L'ACTIVITE AGRICOLE DANS LES PROJETS D'AMENAGEMENT EN MILIEU PERIURBAIN

[LE CAS DU PERIURBAIN TOURANGEAU]

Elen Cornec

Master recherche « Villes et territoires », Université de Tours

Magistère Aménagement, Département Aménagement, Polytechnique Tours

Directeur de recherche : M. José Serrano

QU'EST-CE QUI DETERMINE LA PLACE FAITE A L'ACTIVITE AGRICOLE DANS UN PROJET D'AMENAGEMENT EN MILIEU PERIURBAIN ?

LE CAS DU PERIURBAIN TOURANGEAU

Elen Cornec

Master recherche « Villes et territoires », Université de Tours

Directeur de recherche : M. José Serrano, enseignant chercheur du Département Aménagement, Ecole Polytechnique de Tours

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce rapport a été l'occasion de rencontrer un certain nombre d'acteurs de l'aménagement du territoire tant à l'échelle locale que départementale. Je tiens à remercier :

- M. Galataud, M. Daragon, M. Soulisse et M. Brisbarre, élus de la Communauté de Communes du Vouvrillon,
- M. Gentilhomme, M. Lamé, M. et Mme Le Febvre et M. Sterlin, agriculteurs et propriétaires,
- Les techniciens de la Chambre d'Agriculture,
- M. Garnotel, technicien de l'INAO,
- M. Teissier, technicien de la SET,
- Mme Sarrant, Directrice des Services de la Communauté de Communes du Vouvrillon,
- M. Teissier, Directeur des Services de Parçay-Meslay.

Je souhaite également remercier M. Serrano, enseignant chercheur de l'université de Tours, pour son encadrement et l'ensemble du groupe de recherche du Programme Interdisciplinaire Développement Urbain Durable, pour leurs pistes méthodologiques.

SOMMAIRE

Introduction 6
Première partie : L'activité agricole au cœur du processus d'aménagement des espaces périurbains 7
1 Activité agricole périurbaine et aménagement : Mutations et confrontations 8
1.1 L'évolution de l'activité agricole périurbaine 8
1.2 Une activité confrontée aux projets d'aménagement 11
2 Problématique et hypothèse de recherche 16
2.1 Construction de la problématique 16
2.2 Hypothèse de recherche 16
2.3 Synthèse 18
3 Présentation de la méthode suivie 19
3.1 Le travail préalable 19
3.2 L'étude des cas 20
3.3 Le cadre d'analyse 23
3.4 Les limites de la méthode suivie 26
Deuxième partie : Etude de deux projets d'aménagement en périurbain tourangeau 28
1 Le contexte local 29
1.1 Les activités agricoles pratiques 29
1.2 L'agglomération tourangelle 29
1.3 La Communauté de Communes du Vouvrillon 30
2 Le projet de la zone d'activités du Cassantin 31
2.1 Une zone d'activités comme projet d'aménagement périurbain 31
2.2 L'impact du projet sur le POS : la révision simplifiée 33
2.3 Historique du projet et des jeux d'acteurs engendrés par celui-ci 35
2.4 Le point de vue des élus et des techniciens sur le projet 42
2.5 Historique simplifié 44
3 Le Plan Local d'Urbanisme de Vouvray 47
3.1 Le projet d'aménagement de Vouvray 47
3.2 Les caractéristiques de l'élaboration d'un PLU en zone viticole : les acteurs et leurs leviers d'action 49
3.3 Le déroulement « sans embuche » de la procédure 52
Troisième partie : Résultats de recherche 53
1 Typologie des différentes prises en compte de l'activité agricole dans les projets d'aménagement en milieu périurbain 54

1.1 L'intégration d'emblée dans le projet d'aménagement de l'activité agricole à valeur patrimoniale 54
1.2 Une place donnée progressivement à l'activité agricole tournée vers la ville 56
1.3 La non-intégration des activités agricoles non tournées vers la ville 65
2 Synthèse des résultats de recherche 69
3 Validation de l'hypothèse de recherche 70
3.1 Les rapports de pouvoir déterminant la place faite à l'activité agricole dans les projets d'aménagement en milieu périurbain 70
3.2 Les représentations de l'activité agricole sous-tendant ces rapports de pouvoir au sein des projets d'aménagement 72
Conclusion 73
Personnes rencontrées 74
Glossaire 75
Eléments bibliographiques 76
Webographie 77
Table des matières 78
Table des figures 82
Annexes 83

INTRODUCTION

Des champs entiers, des fermes, de nombreux paysages et des territoires traversés jadis semblent parfois avoir été dérobés sans que l'on ne s'en aperçoive. A leur place, de nouveaux espaces prennent vie. Ville territoire, ville diffuse, ville émergente sont autant de noms donnés à ces espaces intermédiaires entre ville et campagne. Ils sont l'objet de multiples sollicitations : activité industrielle, habitat, loisirs… L'aménageur compose sur cet espace et participe ainsi à sa mutation.

Placé au premier plan, l'agriculture se voit remise en question en même temps que son espace de pratique. En parallèle, elle fait face à une multiplication de ses vocations, l'invitant à devenir multifonctionnelle. A l'heure du principe de subsidiarité (trouver la meilleure échelle de réflexion et d'action), l'agriculture périurbaine figure parmi les questions de société. Cela transparaît notamment lors de l'élaboration du projet urbain et de territoire, de l'échelle globale et planificatrice à l'échelle locale et opérationnelle. Dans ce contexte, l'activité agricole semble avoir certaines difficultés à faire reconnaître sa vocation productive et à obtenir une place dans le projet urbain. Il semblerait qu'à l'échelle des projets d'aménagement déjà (échelles inférieures au projet urbain), elle peine à être intégrée. En effet, on observe une certaine variation de sa prise en compte.

On en vient à se demander qu'est ce qui détermine la place faite à l'activité agricole dans un projet d'aménagement en milieu périurbain.

Afin de répondre à cette question, il nous est apparu pertinent d'analyser plusieurs projets d'aménagement sur un même territoire. Nous avons opté pour l'agglomération tourangelle dans la mesure où elle connaît un développement important et que la problématique agricole y a déjà été abordée par différents groupes de réflexion et de recherche. A travers la littérature existante et le travail de terrain, l'analyse des jeux d'acteurs sous-jacents au projet d'aménagement et des représentations de ceux-ci s'est révélée porteuse de réponses.

Ainsi, notre travail de recherche se décompose en trois temps. La définition des concepts-clés marque le départ de la problématisation et de l'élaboration de la méthode d'investigation. La présentation des cas d'étude constitue la pierre angulaire entre questionnement et analyse, avant la mise au jour des différents résultats.

PREMIERE PARTIE : L'ACTIVITE AGRICOLE AU CŒUR DU PROCESSUS D'AMENAGEMENT DES ESPACES PERIURBAINS

1 ACTIVITE AGRICOLE PERIURBAINE ET AMENAGEMENT : MUTATIONS ET CONFRONTATIONS

1.1 L'EVOLUTION DE L'ACTIVITE AGRICOLE PERIURBAINE

De « greniers à blé » des villes à simple réserve foncière en attente d'urbanisation, les espaces périurbains ne cessent de voir évoluer les fonctions qu'on leur attribue. En s'interrogeant sur leurs vocations actuelles, on s'aperçoit que c'est également celles de l'agriculture – leur occupante – qui est remise en question.

En effet, l'agriculture côtoie désormais des équipements à caractère urbain. Lotissements et parcs d'affaires empiètent au coup par coup sur son espace de pratique, en fonction des opportunités foncières et au fil des révisions des documents d'urbanisme. Elle est ainsi désorganisée et doit s'adapter aux nouveaux rôles qui lui sont attribués. Cette agriculture périurbaine est toujours une activité économique, mais sa production ne se réduit pas aux seules denrées agricoles. On peut dresser ici une liste non exhaustive des vocations de l'agriculture périurbaine et des attentes que peuvent avoir les citadins à son égard.

