L'ATELIER DES TERRITOIRES
Session nationale 2021.2022
«Mieux aménager avec les sols vivants»

RECHERCHE GOUVERNANCE DES SOLS

POUR TERRITOIRES RÉSILIENTS

PRÉFÈTE D'INDRE-ET-LOIRE
Liberté Égalité Fraternité

DDT 37
Service urbanisme et démarche de territoires

COMMUNAUTÉ Touraine-Est Vallées

Tours métropole Val de Loire

FICHE DE SYNTHÈSE

INTITULÉ

Recherche Gouvernance de sols pour territoires résilients.

PROBLÉMATIQUE

Face aux enjeux de pressions foncières et d'artificialisation, comment fédérer Métropole et territoires périurbains pour une meilleure prise en compte de la ressource sol dans les politiques d'aménagement urbain.

THÈMES

- Changer de modèle de développement urbain
- Résilience des territoires
- Le sol comme bien commun
- Zéro Artificialisation Nette
- Désartificialisation /désimperméabilisation / réversibilité
- Coopérations territoriales et multi acteurs
- Rôle d'un territoire en périphérie métropolitaine

CHIFFRES

- Tours Métropole Val de Loire : 293 035 habitants
- Touraine Est Vallées : 39 404 habitants
- Touraine Vallée de l'Indre : 52 543 habitants

Soit 384 982 habitants concernés (63 % du département)

TERRITOIRE

- 3 EPCI
- 384 982 habitants
- Un SCOT en cours de révision
- Un PLUI en cours d'élaboration
- Un PLUI Métropolitain à l'étude

ACTEURS

Ensemblier :
DDT37

Territoires pilotes :

- Touraine Est-Vallées (code INSEE : 200073161)
- Tours Métropole Val de Loire (code INSEE : 243700754)

Partenaires :

- Agence d'urbanisme de Tours
- Syndicat Mixte de l'agglomération tourangelle-
- Polytech + laboratoire de recherche
- SET (Aménageur)
- Etablissement Public Foncier
- Chambre d'agriculture
- Architectes et paysagistes conseil de l'État
- UDAP
- Club immobilier de Touraine

“ RECHERCHE

GOUVERNANCE DES SOLS POUR TERRITOIRES RÉSILIENTS ”

La démarche d'Atelier des territoires permet depuis plusieurs années d'accompagner, grâce à la mobilisation d'une équipe externe pluridisciplinaire, l'émergence et l'élaboration de projets de territoires intégrés à l'échelle intercommunale et sur de grands territoires. Cette démarche de projet conduite par les acteurs de l'aménagement d'un territoire permet aux parties prenantes de se mettre d'accord sur une stratégie commune dépassant les blocages locaux et les logiques sectorielles.

Suite à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) « mieux aménager avec les sols vivants » lancé en mai 2021 par la DGALN, la candidature conjointe DDT37 / TEV / TMVL a été retenu.

L'émergence de nouvelles exigences citoyennes autour du climat et de la santé, confortées notamment par l'objectif « Zéro Artificialisation Nette », mis en œuvre dans la loi Climat questionne en profondeur un modèle de développement urbain à bout de souffle et suppose la mise en place d'une logique de gouvernance interterritoriale, préalable nécessaire pour agir sur la consommation de l'espace et la préservation des sols. L'ambition conjointe portée par les territoires et les services de l'Etat dans le cadre de cette session 2021-2022 de « l'atelier des territoires », est de construire une méthodologie de coopération sur le sujet de l'artificialisation et plus généralement de repositionner le rôle et les fonctions du sol au sein du processus d'aménagement urbain sur un territoire sous influence forte d'une métropole de près de 300 000 habitants et confronté à un fort impact des zones inondables et zones viticoles.

La finalité de cette démarche, qui s'échelonnera sur une année, doit permettre de remettre de l'intelligence de projet dans le système local en invitant les services de l'État et des collectivités à une relation de travail dédié, tant à résoudre la problématique d'artificialisation, qu'en intégrant le devoir écologique de prise en compte du vivant et de réparation des sols. Sujet majeur, le ZAN questionne en effet les exercices de planification et de stratégie territoriale dans un contexte de gouvernance multiscalaire et de système d'acteurs complexe.

L'opération, financée par la DGALN, est pilotée par la DDT37 en coordination avec les territoires partenaires de Touraine-Est Vallée et de Tours Métropole Val de Loire. Pour nous accompagner tout au long de la démarche une mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage a été confiée au groupement ACADIE-CAUDEX.

LE CONTEXTE

Territoire sous pression

En région Centre, 16 000 hectares ont été artificialisés sur la dernière décennie (source étude CEREMA 2017), soit un rythme équivalent à la valeur nationale (taux annuel d'artificialisation des sols en Région centre de 1,34%, contre 1,36 % au niveau National). Bien qu'un ralentissement ait été constaté à partir de 2009, on observe depuis 2016 une reprise à la hausse, majoritairement au détriment des espaces agricoles. En regard de ce rythme, la population régionale n'a augmenté que de 0,1 % (taux annuel - source INSEE).
L'Indre-et-Loire est en tête de la Région avec le Loiret, avec environ – 3000 hectares prélevés en 10 ans, (soit un taux annuel d'artificialisation pour l'Indre et Loire de 1,3% - Source étude CEREMA 2017)

► *Consommation basée sur la logique d'offre foncière et porteuse de concurrence entre territoires voisins.*

majoritairement pour l'habitat et les zones d'activités. Notre département se situe dans la médiane nationale haute, alors que le taux d'évolution annuelle de sa population n'est que de 0,3 % (Source INSEE – 2017).
La déconnexion entre consommation d'espace et croissance démographique, essence même de l'étalement urbain, persiste donc au niveau régional et départemental. Ce phénomène est également porteur des problèmes d'allongement des distances quotidiennes dans les déplacements, de localisation inappropriée de logements, voire de services de proximité (pôles médicaux sortis en périphérie) et donc de dévitalisation de nos centres-bourgs et villes.

► *Une nécessité urgente d'élaborer des projets de territoire sobres en consommation d'espaces.*

L'échelle pertinente

La question de l'artificialisation des sols et du modèle même de développement ne peuvent sereinement être appréhendés qu'au travers d'une vision systémique d'un territoire. L'échelle pertinente d'analyse correspond ici à l'interterritoire du bassin de vie tourangeau.

► *Le territoire retenu est confronté à la double pression d'une métropole forte de 300 000 habitants et de contraintes liées à l'inondabilité (Val de Loire) et à la préservation des secteurs viticoles fortement présents.*

S'adapter aux contraintes

Que cela soit aux travers de démarches ponctuelles ou d'actions coordonnées comme les contrats de réciprocités et les programme alimentaire territoriaux, il émerge aujourd'hui sur notre territoire une réelle volonté politique de concilier développement et préservations des ressources naturelles. Or, la mise en œuvre de cette ambition se confronte à plusieurs problématiques.

En premier lieu il existe une relative forme de cloisonnement institutionnel et administratif : limites géographiques des compétences territoriales, fonctionnement en silos de certaines politiques sectorielles.

