

Programme interdisciplinaire développement urbain durable  
(CNRS)

Les espaces périphériques urbains et le développement  
durable : analyse à partir du cas de l'agglomération tourangelle

Volume 1 : synthèse finale de la recherche  
Décembre 2007

José Serrano (responsable scientifique)  
Corinne Larrue

## SOMMAIRE

|   |    |
|---|----|
| 1. Introduction .....   | 3  |
| 2. L'espace périurbain de l'agglomération de Tours et son évolution .....                   | 7  |
| 3. Quels « designs » d'aménagement durable privilégier pour ces espaces périurbains ? ..... | 27 |
| 4. Conclusion.....  | 36 |
| 5. Bibliographie .....  | 40 |

# 1. Introduction

La recherche présentée ici s'inscrit dans une réflexion sur les dimensions spatiales et territoriales du développement durable. Alors que les notions de développement urbain durable, ou de villes durables, véhiculent un souci de prise en compte des milieux environnants des villes, à différentes échelles, et que la « ville éclatée » est présentée comme un anti-modèle du développement durable, la tendance à l'étalement urbain ne parvient pas à être contenue. En effet, la croissance des pôles urbains tend à se reporter sur les espaces périphériques plutôt que sur les espaces centraux. En résultent des espaces particuliers, tant dans leur morphologie (l'habitat y est peu dense), que dans leur fonctionnalité ou leur rapport à la ville (leur accessibilité aisée permet les migrations quotidiennes mais principalement en voiture), que sont les espaces périurbains.

Ce sont les enjeux propres à ces espaces périurbains, au regard du développement durable, que nous nous sommes proposés d'étudier à partir du cas de l'agglomération de Tours. Nous sommes partis du constat que ces espaces concentrent des attentes multiples, souvent contradictoires, et que, de fait, ce sont des espaces de conflits latents. La démarche proposée, visait ainsi à mettre en perspective les enjeux propres aux espaces périurbains avec les exigences d'un développement urbain durable, en termes de consommation d'espace et de ressources, mais aussi d'équité sociale.

Plus précisément, sur la base des travaux sur le développement urbain durable, notre constat de départ était que l'étalement urbain pouvait être considéré comme contradictoire avec les objectifs de développement durable. Les propos de V. Barnier et C. Tucoulet (1999) résument ce constat partagé : « le modèle de ville éclatée, qui suppose l'extension des zones périurbaines, la multiplication des déplacements et des problèmes de transport, démontre le caractère non durable de l'urbanisation actuelle et paraît difficilement compatible avec la mise en place de mesures visant à réduire l'émanation de gaz à effet de serre, sans compter les autres types de pollution (eau, déchets, bruits,...) liés à l'urbanisation croissante. » Sont mis en avant des objectifs de « mixité fonctionnelle et sociale, « maîtrise et réduction de la mobilité, gestion « écosystémique », « ville plus compacte »<sup>1</sup>. Autant de critères qui vont à l'encontre de l'étalement urbain, consommateur d'espace, de ressources et producteurs de nuisances environnementales.

En outre, un trait récurrent des principes du développement durable est la prise en compte de la ville dans son milieu, depuis les espaces les plus proches jusqu'à l'échelle planétaire (notamment quand il est question de lutte contre l'effet de serre). Ce souci est présent dans les différentes déclinaisons de la ville durable, à l'instar de la définition proposée par la Commission française du développement durable<sup>2</sup>. Cet élargissement de l'échelle de prise en compte des impacts marque d'ailleurs le passage de l'écologie urbaine à la ville durable (Berdoulay, Soubeyran, 2002).

Au nom du développement durable il est ainsi préconisé de traiter ces « externalités négatives » en utilisant des procédés les moins générateurs de nuisances et de pollutions

---

<sup>1</sup> Critères donnés par trois organismes : UE, OCDE et CFDD. Godard, O, p. 47

<sup>2</sup> « C'est une ville (...) qui ne compromet ni le renouvellement des ressources naturelles alentour, ni le fonctionnement, les relations et la dynamique des écosystèmes microrégionaux englobants, ni, enfin, les grands équilibres régionaux et planétaires indispensables au développement durable des autres communautés (...) » Rapport 1996. *Contribution au débat national. Eléments de bilan*, Paris, 1996, cité par Ibid.

possibles, mais surtout sans en faire reposer les effets non désirables à d'autres espaces, dont l'échelle varie depuis les espaces périphériques les plus proches jusqu'à l'échelle planétaire, quand il est question de l'effet de serre par exemple. Les notions « d'écosystème urbain » et de « bouclage du cycle de gestion (des déchets notamment) » sont présentées comme une condition du respect du développement durable par le groupe d'experts sur l'environnement urbain<sup>3</sup>.

Ces interrogations rappellent les notions de « justice socio-spatiale » ou de « justice environnementale » évoquées dans la littérature. Une partie de la littérature américaine portant sur la gestion des risques et des nuisances environnementales évoque une « justice environnementale » et met en exergue les effets de stigmatisation des espaces et des populations en matière d'implantation des établissements à risque<sup>4</sup>. Dans le contexte français, les questions de justice spatiale, soulevées notamment par des géographes (Reynaud, 1981), posent le problème principalement en termes d'accessibilité et de rapports centre-périphérie.

Du point de vue du développement durable, cette question peut être posée en terme d'équité spatiale dans le sens où la localisation de ce type d'équipement peut potentiellement venir en opposition aux objectifs de « justice et équité sociale ».

L'étalement urbain est donc unanimement présenté comme contraire aux préceptes du développement durable qui privilégient la densité urbaine, le traitement « en boucle » des externalités, et la solidarité entre territoires. La ville éclatée représente ainsi un « anti-modèle » du développement durable.

Aussi les questions abordées au cours de la recherche portaient sur les avenir envisagés pour ces espaces au regard du développement durable et la représentation que s'en font les différents acteurs qui portent ces visions. Quels « designs » d'aménagement sont proposés spécifiquement dans ces espaces au nom du développement durable ? Quelles méthodes et/ou processus sont et peuvent être mobilisés ? Quelles spécificités voire nouveautés introduit la problématique du développement durable dans la manière dont sont traités ces espaces ?

Pour répondre à ces questions, quatre temps ont été privilégiés dans la recherche, qui se sont plus ou moins chevauchés d'un point de vue chronologique :

- Un premier temps a été consacré à une analyse bibliographique approfondie sur la manière dont différents auteurs français et étrangers traitaient ces espaces dans le cadre de leur réflexion sur le développement durable. En parallèle il a été réalisé un inventaire des projets concernant ces espaces périphériques dans les projets développés sous la « bannière » du développement durable (agenda 21 locaux, expériences pilotes, projet d'agglomération, etc.). Ces analyses sont présentées dans le premier chapitre du volume 2 de ce rapport.
- Un deuxième temps a permis de caractériser l'occupation des sols de l'agglomération de Tours et son évolution au cours des trente dernières années. Cette caractérisation a

---

<sup>3</sup> Groupe d'experts sur l'environnement urbain, *Villes durables européennes*, Bruxelles, Commission européenne, 1996.

<sup>4</sup> J.J. Kassoiola parle de racisme environnemental aux Etats Unis, qui se traduit par une discrimination raciale et sociale tant en termes de *policy-making* – notamment d'exclusion aux groupes décideurs ou influents - que d'exposition aux risques.

conduit d'une part à établir une typologie des différents types d'occupation des sols, et d'autre part à analyser finement plusieurs parties de l'espace périurbain de l'agglomération. Les résultats de cette analyse sont également présentés dans le chapitre 1 du volume 2 de ce rapport.

- Dans un troisième temps, une analyse spécifique des processus de planification dans tout ou partie de l'agglomération tourangelle a été menée. Cette analyse n'a pas pu porter sur l'élaboration du SCoT (Schéma de Cohérence Territorial) de l'agglomération de Tours comme initialement envisagé, car son lancement a été retardé, ce qui ne nous a pas permis de suivre l'évolution de ce processus de planification. Aussi, nous avons porté notre regard sur d'autres processus de planification en centrant notre analyse sur le traitement des espaces périurbains dans le projet et sur l'articulation de ce traitement avec la problématique du développement durable. Ont ainsi été étudiées les POS et PLU des collectivités de l'agglomération de Tours, et deux autres processus d'aménagement planifiés: l'un portant sur une zone d'activité concertée, l'autre sur la planification associée à la mise en place d'une infrastructure routière. Les résultats de ces analyses sont présentés dans le chapitre 2 du volume 2 de ce rapport.
- Un quatrième temps a été consacré à l'analyse des dimensions conflictuelles liées aux différents usages des espaces périurbains. Cette analyse a porté d'une part sur l'usage des sols en terme d'urbanisation dans quelques communes périurbaines du corridor fluvial de l'agglomération. Elle a porté d'autre part, sur les zones agricoles protégées de l'ouest de l'agglomération et également sur les jardins familiaux de l'agglomération et leurs usages. Enfin, une analyse a été menée sur l'implantation d'équipements générateurs de nuisances en périphérie de l'agglomération avec l'exemple de l'incinérateur de déchets et de l'épandage des boues de stations d'épuration. La lecture de ces conflits sous l'angle de la mobilisation des arguments relatifs au développement durable nous a permis de mettre en évidence les représentations des différents acteurs de ces territoires sur le devenir de ces espaces. Les résultats de ces analyses sont présentés dans les chapitres 3 et 4 du volume 2 de ce rapport.

La synthèse présentée dans ce volume 1 reprend l'ensemble de ces éléments mais sous une organisation différente. Deux parties structurent notre propos :

D'une part une analyse de l'espace périurbain de l'agglomération tourangelle et son évolution dans le temps en terme d'urbanisation et de pratiques. Cette analyse conduira à mettre en exergue les conflits de représentation et d'usage dont il est l'objet, notamment au regard des problématiques de développement durable de ces espaces. Cette première partie sera l'occasion de mettre en évidence que les tendances constatées de l'évolution du territoire périurbain de l'agglomération de Tours relèvent globalement d'un développement non durable du territoire.

D'autre part, une analyse du « design » d'aménagement qui lui est appliqué à partir de l'analyse des projets mis en place sur ces territoires en lien avec les problématiques de développement durable, tant à l'échelle de l'agglomération qu'à des échelles communales ou infra communales. Cette seconde partie permettra de mettre en exergue le traitement privilégié dont font l'objet certains espaces de type patrimonial, qui concentrent en quelque sorte le développement durable de l'agglomération de Tours dans son ensemble.

En conclusion, nous reviendrons sur les causes de ces situations et proposerons une première analyse de ce que pourrait être un futur « durable » du périurbain de l'agglomération tourangelle.

## **2. L'espace périurbain de l'agglomération de Tours et son évolution**

### **2.1. Les principales caractéristiques de l'espace périurbain de l'agglomération de Tours**

#### **2.1.1. La notion d'espace périurbain**

La recherche a débuté par un bilan des réflexions menées sur les espaces périurbains. La difficulté de définir clairement l'espace périurbain ou le processus de périurbanisation est manifeste. Des ambiguïtés demeurent, même au terme d'une trentaine d'années de recherches sur le sujet.

Le concept, apparu dans la littérature anglo-saxonne dans les années 40, décrivait les espaces du *commuting*, des navettes rendues nécessaires par la dissociation des espaces de résidence et de travail, puis de commerce. Il a été introduit plus tardivement en France avec le livre de G. Bauer et J.M. Roux (1976).

Les espaces périurbains ont été d'abord appréhendés comme des espaces urbains en émergence. Il s'agissait d'une banlieue en cours de densification et d'intégration à la ville. Cependant les modèles classiques de la géographie urbaine ont été remis en cause. L'éclatement spatial de la croissance urbaine n'était pas qu'un épiphénomène (Lacour, 1992). D'autres auteurs privilégient la dimension rurale de ces espaces (Chapuis, 1995, Kayser non daté). Enfin, il apparaît que la complexité des espaces périurbains repose sur le caractère dual de ces espaces à la fois ruraux et urbains. Cette dualité est antinomique, ce qui en fait par nature des espaces conflictuels. Le caractère conflictuel de ces espaces est lui aussi considéré comme un élément distinctif (Prost, 1991).

Les espaces périurbains sont donc des espaces hybrides en perpétuelle évolution. Il en résulte une diversité des approches et une difficulté à les fixer spatialement (Steinberg, 1991). Ceci rend difficile toute définition opérationnelle de ces espaces et gêne le positionnement des institutions élaborant les projets d'aménagement.

C. Stroobant (1<sup>er</sup> chapitre, volume 2) montre l'évolution des institutions ayant en charge le développement urbain vers une plus grande prise en compte de la complexité des espaces périurbains. Dans les années 70, les espaces périurbains sont analysés strictement d'un point de vue économique et social. La déconcentration des logements et des activités sont vues d'un bon œil. Les préoccupations se concentrent sur les centres villes et les banlieues. Ce n'est qu'au milieu des années 90, sous l'impulsion de G. Dubois-Taine que le ministère de l'équipement prend conscience de la nécessité d'une évolution de l'approche des espaces périurbains. On peut dire ici que, partant d'une forte opposition ruralistes/urbanistes, les réflexions ont progressivement convergé vers une prise en compte intégrée et transversale du périurbain comme espace à enjeux non plus uniquement économiques ou résidentiels mais véritablement complexes et de toutes disciplines confondues.

C. Stroobant retrouve la même évolution avec la Grande-Bretagne bien que précédant d'une dizaine d'années les réflexions en France. Les pouvoirs publics tout comme les universitaires ont d'abord considéré la périurbanisation comme un fait urbain et ont eu une approche fonctionnaliste. Dès les années 70, il y a une prise en compte de la spécificité des espaces

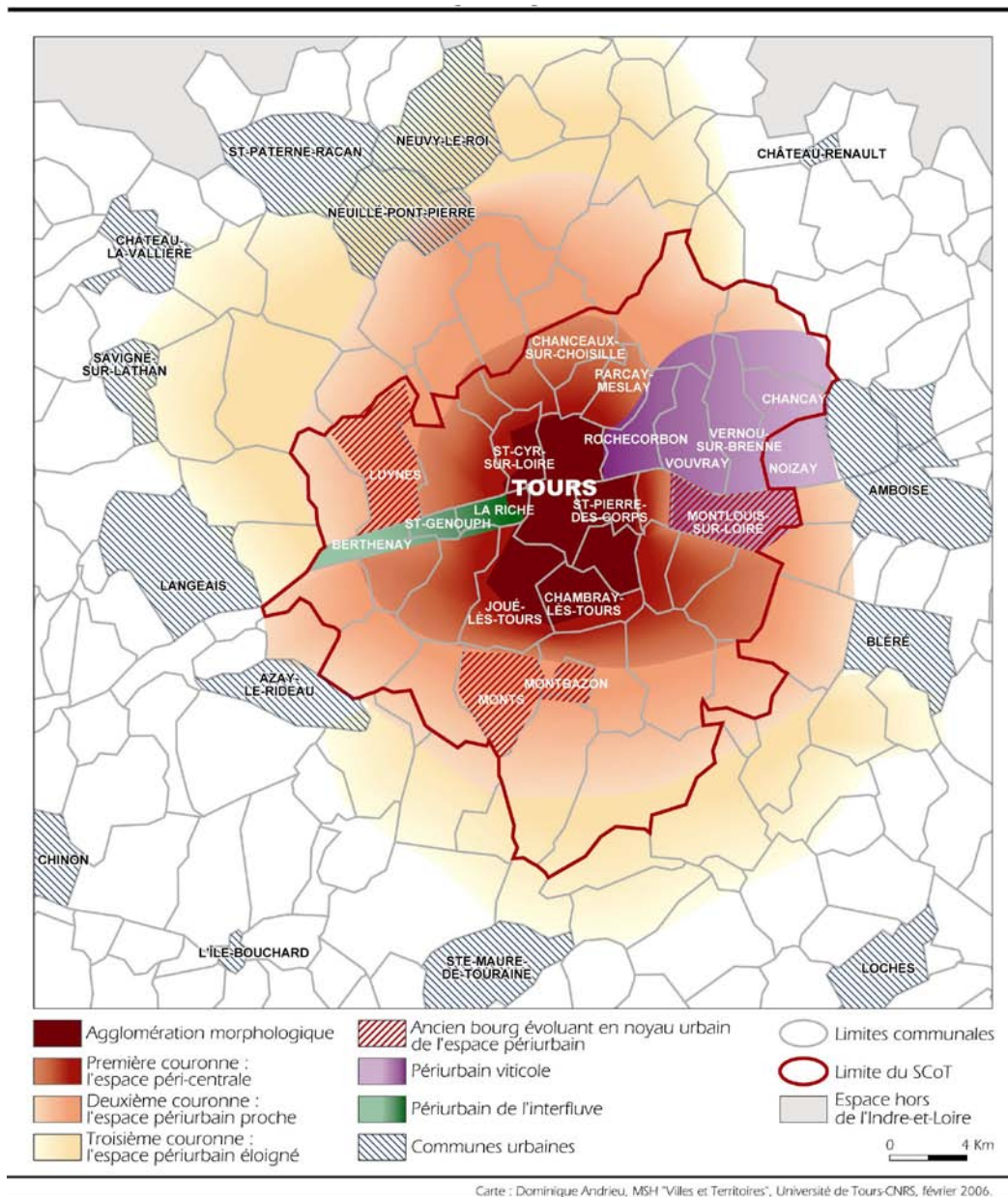
périurbains. Dans les années 80 et 90, de nouveaux modèles urbains sont élaborés dépassant le modèle de ville compacte et favorisant des approches intégratives (Adell, 1997).