1.1.1 Les vocations premières de l'agriculture périurbaine

- *La production de denrées alimentaires*

Il s'agit ici de rappeler que la première fonction de l'agriculture fut de « nourrir » les villes et les villages. Lors de l'établissement des civilisations, celles-ci veillaient tout particulièrement à la qualité de la terre. L'agriculture est génératrice de denrées et a une portée économique.

La définition donnée à l'agriculture dans le Larousse rappelle cette vocation :

« Activité économique ayant pour objet la transformation et la mise en valeur du milieu naturel afin d'obtenir les produits végétaux et animaux utiles à l'homme, en particulier ceux qui sont destinés à son alimentation »[1].

- *La production d'espace naturel*

L'agriculture produit des espaces naturels, des paysages[2] et un cadre de vie agréables. Elle est donc garante d'une certaine qualité paysagère. Elle joue un rôle dans la préservation du patrimoine et de l'environnement.

---

[1] Le petit Larousse illustré, 100e édition, juillet 2004, 1 856 p.

[2] Donadieu P., Campagnes urbaines, Paris, Actes Sud, 1998, 219 p.

1.1.2 Les nouvelles attentes

Comme l'évoque le quatrième scénario du groupe de travail de Futuribles[3], l'espace périurbain autrefois consacré à nourrir les hommes devient peu à peu l'objet d'attentes plus diversifiées qui touchent au cadre de vie, à l'environnement et aux loisirs.

- *Divertir et faire découvrir*

Les citadins veulent également trouver le moyen à travers l'agriculture périurbaine de se divertir, de découvrir et de s'instruire. Ils sont, en effet, à la recherche d'un contact avec l'agriculture et celui-ci se fait dans le cadre de loisirs (Serrano, 2005). On demande aux agriculteurs une valorisation de leur production, de leurs pratiques et une capacité d'accueillir ces populations dans un cadre récréatif et pédagogique. L'agriculture périurbaine génère ainsi des lieux de convivialité qui accueillent parfois le public en y associant la vente directe et la consommation de produits issus de leur terroir local, gage de qualité (champs de cueillette, fermes pédagogiques, magasins de vente directe, fermes de découverte).

- *Produire et protéger le patrimoine*

Par extension de sa capacité à produire et préserver des espaces naturels, la pratique agricole se doit d'être respectueuse de l'environnement. Par exemple, les élus mettent un accent particulier sur la protection des ressources en eau puisqu'une pollution de celle-ci coûte cher à la collectivité. Ainsi, ils se défendent en précisant que la collectivité ne peut favoriser le maintien de l'agriculture si elle doit supporter des dépenses liées aux conséquences de « mauvaises pratiques agricoles »[4]. L'agriculture prend de plus en plus des dimensions ornementale et patrimoniale. Le citadin souhaite une campagne cultivée « admirable ».

- *Résoudre des problèmes urbains*

Enfin, en occupant des espaces délaissés, l'agriculture périurbaine résout certains problèmes urbains (friches, boues urbaines…). En définissant l'agriculture urbaine, Pierre Donadieu (1998) souligne dans ce sens que « les pouvoirs publics font parfois de ces espaces les boucs émissaires des risques des banlieues. En effet, c'est la que se concentrent les

---

[3] Guihéneuf P-Y., Lacombe P., « L'agriculture française : quatre scénarios à l'horizon 2015 », in Futuribles (72), 2002.

[4] Cosme C. (2004), De la réflexion à l'action : les acteurs de trois villes de l'ouest français Angers, Le Mans, Tours face aux enjeux et à l'avenir de l'agriculture périurbaine, mémoire de maîtrise de géographie de l'Université du Maine sous la direction de Mme Jaeger-Chambaret et M. Chauvin (Chambre d'Agriculture d'Indre-et-Loire).

nomades, les friches, les casses de voitures et les décharges incontrôlées ». L'agriculture périurbaine fait ainsi office de suture urbaine notamment en occupant les coupures vertes.

1.1.3 Les conséquences de ces nouvelles attentes sur l'activité agricole

Au regard de ces nouvelles vocations attribuées à l'agriculture périurbaine, on peut établir ici une distinction entre agriculture, terme générique, et activité agricole. Cette expression exprime ici une activité produisant des denrées alimentaires que ce soit pour le bétail ou l'homme. Il peut s'agir de différentes natures de productions : céréales, fruits et légumes, bétails, vins…

- *Le manque de reconnaissance de sa fonction productive*

L'activité agricole périurbaine a souvent bien du mal à faire reconnaître les difficultés liées à la production à savoir les problèmes de déplacement des engins agricoles, d'accès aux parcelles, de cohabitation avec les « nouveaux habitants » et surtout de concurrence foncière. Dans cette ville émergente, la mauvaise image des agriculteurs est exacerbée : « pollueurs », « empoisonneurs » (Cosme, 2004)… La profession agricole y souffre souvent d'un manque de reconnaissance par rapport à son métier, ses pratiques et à l'amélioration de la vie quotidienne qu'elle génère.

Aussi, C. Cosme met en évidence dans son mémoire de recherche la demande des agriculteurs de plus de respect par rapport à leur exploitation et leurs cultures. Certains d'entre eux vont jusqu'à exprimer un refus catégorique de devenir des agriculteurs paysagistes au service de la ville. Ils refusent de devenir une profession de « folklore » dans la frange périurbaine au service de la ville et ne souhaitent y demeurer que s'ils on la possibilité de vivre de leur production. Ils semblent prêts dans l'ensemble à rendre service à la collectivité si on leur reconnaît cette utilité en termes d'image et de service rendu en complément de leur activité (Cosme, 2004).

- *La multifonctionnalité de l'activité agricole périurbaine comme garante de sa pérennité*

L'évolution des vocations et des attentes par rapport à l'agriculture « aux portes de la ville » est induite par les enjeux de développement durable des villes[5]. Dans ce sens et dans un souci de pérennité en milieu périurbain, l'activité agricole périurbaine tend vers la multifonctionnalité. En effet, cette multifonctionnalité lui permet de mieux faire face à de nouveaux problèmes techniques (diminution de la surface agricole, transformation des pratiques et des paysages, contraintes de déplacement…) et aux attentes du

[5] Fleury A., Moustier P., Tolron J-J. (2004), « Multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine : diversité des formes d'exercice du métier d'agriculteur, insertion de l'agriculture dans l'aménagement des territoires », Les cahiers de la multifonctionnalité (6).

consommateur et du « nouvel habitant » (qualité, production sans nuisance…).

- *La productions de biens publics*

Il semblerait que cette multifonctionnalité fasse parfois de l'activité agricole périurbaine une productrice de biens publics. En effet, « grâce à ces multiples activités agricoles et jardinières, agriculteurs et horticulteurs produisent à la périphérie des agglomérations un territoire vert d'intérêt public, mais dont l'entretien n'est pas ou peu à la charge des collectivités locales et qui possède sa propre autonomie de reproduction » (Donadieu 1998). Il s'agit d'un type de bien dont il est difficile d'exclure un utilisateur. P. Ingallina insiste, dans ce sens, sur le fait que « dès lors que l'on considère que tout bâti visible à partir de l'espace public constitue un « paysage », il devient naturel de penser que chaque intervention n'est plus seulement l'exercice d'une liberté individuelle, mais qu'elle procède aussi de l'intérêt général »[6].

L'activité agricole périurbaine se voit donc parfois mise en œuvre de façon explicite dans des projets d'aménagement (urbains ou agricoles) (Duvernoy, Jarrige, Serrano, 2005). Pourtant, il semble encore difficile pour l'agriculture de cumuler, au sein des débats, le statut d'activité urbaine au même titre que des activités comme les services, par exemple, et d'activité productive avec ses bienfaits paysagers et sociaux mais également ses nuisances.