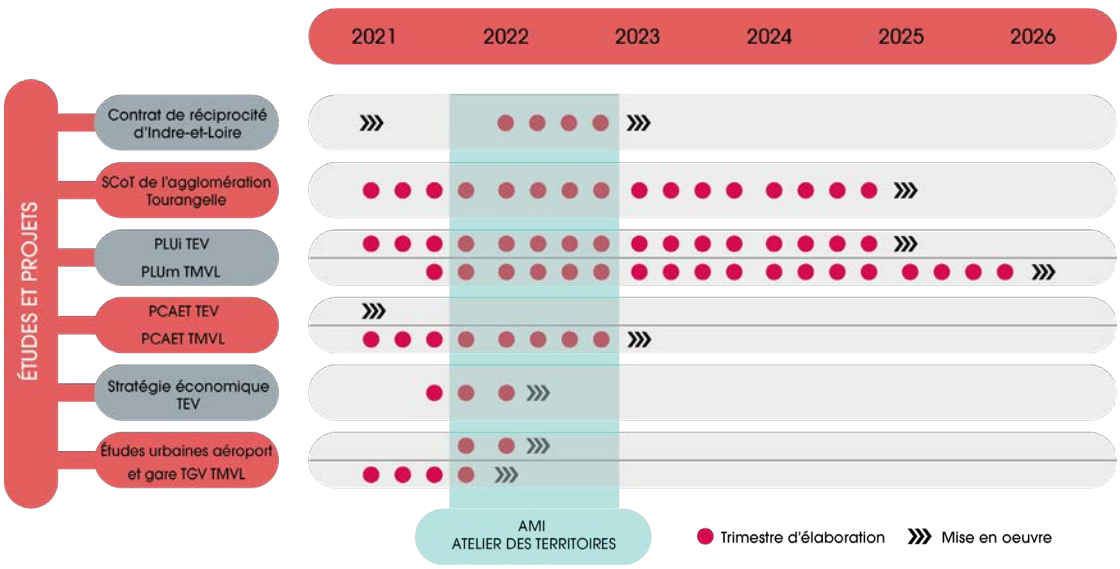
Ensuite plusieurs phénomènes interrogent les politiques publiques d'aménagement :

- Une pression résidentielle forte en lien avec l'attractivité et l'influence de la Métropole
- Des possibilités d'extensions urbaines contraintes : Val de Loire UNESCO, risques inondations, richesse architecturale et patrimoniale, usages agricoles viticoles ;
- Une dichotomie Métropole / territoires périphériques : forte spatialisation des emplois et dynamique centrifuge de l'offre de logements, friction des usages entre l'urbain et le rural, confrontation entre territoires servant / territoires ressources ;
- Sentiment de défiance des territoires envers certaines politiques ou directives Nationales, notamment le ZAN.

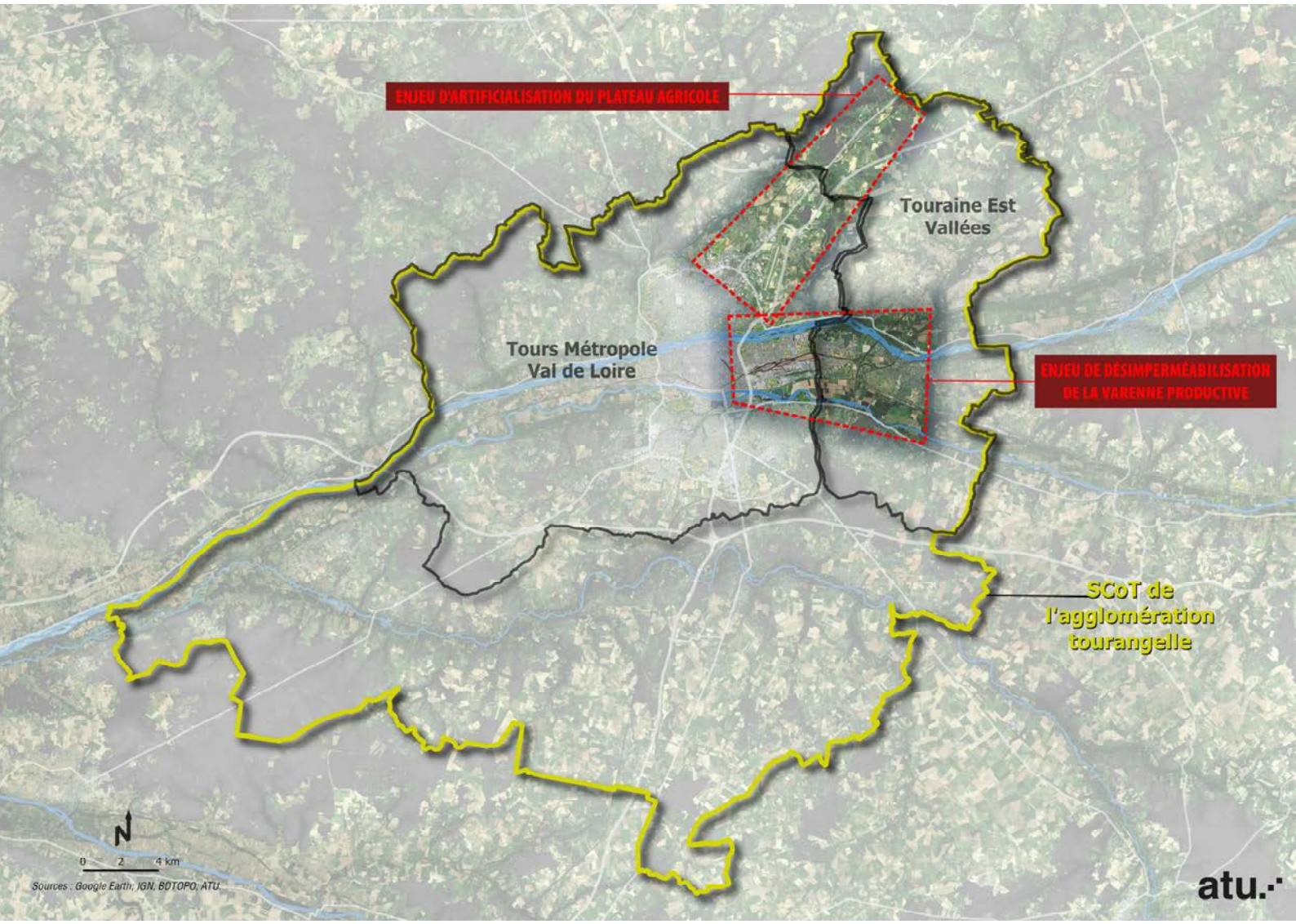
Une conjoncture propice pour «faire territoire»

Le calendrier de l'atelier des territoires arrive à point nommé. En effet la conjonction de plusieurs démarches territoriales avec l'atelier est particulièrement propices à un exercice de prospective partagé et itératif :