La prise en compte d'enjeux multiples est une avancée dans la reconnaissance de la complexité des espaces périurbains mais elle pose le problème de la délimitation de ces espaces. C. Stroobant souligne l'insuffisance du choix du seul critère démographique qui a été retenu par l'INSEE et préconise de combiner des critères démographiques, géographiques mais aussi institutionnels.

### 2.1.2. Le périurbain de l'agglomération de Tours

La recherche a été poursuivie par une identification et une caractérisation de l'aire périurbaine de l'agglomération tourangelle. Elle a été menée par D. Andrieu et L. Hamza (1<sup>er</sup> chapitre, volume 2) à partir de données statistiques, cartographiques.

Figure 1 : Les différentes formes d'espaces périurbains de Tours en 1999





Dans un premier temps, D. Andrieu et L. Hamza ont étudié les migrations résidentielles qui constituent le moteur de la périurbanisation. Afin d'affiner l'approche de l'INSEE qui ne retient que les migrations pendulaires, les auteurs ont utilisé un découpage infra communal et combiné plusieurs caractéristiques des populations (catégories socioprofessionnelles, composition des ménages, localisation de l'emploi fréquenté). Cette approche démographique a été complétée par une étude de l'évolution de l'occupation des sols (à partir de données de l'IGN). Il s'agissait de cartographier la consommation d'espace. Ces analyses dressent un état des lieux qui préparent l'examen des projets d'aménagements qui sera mené par la suite. Compte tenu de l'importance donnée à l'analyse des projets des élus, l'aire délimitée par le SCoT était aussi un critère retenu.

L'analyse des données démographiques montre que l'aire périurbaine de Tours s'organise selon un schéma concentrique somme toute assez classique (cf. Figure 1). Mais elle met aussi en évidence des facteurs locaux qui la déforment. D. Andrieu et L. Hamza ont distingué l'agglomération morphologique des espaces périurbains radio concentriques. Ces derniers peuvent être subdivisés en 3 ensembles qui forment un gradient.

**Tableau 1 : Les principales caractéristiques des espaces périurbains de l'agglomération de Tours**

|  | Espace péri-central       | Espace périurbain proche                                     | Espace périurbain éloigné       |
|--|---------------------------|--|---------------------------------|
| Distance à Tours                         | Moins 15 km               | 15 à 20 km   | Plus de 20 km                   |
| Date des soldes migratoires positifs     | 1970-1980                 | À partir 1980  | À partir de 1990                |
| Catégorie socioprofessionnelle dominante | Aisées et supérieurs      | Familles avec enfants  | Ouvriers et employés            |
| Localisation des emplois fréquentés      | Centre de l'agglomération | Centre de l'agglomération et zones d'activités périphériques | Zones d'activités périphériques |

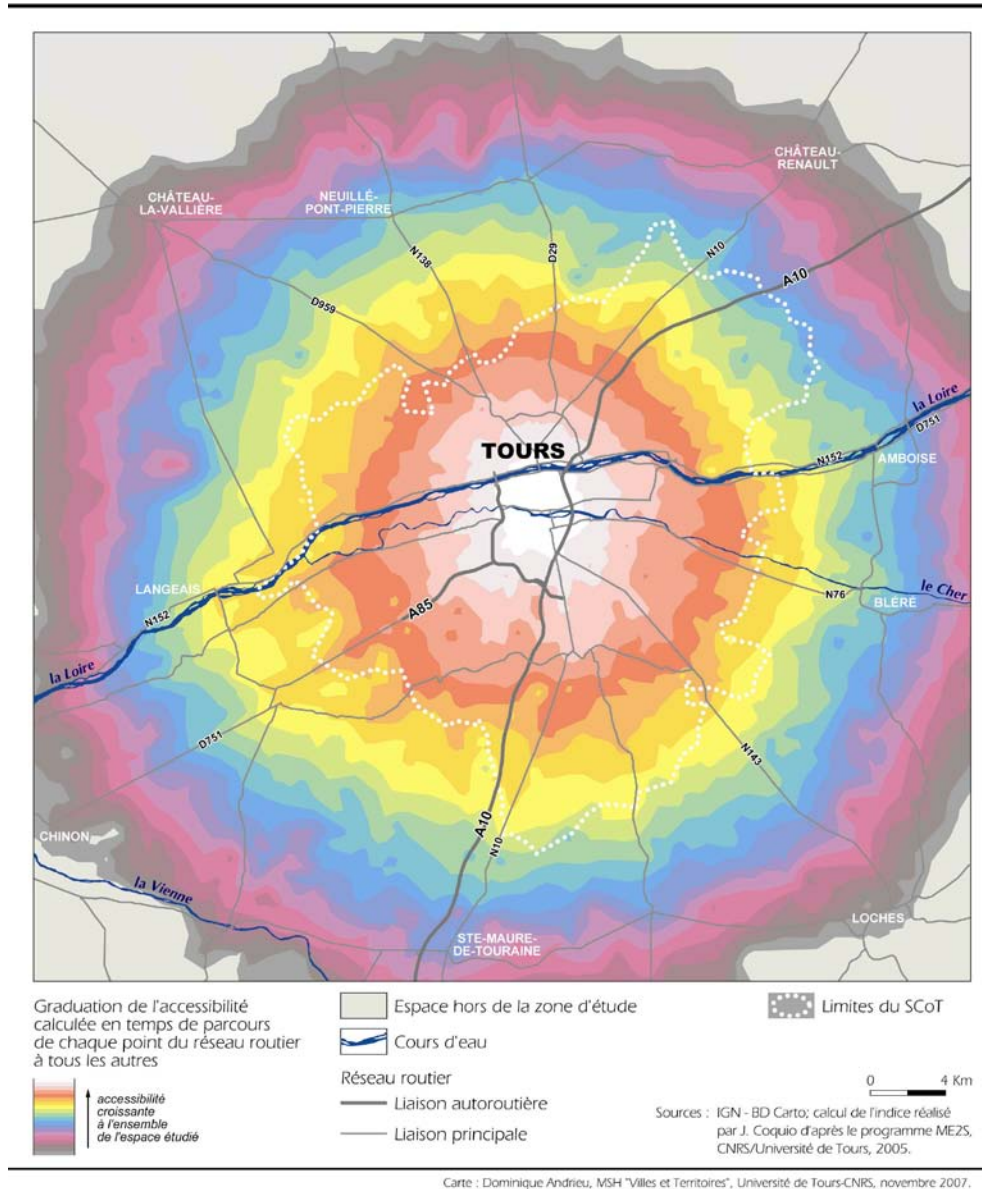
Source : Andrieu et Hamza

Il y a donc une diffusion progressive de la population mais celle-ci change de visage. Cette organisation radio-concentrique est modifiée par des bourgs et des caractéristiques géographiques. Des bourgs et petites villes qui disposent d'une offre d'équipements et d'emplois exercent une influence à l'intérieur de l'aire périurbaine de Tours et constituent de véritables pôles de développement secondaires. Il apparaît également des zones en creux, moins concernées par la périurbanisation. Il s'agit des vallées inondables plutôt enclavées et des espaces viticoles. Ces espaces sont moins concernés par les migrations de population et les migrations alternantes.

La dépendance automobile est particulièrement évidente pour les espaces proches et éloignés de l'agglomération tourangelle. Celle-ci s'explique par la géomorphologie qui scinde l'agglomération en trois zones et par la concentration des transports collectifs dans la zone centrale (INSEE, DRE, 01). La Loire et le Cher forment de véritables barrières qui limitent les échanges entre les trois zones (zone Sud, zone Nord et zone centrale). L'essentiel des déplacements (70%) de l'aire urbaine de Tours se fait à l'intérieur de chaque zone. Or la zone centrale (entre la Loire et le Cher) concentre 75% des déplacements en bus (Ibid, p. 20). Les déplacements entre zones et en dehors de la zone centrale ne peuvent d'ailleurs se faire qu'en

voiture. Ceci est confirmé par une enquête (Id, p. 19) qui révèle la part dominante de la voiture dans les déplacements. Le nombre de déplacements dans l'aire urbaine de Tours a augmenté de 800 000 à 1 250 000 entre 1984 et 1996. La part modale de la voiture est passée de 49% des déplacements à 60%.

**Figure 2 : Accessibilité en temps par le réseau routier de la région de Tours en 2001**

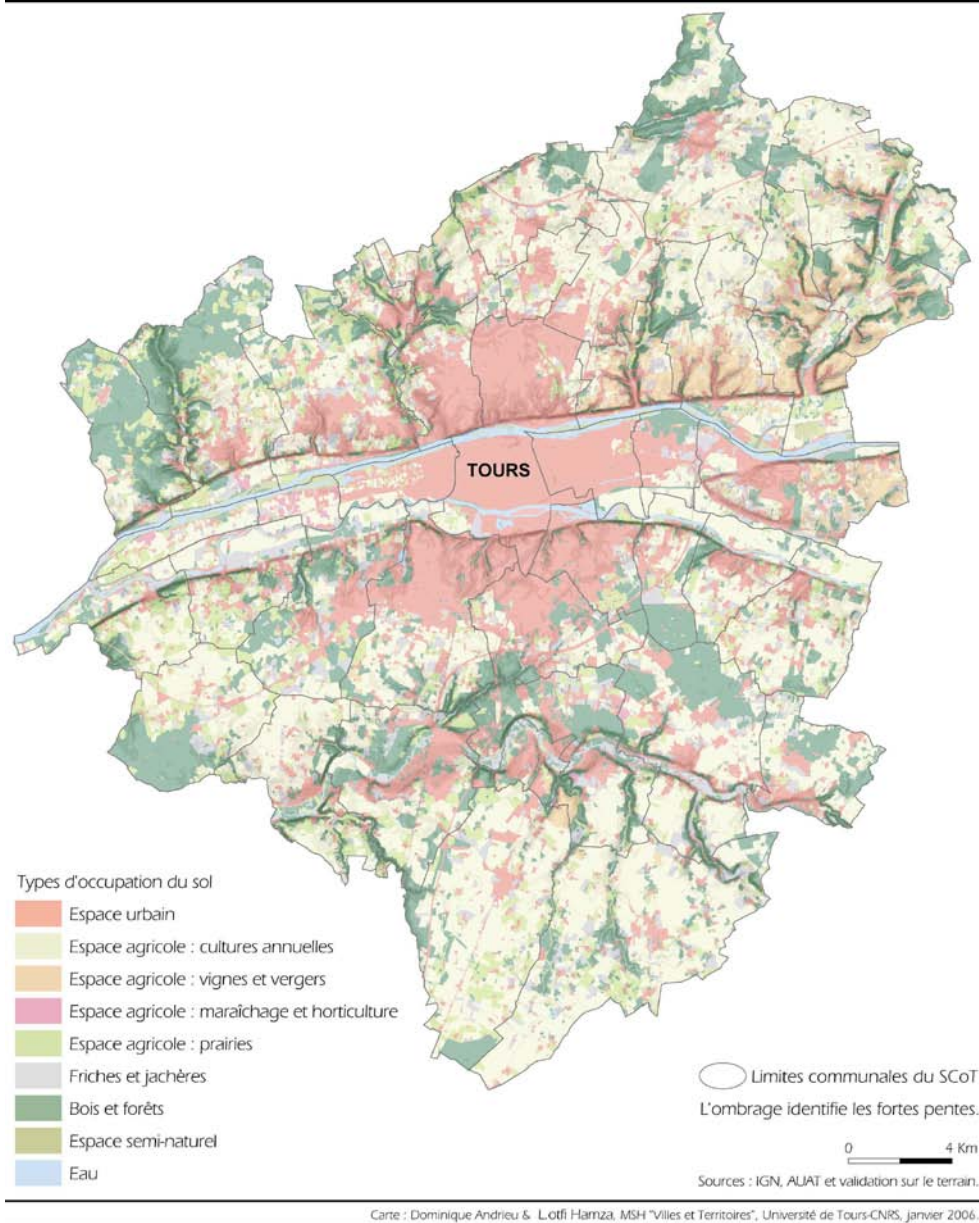


En terme d'accessibilité par le réseau routier<sup>5</sup>, la région tourangelle offre un gradient radio-concentrique plutôt régulier et décroissant au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre (cf. Figure 2). L'accessibilité au centre-ville est optimale car il se trouve être géométriquement au centre du réseau routier étudié. Toutefois le centre-ville de l'agglomération garde un fort potentiel grâce au croisement d'axes de communication importants (A10, A85 et anciennes nationales). En certains endroits, l'accessibilité est améliorée par rapport au gradient d'accessibilité observé comme par exemple le long de certains axes (RN10, A85) ou sur la

<sup>5</sup> La Figure 2 représente la gradation d'un indice établi à partir de la somme des temps de parcours sur le réseau routier depuis chaque point de l'espace vers tous les autres points. Il définit ainsi une accessibilité potentielle.

rive sud de la Loire vis-à-vis du versant nord. Ces aspérités restent mineures. La Figure 2 montre que le réseau routier est uniquement centré sur Tours. Il n'y a pas de véritables nœuds secondaires.

**Figure 3 : L'occupation du sol du SCoT de l'agglomération tourangelle en 2004-2005**



L'occupation du sol révèle une organisation différente des paysages. L'image produite ne permet pas d'identifier un espace périurbain en couronnes mais une interpénétration variable entre les espaces bâtis et non bâtis. Suivant l'ancienneté du bâti, ou le secteur géographique considéré, le tissu urbain peut être continu ou mité ; mais ce sont les vallées fluviales qui constituent les éléments saillants. Les vallées de la Loire, du Cher et de l'Indre découpent profondément le plateau selon un axe Est-Ouest. Les affluents secondaires de ces rivières dessinent également des vallées selon un axe Nord-Sud. Les cultures annuelles dominent l'aire étudiée. Seuls les vignobles et le maraîchage se distinguent nettement par des sites de production préférentiels.

Cette première approche des espaces périurbains de l'agglomération de Tours nous a permis de mettre en évidence d'une part, la diversité de la situation des espaces concernés, du point de vue des usages et de leurs caractéristiques géographiques, et d'autre part l'importance de la dynamique de population au sein de ces espaces. L'analyse qui suit nous permettra de confronter ces caractéristiques au regard des problématiques de développement durable.