1.2 UNE ACTIVITE CONFRONTEE AUX PROJETS D'AMENAGEMENT

Il apparaît que les espaces périurbains sont « objets de multiples appropriations formelles et informelles, lieux de projets agricoles, et pensés comme tels par la profession, mais également constitutifs des espaces vécus des résidents et promeneurs et inclus dans les projections des urbanistes et aménageurs urbains »[7]. Or urbanisme et aménagement ont évolué au fil des dernières décennies, que ce soit à travers leurs outils ou leurs échelles d'action.

1.2.1 Le renouveau de l'aménagement du territoire

- *Le passage d'une logique de programme à une logique de projet*

En parallèle des transformations de l'agriculture et du milieu périurbains, on assiste à un renouveau de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Dès la fin des années 1970,

---

[6] Ingallina P. (2001), Le projet urbain, PUF, Que sais-je, n°3585, 127p.

[7] Nathalie Bertrand, Anne-Cécile Douillet, Alain Faure in Arlaud S., Jean Y., Royoux D., Rural-Urbain, Nouveaux liens, nouvelles frontières, 2005, Collection Espace et territoires, Presses Universitaires de Rennes, 505 p.

Ch. Devillers plaide pour l'adoption d'un urbanisme de projet contre une logique de programme rigide[8]. « Le projet urbain doit réunir des compétences multiples, car il s'applique à la ville qui est une réalité complexe, pas unique où formes matérielles et formes sociales sont liées dans des relations qui se sont établies dans le temps et dont il devra rendre compte » (Ingallina, 2001). De leur côté les élus locaux expriment « le désir d'avoir un projet, c'est-à-dire une vision prospective plus globale et plus concrète que celle du POS » (Devillers, 1996).

- *Une nouvelle gestion publique territoriale*

On assiste également à un renouveau de l'aménagement du territoire au niveau des échelles de décisions. Duran, Thoenig le mettent notamment en avant dans « L'Etat et la gestion publique territoriale »[9] :

« La gestion publique territoriale vit en cette fin de siècle une époque de mutations profondes. [...] L'arène politique se différencie sous la pression et la multiplication de groupes d'intérêts divers dont l'action interfère avec celle des responsables politiques au point de briser leur monopole de représentation et d'argumentation. Le dispositif de pilotage centralisé par l'Etat, que modère et complète l'ajustement local par la négociation croisée, a perdu largement de sa prééminence, sinon est en voie de disparition. Lui succède progressivement un autre mode de gouvernement et de pilotage, pluraliste, ouvert et différencié, dont l'épicentre se situe autour du traitement territorialisé des problèmes, et qui opère au moment de la définition des enjeux et de la mobilisation des acteurs nécessaires à leur appropriation ».

Gérer les affaires publiques est devenue une affaire collective. En effet, « on ne gère pas le monde si on exclut ceux qui, en raison même de leur autonomie, sera confié le soin, sur le terrain, de le transformer à partir de leurs propres comportements » (Duran, Thoenig, 1996). Il s'agit également d'appliquer le principe de subsidiarité, c'est-à-dire de trouver la meilleure échelle de réflexion et d'action.

- *Le développement de la concertation*

Cette nouvelle gestion publique territoriale donne une place croissante à la concertation. « Puisque [le projet] a une visée large, il doit permettre le débat et l'échange avec la population dont l'avis est déterminant. » (Ingallina, 2001) Il intègre donc la notion de jeu d'acteurs dans la mesure où « la ville n'est pas le résultat d'une pensée organisée au préalable, mais du jeu d'une multiplicité d'acteurs qui contribuent à une mise en forme

[8] Ch. Devillers, Le projet urbain, Paris, Ed. du pavillon de l'Arsenal, 1996.

[9] Duran P., Thoenig J-C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale, Revue Française de la science politique », vol 46, n°4, pp.580-623.

continue de ses espaces » (Ingallina, 2001).

Aussi la mise en place d'un projet d'aménagement des espaces périurbains impose de réunir tous les acteurs (agriculteurs, élus, associations de défense de la nature ou du cadre de vie, aménageurs) (Serrano, 2005). Le rôle de cet outil dans l'élaboration du projet a été inscrit dans la législation à travers la loi Solidarité et Renouvellement Urbain. Celle-ci a généralisé la concertation, puisque désormais elle doit être menée « pour toute élaboration ou révision d'un Schéma de Cohérence Territoriale ou d'un Plan Local d'Urbanisme » (article L. 300-2 du Code de l'Urbanisme). La concertation « doit permettre d'associer pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et toutes personnes concernées dont les représentants de la profession agricole » (article L. 123-3 du Code de l'Urbanisme).

1.2.2 Du projet urbain au projet d'aménagement

- *Un outil de stratégie territoriale*

Parmi les définitions présentées par G. Verpraet[10], on peut retenir que le projet urbain est d'abord présenté comme un outil de la composition urbaine. […] Il s'agit de recenser les différents projets d'opérations et d'espaces publics visés à moyen terme sur le territoire communal (Virgili, 1986, l'album de projet selon B. Secchi, in Colloque 1997). En effet, dans la mesure où il est repris dans la décision municipale et dans les choix communaux, dans les investissements des actions urbanistiques, le projet urbain constitue alors un élément référentiel constituant la stratégie urbaine communale (Genestier, 1993, in Colloque 1997).

De son côté, J-P. Boutinet[11] associe à la notion de projet celle de progrès. […]Le mot « progrès » est ici à entendre au sens large, comme capacité de la part de l'homme à maîtriser son avenir en améliorant aussi ses conditions de vie (en forgeant des objets techniques adéquats).

- *Les différentes échelles du projet urbain*

Le projet urbain possède différentes échelles. L'échelle la plus large est celle du projet urbain dit « global ». Il correspond à l'échelle de la stratégie intercommunale. Il a une dimension planificatrice. Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable du Schéma de Cohérence territoriale entre dans cette catégorie de projet. Celui du Plan Local

---

[10] Hayot A., Sauvage A., Le projet urbain, Enjeux, expérimentations et professions, Actes du colloque Les sciences humaines et sociales face au projet urbain, organisé par l'INAMA et SHS-TEST, à Marseille, les 31 janvier et 1er février 1997. Paris, Editions de la Villette, Etudes et Recherches, 2000, 401 p.

[11] J-P.Boutinet, Anthropologie du projet, Paris, PUF, 1990

d'Urbanisme entre, quant à lui, dans la catégorie inférieure de « projet urbain local ».

Le projet de type opérationnel appartient à l'échelle la moins large et répond aux objectifs du projet urbain global. Il prend place au niveau d'un quartier ou d'un nouvelle zone à urbaniser.

Ces différentes échelles de projet peuvent être symbolisées de la façon suivante (Ingallina, 2001) :

Les différentes échelles du projet urbain

- *La complexité relative du projet d'aménagement*

Si le passage à la logique de projet vise notamment la simplification des procédures d'aménagement, son processus d'élaboration n'en reste pas moins complexe. En effet, la complexité de cette façon de penser l'urbanisme tient notamment de ses différentes temporalités (diagnostic, scénarios, objectifs…).

P. Ingallina souligne que cette complexité se fait ressentir du stade de la conception au moment de l'exécution, notamment par la difficulté de bonne coordination des organismes participants.

En effet, les procédures à suivre sont souvent longues à mettre en œuvre et décalées par rapport aux réalités du terrain.

1.2.3 La confrontation des « projets » d'activité agricole et des projets d'aménagement

La question de l'agriculture périurbaine se trouve ainsi désormais liée à de nouvelles questions concernant les territoires comme les dynamiques collectives et les activités du milieu rural, l'environnement et les ressources naturelles ou encore l'identité des territoires[12].

[12] Guihéneuf P-Y., Lacombe P. (2002), « L'agriculture française : quatre scénarios à

Elle devient une question de société et non plus uniquement celle des représentants de la profession agricole.