- Élaboration du PLUI de Touraine Est Vallée
- Révision du SCOT
- PLUI Métroplotain à venir
- Val de Loire UNESCO
- Diverses initiatives : plan alimentaire, PCAET, AOT…



LE PERIMETRE



Approche multiscalaire

Le Périmètre de réflexion globale :
Il correspond au périmètre du SCOT de l'agglomération tourangelle
=>Tours Métropole, Touraine-Est Vallées et Touraine Vallée de l'Indre

Le périmètre de frictions :
Il correspond aux espaces de franges périurbaines et cristallise certaines problématiques territoriales récurrentes : consommation de l'espace, flux domicile travail, interface ville/campagne
=> Zones de franges entre Tours Métropole et Touraine-Est Vallées

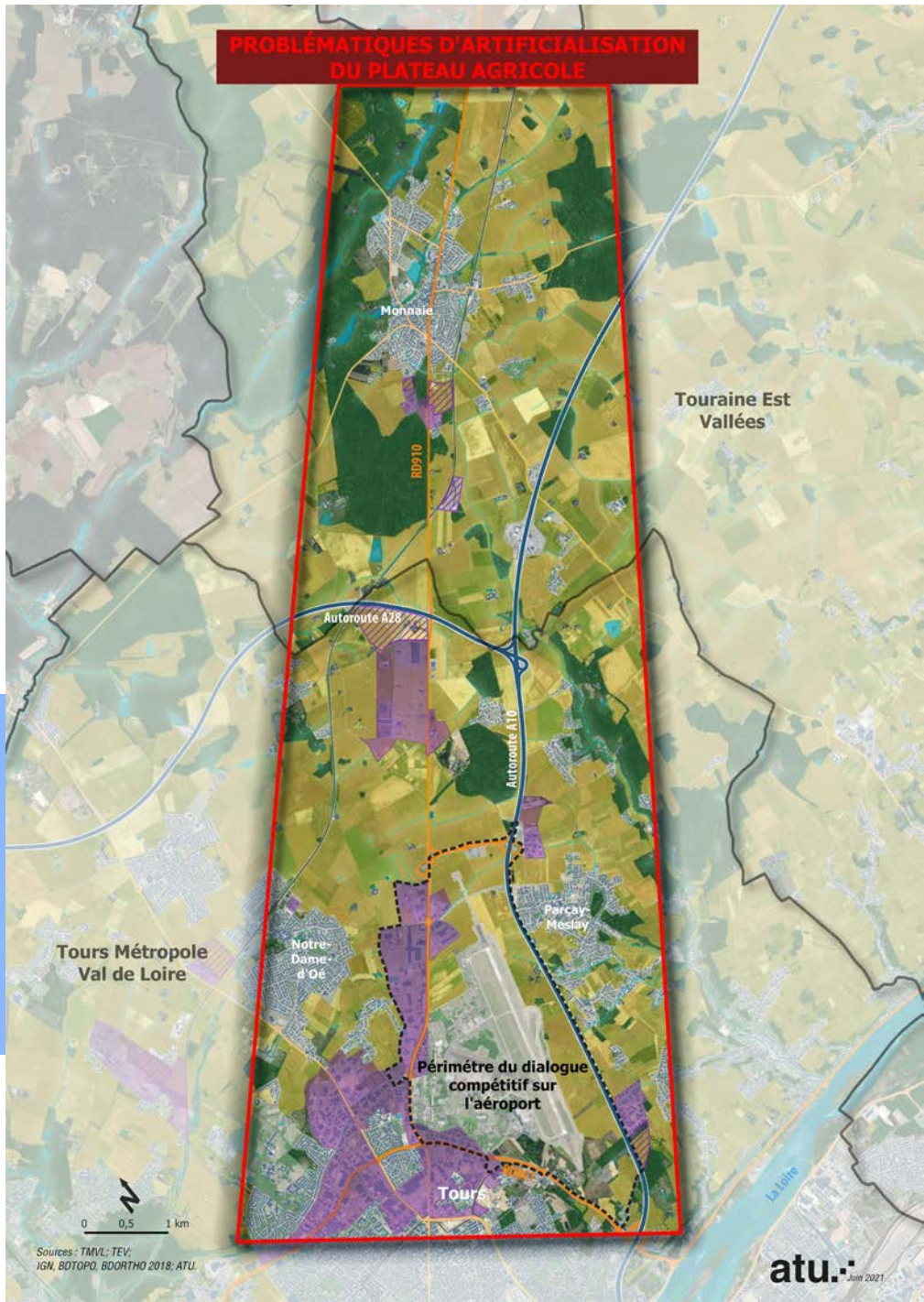
Secteurs d'application :
Deux sites particuliers sont identifiés et illustrent bien les enjeux de consommation de l'espace et d'usage des sols. Le plateau agricole fait l'objet de très fortes pressions foncières : aéroport, souhaits d'extension de zones d'activités sur Monnaie. Le second porte en lui un enjeu fort de désimperméabilisation : plaque ferroviaire de Saint-Pierre-des-Corps, Zones d'activité et risque inondation.

Enjeux d'artificalisation du plateau nord

Ce plateau des gâtines de nord est caractérisé par une large occupation agricole essentiellement orientée vers la grande culture. On y trouve aussi quelques parcelles de vignes de l'AOC Vouvray, et des boisements apportant une diversité écologique et paysagère. Entre le sous-bassin-versant de la Choisille et celui de la Bédoire, les continuités écologiques sont fortement fragmentées par les infrastructures de communication.

Ce secteur est particulièrement attractif pour les entreprises car traversé par trois axes majeurs : la RD910, ancienne RN10 ou route de Paris, axe structurant d'entrée métropolitaine, l'autoroute A10 et la voie ferrée Tours Chateaudun. Ce corridor routier est également destiné à accueillir une liaison cyclable intercommunautaire entre Tours Métropole et Touraine Est-Vallées. Il est aussi le lieu d'implantation de l'aéroport de Tours Val de Loire.

► *Environ 480 établissements et 7 770 emplois sont regroupés dans 11 zones d'activité économique sur Tours, Notre-Dame-D'Oé, Parçay-Meslay et Monnaie.*