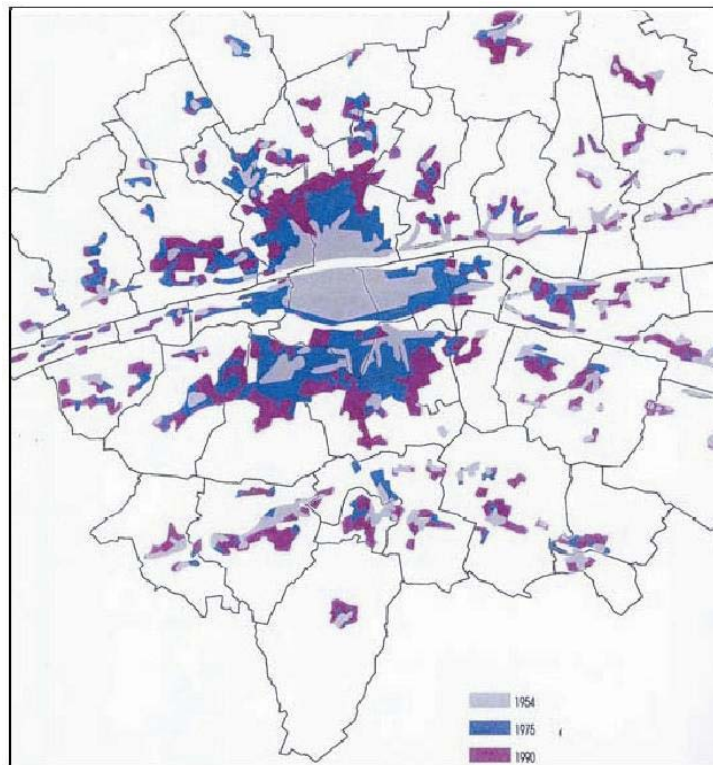
## 2.2. L'espace agricole un espace urbanisable à volonté ?

### 2.2.1. Une consommation effrénée d'espace

- *Le rythme de consommation d'espace dans l'agglomération de Tours et les facteurs structurant l'étalement*

L'étude de l'occupation du sol (Andrieu D. et Hamza L., chapitre 1<sup>er</sup> volume 2) avait pour but de déterminer si l'étalement urbain progressait indistinctement quel que soit le mode d'occupation du sol.

Figure 4 : Évolution de l'urbanisation de l'agglomération tourangelle depuis 1950



Source : AUAT, (2006) *Paysage et agriculture dans le projets du SCoT, Tours*

Le premier élément d'analyse est que l'on est dans une phase d'accélération de la consommation d'espace. Alors que la croissance de la population fléchit, l'espace urbanisé par habitant augmente<sup>6</sup>. Il apparaît également que les espaces viticoles et les vallées inondables résistent à l'étalement urbain. Les vallées protégées par leur enclavement et par leur inondabilité ne sont pas totalement exemptes d'urbanisation, mais celle-ci se fait à un rythme beaucoup plus lent<sup>7</sup> que sur les plateaux qui apparaissent comme l'espace privilégié

<sup>6</sup> Entre 1954 et 1975, la population de l'agglomération tourangelle et la surface de l'urbanisation ont augmenté respectivement de 65 % et 118 %. Entre 1975 et 1990, ces mêmes données ont augmenté respectivement de 14% et 70 %.

<sup>7</sup> L'extension urbaine représente 16% de la surface des plateaux contre 6,5% de la surface du corridor fluvial.



des extensions urbaines. Seuls les vignobles sur les coteaux sont épargnés. Sur les plateaux, la consommation d'espace se fait par comblement des interstices dans les zones proches des noyaux urbains mais aussi par mitage dans des espaces plus éloignés, ce qui aboutit à créer de nouvelles parcelles agricoles enclavées.

Les données socio-démographiques et celles relatives à l'occupation des sols convergent pour montrer que l'agglomération tourangelle est dans une phase d'amplification de l'étalement urbain. Mais il y a bien des facteurs de résistance puisque les vignobles et secondairement les vallées restent à l'écart.

*- Les effets stimulants des voies de communications (A85)*

Les effets structurants des voies de communications sur l'étalement urbain sont connus et ont été confirmés par l'étude menée par D. Andrieu et L. Hamza (Chapitre 1<sup>er</sup> volume 2). Cependant, nous avons voulu comprendre plus précisément comment ce facteur de développement était mobilisé par les élus pour élaborer leur projet d'aménagements. L'approche utilisée ici (J. Serrano, chapitre 2 volume 2) est l'étude des représentations et de l'utilisation des espaces agricoles par les élus. Les espaces agricoles sont des espaces dits ouverts qui peuvent être dédiés à diverses fonctions : espace naturel, production agricole, réserve foncière pour des constructions. Ces fonctions peuvent être combinées (usage multifonctionnel). Les élus locaux ont un projet de développement pour leur commune, et l'utilisation du sol est une ressource importante pour la réalisation de leur projet. Elle traduit donc un positionnement. Des entretiens semi-directifs ont été menés pour comprendre les projets des élus. Il s'agissait de lier les projets des élus à leur vision de l'espace et de comprendre quels étaient les éléments retenus comme fondement de leurs choix.

Le cas de l'agglomération tourangelle est particulièrement intéressant à cet égard car d'importantes infrastructures routières sont en cours de réalisation ou viennent d'ouvrir. Depuis le milieu des années 1980, Tours est traversée par l'A10 qui relie l'Espagne à l'Europe du Nord via Paris. Tours bénéficie désormais des autoroutes A28 et A85 qui la relient respectivement au littoral normand et à Nantes. L'A85 est en cours de prolongement vers Lyon. Un périphérique est également en cours d'achèvement. Nous avons retenu pour une analyse plus poussée, l'A85 qui a désenclavé en 2001 le secteur de Ballan-Miré-Drueye. La commune de Ballan-Miré est devenue un secteur stratégique puisqu'elle est directement reliée à l'A85 mais aussi au périphérique de Tours (cf. Figure 5).

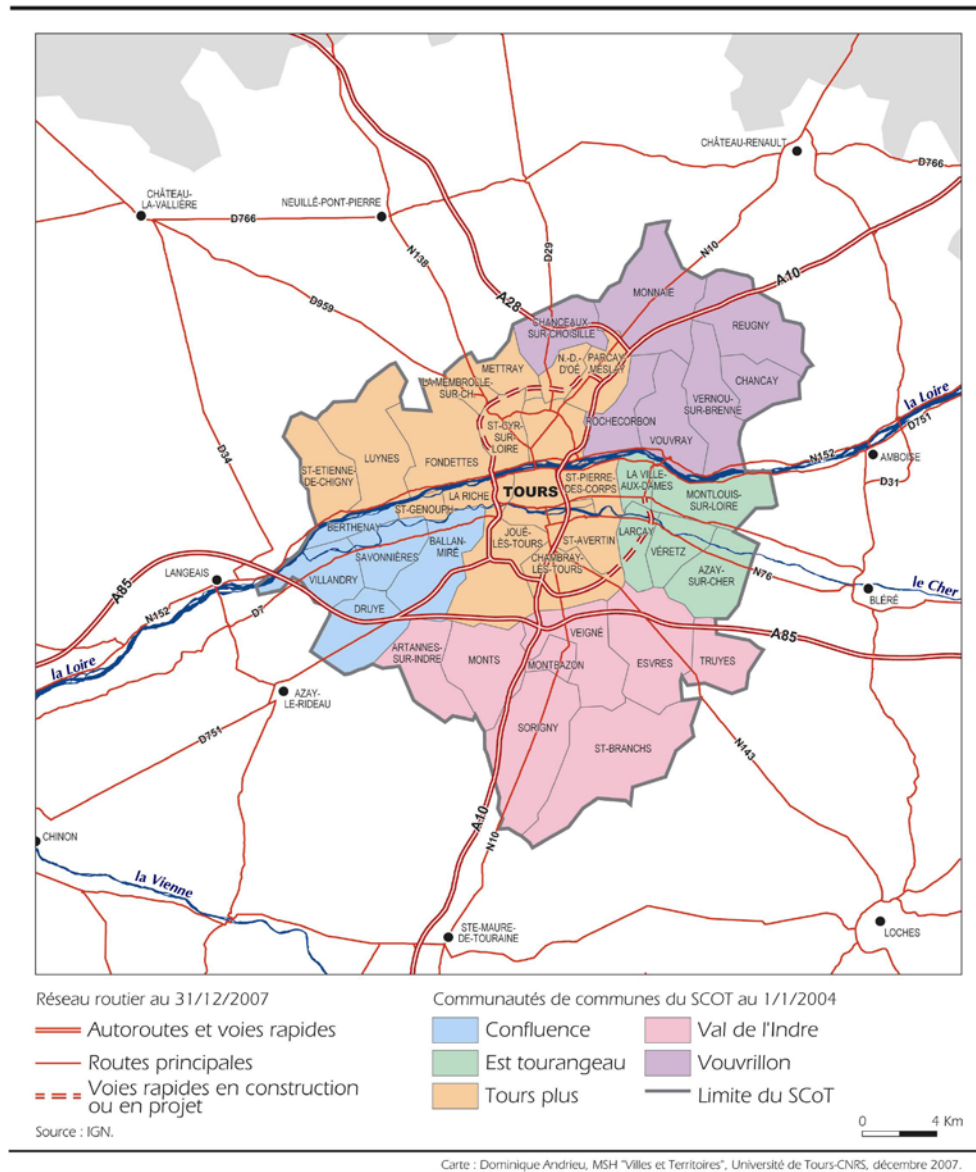
Pour les élus rencontrés<sup>8</sup>, l'arrivée de l'autoroute est clairement un facteur de développement. Dans un premier temps, l'autoroute était perçue comme une nuisance, mais compte tenu de l'ouverture d'un échangeur à cet endroit, les élus ont modifié leur position et accepté le passage de l'autoroute sur leur territoire. Les communes étudiées appartiennent toutes à la même communauté de communes (communauté de communes de la confluence). Artannes-sur-Indre, quant à elle, fait partie de la communauté de communes du val de l'Indre. Ce qui est à noter c'est que ces deux communautés de communes pratiquent la taxe professionnelle unique et détiennent la compétence de développement économique. Dès lors, les nouvelles zones d'activités sont pensées à l'échelle communautaire tant en ce qui concerne la taille que la localisation. Les communes s'en remettent à la communauté pour le développement économique mais continuent de décider pour l'accueil de nouvelles populations. Bien qu'étant

---

<sup>8</sup> Il s'agit des communes jouxtant la sortie autoroute : Artannes-sur-Indre, Ballan-Miré, Drueye, Savonnières et Villandry. Le secteur concerné est surtout occupé par les grandes cultures.

désormais traités à deux niveaux différents, le développement économique et le développement démographique sont liés.

**Figure 5 : Les infrastructures de transports routiers de l'aire urbaine de Tours**



Les élus ont tous observé l'effet dopant sur le développement de l'ouverture de l'échangeur. Les demandes de permis de construire pour des logements se sont subitement multipliées, le prix du foncier a fortement augmenté. Les demandes de foncier venant des entreprises se sont elles aussi accrues. Les zones d'activités qui se remplissaient lentement sont pratiquement toutes occupées. En ce qui concerne le développement économique le passage à l'intercommunalité avec taxe professionnelle unique a jugulé dans une certaine mesure la concurrence que se livraient les élus pour attirer les entreprises sur leurs territoires. La communauté de communes de la Confluence a prévu une large zone d'activités de 180 ha. Cette future zone d'activités occupe des espaces consacrés aux cultures annuelles et est à proximité immédiate de l'échangeur. A l'intérieur de la communauté de communes, il n'y pas d'autres projets de développement économique. Ce sont les établissements voisins de coopération intercommunale qui veulent eux aussi tirer parti de l'arrivée de l'autoroute. Ainsi, Joué-les-Tours, sans aucune concertation, annonce son propre projet de zone économique,

alors que la communauté de communes du Val de l'Indre va étendre sa zone d'activités sur plusieurs dizaines d'hectares afin de bénéficier de l'ouverture d'un nouvel échangeur sur l'A10. Ces projets sont biens concurrents puisqu'ils visent tous les activités logistiques.

En ce qui concerne le développement démographique l'importance du projet est directement liée à la taille de la commune et à sa richesse fiscale. Des communes relativement importantes et qui bénéficient de rentrées fiscales conséquentes grâce à l'implantation d'entreprises souhaitent répondre à la demande de nouveaux permis de construire et prévoient un rythme de croissance élevé. Pour les élus de Joué-les-Tours fixer une limite à la croissance est même une erreur car à ce moment là, ils voient la croissance se reporter sur d'autres secteurs de l'agglomération. Pour les communes plus modestes comme Druye ou Villandry la croissance démographique pose le problème du financement de la mise à niveau des équipements. Le maire de Druye en fait l'amère constatation lorsqu'il doit contracter un emprunt pour 20 ans pour construire deux classes supplémentaires pour répondre à l'arrivée subite de nombreux ménages avec enfants. Les maires voisins de petites communes sont confortés dans leur stratégie d'une croissance lente de la population malgré la demande forte afin d'amortir au mieux les équipements réalisés. La question des équipements est prégnante puisque Joué-les-Tours, confrontée à une évasion démographique, cherche à regagner des habitants afin de maintenir le niveau d'utilisation de ses quatre collèges. On peut remarquer que si les communes hésitent à ouvrir les terrains à la construction de logements en fonction de leur capacité financière, il en va autrement pour le développement économique. Elles ne veulent pas contraindre le développement économique sur leur territoire.<sup>9</sup> De fait, les communes périurbaines considèrent l'espace agricole comme une réserve foncière.

*- Le périurbain un espace de relégation*

**Figure 6 : Hangar de stockage des boues à Athée-sur-Cher**

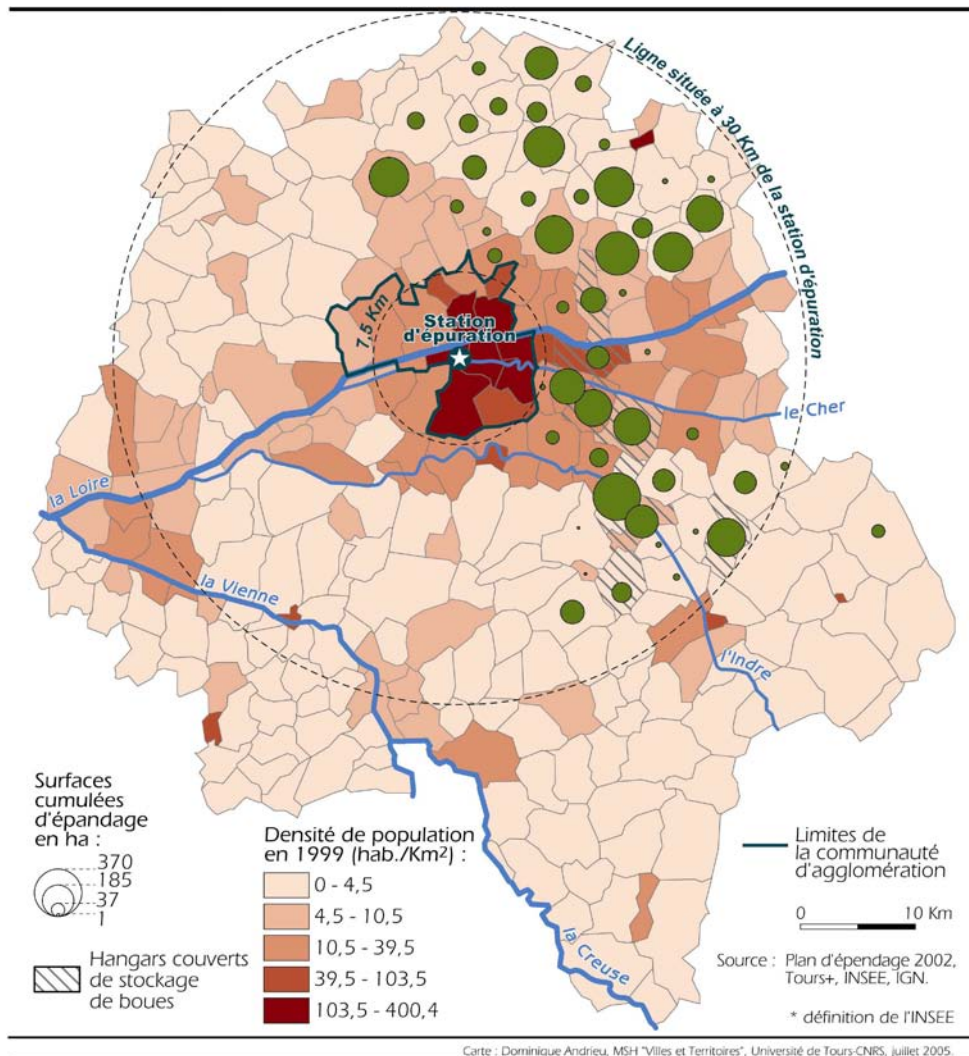


Source : J. Serrano, 27/05/05

<sup>9</sup> « Il n'est pas concevable qu'on n'offre pas aux entreprises la possibilité de s'installer. » Un élu de Joué-les-Tours, 12 avril 2006.