Ceux-ci sont associés à l'élaboration des projets d'urbanisme et d'aménagement au même titre que les représentants des autres activités urbaines. Les « projets » d'activité agricole (développement d'exploitation, transformation, ouverture au public…) se voient de plus en plus en concurrence avec d'autres projets. Les différents acteurs consultés ont des projets qui peuvent être contradictoires entre eux.

Lors de cette consultation pour l'élaboration de projet urbain, les collectivités sont donc amenées à faire des choix et à prendre position sur la vocation de l'agriculture au sein de la ville. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure elle peut relever de l'intérêt général. En effet, le projet d'aménagement est d'intérêt général et donc public. Le « projet » d'activité agricole n'est plus alors de l'unique ressort du propriétaire des terres et/ou de l'exploitant.

Aussi les espaces périurbains nous semblent « pertinents comme lieux d'étude, notamment pour l'approche des nouvelles transactions qui se forment entre la société et l'activité agricole, non pas en tant que lieux frontières entre deux entités géographiques distinctes, le rural et l'urbain, mais en tant que lieux de confrontation et de négociation des identités urbaines et rurales et leur contenu »[13]. L'activité agricole se trouve confrontée aux enjeux de développement urbain. Les collectivités se voient alors attribuer la tâche de lui donner une place dans le projet urbain ou non. Ainsi, l'élaboration du projet d'aménagement semble susciter un jeu d'acteurs important.

---

l'horizon 2015 », Futuribles (72).

[13] Bertrand, Douillet, Faure, 2005 in

2 PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESE DE RECHERCHE

2.1 CONSTRUCTION DE LA PROBLEMATIQUE

Dans ce contexte, plusieurs questions demeurent sans réponses concernant le processus d'élaboration du projet d'aménagement. Le jeu d'acteurs, encore flou, semble déterminant et suscite le questionnement. On ne sait pas vraiment si la consultation des représentants de l'agriculture et les nouveaux outils utilisés pour l'aménagement du territoire garantissent la multifonctionnalité de l'activité agricole périurbaine. On ne sait pas non plus s'ils évitent que les agriculteurs ne deviennent de simples exécutants de politiques et de projets élaborés sans eux ou si au contraire ils contribuent à la « désagricolisation » de l'espace périurbain et la folklorisation de l'agriculture[14]. L'interrogation se porte donc sur la reconnaissance de la fonction productive de l'agriculture périurbaine dans le projet urbain.

Question générale : Reconnaît-on la fonction productive de l'agriculture périurbaine dans le projet urbain ?

Lors du colloque de Poitiers « Rural-Urbain, Nouveaux liens, nouvelles frontières » (2003), il a été mis en exergue qu'il « reste à étudier de près les modalités d'intégration des différents intérêts sectoriels sur un territoire donné ». En effet, en descendant à l'échelle du projet d'aménagement, il apparaît que l'intégration de l'activité agricole, et du « projet » agricole qui en découle, varie, notamment en espace périurbain où les sollicitations sont nombreuses. Aussi, il semble intéressant de rechercher ce qui détermine – au coeur du projet d'aménagement – la place faite à l'activité agricole périurbaine.

Question spécifique : Qu'est-ce qui détermine la place faite à l'activité agricole dans un projet d'aménagement en milieu périurbain ?

2.2 HYPOTHESE DE RECHERCHE

Il semble que l'agriculture périurbaine ne parvienne pas à orienter l'action publique autour d'une représentation commune. Les différents acteurs du projet d'aménagement ne possèdent pas une vision partagée de l'activité agricole. En effet, si l'activité agricole périurbaine remplit plusieurs fonctions, celles-ci ne sont pas forcément explicitement

[14] Bertrand, Tolron, 2003 in Duvernoy I., Jarrige F., Moustier P., Serrano J., « Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance. », in Les cahiers de la multifonctionnalité (8), 2005.

reconnues, ni par les agriculteurs dans la conception de leurs systèmes de production, ni par les pouvoirs publics et la société, qui construisent leurs propres représentations de l'agriculture (Fleury, Moustier, Tolron, 2004). Tandis que les agriculteurs se focalisent sur la dimension productive et économique des espaces agricoles, les élus ont tendance à l'oublier. Le colloque de Poitiers souligne qu'« aujourd'hui, les diagnostics spécialisés sur le devenir de l'agriculture périurbaine insistent sur les bienfaits de l'agriculture pour la ville mais ils buttent sur les intérêts sectoriels de la profession agricole. Parallèlement, le discours des élus communaux et intercommunaux pour intégrer les différents intérêts du territoire reflète une vision urbaine de la campagne qui tend à déréaliser l'agriculture et à patrimonialiser les ressources du monde rural » (Bertrand, 2005).

Aussi, nous tenterons de démontrer que ce sont des rapports de pouvoir – sous tendus par des représentations différentes – qui déterminent le contenu des projets d'aménagement et donc la place faite à l'activité agricole dans ceux-ci.

Pour cela, la construction des rapports de pouvoir et l'évolution des représentations de l'activité agricole dans l'élaboration de projet d'aménagement seront analysées. Il s'agit de savoir si certaines représentations prennent davantage le pas sur les autres lors de ce processus. Certains types d'acteurs imposent peut-être une représentation qui régit la prise en compte de l'activité agricole en milieu périurbain.

Hypothèse : Les rapports de pouvoir entre les acteurs – sous tendus par des représentations différentes de l'activité agricole – déterminent la place faite à celle-ci dans les projets d'aménagement en milieu périurbain.

2.3 SYNTHESE

Thème : Prise en compte de l'agriculture périurbaine dans le projet urbain.

Problème général : Reconnaissance de l'activité agricole périurbaine comme activité de production dans le projet urbain

Question générale : Reconnaît-on la fonction productive de l'activité agricole périurbaine dans le projet urbain ?

Problème spécifique : Variation de la place faite à l'activité agricole périurbaine à l'échelle du projet d'aménagement

Question spécifique : Qu'est-ce qui détermine la place faite à l'activité agricole dans un projet d'aménagement en milieu périurbain ?

Hypothèse : Les rapports de pouvoir entre les acteurs – sous tendus par des représentations différentes de l'activité agricole – déterminent la place faite à celle-ci dans les projets d'aménagement en milieu périurbain.

3 PRESENTATION DE LA METHODE SUIVIE

3.1 LE TRAVAIL PREALABLE

3.1.1 Le recherche bibliographique

Afin de répondre à la question posée ci-dessus, nous avons dans un premier temps veillé à obtenir un aperçu général du thème de recherche à travers la littérature existante universitaire, scientifique mais aussi « grand public ». Nous avons orienté nos lectures vers nos deux concepts-clés : l'activité agricole périurbaine et le projet d'aménagement. Pour le premier, on peut notamment citer le collectif coordonné par A. Fleury, P. Moustier et J-J. Tolron dont l'objet de recherche porte sur les déterminants du contexte périurbain et les spécificités de la multifonctionnalité à laquelle est invitée l'agriculture dans ce contexte ou encore les travaux de Pierre Donadieu. Pour le second, Ce sont principalement les résultats de P. Ingallina et du colloque organisé en 1997 par l'INAMA et le SHS-TEST qui ont apporté un éclairage.

3.1.2 Le choix des cas d'étude

En parallèle de ces lectures, nous avons rencontré plusieurs techniciens (M. Chauvin, Chambre d'Agriculture ; Mme Maillet, DDAF…) en contact direct avec le projet d'aménagement et l'activité agricole périurbaine. Il s'agissait alors de répertorier des cas d'étude possibles. Les cas d'étude choisis doivent révéler la prise en compte de différents types d'activités agricoles dans différents types de projets d'aménagement, afin de pouvoir par la suite affiner les résultats de recherche selon certains critères. En effet, cela peut mettre en évidence différentes prises en compte de l'agriculture dans les projets d'aménagement selon la nature de la production agricole concernée, l'aménagement lui-même et les acteurs intervenus lors de l'élaboration du projet.