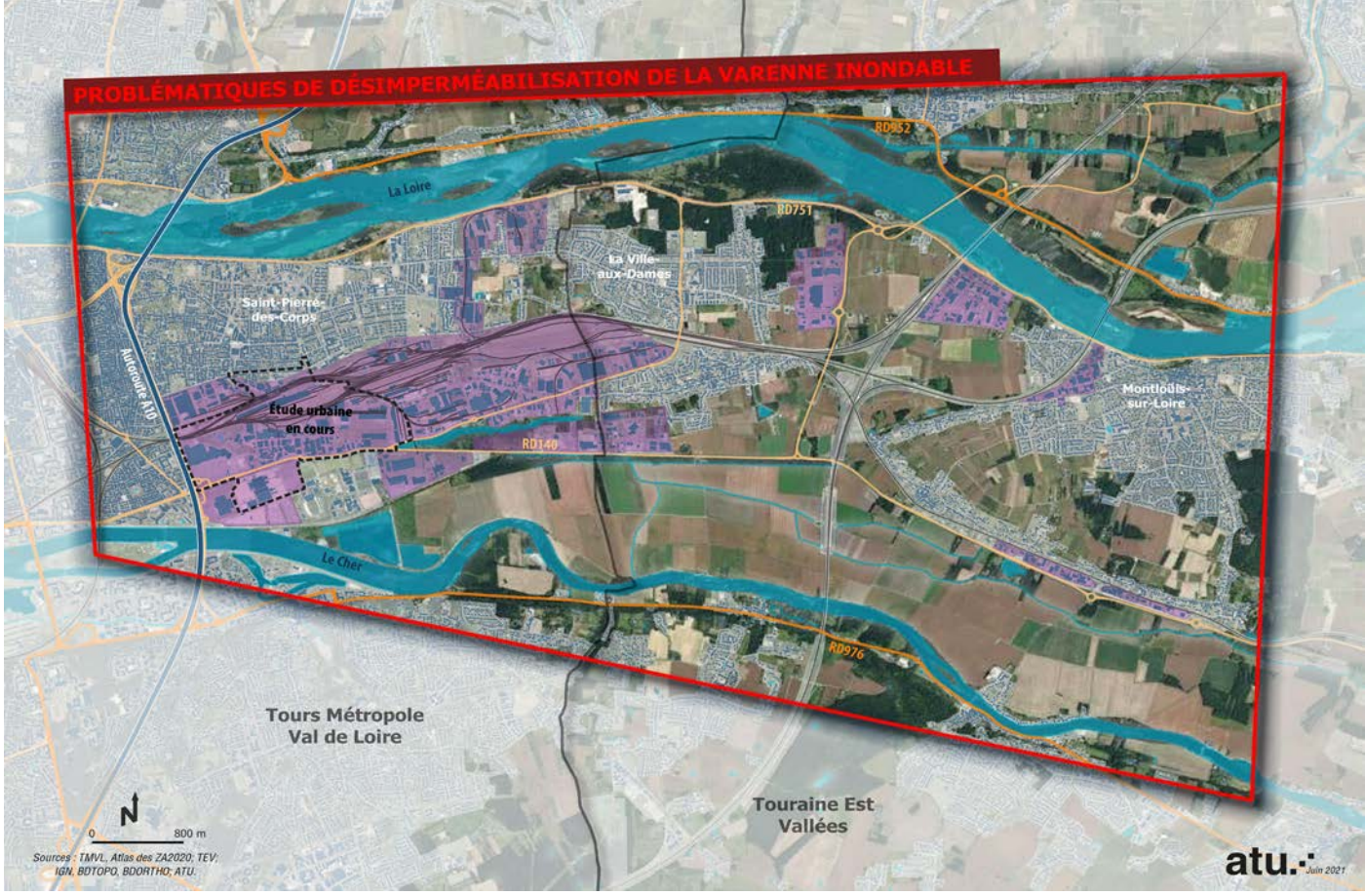


La pression sur ce territoire en termes d'artificialisation des sols se poursuit, notamment en faveur du développement économique. Une étude urbaine conduite par la métropole est en cours sur le secteur de l'aéroport pour définir les conditions d'un développement économe et cohérent. La ZAC du Cassantin fait l'objet d'un projet d'extension, et les PLU de Rochecorbon et de Monnaie prévoit des possibilités d'agrandissement de leur zone d'activité.

Par ailleurs, le nord de Tours présente un fort degré d'imperméabilisation des sols, avec de grandes nappes de parking accompagnant zones commerciales et parcs d'activité. La naturalité, sur ce secteur est très faible, avec des strates végétales peu développées, voire inexistante, et des températures particulièrement élevées en période de canicule.

Enjeux de désartificialisation de la Varenne inondable

Cet espace se situe entre Loire et Cher, à cheval sur la métropole de Tours et le territoire de Touraine Est-Vallées. Il s'organise le long de deux axes majeurs métropolitains (RD751, RD140) et d'un faisceau ferroviaire important, support de nombreuses zones d'activités : 11 zones d'activité, un parc sportif et de loisirs, de grands établissements commerciaux et culturels soit environ 590 établissements et 10 180 emplois, sans compter les établissements et emplois implantés de manière diffuse.



La proximité de la gare TGV de Saint-Pierre-des-Corps et d'un hub de transport de marchandises confèrent une attractivité économique à ce secteur.
Ce secteur accueille aussi de l'habitat et des équipements sur les communes de Saint-Pierre-des-Corps, la Ville-aux-Dames et Montlouis.
Les sols de cette varenne inondable et de l'éperon rocheux de Montlouis sont en partie imperméabilisée.

► *Une étude urbaine conduite par la métropole est en cours sur le pôle gare TGV et définira un schéma stratégique et un plan d'actions prenant en compte ces multiples enjeux.*

► *Le site de Rochepinard, entre l'avenue jacques Duclos et le Cher, est quant à lui concerné par l'Appel à manifestation d'intérêt lancé par le Ministère de la transition écologique pour repenser l'aménagement face au risque d'inondation.*

Ils conjuguent de nombreux enjeux :

- la porosité des sols dans un contexte d'inondabilité pour réduire la vulnérabilité des biens et des personnes face au risque de crue. Le site fait en effet partie du Territoire à Risque Important d'Inondation et il est à ce titre concerné par la Stratégie Locale de Gestion des Inondations et le PAPI (Programme d'Actions et de Prévention des Inondations).
- la préservation, voir la restauration des champs d'expansion des crues, et du chemin de l'eau, face à un réseau hydrographique profondément artificialisé et remanié.
- l'adaptation au changement climatique, à travers la lutte contre les ilots de chaleur, auxquels sont particulièrement soumises les zones d'activités.
- la dépollution des sols, héritage du passé industriel lié à l'activité ferroviaire et des besoins en exutoire pour les déchets ménagers et ceux du BTP.

LES ENJEUX

On constate aujourd'hui dans les territoires une réelle prise de conscience des problématiques d'artificialisation et de gestion durable des sols. Si ces enjeux sont bien intégrés, certaines collectivités peuvent se sentir démunies face à l'ampleur de la tâche. C'est dans ce cadre que l'atelier des territoires doit intervenir, afin de provoquer un dialogue entre collectivités compétentes et services de l'État. Si le cœur du sujet de l'atelier va graviter autour de gouvernance, de méthode de travail et de mise en place d'outils pour une gestion durable des sols, il apparaît nécessaire de questionner d'autres grands sujets liés à la fabrique du territoire. La finalioté de l'atelier permettra d'alimenter les réflexions menées dans le cadre des travaux des PLUI et SCOT.