Poursuivant l'analyse de l'utilisation des espaces périurbains par les élus, L. Rocher et J. Serrano (chapitre 4, volume 2) se sont intéressés à la gestion des déchets ménagers<sup>10</sup>. Les cas étudiés posent le problème du rapport centre-périphérie et de la vision de l'espace agricole. En effet, les déchets étudiés sont traités dans les espaces agricoles périphériques mais, du fait de son poids démographique, l'essentiel des déchets est produit par l'agglomération. Les espaces de production et de traitement sont dissociés. Le traitement des déchets relève aussi des activités nuisantes. Bien que fortement encadrés par la législation, les solutions choisies pour leur traitement sont multiples. Elles révèlent un choix politique et donc une vision quant à l'usage des espaces qui vont être les réceptacles de ces activités. Ce sont aussi des activités nuisantes qui vont remettre en cause les activités (agricoles, touristiques) ou les fonctions (résidentielles, économiques) préexistantes. L'épandage des boues et l'incinérateur ont suscité des oppositions selon des modalités diverses. Ces conflits ont révélé que les décideurs en charge de la gestion des déchets avaient surtout une vision que l'on pourrait qualifier de *technique* du territoire.

Figure 7 : L'épandage des boues de la station d'épuration de Tours+ en 2002



<sup>10</sup> En l'occurrence, l'épandage des boues produites par la station d'épuration de l'agglomération tourangelle et la localisation d'une usine d'incinération des déchets ménagers. Cette usine était calibrée pour incinérer les déchets produits par les deux tiers de la population du département d'Indre-et-Loire.



En ce qui concerne, les boues, la réglementation oblige à des études pédologiques et agronomiques préalables, puis à un suivi rigoureux des teneurs en polluants des sols épandus. Elle oblige aussi à prévoir des sites de stockages. L'agglomération de *Tour(s)+* responsable de ses boues a apporté un grand soin à la réalisation des études, à la sélection des agriculteurs et à la construction de hangars de stockage de qualité (cf. Figure 7). Pour l'incinérateur, le syndicat responsable de son exploitation avait désigné trois sites potentiels<sup>11</sup> afin d'adopter un choix raisonné à travers une analyse comparée.

Pour les boues, la contestation sociale s'est surtout cristallisée dans les communes désignées pour recevoir des hangars de stockage. L'essentiel des arguments relevés dans les registres d'enquête publique portent sur l'atteinte au cadre de vie. Pour l'incinérateur un collectif d'association s'est constitué avançant des arguments sur les risques sanitaires mais aussi sur les implications financières et environnementales. Dans les deux cas la contestation a eu pour effet d'obliger les concepteurs du projet à fragmenter les installations prévues et à tenir compte des caractéristiques locales du territoire. Dans les premières approches, les concepteurs du projet avaient privilégié des installations de grosse dimension politiquement plus « simples » à mettre en œuvre. Il suffisait de trouver quel était le site qui posait le moins de problèmes. La fragmentation des projets multiplie les transactions, les négociations et oblige à adapter plus finement le projet. La contestation a été menée par les habitants des zones concernées, c'est la fonction résidentielle des espaces périurbains que les responsables des projets ont été obligés de prendre en compte dans un deuxième temps.

A l'issue de cette première vague d'analyse, on peut conclure que la consommation d'espace se poursuit à un rythme élevé dans l'agglomération tourangelle. L'analyse des projets montre que celle-ci s'explique par la vision qu'ont les élus des espaces périurbains : il s'agit d'espaces disponibles. L'agglomération-centre peut y faire traiter ses déchets. Les communes périurbaines elles mêmes encouragent l'implantation d'entreprises et dans une certaine mesure celle d'habitants. L'opposition des populations aux projets de traitement des déchets relève plus du rejet d'un projet nuisant imposé par l'extérieur que de la protection véritable de l'espace agricole. Il y a bien des facteurs qui orientent préférentiellement la consommation d'espace sur certains espaces mais les espaces agricoles restent des espaces disponibles.

Ces sont les espaces agricoles qui sont le plus consommés par l'urbanisation. Pourtant ces espaces ne sont pas des *no man's land*. Ils sont occupés, aménagés, exploités par les agriculteurs qui en tirent un revenu et qui se présentent comme les seuls acteurs légitimes à l'utiliser. La facilité avec laquelle l'espace agricole est consommé n'est-elle qu'apparente ? Comment peut-on expliquer l'éviction récurrente des agriculteurs ?

---

<sup>11</sup> Neuillé-Pont-Pierre en zone rurale, Ballan-Miré en zone périurbaine et Saint-Pierre-des-Corps en zone urbaine.

## 2.2.2. Une faible opposition des agriculteurs

*- Les agriculteurs se bornent à négocier le montant de leur éviction foncière*

Pour révéler les stratégies et les positions de la profession agricole, Serrano José (chapitre 2, volume 2) a étudié l'impact du passage de l'autoroute A85 au sud-est de l'agglomération tourangelle<sup>12</sup>. Le cas de l'autoroute est intéressant à plus d'un titre. En tant qu'infrastructure linéaire, une autoroute a toujours un impact très fort sur le parcellaire des agriculteurs. C'est donc un moment « privilégié » pour recueillir les stratégies et les projets des agriculteurs. L'autoroute a aussi un impact plus indirect. C'est un facteur de développement économique. Un espace rural relativement enclavé peut connaître un développement rapide et soudain, surtout s'il est relié à l'agglomération proche par une sortie. C'est le cas de Druye et des communes alentours.

Le fait le plus marquant est que les agriculteurs ont recherché un traitement individuel de l'impact de l'autoroute sur leurs structures. Tout d'abord les agriculteurs ont refusé qu'il y ait un remembrement. Le remembrement permet une négociation collective et une réorganisation de l'ensemble du parcellaire. C'est donc aussi une opportunité pour une amélioration foncière importante. Les agriculteurs de Druye ont rejeté cette idée arguant qu'ils venaient juste de finir de payer les charges du dernier remembrement et qu'ils n'avaient pas besoin de nouvel aménagement foncier de grande ampleur. C'est donc au cas par cas que l'exploitant de l'autoroute (l'État puis Cofiroute) a négocié l'éviction des exploitants agricoles. Les agriculteurs ont âprement négocié. Ils ont mené des coups de force (occupation du chantier avec les tracteurs, menace du tribunal administratif) pour faire monter les enchères.

L'opposition des agriculteurs a obligé le concessionnaire à respecter la réglementation en matière d'indemnisation alors qu'au départ ses propositions étaient en deçà. Au final, les agriculteurs sont amers du résultat obtenu. Ils ont dû se battre pour obtenir simplement ce à quoi ils avaient droit et pressentent une transformation irréversible de leur environnement. Les indemnisations permettent de cicatriser l'impact foncier de l'autoroute mais pas le changement à plus long terme induit par l'arrivée de l'autoroute et de l'échangeur. Ils estiment que les communes de Druye et d'Artannes vont connaître une urbanisation rapide incompatible avec la pérennité de leur activité. Les agriculteurs adoptent une position fataliste mais pas résignée. Pour eux, l'avancée urbaine est inéluctable, ils l'anticipent en délocalisant progressivement leur exploitation. Il ne s'agit pas de s'opposer mais de négocier les meilleures conditions possibles pour une adaptation de leur système d'exploitation. On peut noter que les agriculteurs concernés par le passage de l'autoroute restent très majoritairement dans la reproduction de systèmes intensifs. Ils envisagent préférentiellement un transfert de leur exploitation plutôt qu'une diversification.

La chambre d'agriculture ne s'oppose pas formellement au passage de l'autoroute et à l'urbanisation induite. Pour elle aussi, l'urbanisation est inéluctable. Son action consiste à mettre au point et à faire respecter un protocole d'indemnisation favorable aux agriculteurs. Elle prône également la constitution de réserves foncières qui permettraient d'accélérer l'adaptation des agriculteurs touchés par la consommation d'espace. On peut relever que, ce faisant, la chambre d'agriculture entérine de fait le principe de consommation d'espace

---

<sup>12</sup> . Des entretiens semis directifs ont été menés auprès d'agriculteurs des communes d'Artannes-sur-Indre, Druye, de techniciens de la chambre d'agriculture et des services techniques du conseil général. Les entretiens avaient pour but de recueillir les actions et les positions prises lors de la réalisation de cette autoroute.

puisqu'elle cherche à élaborer un dispositif qui en atténue l'impact plutôt que de chercher à la contenir.

Au final, la profession agricole ne s'oppose pas du tout à la consommation d'espace. C'est le prix à payer pour le développement urbain. Dans un contexte de diminution du nombre d'exploitations, la consommation d'espace peut être résolue par le démantèlement des exploitations sans repreneurs au bénéfice des agriculteurs restants. Il s'agit donc de négocier chèrement l'éviction. C'est une approche individuelle du problème qui est adoptée.

#### *- La spéculation foncière et le double jeu des agriculteurs*

Le passage de l'autoroute et l'urbanisation induite ne sont pas forcément déplorées par tous les agriculteurs. Même, si les agriculteurs sont viscéralement attachés à la préservation et à l'amélioration de la productivité des terres, ils comprennent et admettent que certains d'entre eux tirent parti de la spéculation foncière. Pour les agriculteurs, la vente de terrains agricoles en terres à bâtir est un moyen admis pour améliorer les retraites agricoles. La chambre d'agriculture ne s'oppose pas à ces stratégies individuelles.

Les raisons financières de la spéculation opérée par les agriculteurs sont facilement compréhensibles. Cependant, ces stratégies discréditent et affaiblissent les mobilisations d'agriculteurs contre une consommation d'espace excessive.

#### *- Une profession divisée par rapport aux boues*

Le traitement des eaux usées met en relation l'agglomération avec son espace périphérique. En effet, il y a une dissociation spatiale entre la production du déchet et son traitement. Les eaux usées de l'agglomération tourangelle sont traitées dans la station d'épuration située à La Riche. Les boues résultant de cet assainissement sont épandues dans l'espace périurbain de Tours dans un rayon compris entre 10 et 30 Km du centre ville (cf. Figure 7). Le traitement de ces déchets pose bien la question de l'usage de l'espace agricole périurbain par l'agglomération. Les boues issues de l'assainissement des eaux domestiques contiennent un certain nombre de polluants et font courir un risque sanitaire et environnemental, ce qui modifie les usages potentiels de ces espaces.

L. Rocher et J. Serrano (chapitre 4, volume 2) montrent que les agriculteurs sont divisés par rapport à l'épandage de boues produits par l'agglomération de Tours. Tous les agriculteurs considèrent les boues comme un fertilisant potentiellement dangereux. C'est à partir de ces risques potentiels que les agriculteurs se positionnent. Les agriculteurs qui sont engagés dans des démarches de qualité ou dans la vente directe avec les consommateurs rejettent l'utilisation de boues. Ils la jugent antinomique avec le rapport de confiance qu'ils cherchent à établir avec leur clientèle. Les agriculteurs qui sont engagés dans l'épandage des boues pratiquent une agriculture intensive et épandent les boues sur des cultures servant à produire des semences. Ils ont conscience de la dangerosité du produit. Ils appliquent de manière très rigoureuse les plans d'épandage afin de réduire au maximum tout risque. Ce qui différencie les agriculteurs, c'est leur confiance dans un protocole technique pour contrôler les risques et leur politique commerciale. Quelles que soient leurs positions, les agriculteurs définissent leurs stratégies par rapport à une filière de production et par rapport à leur système d'exploitation. Ils interprètent les boues issues de la station d'épuration en termes d'atouts et de contraintes par rapport à leur outil de production. A aucun moment, les agriculteurs ne se considèrent comme des prestataires de services pour l'agglomération.

L'épandage des boues n'aboutit pas à une reconsidération du rapport de proximité qu'entretiennent les agriculteurs et l'agglomération-centre. Pour celle-ci, c'est un espace disponible, pour les agriculteurs, c'est un outil de production. Alors qu'ils sont en interaction, chacun se pense de manière exclusive.

Ainsi en conclusion, on peut dire que les agriculteurs adaptent leurs systèmes d'exploitation aux contraintes imposées par le développement urbain. Ils essayent aussi de tirer parti de la proximité urbaine en spéculant ou en bénéficiant d'amendements gratuits sous formes de boues. Ce faisant, les agriculteurs adoptent une logique entrepreneuriale et restent dans le rôle classique de producteurs alimentaires. Ils analysent leur environnement et ses évolutions en fonction de leur système de production et des filières économiques.

Le recyclage des déchets produits par les citoyens pourrait être perçu par les agriculteurs comme une prestation de service d'intérêt général. Or les agriculteurs refusent d'endosser ce rôle. Il en résulte que les agriculteurs et les élus continuent de penser le rapport ville/campagne à travers la mission classique de production alimentaire. Aujourd'hui, il n'y a plus de raisons techniques ou économiques pour conserver les bassins de production alimentaire à proximité des villes. Dans un contexte de baisse du nombre d'agriculteurs et de surproduction alimentaire, le foncier agricole est un facteur économique abondant. Ni les agriculteurs, ni les élus ne s'opposent à sa consommation.

### **2.2.3. Une préservation sélective du type d'espace**

*- Une préservation ponctuelle d'éléments (étangs de Narbonne, bois de Ballan ...)*

L'autoroute A85 est un puissant facteur de développement économique. J. Serrano (chapitre 2 volume 2), par des entretiens semi-directifs a cherché à comprendre comment les élus arbitraient entre développement économique et préservation d'espaces naturels.

Les élus veulent montrer qu'ils n'ont pas oublié la protection des espaces naturels même lorsqu'ils ont opté pour des projets de développement économique ambitieux. Les élus de Joué-les-Tours et de Balan-Miré mettent en avant deux types d'actions : le verdissement des zones d'urbanisation nouvelles et la préservation ponctuelle d'îlots de verdure.

Les élus mettent en avant le caractère exemplaire des nouvelles d'extension urbaine. Ils réservent un pourcentage important de la zone aux végétaux. Ballan Miré préserve tous les bois existants dans la future zone d'activités. Joué-les-Tours envisage de créer un mail de 90 ha dans sa future zone résidentielle. Ballan Miré insiste également sur le cahier des charges en matière de traitement des eaux qu'elle va imposer aux futures entreprises s'installant dans la zone d'activités.

Les élus s'enorgueillissent de la sanctuarisation de certains espaces. Joué-les-Tours a acquis trente hectares d'étangs pour en faire un parc d'observation de la flore et cherche à acquérir trente nouveaux hectares pour réaliser un parc de loisirs de plein air. Ballan-Miré a décidé de préserver tous les bois existants sur la commune et d'en confier la gestion à l'ONF. Pour les élus, la préservation de ces espaces relève d'une démarche patrimoniale et de protection du cadre de vie. En effet, les espaces sont préservés en relation avec des châteaux, des golfs etc. Il s'agit de préserver des écrans de verdure à des éléments identitaires ou de loisirs ponctuels.

Les élus font une hiérarchie entre les bois, les étangs d'une part et les espaces agricoles d'autre part, les premiers étant plus naturels que les seconds. Ces éléments protégés sont donc dispersés dans un ensemble d'espaces agricoles ou urbanisés. Ils pourraient néanmoins former un réseau écologique si leur localisation est pensée selon une logique fonctionnelle. Leur protection procède-t-elle de la réalisation d'une trame verte ou de la protection d'espaces résiduels ?

*- Une absence de cohérence d'ensemble : la trame verte reste un concept théorique*

Les jardins ouvriers<sup>13</sup> avaient une fonction essentiellement sociale. Celle-ci s'est fortement affaiblie aujourd'hui. Leur préservation se fait donc au nom de nouveaux enjeux. La surface des jardins ouvriers est protégée par la loi mais pas leur localisation. Des jardins peuvent être détruits à condition qu'une surface équivalente soit recréée ailleurs. L'analyse du devenir des jardins familiaux dans l'agglomération tourangelle est un bon test de la place accordée à la préservation d'espaces ouverts face à la volonté d'urbanisée. C. Calenge (chapitre 3, volume 2) a mené des entretiens pour connaître la perception des jardins ouvriers, et F. Di Pietro (chapitre 3, volume 2) a étudié l'évolution de la localisation des jardins ouvriers dans l'agglomération tourangelle.