Il est également apparu intéressant de repérer des cas d'étude ayant généré des conflits ou des concurrences fortes entre le projet en question et l'activité agricole. La notion de conflit est alors à voir comme une « loupe » d'analyse. C'est un révélateur du problème analysé.

Deux cas d'étude ont été retenus. Ceux-ci répondent à trois critères :

- Localisation dans le périmètre du SCOT de l'agglomération tourangelle,
- Mise en place d'un projet d'aménagement répondant à la définition établie en 1.2,
- Projet entrant en confrontation avec une ou plusieurs activités agricoles (définition en 1.1).

Tout d'abord, le projet de zone d'activités du Cassantin apparaît pertinent dans la mesure où il est générateur de conflits. En outre, il existe plusieurs types d'activités agricoles périurbaines (maraîchère, céréalière…) sur le périmètre de ce projet.

Ensuite, l'étude de la mise en place du PLU de Vouvray permet d'apporter un point de comparaison grâce la différence d'activité agricole (viticole) concernée par le projet et par la nature même du projet qui est de type planificateur alors que celui du Cassantin est opérationnel.

3.2 L'ETUDE DES CAS

3.2.1 La collecte de données

Nous avons par la suite décomposé ces deux projets. Pour cela, nous avons analysé le contenu de différents documents d'urbanisme (POS révisé, PLU…), leur genèse, les registres d'enquêtes publiques ainsi que les étapes de montage des opérations d'aménagement, leurs dossiers de créations et de réalisations, les délibérations des collectivités et les avis donnés par des organismes associés à la réflexion.

3.2.2 Les entretiens

- *Le type d'entretien*

Nous avons complété cette collecte de données par une quinzaine d'entretiens semi-directifs avec les différents acteurs des projets. Il existe différents entretiens (les entretiens libres, semi directifs, fermés...). Nous avons choisi le mode semi-directif car il permet de compléter les résultats obtenus en apportant une précision plus grande dans les informations recueillies, grâce notamment aux possibilités de relance et d'interaction entre la personne rencontrée et l'étudiant. « Sans pouvoir chiffrer précisément dans quelles proportions le jugement se répète, l'entretien révèle souvent l'existence de discours et de représentations profondément inscrits dans l'esprit des personnes interrogées et qui ne peuvent que rarement s'exprimer à travers un questionnaire »[15].

L'entretien semi-directif est une des techniques qualitatives. Il permet de centrer le discours des personnes interrogées autour de différents thèmes définis au préalable par l'étudiant dans un guide d'entretien (cf. p. 20). Ces entretiens ont une durée variable de une à deux heures. Dans la majorité des cas, ils ont été individuels.

---

[15] Institut National des Télécommunications/DSI/, L'entretien : outils de recueil d'information, Septembre 2001, 7 p.

- *Les acteurs rencontrés*

On peut dresser une liste non exhaustive des acteurs rencontrés (cf liste des acteurs rencontrés en annexes) :

- Des techniciens de la Chambre d'Agriculture d'Indre-et-Loire

La Chambre d'Agriculture est une chambre consulaire. Elle est chargée de représenter l'ensemble des différents acteurs de l'agriculture : exploitants, mais aussi propriétaires, salariés, et organisations agricoles telles que les mutualités, coopératives, crédits et syndicats à vocation générale. Elle joue donc un rôle essentiel d'information et d'aide aux agriculteurs. Elle dispose de Services d'Utilité Agricole et de Développement (SUAD) et d'organes de formations dont les salariés renseignent et forment les agriculteurs.

Elle constitue un intermédiaire, un interlocuteur de l'aménageur. En outre, elle continue d'exercer ses missions habituelles, notamment en tant que personne publique associée lors de la concertation pour l'élaboration de documents d'urbanisme. Elle intervient également auprès des collectivités pour défendre les intérêts d'agriculteurs dont les exploitations sont menacées par des projets d'aménagement.

- Les techniciens de la DDAF

La Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt est un service déconcentré de l'Etat. Elle a une mission de portée à connaissances dans l'élaboration des PLU qui doivent prendre en compte les grandes lignes du Code de l'Urbanisme comme la gestion économe des sols et la maîtrise de l'urbanisation. Elle peut donc être amenée à intervenir sur le rôle de l'agriculture dans certaines zones. Son avis lors des concertations pour les PLU n'est que consultatif mais peut être placé dans les documents consultables dans le cadre de l'enquête publique. En vue d'appliquer la loi SRU, la DDAF demande d'argumenter les aménagements en zone agricole.

- Les agriculteurs

Les agriculteurs ne constituent pas un groupe homogène dans la mesure où leur situation est très variable. Les agriculteurs concernés par nos cas d'étude étaient des propriétaires-exploitants ou des exploitants, des vignerons, des maraîchers ou des céréaliers, impliqués syndicalement ou non …

- Les élus

Ce sont les décideurs des projets d'aménagement. Ils mettent en place des projets en suivant certaines procédures souvent mises en place par les techniciens de leur collectivité

ou des bureaux d'études.

- Les techniciens chargés de l'assistance à maître d'ouvrage

Il s'agit de cadres appartenant à des bureaux d'étude ou des Sociétés d'Economie Mixte comme la Société d'Equipement de Touraine. Ils sont chargés de réaliser les études préalables et de négocier avec les propriétaires du foncier compris dans le périmètre d'étude. Ils doivent parfois participer aux procédures induites par la réalisation d'un projet d'aménagement : révisions simplifiées des document d'urbanisme, rédaction des dossiers de création et de réalisation des zones d'aménagement concertées.

- *Le guide d'entretien*

- La présentation de la recherche effectuée

La situation d'entretien implique une relation d'échange. Il débute par la présentation du travail, de la recherche effectuée, le but des entretiens et les règles du jeu (confidentialité des sources, restitution...). Il est rappelé que les informations recueillies ne sont utilisées qu'avec l'accord de celui qui les fournit.

- La conduite de l'entretien

L'entretien diffère d'un questionnaire à appliquer oralement. Il s'agit de « se faire raconter » l'expérience de l'acteur interrogé. A certain moment, l'étudiant peut être amené à reformuler, sans interpréter, ce que dit la personne, demander une précision, un exemple illustrant le propos. Les questions données en exemple ci-après n'ont vocation qu'à faire "démarrer" l'échange verbal et à faire repartir l'entretien. En général, ces relances n'étaient nécessaires qu'à deux ou trois reprises lors de l'entretien.

- Grilles de questions (liste non exhaustive)

Questions pour les techniciens et les élus
Comment le projet s'est construit ? Quelles sont ses étapes ? Quels acteurs étaient présents ? Des acteurs ont-ils été mis de côté ? Quels rôles ont joué les élus/les techniciens ? A quel moment les représentants de l'activité agricole sont intervenus ? Y a-t-il eu un vote ? Des réunions ? de la concertation ?

Questions pour les agriculteurs
Quand et par qui avez-vous eu connaissance du projet ? Quels représentants de l'activité agricole sont intervenus ? A quel moment ? Des acteurs ont-ils été mis de côté ? Avez-vous parlé du projet avec les autres exploitants concernés ? Quelles ressources (réglementaires, organisationnelles…) aviez-vous en votre possession pour vous imposer ? Comment vous êtes vous mobilisés ? Avez-vous obtenu gain de cause ?

- La fin de l'entretien

L'entretien débouche sur une validation des notes prises pour vérifier la validité des données et sécuriser la personne rencontrée. Elle peut préciser si elles souhaitent que certaines données ne soient pas diffusées.

Les coordonnées de l'étudiant sont alors mises à disposition de l'acteur rencontré pour qu'il puisse le joindre directement pour apporter de nouvelles informations (ou en supprimer), ou avoir des éclaircissements sur l'utilisation des informations recueillies.