Changer de modèle urbain

Sur la région de Tours comme ailleurs en France, l'urbanisation est issue de grande politiques nationales fonctionnalistes initiées après guerre. C'était la « grande » époque de la planification, qui jusque dans les années 90 a généré un urbanisme de zones (ZAC, Grands Ensembles, Zones commerciales…) et un processus d'affectation des sols très directif. Cela avait comme avantage la définition de règles claires, mais comme inconvénient d'être très peu flexible pour s'adapter au changement. On est donc passé d'une logique d'équipement du territoire (spécialisation spatiale, grandes infrastructures) à une approche contemporaine plus sensible qui intègre désormais les usages, le rapport à l'environnement, à la santé, à l'alimentation. Tout cela questionne en profondeur le fonctionnement de la cité, autant que ses représentations (image, ambiance…).

► *Induit de porter un nouveau regard sur le sol comme bien commun, d'imaginer une nouvelle approche (séquence ERC) et de convoquer d'autres outils.*

Mutualisation

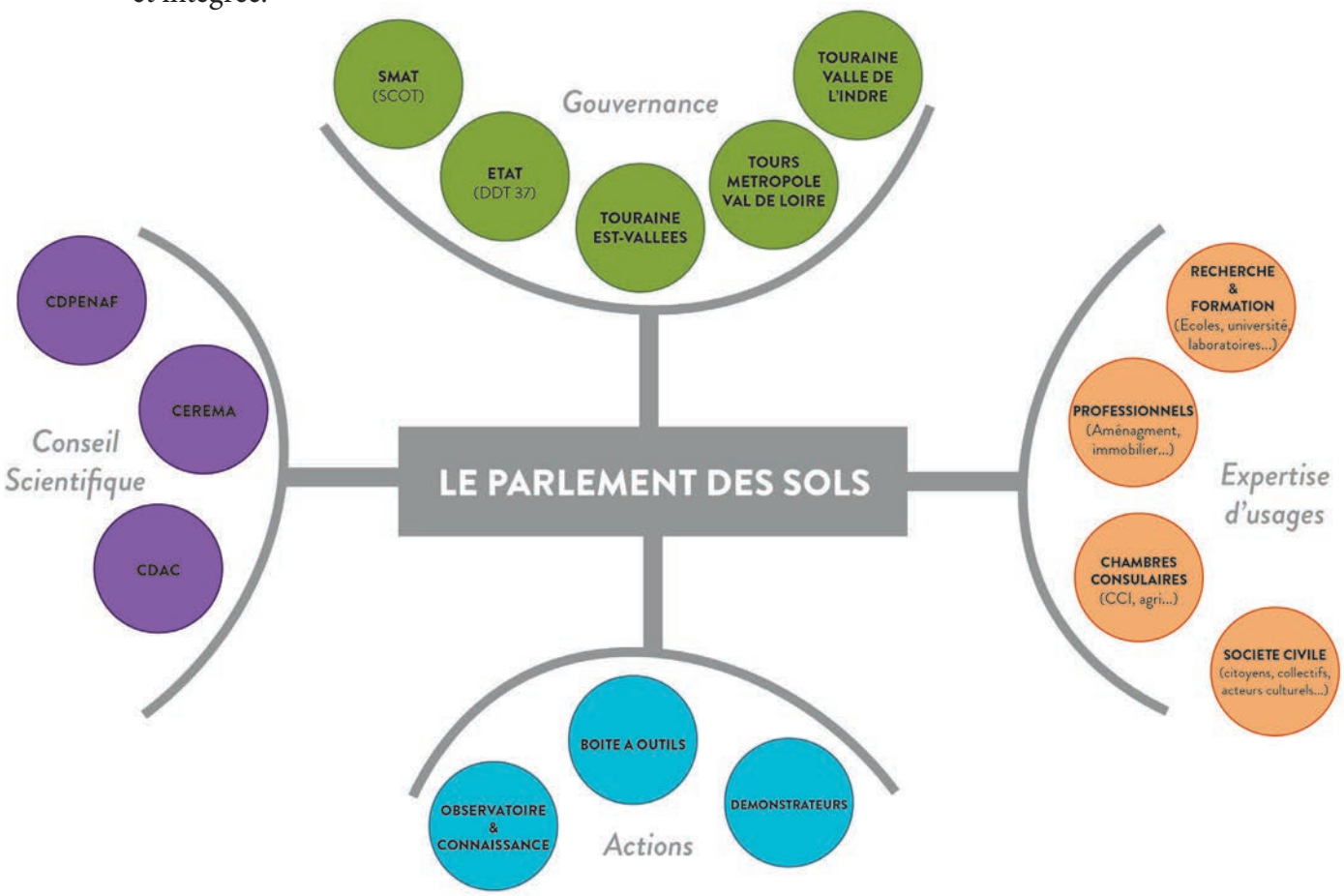
Le concept de ZAN a amené avec lui son lot de contradictions et d'interpellations entre Services de l'État, collectivités territoriales, collectifs de citoyens et professionnels de l'aménagement et de l'immobilier. La présence de l'adjectif « nette » du concept de ZAN introduit, en effet, le devoir de réaliser un bilan de l'artificialisation. Qui dit bilan, dit point de départ de la mesure et identification des champs à analyser. Or le vocabulaire lui-même de la consommation de l'espace pose encore aujourd'hui question : sols artificialisés ou sols imperméabilisés ?
Il s'agit donc dans un premier temps de coordonner la connaissance du territoire et de mettre en commun des données multiples exploitées aujourd'hui par plusieurs acteurs (DDT, Agence d'urbanisme, département, Bureaux d'études, collectivités…).

► *Faire émerger une véritable ingénierie publique locale dédiée à la préservation des sols et du foncier, en s'appuyant sur des savoirs faire mutualisés*

Une gouvernance dédiée

La question de la préservation des sols est un sujet qui dépasse les limites institutionnelles. L'empilement des compétences et responsabilités des acteurs qui agissent sur le sujet complexifie le mode opératoire et dilue les moyens d'une gestion globale et intégrée.

Il est donc nécessaire de réfléchir à la mise en place d'une gouvernance dédiée, véritable laboratoire de débat et d'échanges sur la consommation de l'espace et sur les actions en faveur de la préservation des sols.



Marketing territorial VS Intelligence collective

La notion de coopération territoriale reste un préalable nécessaire. Il existe aujourd'hui un certain nombre de démarches existantes sur lesquelles capitaliser, voir à dupliquer (PLUI, Programme alimentaire territorial, contrat de réciprocité…). Cela questionne aussi une vision du développement qui s'est longtemps adossée à une logique offensive de marketing territorial. Ou comment passer d'une ère de la concurrence territoriale tout azimut (se positionner, se démarquer des autres…) à une vision systémique, coopérative, intégrée et bienveillante.

LES BÉNÉFICES ATTENDUS

Effet rebond attendu de l'atelier pour alimenter les différentes démarches en cours.