Les jardins ouvriers ont perdu leur importance sociale, compte tenu de l'emploi important des produits chimiques, leur intérêt écologique est limité. Les jardins ouvriers ont surtout une valeur esthétique aux yeux des élus. Sont-ils préservés à l'intérieur de la ville au nom du verdissement comme l'étaient les bois dans la future zone d'activités de Ballan Miré ? Les jardins ouvriers sont plutôt ignorés du pouvoir et occupent des espaces de faible valeur car difficilement urbanisables. Concrètement, il s'agit de délaissés des autoroutes, d'espaces à risques naturels (inondations) ou technologiques (Seveso). Ils occupent des espaces résiduels et n'ont aucun rôle structurant dans la trame verte. Les jardins ouvriers sont même ignorés dans le schéma directeur de l'agglomération tourangelle alors que c'est le niveau adéquat pour organiser la trame verte.

A l'issue de ces analyses, on peut conclure que la préservation d'espaces naturels n'est pas totalement oubliée par les élus. Cependant, elle ne modifie en rien la volonté de consommer de l'espace agricole à des fins de développement urbain. Les espaces protégés sont des espaces résiduels à faibles enjeux. Ils servent d'espaces « alibis » qui permettent de débrider la consommation d'espace là où les enjeux sont forts. Plus généralement on peut dire que les espaces agricoles sont les espaces les plus faibles à résister à l'urbanisation. Cependant, les espaces agricoles ne sont pas homogènes. Ils se distinguent par le type de productions et d'exploitations. Y a-t-il des formes d'agriculture qui résistent mieux que d'autres ?

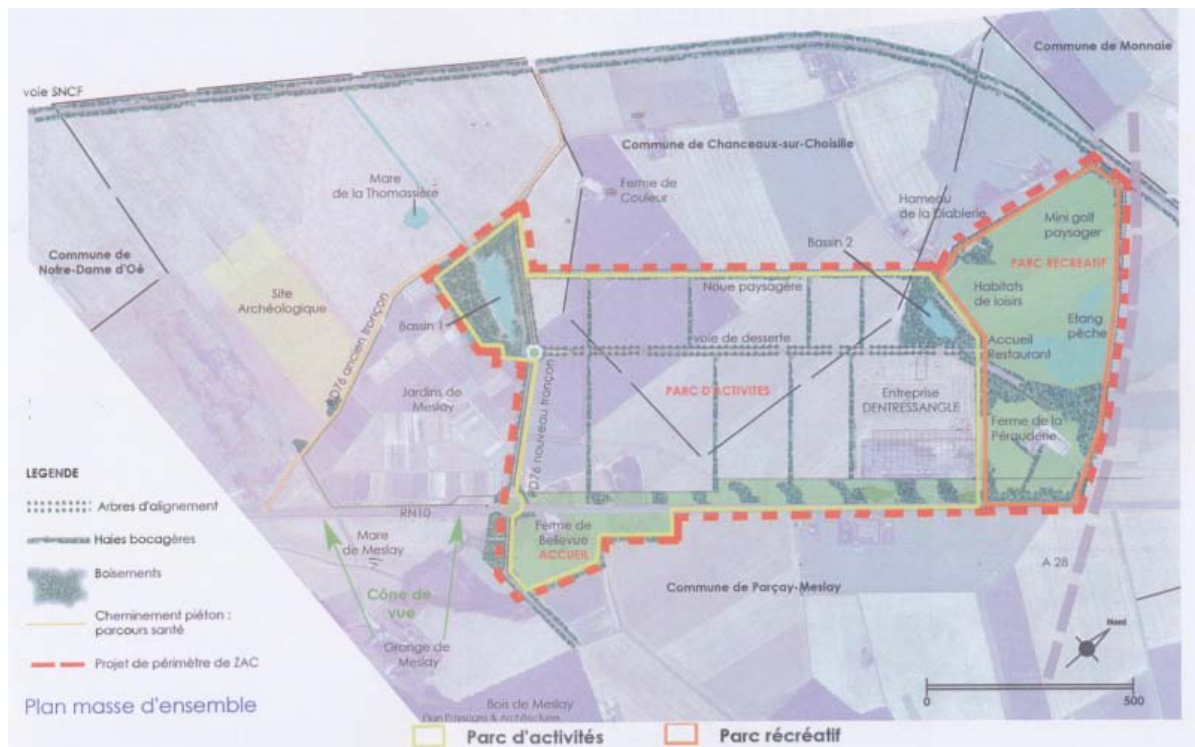
---

<sup>13</sup> On emploiera indistinctement le qualificatif de jardins familiaux ou ouvriers.

## 2.3. Les freins à l'étalement des espaces périurbains

### 2.3.1 La difficile prise en compte d'une agriculture au service de la ville

Figure 8 : Le plan de masse de l'ensemble de la zone d'activités du Cassantin.



Source : Cornec E., (2006) *Qu'est-ce qui détermine la place faite à l'activité agricole dans un projet d'aménagement en milieu périurbain ? Le cas du périurbain tourangeau, mémoire de master recherche « Villes et territoires », Université de Tours, 79 p.*

Le nord de l'agglomération tourangelle est devenu un espace à fort potentiel suite à l'ouverture de la nouvelle autoroute A28 qui rejoint l'A10 déjà existante. Ce secteur faisait déjà l'objet d'une pression urbaine importante. De nombreuses zones d'activités s'égrainent le long de la RN10. Les élus veulent profiter de l'atout des deux autoroutes pour développer des zones d'activités importantes. L'intérêt de ce cas d'étude par rapport à l'A85 est que compte tenu des activités déjà installées, la réalisation des zones d'activités est entrée dans une phase concrète. Il est donc intéressant d'observer comment les élus locaux ont tenu compte des activités agricoles existantes. E. Cornec et J. Serrano (chapitre 2, volume 2) ont dressé un historique de l'évolution de la zone d'activités en fonction des oppositions qui se sont développées.

L'aménagement de la zone d'activités du Cassantin suit une procédure de zone d'aménagement concertée. Ce projet de zone d'activités couvre une superficie totale de 90 hectares en appui de sept hectares constitués par l'entreprise de transports Norbert-Dentressangle. La zone d'activités a une vocation essentiellement logistique.

Les terres concernées par l'aménagement sont actuellement occupées par des grandes cultures, des vergers destinés à la vente directe (*les jardins de Meslay*). Une partie des terres céréalières possède des équipements en irrigation et en drainage ce qui augmente la valeur agronomique des sols (ferme de *Couleur*). La zone du Cassantin concerne trois exploitations agricoles de types différents qui vont connaître trois sorts différents.

La ferme de Couleur est une exploitation céréalière. Elle a été reprise peu de temps avant la réalisation de la zone d'activités du Cassantin. L'exploitation se trouve partiellement emprise par la future zone d'activités. L'exploitant a accepté d'être exproprié non sans avoir réussi à faire monter les enchères. La réalisation de la zone d'activités se traduit par une simple délocalisation partielle de l'activité de l'exploitation.

La ferme de la Pérauderie a connu une transformation complète de son activité. Son propriétaire apprenant la réalisation de la zone d'activités décide d'abandonner l'activité agricole et de créer sur son siège d'exploitation une base de loisirs. Il élabore son projet touristique qu'il présente aux élus locaux chargés de l'aménagement de la zone du Cassantin. Le projet est adopté par les élus qui font les modifications nécessaires pour rendre la base de loisirs compatible avec la zone du Cassantin.

L'exploitation « les jardins de Meslay » est une exploitation maraîchère qui propose aux citadins de cueillir directement des fruits rouges. Le succès de cette exploitation tient à sa localisation en façade de la nationale RN10. Une délocalisation des champs de cueillette peut compromettre sa rentabilité. Ce n'est que sous la pression des clients des « jardins de Meslay » que les élus acceptent de tenir compte de la spécificité de cette exploitation et de négocier des solutions adaptées.

L'évolution différenciée de ces trois exploitations dépend de leurs liens avec les citadins. L'exploitation qui n'entretient pas de liens fonctionnels avec l'agglomération est simplement délocalisée. Les exploitations qui proposent un service direct aux citadins sont prises en compte par les élus. Des solutions sont recherchées pour les maintenir *in situ*. Cependant, le lien qu'entretiennent les exploitations avec les citadins n'est pas basé sur la production alimentaire mais sur la prestation de services liés aux loisirs. La cueillette de fruits rouges pratiquée par les clients des « jardins de Meslay » relève davantage des loisirs que de l'approvisionnement alimentaire. La ferme de la Pérauderie a cessé d'être une exploitation agricole pour devenir une entreprise prestataire de services.

Le cas du Cassantin montre les conditions pour que l'espace agricole acquière une valeur aux yeux des élus et qu'il cesse d'être considéré comme une simple réserve foncière. Ce que l'on pourrait appeler les porteurs de projets ont pu faire reconnaître leur activité en mettant en évidence leur lien direct avec les attentes des citadins. La zone du Cassantin n'a pas été réduite pour autant mais des efforts ont été consentis pour l'adaptation et le maintien des exploitations. La reconnaissance des activités agricoles ne se fait plus pour sa valeur alimentaire.

Le cas du Cassantin montre la place qui peut être faite à l'agriculture face à un projet concret et ponctuel. Afin de préciser les conditions de reconnaissance de l'activité agricole par les élus locaux, des projets à des échelles plus globales ont été étudiés.

### **2.3.2. Les zones agricoles protégées : une limite claire à l'étalement urbain**

#### *- La protection des vignobles*

La réalisation d'un Plan Local d'Urbanisme est le moment pour les élus de définir un projet global pour la commune. Il révèle les arbitrages opérés par les élus lorsqu'il s'agit d'affecter les différents usages des sols.

J. Serrano et E. Cornec (chapitre 2, volume 2) ont étudié le contenu et le processus d'élaboration du PLU de Vouvray. Vouvray est une commune viticole dont le PLU a été révisé en 2003. Le PLU a été révisé sans soulever d'opposition particulière. Le conseil municipal distingue le vignoble des plateaux céréaliers. Il met en avant la richesse économique que constitue le vignoble en terme de nombre d'exploitations et de nombre d'emplois. Il décide de préserver intégralement le vignoble de toute urbanisation et de reporter l'urbanisation sur les espaces céréaliers. Cette décision est validée par le conseil municipal où siègent des viticulteurs et le président de l'appellation Vouvray. L'Institut National des Appellations d'Origine et la chambre d'agriculture apportent un avis favorable au PLU.

Le conseil introduit une hiérarchie entre les vignobles et les grandes cultures. Les vignobles en appellation, à la différence des grandes cultures, sont liés à des terroirs, ils ne sont pas délocalisables. Ils sont aussi vecteur d'identité, ce qui conduit le conseil municipal à épargner le vignoble de l'urbanisation. Les espaces céréaliers sont quant à eux considérés comme des réserves foncières où la municipalité concentre la nouvelle urbanisation. L'instabilité des documents d'urbanisme est connue. Ce report de l'urbanisation sur des terres céréalières au bénéfice du vignoble est-il un simple sursis ou relève-t-il d'une préservation plus pérenne ? L'étude d'une zone agricole protégée permet de répondre à cette question car oblige les élus à s'engager pour le moyen terme.

*- La municipalité renouvelle les bases de la protection de l'agriculture*

J. Serrano et G. Vianey (chapitre 3, volume 2) ont étudié les négociations jalonnant la réalisation de la Zone Agricole Protégée de Montlouis-sur-Loire. Le périmètre de la zone agricole protégée résulte d'un compromis entre le syndicat viticole et la municipalité. Le syndicat avait une position maximaliste. Il demandait que l'intégralité de l'aire d'appellation d'origine soit protégée. La municipalité avait une vision très réduite du périmètre de protection. Elle souhaitait le limiter aux secteurs soumis à la plus forte pression urbaine. Sous la pression du syndicat viticole, la municipalité a accepté de protéger l'ensemble des premières et secondes côtes mais les troisièmes côtes n'ont pas été protégées et seront urbanisables.

La réalisation de la zone agricole protégée est un engagement fort pour la municipalité. Elle a défini ces besoins en matière d'urbanisation pour les vingt ans à venir et a protégé l'espace restant. En protégeant une large partie du vignoble la municipalité n'a pas fait que fixer une limite à l'urbanisation. Elle a aussi défini les finalités de cette protection. La municipalité reconnaît la fonction économique du vignoble mais elle met en avant la protection du cadre de vie, du patrimoine et du paysage pour justifier la création de la zone agricole protégée. C'est elle qui a instruit toute la procédure et donc qui fixe la hiérarchie entre les différentes fonctions de l'agriculture. La fonction de production est importante mais elle devient seconde.

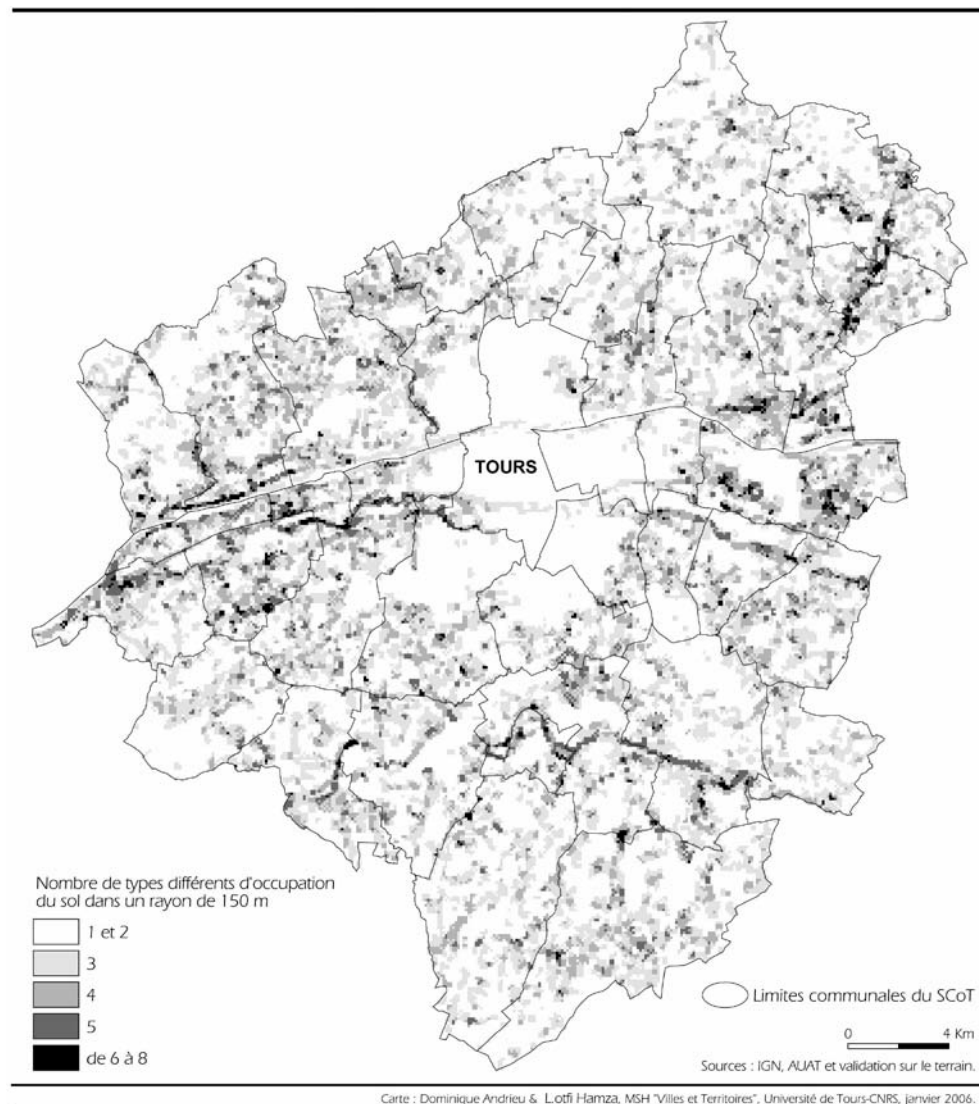
La fonction de production alimentaire ne justifie plus la protection des espaces agricoles. Ces espaces ne sont plus considérés en fonction du potentiel agronomique mais en fonction d'enjeux liés au patrimoine, au cadre de vie à la biodiversité. C'est à travers ces critères que les espaces sont classés. C'est une carte différente des espaces agricoles qui est dessinée par les élus.