Les entretiens ont été parfois complétés par des entretiens téléphoniques pour actualiser les informations après de nouvelles étapes du projet (nouvelle délibération, réunion…).

- *Les informations recueillies lors de l'entretien*

Une fois l'entretien terminé, il semblait important de faire le point sur les données « utilisables ». En effet, les informations obtenues lors des échanges verbaux reflètent les représentations des personnes rencontrées. Ces informations doivent donc être validées, confrontés à des informations obtenues auprès d'autres acteurs et par d'autres moyens (observations, lectures …).

3.3 LE CADRE D'ANALYSE

Le cadre d'analyse doit permettre d'apporter un regard critique sur les cas d'étude et les données collectées. On vise ainsi à valider ou invalider l'hypothèse de recherche formulée plus haut.

Il s'agit à travers ce cadre d'analyser les représentations des différents acteurs ou groupes d'acteurs et les rapports de pouvoir qu'ils développent tout au long de l'élaboration du projet d'aménagement. Il faut donc commencer par poser une définition de ces deux concepts afin de dresser une grille de lecture.

3.3.1 Les représentations sociales

- *Références*

Le concept de représentation est ancien. Il est utilisé à l'origine par la philosophie. Puis il est intégré au champ de la sociologie par G. Simmel (1858-1917) et M. Weber (1864-1920). Ce concept est également étudié dans le champ de la psychologie, notamment par J. Piaget (1896-1980). En 1961, S. Moscovici réalise une étude comparée[16] des auteurs ayant analysé ce concept et dresse une définition des représentations aujourd'hui reprises comme référence en sociologie. Dans le cadre de notre recherche, nous nous appuierons sur la définition sociologique du concept de représentation. La dimension psychologique ne sera pas abordée. Nous nous appuierons donc sur les travaux de D. Jodelet[17] et J. Clenet[18].

- *Définitions*

« Les représentations sont des créations d'un système individuel ou collectif de la pensée. […]Elles sont à la fois processus (construction des idées) et produits (idées). Elles se valident, se construisent et se transforment dans l'interaction pensées-actions. » (Clenet, 1998).

« [Les représentations sociales] nous guident dans la façon de nommer et de définir ensemble les différents aspects de notre réalité de tous les jours, dans la façon de les interpréter, statuer sur eux et, le cas échéant, prendre une position à leur égard et la défendre » (Jodelet, 2003).

Ce concept nous paraît d'autant plus intéressant à utiliser dans l'analyse de nos cas d'étude que « les contenus de représentations agissent comme des « grilles de lecture » et des guides d'action »[19]. En effet, D. Jodelet étaie de la façon suivante :

« Les représentations expriment ceux (individu ou groupe) qui les forgent et donnent de l'objet qu'elles représentent une définition spécifique. Ces définitions partagées par un même groupe construisent une vision consensuelle dans la réalité du groupe.

Cette vision, qui peut entrer en conflit avec celle d'autres groupes, est un guide pour les

---

[16] Moscovici S., La psychanalyse, son image et son public, Paris, PUF, 1961.

[17] Jodelet D., Représentations sociales : un domaine en expension , in Collectif, Les représentations sociales, sous la direction de D. Jodelet, Vendôme, sociologie aujourd'hui, PUF, 2003, 424 p.

[18] Clenet J., Représentations, formation et alternance, Alternances/Développement, Paris, l'Harmattan, 1998, 249 p.

[19] Jodelet D., Les représentations sociales, regard sur la connaissance ordinaire, in Sciences Humaines n27, avril 1993, p.22.

actions et échanges quotidiens » (Jodelet, 2003).

Nous nous pencherons justement tout particulièrement sur les conflits de représentations et sur les consensus sur lesquels ils débouchent.

3.3.2 L'analyse stratégique des jeux d'acteurs

Pour vérifier notre hypothèse de recherche, il semble également important de creuser l'analyse des jeux d'acteurs. L'utilisation de cette deuxième grille d'analyse vise à faire émerger le ou les éléments déterminant la place de l'activité agricole dans le projet d'aménagement et comment celui-ci ou ceux-ci sont liés aux représentations définies ci-dessus.

- *Référence*

Pour analyser les rapports de pouvoir au sein du processus d'élaboration des projets d'aménagement, nous nous appuierons sur *la sociologie des organisations* développée par P. Bernoux.

On peut en effet apparenter le réseau d'acteurs compris dans ce processus à une organisation dans la mesure où on y retrouve les traits suivants :

- « Division des tâches,
- Distribution des rôles,
- Système d'autorité,
- Système de communication,
- Système de contribution-rétribution »[20].

Nous allons donc tenter d'effectuer une analyse stratégique des jeux d'acteurs observés lors de l'élaboration des projets d'aménagement cités plus haut.

- *Définitions*

P. Bernoux fonde l'analyse stratégique des jeux d'acteurs sur trois concepts-clés : le système d'action concret, la zone d'incertitude et le pouvoir.

- Le système d'action concret

C'est « l'ensemble de relations qui se nouent entre les membres d'une organisation et qui servent à résoudre les problèmes du quotidien ».

Il « recouvre deux réalités : « le système de régulation des relations et des alliances entre acteurs ».

---

[20] Bernoux P., La sociologie des organisations. Paris, Seuil, 1990, 382 p.

- La zone d'incertitude

« Toute organisation est soumise à des multitudes d'incertitudes. Les plus visibles sont les turbulences qui viennent de l'environnement [...]. Ces incertitudes fortes ne sont à prendre en compte que comme des contraintes que les acteurs vont intégrer dans leur jeu. »

Tandis que l'incertitude est « mal définie », P. Bernoux souligne que la zone d'incertitude « [délimite] le lieu où il va ou où il peut se passer quelque chose. »

- Le pouvoir

C'est la « capacité d'un acteur de se rendre capable de faire agir un autre acteur, chance de faire triompher sa propre volonté dans une relation sociale. [...] Les ressources du pouvoir sont la compétence, la maîtrise des relations avec l'environnement, la maîtrise des communications, les connaissances des règles de fonctionnement. »

Nous veillerons tout particulièrement à mettre en exergue le poids de ce troisième élément dans les jeux d'acteurs sous-jacents au projet d'aménagement.

3.4 LES LIMITES DE LA METHODE SUIVIE

3.4.1 La méthode de terrain

On peut regretter de ne pas avoir rencontré tous les acteurs.

D'une part, il aurait été intéressant de rencontrer le technicien de l'agence d'urbanisme en charge du PLU de Vouvray ou encore un représentant du syndicat mixte responsable de l'élaboration du SCOT de l'agglomération tourangelle. Cette deuxième rencontre aurait tout particulièrement permis de replacer notre analyse à l'échelle supra-intercommunale.

D'autre part, la rencontre de riverains et clients des activités agricoles étudiées aurait pu affiner notre analyse des représentations. Cependant, les agriculteurs possédant un cahier de clientèle ont souhaité garder celui-ci confidentiel.

Quant à la méthode suivie lors des entretiens, on peut déplorer qu'ils n'aient pas été enregistrés et que leur contenu n'ait été analysé qu'à partir d'une prise de note. L'utilisation d'un dictaphone aurait permis une analyse plus rigoureuse.

3.4.2 Les cas d'étude

Il serait intéressant de poursuivre cette recherche dans d'autres agglomérations.

En outre, d'autres formes d'activité agricole (élevages...) et de projets d'aménagement (lotissements, PADD de SCOT...) pourraient être étudiées.

3.4.3 Le cadre d'analyse

La première limite de notre analyse résulte du fait que nous n'ayons pas pu rencontrer tous les acteurs. En effet, l'analyse stratégique d'après la théorie de P. Bernoux est à nuancer dans la mesure où il nous manque certaines clés des jeux d'acteurs.

En outre, nous avons fait le choix d'utiliser uniquement les concepts principaux de la théorie citée plus haut. En effet, les éléments d'analyse retenus nous semblaient suffisants pour guider notre réflexion. Il s'agissait – à l'échelle de ce mémoire de Master – de ne pas sombrer sous les concepts.