- ***Niveau local :*** *accompagner et orienter les élus dans leur PLUI, notamment au niveau du PADD et partir d'enjeux particuliers illustrés sur un EPCI pour enrichir les réflexions sur le SCOT et outiller sa mise en œuvre opérationnelle à l'échelle des projets.*
- ***Niveau départemental :*** *valoriser la démarche de gouvernance pour accompagner les autres territoires du département*
- ***Niveau Régional et National :*** *Montrer par l'exemple une logique adaptable.*

En termes de gouvernance

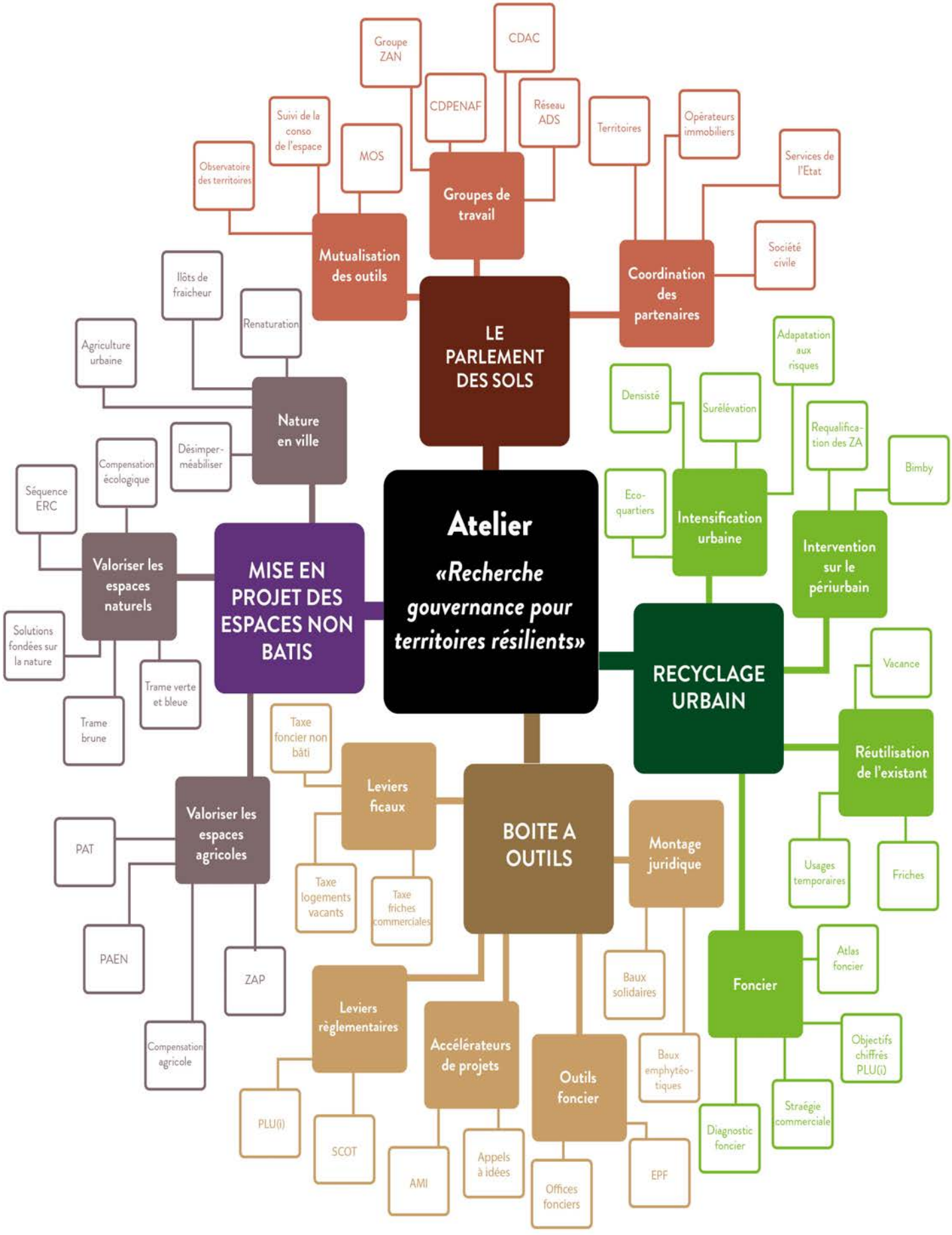
- Mobiliser la société civile
- Faire territoire, en sortant du dogme ville versus campagne
- Fédérer les acteurs du territoire et les initiatives
- Faire émerger une véritable ingénierie publique locale sur les questions d'artificialisation, en s'appuyant sur des savoirs faire mutualisés (EPF, EPCI, agences d'urbanisme, aménageurs, services de l'État...

En termes de méthode

- Croiser des approches encore trop souvent étanches : mobilité, développement économique, agriculture, culture…
- Passer d'un urbanisme d'opportunité, à un urbanisme de projet
- Privilégier une démarche évolutive et non figée, permettant de s'adapter au changement
- Modernisation des administrations

En termes opérationnels

- Identifier des sites et/ou actions démonstrateurs, permettant de tester, dupliquer et d'adapter les solutions
- Outiller les élus et acteurs locaux afin de les accompagner dans l'objectif ZAN
- Production de livrables opérationnels sur la gestion des sols et la prise en compte du ZAN afin d'alimenter les démarches de PLUI en cours.


Atelier
«Recherche gouvernance pour territoires résilients»
LE PARLEMENT DES SOLS
Groupes de travail
Groupe ZAN
CDAC
CDPENAF
Réseau ADS
Suivi de la conso de l'espace
MOS
Observatoire des territoires
Mutualisation des outils
Territoires
Opérateurs immobiliers
Services de l'Etat
Coordination des partenaires
Société civile
MISE EN PROJET DES ESPACES NON BATIS
Nature en ville
Ilôts de fraicheur
Renaturation
Agriculture urbaine
Désimper-méabiliser
Valoriser les espaces naturels
Compensation écologique
Séquence ERC
Solutions fondées sur la nature
Trame brune
Trame verte et bleue
Valoriser les espaces agricoles
PAT
PAEN
ZAP
Compensation agricole
RECYCLAGE URBAIN
Intensification urbaine
Densité
Surélévation
Eco-quartiers
Adapatation aux risques
Requalifica-tion des ZA
Intervention sur le périurbain
Bimby
Réutilisation de l'existant
Vacance
Usages temporaires
Friches
Foncier
Atlas foncier
Objectifs chiffrés PLU(i)
Straégie commerciale
Diagnostic foncier
BOITE A OUTILS
Leviers ficaux
Taxe foncier non bâti
Taxe logements vacants
Taxe friches commerciales
Montage juridique
Baux solidaires
Baux emphytéo-tiques
Leviers règlementaires
PLU(i)
SCOT
Accélérateurs de projets
AMI
Appels à idées
Outils foncier
Offices fonciers
EPF

PORTEURS DE L'ATELIER

DDT 37 - Maître d'ouvarge

Référent :
Arnold LANDAIS, Chef de l'unité urbanisme et planif.

Rôle :
Maîtrise d'ouvrage de l'atelier en lien avec la DGALN. Rôle d'ensemblier et de coordination.

Compétences :
La DDT accompagne l'ensemble des collectivités du département dans leurs démarches de planification et de projet de territoires. Anime par ailleurs la CDPENAF.

