► Premières propositions et interpellations

Pour aller plus loin, et pour définir l'orientation du SCoT en matière d'ambition écologique, le SMAT pourrait afficher sa volonté de **porter une stratégie en faveur de la santé du territoire et de tous ceux qui l'habitent, humains et non humains.**

« Une seule santé », celle de la population, mais aussi celle des milieux vivants qu'elle habite, car on a compris que l'une et l'autre sont liées, et que le bien être est global. On a l'habitude de parler de « qualité de vie » dans les SCoT et les documents locaux d'urbanisme. La stratégie pour « une seule santé » prolonge cette exigence et la partage avec l'ensemble du monde vivant et de ses milieux.

La question de la santé des hommes et des environnements en recoupe de nombreuses autres précédemment listées. L'objectif n'est pas d'avoir un SCoT qui prétend toutes les saisir et y répondre par la magie du document de planification. C'est d'avoir au contraire une « clé de lecture » qui permet d'interroger tous les projets ou toutes les attentes du territoire et de les soumettre à une exigence supérieure : est-ce bon pour la santé, une seule santé ?

Cette question reste à construire : elle peut être **anthropocentrée** (partir de la santé humaine et de toutes les attentes sociétales et sociales la concernant), elle peut être **écocentrée** (partir de la santé du non humain, vivant et non vivant). Elle peut conduire le SCoT à se donner des ambitions concrètes sur les politiques intercommunautaires en matière de **métabolisme territorial**, en matière de **cohabitation avec les vivants non humains**, en matière de **qualité de l'air, de l'eau, des sols**, en matière d'**urbanisme favorable à la santé**, en matière de **résilience territoriale**, etc.

Ouvrir le débat autour « d'une seule santé » à l'échelle du grand territoire

Le SCoT pourrait **ouvrir ce chantier en termes prospectifs : qu'est-ce qu'avoir un territoire en bonne santé demain ?** Qu'est-ce que cela appelle ? Que faut-il anticiper ?

Le thème de la santé du territoire et de ceux qui y vivent (une seule santé) serait alors **l'axe participatif majeur**. Il est difficile de rassembler les citoyens et les habitants sur un certain nombre d'enjeux réglementaires et techniques du SCoT. *A contrario*, la société civile locale est très mobilisable et mobilisée sur l'enjeu de la santé globale, du soin, du bien-être, du vitalité du vivant sous toutes ses formes dans le territoire.

La proposition est donc de **faire de la santé globale l'axe prospectif et participatif structurant de la révision du SCoT.**