Il peut paraître peu opportun d'articuler deux concepts sociologiques, ici les représentations et la sociologie des organisations. Aussi, il a fallu prendre soin d'utiliser les définitions sans les vidées de leur contenu.

DEUXIEME PARTIE : ETUDE DE DEUX PROJETS D'AMENAGEMENT EN PERIURBAIN TOURANGEAU

1 LE CONTEXTE LOCAL

Les deux cas d'étude que nous avons choisis se situent au Nord de Tours. Ils sont compris dans le périmètre du projet de SCOT de l'agglomération tourangelle. Ils se situent également sur des communes appartenant à la Communauté de Communes du Vouvrillon.

1.1 LES ACTIVITES AGRICOLES PRATIQUES

La région tourangelle est fortement marquée par la présence de la céréaliculture, la viticulture sur deux zones d'Appellations d'Origine Contrôlée, Vouvray et Montlouis, et une AOC originale liée à l'élevage caprin au Sud de Tours. En se situant sur la Communauté de Communes du Vouvrillon, nos deux cas d'étude se placent dans un secteur donnant une grande importance au patrimoine culturel et paysager commun que constitue l'AOC Vouvray. La commune de Parçay-Meslay ne fait pourtant pas partie de l'ère AOC Vouvray.

1.2 L'AGGLOMERATION TOURANGELLE

1.2.1 Le périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale

Le SCOT est en cours d'élaboration et devra remplacer le Schéma Directeur. Ce nouveau document de planification stratégique au niveau de l'agglomération élargie fixe les orientations de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et détermine les grands équilibres entre les espaces urbains et les espaces naturels.

Le périmètre a été arrêté par le Préfet d'Indre et Loire le 26 mars 2003. Il comprend le territoire de cinq structures intercommunales (cf annexe 1) :

- La Communauté d'Agglomération « Tour(s)plus »,
- La Communauté de Communes de la Confluence,
- La Communauté de Communes de l'Est tourangeau,
- La Communauté de Communes du Val de l'Indre,
- La Communauté de Communes du Vouvrillon.

Ce périmètre comprend au total 40 communes.

D'autre part, l'établissement public chargé de suivre son élaboration a été crée par arrêté préfectoral le 10 novembre 2003. Il s'agit du Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle.

1.2.2 Le contexte politique

Les élus de l'agglomération tourangelle ne semblent pas considérer l'agriculture périurbaine comme un enjeu économique majeur, d'après la chargée de mission du service de développement économique rencontrée par C. Cosme. Lors de son enquête auprès

d'élus Tourangeaux, il est surpris que ceux-ci ne fassent pas allusion à l'importance économique de l'agriculture en tant que source d'emplois. Ceci présage leur conception de l'agriculture périurbaine. Par exemple, la position de Tour(s)plus vis-à-vis de l'agriculture se limite actuellement à la nécessité de l'entretien des terres par les agriculteurs et au cadre de vie. La sensibilisation des élus à la question agricole est donc limitée.

Cependant, on peut penser que la création du Syndicat Mixte ouvre des perspectives dans la prise en compte de l'agriculture par la ville. Des groupes de réflexion ont été mis en place pour l'élaboration du document d'urbanisme. La Chambre d'Agriculture fait partie de la réflexion concernant l'activité agricole. Elle tente ainsi de ne pas laisser échapper la problématique de l'agriculture périurbaine aux enjeux du SCOT.

1.3 LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU VOUVRILLON

1.3.1 Une naissance basée sur la volonté de développement économique

En 1992, les communes de Chanceaux sur Choisille, Rochecorbon, Parçay Meslay et Notre Dame d'Oé se sont regroupées au sein du Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples (SIVOM) Nord Loire dans l'objectif d'aménager le Parc d'Activités du Papillon.

1.3.2 Du SIVOM à la Communauté de Communes

La volonté du législateur de renforcer la coopération intercommunale à travers les votes successifs de différentes lois (Loi Chevènement en 1999 et Loi Voynet en 2001) a conduit à la création en décembre 2000 de la Communauté de Communes du Vouvrillon. Elle est présidée par M. Galataud, également Maire de la commune de Rochecorbon. Si la commune de Notre Dame d'Oé a rejoint la Communauté d'Agglomération de Tours Plus, les 3 autres communes fondatrices du SIVOM Nord Loire ont été rejointes par les communes de Reugny, Vouvray, Chançay et Vernou sur Brenne.

Aujourd'hui la CCV regroupe donc 8 pour une superficie totale de 182, 6 Km² et 20 200 habitants.

1.3.3 Ses compétences

Par la décision de leurs conseils municipaux, les communes membres ont délégué un certain nombre de compétences à la Communauté de Communes. Parmi celles-ci on compte :

- Aménagement de l'Espace,
- Création et aménagement ou entretien de la voirie d'intérêt communautaire,
- Développement économique.

2 LE PROJET DE LA ZONE D'ACTIVITES DU CASSANTIN

2.1 UNE ZONE D'ACTIVITES COMME PROJET D'AMENAGEMENT PERIURBAIN

2.1.1 Situation

Le Cassantin est un lieu-dit à la limite des communes de Parçay-Meslay et Chanceaux-sur-Choisille. Il occupe une place stratégique entre la Route Nationale 10, l'Autoroute A10 (au niveau du Péage de Parçay-Meslay) et la voie ferrée secondaire Paris/Tours par Chartres encore utilisée à ce jour. Au sud se trouve la zone d'activités du Papillon où siège la Communauté de Communes du Vouvrillon.

Ce lieu-dit se trouve également à proximité du lieu-dit du Meslay où se trouve une grange dimiaire datant du 11e siècle, classée Monument Historique et haut-lieu de musique classique depuis les années 1970.