TOURAINE EST-VALLEES - Bénéficiaire

Référents :
Janick ALARY, Vice-Président Habitat et aménagement du territoire.
Claude GARCERA, Délégué au PLUI
Elodie ROCHE-TERNOIR, Directrice de l'aménagement et de l'urbanisme

TOURS METROPOLE VAL DE LOIRE - Bénéficiaire

Référents :
Christian GATARD Vice-Présidente, déléguée aux finances et à l'urbanisme
Aurélie THIBAULT, pilotage et coordination des documents d'urbanisme

ATU - Contributeur

Référent :
Fanny MAIRE, Urbaniste - Chef de projet PLUI TEV

Rôle :
Expertise urbaine et développement des territoires

Compétences :
Révison du SCOT de la métropole, Elaboration du PLUI TEV, Préfiguration du futur PLUI métropiltain.

ASSISTANCE A LA MAITRISE D'OUVRAGE

Groupement ACADIE-CAUDEX

Référents :
Martin VANIER,Directeur de mission chez ACADIE
Clément BOLLINGER, Paysagiste et phytosociologue chez CAUDEX

PARTENAIRES ASSOCIES

SMAT

Le Syndicat Mixte de l'agglomération tourangelle pilote le SCOT.

SET

Aménageur de différentes opértations et spécialiste de la promotion immobilière et du montage opérationnel.

EPF TMVL

Organisme public de portage foncier.

Chambre d'agriculture

Organisme consulaire chargé de représenter l'ensemble des différents agents économiques de l'agriculture, de valoriser les filières et d'appliquer sur le territoire les politiques de développement agricole et rural

Club immobilier de touraine

Fédère l'ensemble des professionnels et acteurs économiques représentatifs des activités liées à l'immobilier.

Polytech'Tours :

L'École polytechnique de l'université de Tours propose une formation diplomante en Génie de l'aménagement et de l'environnement.