### 2.3.3. Montlouis-sur-Loire : un paysage non ordinaire

L'amélioration du cadre de vie est un élément important du discours des élus locaux. Ils le mettent en avant pour attirer de nouveaux habitants voire des nouvelles entreprises. Pour les élus des communes périurbaines, les espaces agricoles sont un élément important du cadre de vie. Ils permettent un contact avec la nature, ils permettent de se distinguer de l'agglomération dense. L'espace agricole est mis en avant en tant que paysage. Les citadins, les élus ont surtout un rapport contemplatif aux espaces agricoles. Or, les paysages sont appréciés en fonction de leur diversité.

Figure 9 : Variété de l'occupation du sol sur le SCoT de l'agglomération de Tours en 2004-2005



D. Andrieu et M. Hamza (chapitre 1, volume 2) ont dressé la cartographie de la variété de l'occupation du sol<sup>14</sup>. Les vallées et les coteaux viticoles apparaissent très distinctement. Ainsi, les vallées de la Loire, du Cher et de l'Indre découpent les plateaux selon un axe est-ouest. Le plateau Nord est découpé perpendiculairement par des affluents secondaires de Loire (Brenne, Choisille, Bresme). Les vignobles de Montlouis-sur-Loire et de Vouvray sont

<sup>14</sup> Par un procédé statistique, ils ont mesuré la diversité de l'occupation des sols non urbanisés. Ils ont dressé l'occupation des sols dans le SCoT de Tours pour une maille de 100 m. Pour chaque point d'observation, sont comptés les différents types d'occupation du sol dans un rayon de 100 m (les mailles voisines).

visibles. Ceci était prévisible. Ce qui est plus intéressant, c'est que deux secteurs se distinguent en accumulant une diversité paysagère plus importante. Il s'agit :

- à l'ouest de la confluence de la Loire et du Cher (communes de Berthenay, Saint-Genouph)
- à l'est de l'interfluve entre la Loire et le Cher (Montlouis-sur-Loire). A la diversité due aux vallées s'ajoute celle des vignobles.

Ces deux secteurs connaissent une évolution contrastée. La confluence de la Loire et du Cher est en zone inondable et est relativement enclavée. Elle est donc épargnée par l'urbanisation. Au contraire Montlouis-sur-Loire connaît un développement démographique important. Néanmoins, c'est à Montlouis-sur-Loire qu'a été réalisée la zone agricole protégée. Cette procédure demeure rare en France ce qui montre d'autant plus le volontarisme des élus de Montlouis-sur-Loire.

Au final, on peut dire que l'étalement urbain apparaît structuré en fonction des voies de communications, les espaces agricoles sont traités comme des réserves foncières sauf lorsqu'ils sont perçus comme remarquables. Cette distinction se fait en fonction de critères patrimoniaux et environnementaux. C'est à cette condition qu'est marquée une limite à la consommation d'espace.

En conclusion à cette partie on peut confronter les caractéristiques présentées ci-dessus des espaces périurbains de l'agglomération tourangelle au regard d'un développement durable.

Ce regard nous conduit à considérer la situation de l'espace périurbain de l'agglomération de Tours et son évolution comme un *anti exemple* au regard du développement durable. Non seulement la consommation de l'espace a été intense depuis une trentaine d'années, conduisant à accroître plus que proportionnellement l'espace consommé par l'urbanisation par habitant, mais encore elle a été générée par le développement d'infrastructure routière renforçant par là la dépendance automobile de ces espaces périurbains. Par ailleurs, il n'apparaît pas de réelles stratégies d'aménagement de ces espaces, tant du point de vue des élus que de celui des habitants, et notamment des agriculteurs. Enfin, les relations entre le centre de l'agglomération et sa périphérie restent fondées sur une mobilisation par le centre d'un hinterland susceptible de recevoir des activités non acceptable ou non réalisable en zone centre (boues d'épuration, croissance urbaine). Apparemment aucune relation de complémentarité n'est pensée à l'échelle de l'agglomération toute entière.

Toutefois, ce constat doit être complété voire atténué par l'analyse des projets spécifiquement orientés vers un développement durable et portant sur les quelques espaces périurbains spécifiques qui ont résisté à l'étalement urbain.

### **3. Quels « designs » d'aménagement durable privilégier pour ces espaces périurbains ?**

Dans cette seconde partie nous avons mis l'accent sur la question du développement durable des espaces périurbains et sur les projets qui pouvaient sous-tendre une démarche spécifique de ce type dans l'agglomération de Tours.

Cette analyse sera restituée en trois temps. D'une part un travail de repérage des enjeux du développement durable des espaces périurbains au travers d'une analyse bibliographique, puis dans un second temps au travers d'une analyse des pratiques menées en France dans le cadre des Agenda 21 locaux. Ces résultats seront confrontés au contenu de différents projets de territoire dans l'espace périurbain de l'agglomération de Tours permettant de faire ressortir les principales caractéristiques de ces démarches spécifiques.

#### **3.1. Les enjeux du développement durable en espaces périurbains**

L'analyse bibliographique menée par C. Stroobant sur le croisement entre la notion de périurbain et celle de développement durable (1<sup>er</sup> chapitre, volume 2) montre que le prisme du développement durable appliqué aux espaces périurbains, vient questionner le fonctionnement actuel et le devenir de ces espaces. Il introduit une dimension plus temporelle de ces espaces conduisant à mettre au centre de l'analyse voire de l'action, la question de savoir quels espaces périurbains voulons-nous pour demain ?

Plus précisément, le croisement de ces deux notions au sein du corpus bibliographique que nous avons constitué, s'est avéré pertinent essentiellement pour ce qui concerne les documents de planification, les directives européennes, les analyses prospectives, les chartes, etc. Il ressort ainsi de cette analyse que c'est surtout en terme d'intention, au travers de nouveaux « designs » pour ces espaces que la question du développement durable est abordée. C'est notamment en France la relance de la planification urbaine via l'élaboration de Plan d'aménagement et de développement durable qui devait constituer le socle d'une nouvelle démarche orientée vers le développement durable des territoires y compris périurbains. Toutefois, on peut noter que les références au développement durable ont été beaucoup plus nombreuses dans la littérature du périurbain que la réciproque, confirmant en partie l'hypothèse d'un espace urbain constitué en anti-modèle du développement durable.

De fait, pour ce qui concerne les espaces périurbains, le prisme du développement durable vient introduire de nouvelles problématiques: à la question récurrente de la consommation d'espaces agricoles et/ou naturels opérée par la périurbanisation -qui constitue en quelque sorte un enjeu classique pour ce type d'espace-, vient s'ajouter, avec la référence au développement durable, des questions de discriminations sociales, de mobilité contrainte, de productions d'externalités négatives, et plus généralement de résolution de conflits d'usage. Il ressort ainsi de l'analyse de la littérature une réelle ré-évaluation des enjeux associés au fonctionnement et au devenir de ces espaces.

Le Tableau 2 ci-dessous tente de résumer les principaux enjeux identifiés dans l'analyse bibliographique.

**Tableau 2 : Les enjeux de développement durable en espace périurbain**

| <b>PROBLEMATIQUES</b>                              | <b>ENJEUX D'AMENAGEMENT EN ESPACE PERIURBAIN</b>   |
|--|--|
| <b>AGRICULTURE</b>                                 | Usage mixte des sols, « agriculture urbaine », jardins familiaux, entretien des paysages,  |
| <b>EQUITE</b>                                      | Qui paie pour l'étalement urbain, pour qui ?   |
| <b>FONCIER</b>                                     | Maîtrise foncière, taxation, type d'habitat. Quelles négociations/ concurrences entre agriculteurs/ habitants  |
| <b>GESTION DES DECHETS</b>                         | Tri sélectif, échelle d'appréhension de gestion des déchets, présence de sites d'enfouissement   |
| <b>GOVERNANCE</b>                                  | Jeux d'acteurs, partenariats, rôle de l'Etat et des collectivités, acteurs privés/publics, stratégies « gagnant-gagnant ».   |
| <b>INTERCOMMUNALITE</b>                            | Quelle échelle d'action pertinente ? Quelles formes d'intercommunalité ? Quelle typologie possible de situations ?   |
| <b>MORPHOLOGIE</b>                                 | Lisibilité spatiale, imbrication tissu urbain/ tissu rural. Connaître les aspects de cette morphologie du périurbain. (morphologie urbaine/géographique/périurbaine). Identifier les facteurs déterminants dans l'évolution de ces morphologies. |
| <b>PATRIMOINE</b>                                  | Attrait maintenu des espaces périurbains, identité   |
| <b>PAYSAGE</b>                                     | Qualité du cadre de vie, identité, patrimoine paysager   |
| <b>PLANIFICATION</b>                               | Documents d'urbanisme et d'orientation, intercommunalité, élaboration de PLU de manière concertée, prospection,  |
| <b>POLITIQUE</b>                                   | Quels différentiels espaces périurbains/ville-pôle, quelle volonté commune, quel portage des projets à différentes échelles ?  |
| <b>POLLUTION/<br/>UTILISATION DE<br/>L'ENERGIE</b> | Externalités négatives, gestion de l'eau, sites industriels, boues des stations d'épuration, ozone, gaz à effets de serre  |
| <b>RISQUES</b>                                     | Proximité sites industriels, quelles zones inondables, quelles constructions à proximité des grands axes de communication, quelle mise en application des PPR.   |
| <b>SOCIO-ECONOMIQUE</b>                            | Services à la population, offre d'emplois, niveau de vie, types d'activités, évolution démographique   |
| <b>TRANSPORTS<br/>MOBILITES<br/>ACCESSIBILITE</b>  | Equité d'accès aux services, transports en commun, mutualisation des transports, distance par rapport aux lieux d'activité<br>Migrations de population.  |

Source : C. Stroobant (chapitre 1 volume 2, p. 18)

Il ressort de ce tableau une réelle diversité des thématiques associées au développement durable des espaces périurbains dans la littérature. Ce travail confirme dans un premier temps un constat qui a été formulé dès la phase initiale de recherche : l'étalement urbain est considéré par les travaux sur le développement durable comme contradictoire avec ses objectifs de développement durable et à ce titre, le modèle de la ville éclatée ou étalée n'est pas pertinent face à celui de la ville dense. On retiendra ainsi que les questions d'équité, d'environnement et de coûts de la périurbanisation apparaissent cruciales dans les travaux recensés. Pour autant, le développement durable semble être, en espace périurbain, non seulement un outil d'évaluation mais aussi et surtout un outil de gestion, de prospective et de prise en compte des différentes dimensions de l'action collective.

De fait sont mis en avant dans les recherches et études menées sur le développement durable urbain des objectifs de « mixité fonctionnelle et sociale », de maîtrise et de réduction de la mobilité, de gestion « écosystémique » de l'espace urbanisé, de ville plus compacte : autant de critères qui vont à l'encontre de l'étalement urbain, consommateur d'espace, de ressources et producteurs de nuisances environnementales.

Plus globalement, une lecture des problématiques associées au développement durable des espaces périurbains en fonction d'un gradient de périurbanisation permet d'associer trois types de problématique à trois gradients spécifiques de périurbanisation : le périurbain proche serait ainsi principalement associé dans la littérature à des problèmes de types sociaux, le périurbain intermédiaire étant associé à des problèmes de transports et de mobilité contrainte

et enfin le périurbain plus éloigné étant plus associé à des conflits d'usage notamment vis-à-vis de l'agriculture.

Une fois posé ces prémisses, qu'en est-il dans le concret des exercices d'aménagement de ces espaces ? Quelles sont concrètement les thématiques privilégiées par les acteurs de ces territoires ? Quelles modifications sont apportées par la perspective du développement durable ? Face à ces premiers constats, issus d'une analyse bibliographique, l'objet de cette partie est de présenter les futurs « pensés » pour ces espaces à partir notamment du cas de l'agglomération de Tours.

Cette analyse est fondée sur plusieurs études développées dans le volume 2 de ce rapport : l'analyse des Agenda 21 portés par les institutions communales ou intercommunales notamment en charge d'espaces périurbains en France ; l'analyse des PLU et des POS de l'agglomération de Tours ; l'analyse du comportement des communes du corridor fluvial de la Loire dans le périmètre du SCoT de Tours face à l'urbanisation ; l'analyse de projets concrets d'aménagement d'espaces situés à la périphérie de l'agglomération de Tours ; autant d'entrées permettant de mettre en perspective les enjeux propres aux espaces périurbains avec les exigences d'un développement urbain durable dans le cadre des pratiques d'aménagement de ces territoires. Un développement durable péri-urbain est-il projeté lors de ces exercices ? Quelles problématiques sont privilégiées et comment sont-elles traitées ?

Notre objectif principal ici est de comprendre quel « design » d'aménagement est proposé pour ces espaces et quelles problématiques sont amenées par la perspective de développement durable imposée par (ou proposée par) le cadre juridique notamment national.

### **3.2. Les espaces périurbains dans les agendas 21 locaux en France**

On trouvera au chapitre 1 du volume 2 une présentation détaillée par L. Héland de l'analyse des Agenda 21 locaux, lauréats des appels à projet du MEDD de 1997 à 2003. Nous ne retiendrons ici que les points saillants de cette analyse, permettant de mettre en exergue les problématiques spécifiquement portées dans ces projets, pour ce qui concernent les espaces périurbains.

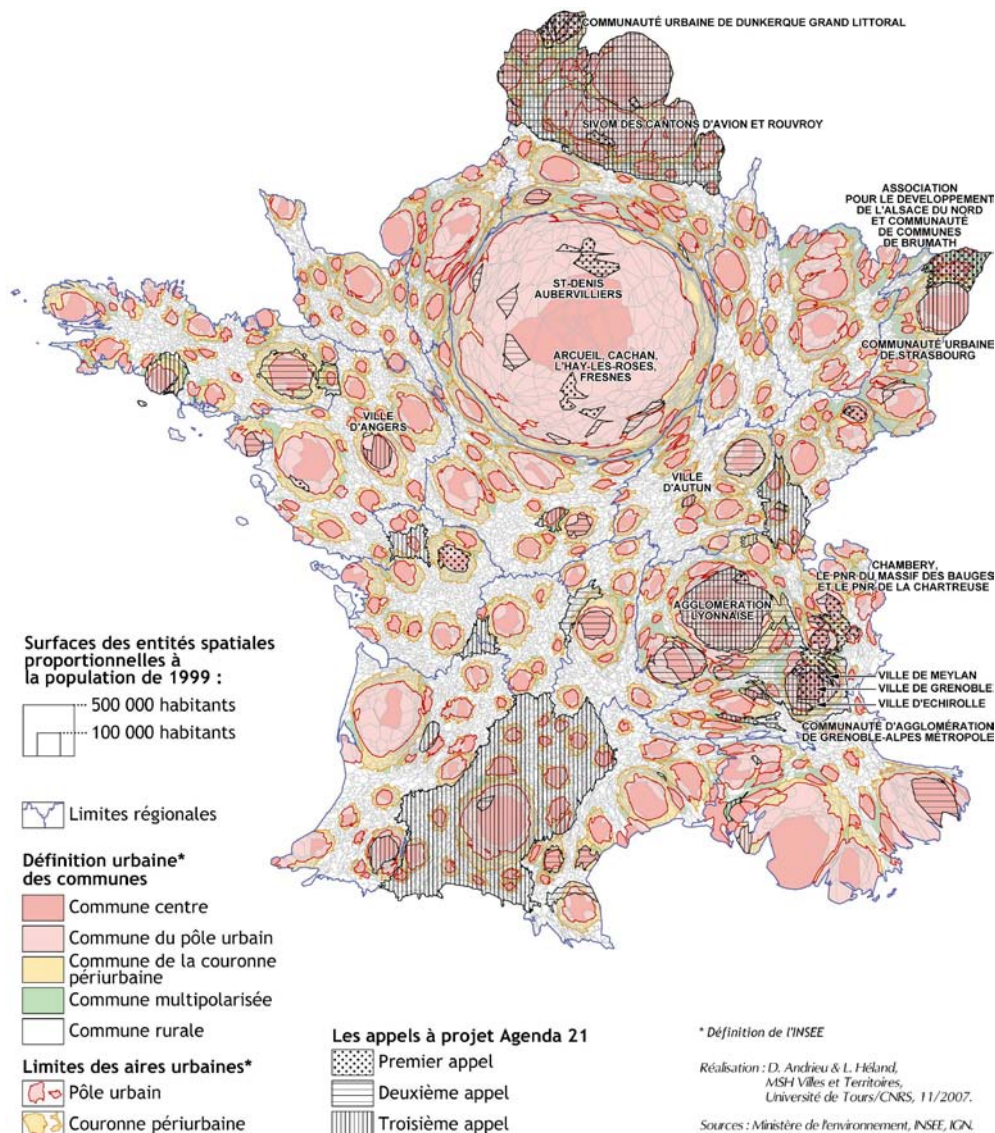
En préalable on rappellera que la répartition spatiale des lauréats des trois appels à projet n'est pas homogène (cf. Tableau 3 et Figure 10) : les projets concernant la banlieue de pôles urbains sont majoritaires. Toutefois si l'on considère les 86 lauréats des 3 appels à projet, on constate que plus d'un tiers d'entre eux (31) intègrent le territoire de l'ensemble du pôle urbain et/ou de l'aire urbaine dans son projet.