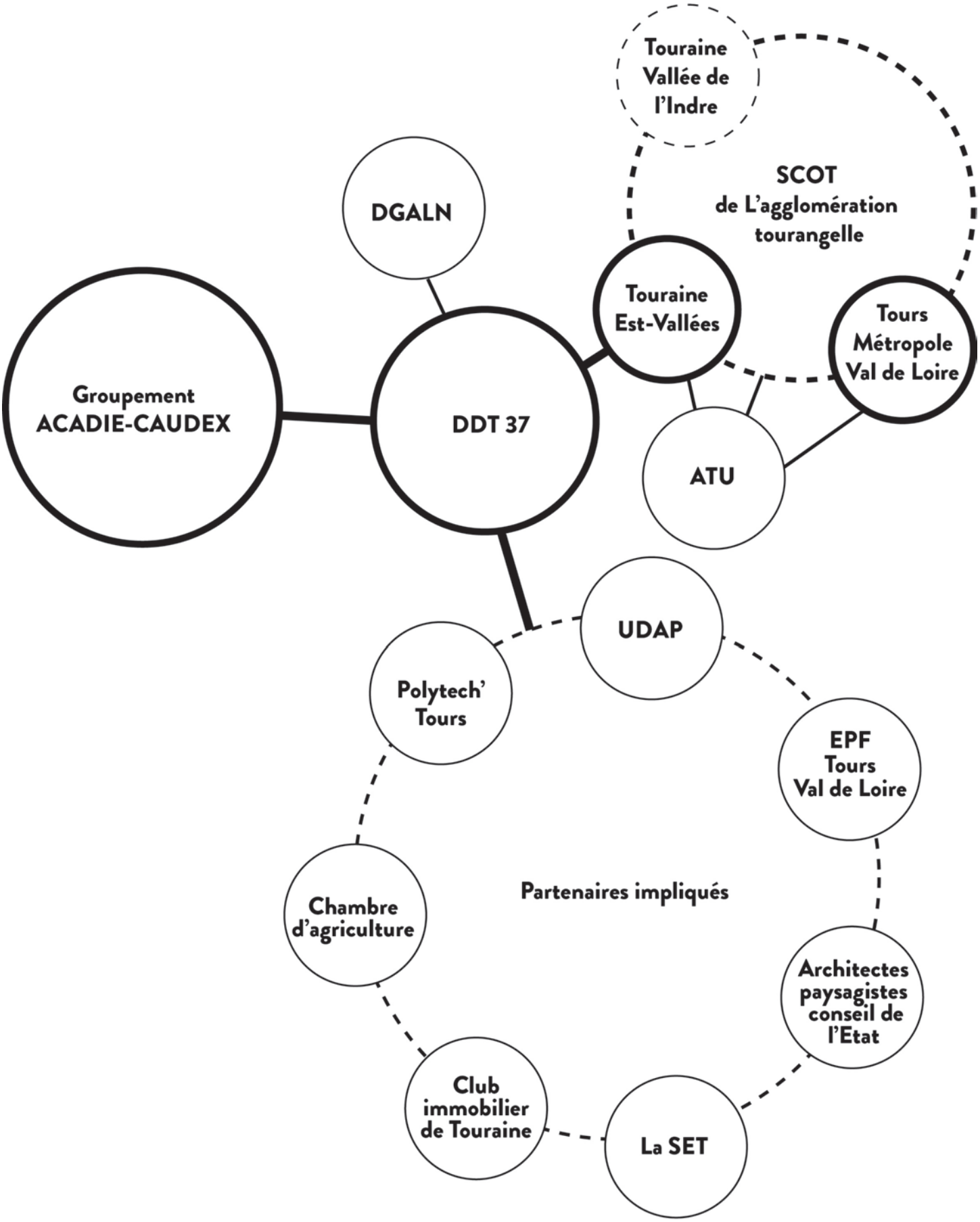
UDAP

Architectes des bâtiments de France

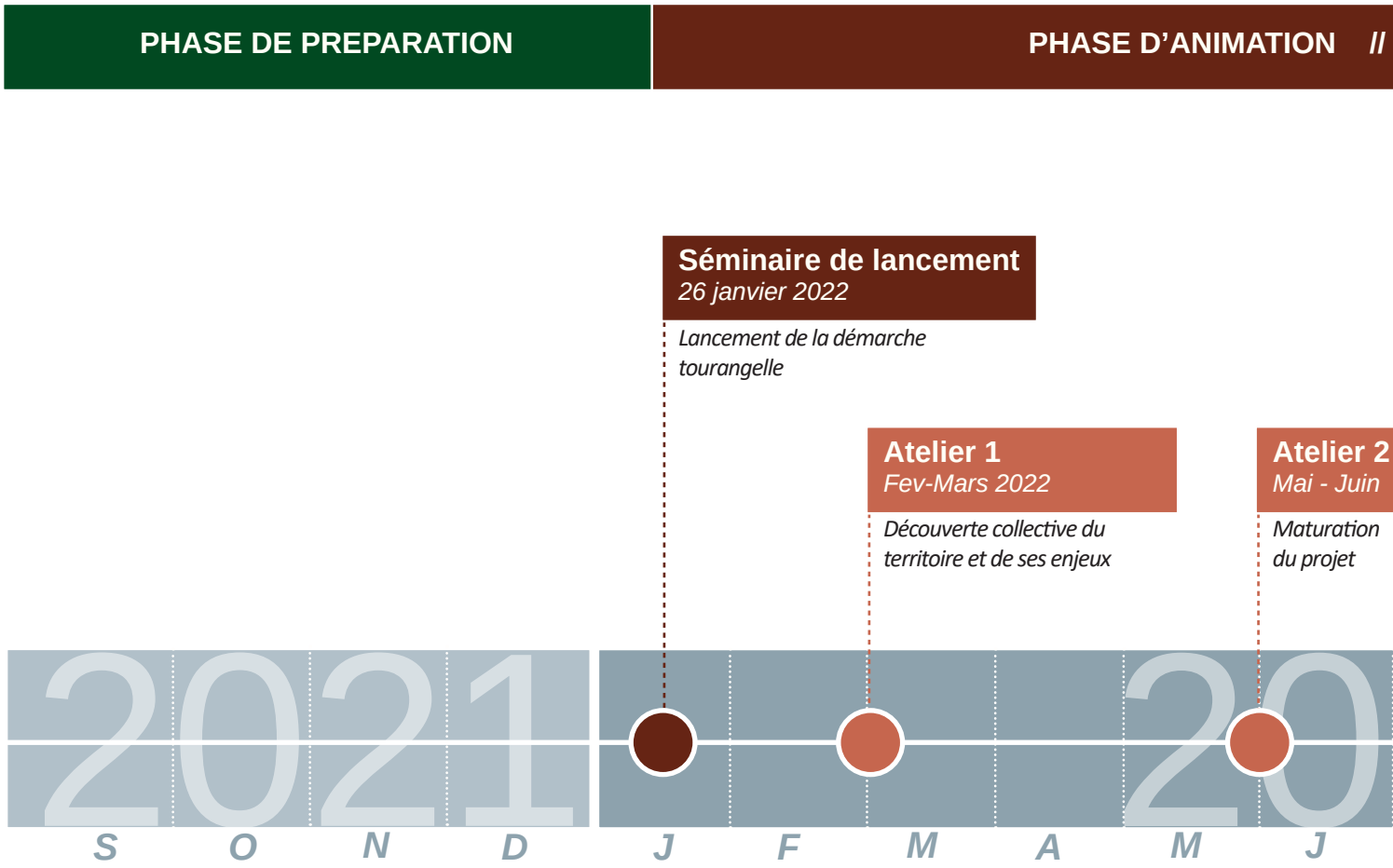
Architectes et paysagistes conseil de l'État

Rôle de mission et d'appuis techniques auprès de la DDT.

ORGANISATION

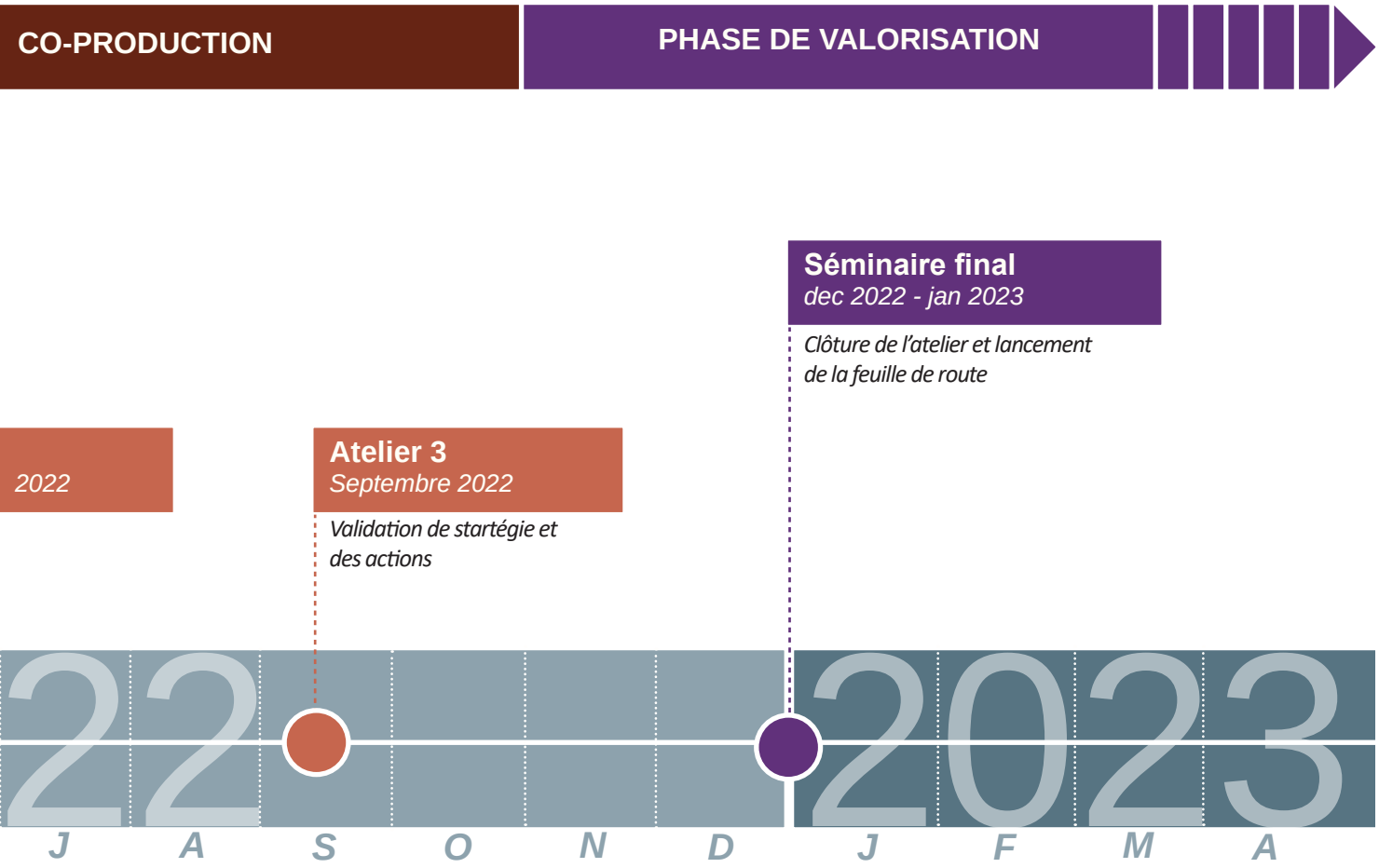


CALENDRIER PREVISIONNEL



Contact :

Arnold LANDAIS - Chef de l'unité urbanisme et planification
DDT 37
arnold.landais@indre-et-loire.gouv.fr
02 47 70 80 56


CO-PRODUCTION
PHASE DE VALORISATION
Séminaire final
dec 2022 - jan 2023
Clôture de l'atelier et lancement de la feuille de route
2022
Atelier 3
Septembre 2022
Validation de startégie et des actions
22
2023
J
A
S
O
N
D
J
F
M
A