**Tableau 3 : Répartition spatiale des lauréats des trois appels à projet, nomenclature INSEE**

| Appels à projets | Ville-centre | Banlieue du pôle urbain | Communes périurbaines | Communes rurales |
|------------------|--------------|-------------------------|-----------------------|------------------|
| AP 1             | 1            | 8                       | 0                     | 0                |
| AP 2             | 3            | 4                       | 3                     | 3                |
| AP 3             | 8            | 13                      | 3                     | 3                |
| <b>Total</b>     | <b>12</b>    | <b>25</b>               | <b>6</b>              | <b>6</b>         |

*Source : réalisé à partir de l'analyse cartographique des cartogrammes de chaque appel à projet. Juin 05.*

Figure 10 : Cartogramme de la France, Agenda 21 local



L'analyse des textes des lauréats des appels à projets vient conforter cette première constatation.

Les termes de **solidarité ville – campagne**, de **maîtrise de l'urbanisation** et de **coopération entre les territoires** sont en effet très présents dans les projets sélectionnés (de manière progressive selon les appels à projet). On constate en outre un élargissement des questions en 2003 : la maîtrise de l'urbanisation alterne avec la lutte contre l'étalement urbain, des enjeux liés à la mobilité, à l'habitat, des préoccupations concernant les usages et modes de gestion de ces 'franges de villes' (pression démographique, dégâts sur l'environnement, les ressources naturelles et les paysages).

Une seconde constatation peut être faite concernant les problématiques présentes dans les projets. En effet si l'on liste les enjeux identifiés dans les projets retenus, deux problématiques émergent particulièrement de cette liste : celle de la **gouvernance** d'une part et celle des **pollutions et utilisation de l'énergie** d'autre part (cf. Tableau 4). Celles-ci sont particulièrement citées par les lauréats situés en banlieue de pôles urbains, ces lauréats y associant en outre la **planification** comme enjeu le plus cité.

**Tableau 4 : Les thématiques abordées dans les projets lauréats (par ordre d'importance de citation)**

| <b>ENJEUX :</b>                         | <b>Nb de citations</b> |
|---|------------------------|
| 6-GOUVERNANCE                           | 44                     |
| 7-POLLUTIONS / UTILISATION DE L'ENERGIE | 43                     |
| 2-SOCIO-ECONOMIQUE                      | 24                     |
| 5-PLANIFICATION                         | 24                     |
| 9-INTERCOMMUNALITE                      | 22                     |
| 1- TRANSPORTS, MOBILITE, ACCESSIBILITE  | 17                     |
| 3-PAYSAGE                               | 15                     |
| 10-GESTION DES DECHETS                  | 13                     |
| 16-TOURISME                             | 11                     |
| 4-FONCIER                               | 10                     |
| 15-AGRICULTURE                          | 8                      |
| 13-PATRIMOINE                           | 8                      |
| 11-RISQUES                              | 4                      |

Cette constatation nous suggère qu'au-delà des thématiques spécifiques, c'est bien la problématique de l'interdépendance entre espaces (ville centre/espaces périurbains/espaces ruraux) qui est au cœur des préoccupations des porteurs de projet se réclamant d'un développement durable : interdépendance en termes d'externalités négatives et/ou positives produites par les différents types d'espace, mais également interdépendance en termes de gouvernabilité de ces territoires.

Cette rapide analyse, dont on trouvera le détail en volume 2, nous permet une première conclusion concernant notre problématique de mise en perspective des enjeux propres aux espaces périurbains avec les exigences du développement durable. Les projets qui s'inscrivent formellement dans une perspective de développement durable abordent frontalement la question de la pérennité de ces espaces au regard des pollutions et nuisances dont ils sont réceptacles et/ou producteurs mais aussi au regard de leur dépendance aux autres territoires. La perspective du développement durable vient ainsi apparemment questionner le développement au fil de l'eau des espaces périurbains, et proposer une conception spatialement plus globale, intégrant les différents types d'espace concernés, confirmant ainsi pour partie les résultats de l'analyse bibliographique.

On notera enfin que ce sont essentiellement pour les espaces périphériques que ces thématiques sont les plus portées : les projets lauréats situés dans la banlieue des villes centres mettent particulièrement en avant ces problématiques de gouvernance et de pollution/énergie. Les porteurs de projet de ces types d'espace ont pu, en effet, percevoir le développement durable, comme une opportunité pour lancer de nouvelles actions afin de (re)dessiner la dynamique de leur territoire.

Toutefois, on l'a vu, la catégorie « espace périurbain » apparaît particulièrement hétérogène. Une analyse plus fine des territoires concernés est nécessaire pour associer réellement les différentes approches avec les caractéristiques spécifiques de ces territoires.

Ces quelques résultats globalisés et globalisants doivent donc être complétés par une analyse plus concrète sur des territoires spécifiques. C'est ce que nous avons réalisé à partir du cas de l'agglomération de Tours.

### **3.3. La prise en compte du développement durable dans les documents d'urbanisme et dans les projets de l'agglomération de Tours**

Ce dernier volet du rapport analyse les projets d'aménagement des espaces périurbains de l'agglomération de Tours.

Trois approches complémentaires ont été développées. D'une part une analyse des projets d'urbanisme de différentes communes du corridor fluvial de l'agglomération de Tours. D'autre part une analyse globale des différentes dimensions mises en avant dans la perspective du développement durable dans les POS et PLU des communes de l'agglomération et enfin une analyse fine d'un projet d'aménagement dans la périphérie de l'agglomération.

Nous ne reprendrons pas ici le détail de ces approches, qui est exposée dans le volume 2 de ce rapport, mais en résumerons les différentes caractéristiques. Plus précisément, nous organiserons notre analyse autour des principales conclusions que nous pouvons tirer de ces études de cas, afin de caractériser le design de développement durable appliqué ou issu de ces territoires. Deux éléments principaux peuvent être notés : d'une part la protection du paysage et de zones patrimonialisées comme vecteur des projets de développement durable et d'autre part les limites de ce type de démarche face à des projets d'activités économiques.

#### **3.3.1. Les projets d'urbanisme des communes de l'agglomération : des projets de développement durable ?**

L'analyse menée sur le cas de l'agglomération de Tours nous permet tout d'abord de mettre en évidence le lien qui peut être fait entre espaces 'dotés de qualités reconnues par les acteurs en charge de leur aménagement : qualités paysagère, patrimoniale, identitaire, etc.' et développement durable. Ce processus est particulièrement mis en exergue dans le cas de la vallée fluviale en périphérie de Tours analysée par S. Servain et L. Verdelli au chapitre 3 du volume 2 de ce rapport.

L'analyse des plans d'urbanisme dans différentes communes périurbaines situées long de la Loire dans l'agglomération de Tours met ainsi en évidence le recours à un langage et des objectifs communs en termes de limitation de l'étalement urbain, de protection des populations face aux risques naturels prévisibles, de re-appropriation du fleuve et de protection des patrimoines et des paysages. Plus précisément, les règlements des PADD achevés sur cette zone, soulignent la volonté de conforter le dynamisme culturel des communes et de réaffirmer les liens avec la Loire (en souhaitant conserver l'image sauvage du fleuve et de ses berges), mais aussi de développer le potentiel touristique et de loisirs, tout en soulignant le rôle de ces communes en matière de transition entre l'espace rural et l'espace urbain, leur souhait de préserver leur identité communale, tout en participant au développement et à l'organisation de l'agglomération, et partageant la valeur de l'intercommunalité.

Tous mettent l'accent sur l'originalité et l'identité du patrimoine bâti (entre l'utilisation massive du tuffeau et de l'ardoise et l'habitat troglodytique, à conserver et à valoriser) et paysager (entre coteaux, vignobles et trames vertes) du Val de Loire.

De fait, toutes les communes étudiées mettent en avant leur volonté de continuer à se développer tout en préservant et en renforçant leur identité qui passe par la diversité et la



qualité des paysages. Les élus de ces communes les définissent comme des «villes - parc», «villes - jardin» ou plus simplement des «villes à la campagne».

Du fait de leur morphologie, ces communes sont composées d'une part de vallées inondables occupées par le maraîchage, les jardins, ou les grandes cultures, des coteaux boisés et d'autre part d'un plateau majoritairement occupé par les grandes cultures et secondairement par la forêt ou la vigne. Parfois, des châteaux au sommet des coteaux ou sur les plateaux rehaussent la qualité des paysages.

Dans les projets des élus on constate une volonté (de fait) d'épargner la plaine inondable de l'urbanisation (liée en partie à son inondabilité rappelée par le Plan de Protection vis-à-vis du risque inondation). En revanche la croissance s'est faite et reste projetée sur le plateau agricole. Elle a débuté à partir des années 70 et s'est poursuivie à un rythme d'autant plus soutenu que l'on était proche de Tours. Aujourd'hui, les communes constatent une évolution de leur population (vieillesse, jeunes adultes célibataires, familles monoparentales). Elles souhaitent faire évoluer leur parc de logements pour rééquilibrer leurs pyramides démographiques ou répondre à des besoins nouveaux de la population.

De nouvelles zones à urbaniser sont donc programmées en prolongement de la zone urbanisée installée sur le plateau agricole. De même toutes les communes ont ouvert leurs propres zones d'activités sur le plateau, dont le développement dépend de la proximité de voies de communications majeures. Avec le transfert de compétences de développement économique au niveau intercommunal, le besoin d'avoir une zone d'activités est moins prégnant. L'agrandissement ou l'ouverture de nouvelles zones est alors liée à la réalisation et à la possibilité de se brancher sur de futures autoroutes.

On constate donc une réelle différence de traitement entre d'une part la vallée et la plaine inondable, espace considéré par les élus et leurs institutions comme de qualité, doté d'une valeur identitaire et pour lequel les projets sont de type protectionniste. Et de l'autre, les plateaux agricoles qui apparaissent comme autant de réserves d'espaces urbanisables, pour lesquels aucune attention n'est portée en terme paysager ou de protection. A noter que cette disparité apparaît renforcée par l'inscription des communes riveraines de la Loire dans le périmètre de la zone labellisée par l'UNESCO au titre du patrimoine culturel, argument largement mobilisé pour doter ces communes d'une « qualité » spécifiquement « ligérienne ».

Cette analyse des projets des communes du corridor fluvial est confortée pour partie par celle des POS et des PLU de l'agglomération de Tours. On y retrouve en effet une dominante dans l'attention portée aux risques naturels dans les vaux via les PPR. On y retrouve dans une moindre mesure une attention à des questions environnementales plus générales comme l'efficacité. Au-delà des discours qui prônent la qualité de l'environnement communal comme un élément identitaire, la question du développement durable de l'ensemble des communes n'est pas posée.

Une telle disparité de traitement des espaces entre espaces ordinaires et espaces considérés comme de qualité peut également être constatée pour ce qui concerne les espaces viticoles. C'est en effet l'une des conclusions de l'analyse de J. Serrano présentée ci-avant et développée aux chapitres 2 et 3 du volume 2. Ici encore, la qualité conférée à ce type d'espace apparaît l'un des éléments majeurs de sa protection vis-à-vis de l'urbanisation. Cette absence de projet sur un long ou moyen terme pour ces espaces de non qualité peut être reliée à la large disposition de la ressource foncière dans la région : le sol agricole y est considéré

apparemment en quantité suffisante pour la production alimentaire, sauf (pour partie) pour ce qui concerne la viticulture.

En revanche, au regard de la question de la gouvernance mise en exergue au niveau de l'analyse des agenda 21, le cas de Tours apparaît comme particulièrement contre-exemplaire : l'intercommunalité à Tours est très jeune car elle ne date que du début des années 2000. Le SCoT est en cours d'élaboration à l'échelle de 42 communes regroupées en différentes intercommunalités. Toutefois à Tours, les intercommunalités sont en quête de reconnaissance spécifique et cherchent à s'affirmer par rapport à l'agglomération centre en menant une politique de développement autonome. Les communautés de commune sont les nouveaux territoires à l'échelle desquelles sont élaborés les projets de développement. En théorie le schéma de cohérence territoriale devait permettre une coordination des projets de développement à l'échelle de l'agglomération. Mais dans le cas de Tours, il va entériner de fait, l'émergence de sites de développement concurrents sur un territoire somme toute restreint.

### 3.3.2. Les limites de la prise en compte d'éléments patrimoniaux

Le processus de décision mené dans le cadre de la ZAC de Cassantin fourni un exemple des limites de la prise en compte de l'environnement et du patrimoine comme élément identitaire d'un espace périurbain. Au-delà de la question de l'intégration de l'activité agricole dans les opérations d'aménagement urbains rappelée ci-dessus et détaillée par J. Serrano et E. Cornec dans le chapitre 2 du volume 2, le cas de la ZAC de la Cassantin est également intéressant pour sa (non) prise en compte d'un élément particulièrement évocateur de l'identité ligérienne et de son patrimoine artistique : la grange de Meslay. La Figure 8 montre l'existence d'un monument classé au sud ouest de la ZAC, dont seul le cône de visibilité a été pris en compte.

**Figure 11 : Vue aérienne de la Grange de Meslay**



(Source : <http://www.meslay.com/page1.htm>, nov 2007)

La proximité de ce monument n'a pas été intégrée dans ce projet, et les gestionnaires du site (haut lieu d'un festival de musique reconnu) n'ont pas été particulièrement consultés<sup>15</sup> sur le projet. La ZAC de Cassantin aurait pu tout aussi bien se trouver ailleurs. La qualité patrimoniale de l'espace n'a aucunement pesé sur le processus ni sur son résultat.

---

<sup>15</sup> La grange de Meslay est une grange dimiaire construite au XIIIe siècle. Elle est classée monuments historique et sert aujourd'hui à héberger des manifestations. Les propriétaires privés n'ont jamais été consultés ni même informés de la réalisation de la ZAC du Cassantin. Ils ont été mis devant le fait accompli.

Ainsi, si quelques projets de développement durable des espaces périurbains tourangeaux peuvent être identifiés, ils ne portent que sur des espaces spécifiques dont l'urbanisation est de toute façon contrainte par les aléas naturels, et se réalisent au détriment d'autres espaces considérés comme plus ordinaires. Quelques éléments de résistance peuvent être notés dans le cas d'un espace identitaire ou valorisé comme les zones de viticulture. Mais cela ne permet pas d'organiser le projet de ces espaces périurbains sur une large échelle, et ne conduit pas à penser l'expansion urbaine en terme d'économie d'espace, de continuité du tissu urbain, ni en terme d'accessibilité autre que par transport automobile.

## 4. Conclusion

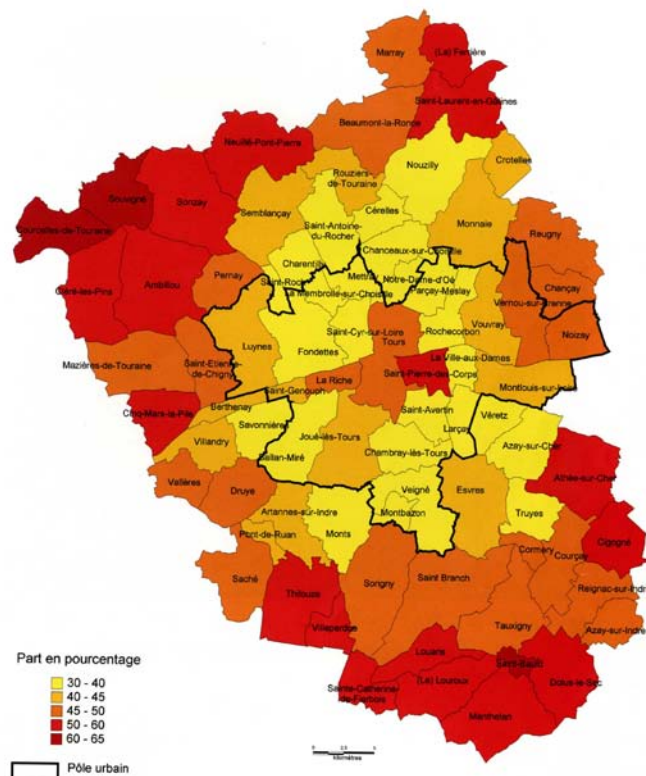
En conclusion à cette synthèse du travail de recherche mené nous reviendrons sur les principaux constats issus de l'analyse, puis nous nous interrogerons sur les conditions d'un aménagement durable pour les espaces périurbains.

Les constats issus de la recherche peuvent se résumer par :

Une consommation intensifiée de l'occupation de sol des zones périurbaines de l'agglomération de Tours, générée par une augmentation des dessertes autoroutières et routières et qui se fait au détriment d'espaces agricoles considérés comme sans qualité. Ce type d'évolution ne s'inscrit pas dans le cadre d'un développement durable tant sur le plan énergétique que sur celui de la dépendance automobile. En ce sens l'agglomération de Tours apparaît emblématique d'une évolution des agglomérations françaises en termes d'éclatement et d'étalement urbain.

Des projets des collectivités concernées qui ne s'appuient pas sur une prise en compte des relations entre ville centre et zones périurbaines et qui ne promeuvent le développement durable qu'à travers la mise en exergue d'une identité « ligérienne » et pour des types d'espaces particuliers. On constate une absence de projets à long terme spécifiques pour ces espaces périurbains. Ces espaces restent considérés comme des réserves foncières permettant des activités ou des implantations impossibles en zone centrale. Cette représentation est commune aux acteurs de la ville-centre et des espaces périurbains concernés.

Figure 12 : Part des foyers fiscaux non imposés en 1998 dans les communes de l'aire urbaine de Tours



Source : INSEE, DRE (ed), 2001, *Référentiel territorial urbain, portrait de l'aire urbaine de Tours*, p. 55

Toutefois, à partir de l'analyse du cas de l'agglomération de Tours plusieurs éléments peuvent être mis en avant concernant les causes de ces évolutions.

On a pu constater d'une part une grande « disponibilité » du foncier en zone périurbaine. Cette disponibilité de l'espace (naturel ou agricole) se traduit par une accessibilité économique du foncier, qui ne peut que contraster avec l'augmentation du prix du foncier dans la zone urbaine centrale. Les forces économiques conduisent ainsi naturellement à un étalement urbain dont l'agglomération de Tours constitue un exemple typique. L'un des effets de ces forces économiques est un tri des ménages en fonction de leur revenu ce qui conduit à une ségrégation sociale (cf. Figure 5).

Par ailleurs, les collectivités supports de cet étalement ne constituent pas une force de contre proposition. On ne constate aucun intérêt des élus à s'opposer à cette lente mais inexorable expansion urbaine, car ils sont convaincus de disposer en grande quantité d'un espace qu'ils considèrent comme sans qualité particulière: au pire ils apparaissent démunis pour canaliser l'étalement urbain, au mieux ils cherchent à organiser ce développement sur leur territoire. Mais on ne constate aucune volonté ni possibilité de penser ce développement à l'échelle de l'agglomération toute entière. Ce qui aurait pu/du être le rôle du SCoT, ne sera pas réalisé pour des questions de temporalité inversée. Le SCoT viendra de fait entériner des projets situés dans la périphérie, sans réellement les organiser à l'échelle de l'agglomération dans son ensemble.

Plus généralement, on peut arguer d'un manque de *modèle* pour penser le développement durable de ces espaces périurbains. Si la ville durable a fait l'objet d'un grand nombre de réflexions depuis une dizaine d'années, la question du développement durable des espaces périurbains, pensé à l'aune de ces espaces et de ses acteurs restent peu travaillée, et en tout cas n'a pas donné lieu à une pensée urbanistique particulière. Si l'on reconnaît quelques principes à respecter, leur mise en application n'est pas simple à l'échelle des compétences des décideurs actuels. On peut ainsi constater un effet d'ignorance de la plupart des élus peu au fait des questions de développement durable, voire un désarroi pour ceux qui en sont plus conscients.

A l'issue de ces constats quelles pistes peut-on proposer pour peser sur ces évolutions ?

Deux grandes directions peuvent être envisagées.

*D'une part, une approche adaptée à tous les types d'espace* : l'analyse que nous avons menée sur l'agglomération de Tours montre qu'une attention portée à la qualité des espaces est possible et qu'elle entraîne une bien meilleure prise en compte de la durabilité du fonctionnement de ces espaces : respect de son caractère identitaire, attention à la qualité paysagère et urbanistique, insertion dans un tissu urbain plus global. Il apparaît donc important de développer ce type d'approche sur l'ensemble du territoire périurbain et non pas seulement sur quelques espaces rélictuels ou sanctuarisés. En outre, une telle approche doit être complétée : la qualité patrimoniale de l'espace n'apparaît pas suffisante pour sous-tendre un projet de développement durable. Une démarche plus globale s'avèrerait nécessaire. Mais cela suppose qu'une attention à la qualité de l'espace soit portée par les agriculteurs eux-mêmes : nous avons constaté un manque d'intérêt de ces acteurs pour la défense de leur territoire. Cela est dû pour partie au traitement par trop exclusivement productif de l'espace agricole, ce qui lui dénie, de fait, toutes autres qualités. C'est la multifonctionnalité de l'espace y compris agricole qui devrait être au centre de l'aménagement de l'espace

périurbain. L'arrêt de la consommation intensive de l'espace ne peut passer que par une réévaluation de la qualité de ce type d'espace y compris par les agriculteurs eux mêmes.

*D'autre part une approche qui tienne compte de l'échelle de l'agglomération dans son ensemble* et pas seulement des objectifs propres aux communautés de communes en place. L'organisation de la coopération intercommunale des communes de l'agglomération ne permet pas aujourd'hui une intégration spatiale des projets d'aménagement des différentes entités. Le SCoT qui devait en être l'instrument ne joue a priori pas ce rôle. Les compétences en aménagement et environnement sont restées au niveau communal alors que la compétence sur le développement économique a été transférée au niveau intercommunal. Il manque une *scène* permettant de structurer les relations entre acteurs des différents niveaux territoriaux et leur permettre de concevoir une approche plus coordonnée voire plus solidaire entre les différents types d'espace.

Pour ce faire, deux conditions apparaissent nécessaires :

D'une part le développement d'un savoir faire en matière de *design* d'aménagement spécifique aux espaces périurbains à acquérir et développer par et pour les collectivités. Ce savoir faire, dont on peut trouver les prémisses dans les expériences analysées de projet d'aménagement durable, pourrait être plus soutenu par des appuis apportés par les collectivités départementales ou régionales par exemple. En effet, dans un récent travail de recherche mené pour le compte du Conseil régional de la Région Centre (Bertrand, 2007), cette région apparaît parmi les plus pauvres en terme de démarches locales de développement durable (notamment de type Agenda 21 local). Une aide financière et/ou technique à destination des collectivités leur permettant de concevoir leurs projets d'aménagement dans un contexte plus large pourrait constituer à ce titre un effet levier intéressant.

D'autre part, cette approche globale devrait conduire à identifier et mettre en place des mécanismes de solidarité spatiale entre les zones centres et les différents types d'espaces périphériques. La question de la solidarité territoriale est plus complexe qu'il n'y paraît. Elle pose le problème du partage des charges et des handicaps mais aussi des aménités et des ressources. Ainsi, les habitants périurbains fréquentent pour leur loisirs les infrastructures culturelles de la ville centre mais ils ne paient pas les impôts de la commune-centre qui servent à subventionner ces équipements. Les navetteurs peuvent rétorquer qu'ils ont une charge en déplacement plus importante mais celle-ci ne contribue au financement direct des équipements. De même, les habitants des communes périurbaines bénéficient d'un environnement moins pollué et d'aménités. L'épandage en périphérie des déchets issus du traitement des eaux domestiques de l'agglomération peut-il être assimilé à une répartition de la pollution sur un espace plus large ? Ou alors la concentration de la pollution est-il le prix à payer pour la centralité ? Si la question de la solidarité est évacuée, les rapports entre le centre et la périphérie sont traités en termes de concurrence alors que ce n'est que si la question est abordée les espaces peuvent être aménagés en termes de complémentarité. Ces mécanismes de solidarité pourraient s'exprimer d'un point de vue financier mais aussi en terme de compensations ou de stimulations à prendre en compte l'ensemble des dimensions de l'aménagement de ces espaces. L'interdépendance entre les différents types d'espace (centre, périurbain rapproché ou éloigné) existe sur le plan fonctionnel. Elle n'a pas d'équivalent sur le plan organisationnel. C'est sur ce plan que la réflexion devrait être menée, au cas par cas et de manière expérimentale.

C'est en tout état de cause par un volontarisme politique et une mobilisation des différentes parties prenantes qu'une telle démarche peut aboutir. L'approche réglementaire en place à l'heure actuelle apparaissant insuffisante pour produire un traitement adapté aux espaces périurbains.

## 5. Bibliographie

- Adell G., (1997), « Les territoires périurbains dans les pays de l'Europe de l'Ouest: savoirs et représentations. Espagne, Portugal, Grande-Bretagne, Allemagne, Pays-Bas ». Plan Construction et Architecture. *Programme Forces et valeurs des territoires contemporains*. Ministère du Logement
- Barnier V., Tucoulet C., (1999) *Ville et environnement. De l'écologie urbaine à la ville durable, Problèmes politiques et sociaux, dossier d'actualité mondiale*, Paris, La Documentation Française, n. 829
- Berdoulay V., Soubeyran O., (2002), *L'écologie urbaine et l'urbanisme. Aux fondements des enjeux actuels*, Paris, La Découverte, 268 p.
- Bertrand F., (2007), *Le développement durable régional en Europe et en France, Premiers éléments d'analyse*, CITERES/Université de Tours, Conseil régional Centre, 18 p.
- Chapuis, R., (1995), « L'Espace périurbain une problématique à travers le cas Bourguignon », *L'information géographique*, (59), pp. 113-125
- Godard O., (1993) *L'économie face à l'écologie*, La documentation française, Paris, 274 p.
- INSEE, DRE (ed), (2001), *Référentiel territorial urbain, portrait de l'aire urbaine de Tours*, 71 p.
- Kayser, B. (ed.), (non daté) *La production de l'espace péri-urbain*. Collection travaux et documents du CIEU, CNRS. 143 p.
- Lacour, C., (1992) *Encyclopédie de géographie*, Economica.
- Prost, B., (1991), « Du rural au périurbain, conflits de territoire et requalification de l'espace », *Revue Géographique de Lyon*, 66 (2), pp. 96-102
- Reynaud A., (1981), *Société, espace et justice : Inégalité régionales et justice socio-spatiale*, Paris, PUF, 263 p.
- Steinberg, J., (1991) « Les formes de péri-urbanisation et leurs dynamiques » : « les habitants péri-urbains », « décideurs, acteurs, usagers: la planification et les formes d'urbanisation concertées en zone péri-urbaine », in *La péri-urbanisation en France*. Sedes: Paris.



## TABLE DES FIGURES

|  |    |
|--|----|
| Figure 1 : Les différentes formes d'espaces périurbains de Tours en 1999 .....                               | 8  |
| Figure 2 : Accessibilité en temps par le réseau routier de la région de Tours en 2001 .....                  | 10 |
| Figure 3 : L'occupation du sol du SCoT de l'agglomération tourangelle en 2004-2005.....                      | 11 |
| Figure 4 : Évolution de l'urbanisation de l'agglomération tourangelle depuis 1950.....                       | 12 |
| Figure 5 : Les infrastructures de transports routiers de l'aire urbaine de Tours .....                       | 14 |
| Figure 6 : Hangar de stockage des boues à Athée-sur-Cher .....   | 15 |
| Figure 7 : L'épandage des boues de la station d'épuration de Tours+ en 2002.....                             | 16 |
| Figure 8 : Le plan de masse de l'ensemble de la zone d'activités du Cassantin.....                           | 22 |
| Figure 9 : Variété de l'occupation du sol sur le SCoT de l'agglomération de Tours en 2004-<br>2005 .....     | 25 |
| Figure 10 : Cartogramme de la France, Agenda 21 local.....   | 30 |
| Figure 11 : Vue aérienne de la Grange de Meslay .....  | 34 |
| Figure 12 : Part des foyers fiscaux non imposés en 1998 dans les communes de l'aire urbaine<br>de Tours..... | 36 |

## TABLE DES TABLEAUX

|  |    |
|--|----|
| Tableau 1 : Les principales caractéristiques des espaces périurbains de l'agglomération de Tours.....    | 9  |
| Tableau 2 : Les enjeux de développement durable en espace périurbain .....                               | 28 |
| Tableau 3 : Répartition spatiale des lauréats des trois appels à projet, nomenclature INSEE .            | 29 |
| Tableau 4 : Les thématiques abordées dans les projets lauréats (par ordre d'importance de citation)..... | 31 |

## TABLE DES MATIÈRES

|   |    |
|---|----|
| 1. Introduction .....   | 3  |
| 2. L'espace périurbain de l'agglomération de Tours et son évolution .....   | 7  |
| 2.1. Les principales caractéristiques de l'espace périurbain de l'agglomération de Tours ....   | 7  |
| 2.1.1. La notion d'espace périurbain .....  | 7  |
| 2.1.2. Le périurbain de l'agglomération de Tours .....  | 8  |
| 2.2. L'espace agricole un espace urbanisable à volonté ? .....  | 12 |
| 2.2.1. Une consommation effrénée d'espace.....  | 12 |
| 2.2.2. Une faible opposition des agriculteurs .....   | 18 |
| 2.2.3. Une préservation sélective du type d'espace.....   | 20 |
| 2.3. Les freins à l'étalement des espaces périurbains.....  | 22 |
| 2.3.1 La difficile prise en compte d'une agriculture au service de la ville .....   | 22 |
| 2.3.2. Les zones agricoles protégées : une limite claire à l'étalement urbain .....   | 23 |
| 2.3.3. Montlouis-sur-Loire : un paysage non ordinaire.....  | 25 |
| 3. Quels « designs » d'aménagement durable privilégier pour ces espaces périurbains ? .....   | 27 |
| 3.1. Les enjeux du développement durable en espaces périurbains .....   | 27 |
| 3.2. Les espaces périurbains dans les agendas 21 locaux en France .....   | 29 |
| 3.3. La prise en compte du développement durable dans les documents d'urbanisme et dans les projets de l'agglomération de Tours ..... | 32 |
| 3.3.1. Les projets d'urbanisme des communes de l'agglomération : des projets de développement durable ? .....                         | 32 |
| 3.3.2. Les limites de la prise en compte d'éléments patrimoniaux .....  | 34 |
| 4. Conclusion.....  | 36 |
| 5. Bibliographie .....  | 40 |