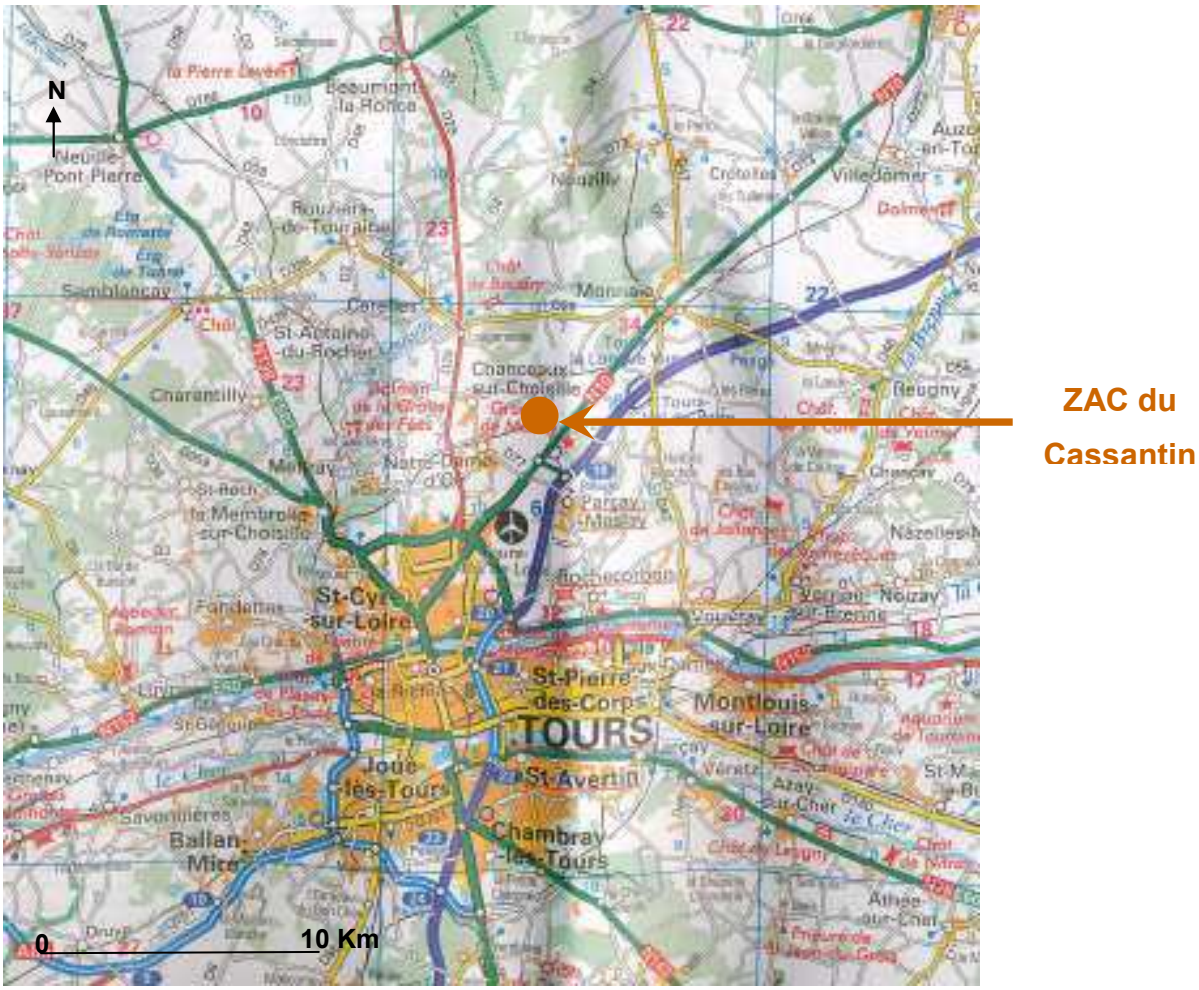


Figure 1 : Localisation de la zone d'activité du Cassantin

2.1.2 Occupation des sols

Les terres concernées par l'aménagement sont actuellement occupées par des polycultures céréalières (blé, maïs, colza, tournesol) et des vergers destinés à la vente directe : les « Jardins du Meslay » (appartenant au réseau national « Chapeau de Paille »). Une partie des terres céréalières possède un dispositif d'irrigation et de drainage ce qui constitue une valeur ajoutée (ferme de Couleur).

2.1.3 Composantes du projet

L'aménagement de la zone d'activités du Cassantin suit une procédure de Zone d'Aménagement Concerté. Il s'agit donc bien d'un projet d'aménagement comme l'a défini P. Ingallina (définition donnée en première partie). Il est de type opérationnel (échelle de quartier).

Ce projet de zone d'activités couvre une superficie totale de 90ha, en appui de 7 ha constitués par l'entreprise de transport existante Norbert Dentressangle (zone UC du POS). 21 hectares sur les 90 portent un projet touristique. Le projet de la zone d'activités nouvelle porte sur une emprise de 69ha.

La notice de présentation de la révision du POS/PLU[21] dit que « la zone d'activités du Cassantin […] sera composée de trois secteurs principaux :

en violet et teintes rose un site d'activités industrielles et tertiaires (62ha). Il comprend un sous secteur logistique (en violet = 28 ha), un sous secteur PME-PMI (en rose foncé = 17 ha), et deux sous secteurs tertiaires (en rose pâle = 17 ha).

en bleu, deux secteurs à vocation d'équipement destinés à la réalisation des ouvrages de rétention des eaux pluviales (1,6 et 5,3 ha).

en vert, un site de tourisme et d'hébergement de loisirs, entre l'Autoroute A28 et les bâtiments de l'entreprise Dentressangle (21 ha) et l'arrière de l'accueil de la Zone d'activités. »

[21] Société d'Ingénierie de l'Aménagement, Notice de présentation de la révision simplifiée du POS/PLU, Tours, Novembre 2005.

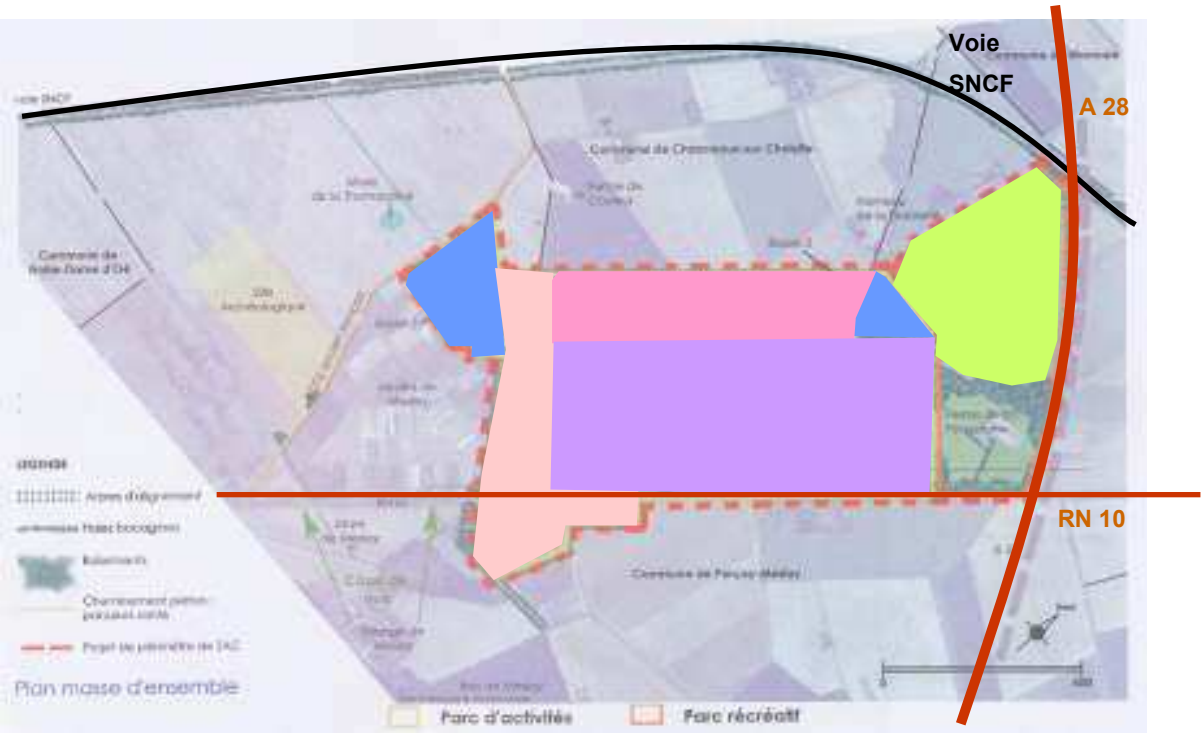


Figure 2 : Localisation des grands types d'aménagement sur la zone d'activités du Cassantin (Source : SET)

2.2 L'IMPACT DU PROJET SUR LE POS : LA REVISION SIMPLIFIEE

2.2.1 Les modifications

La réalisation du projet nécessite la révision simplifiée des Plans d'Occupation des Sols de Parçay-Meslay et de Chanceaux-sur-Choisille. « L'adaptation du POS de la Commune de Parçay-Meslay au projet de Zone d'activités du Cassantin, d'initiative intercommunale et localisé sur les communes de Parçay-Meslay et de Chanceaux-sur-Choisille, porte sur l'ouverture à l'urbanisation de la zone NAb à vocation économique, mais également sur l'ouverture à l'urbanisation de secteurs classés en NC et ND [zones naturelles non constructibles] » (notice de présentation, 2005).

Les POS de Chanceaux-sur-Choisille et de Parçay-Meslay ont été approuvés dans les années 1990. La révision simplifiée suscitée par la création de la ZAC du Cassantin est la première révision simplifiée.

La présente révision simplifiée du POS/PLU consiste donc à ouvrir à l'urbanisation une grande partie de la zone NAb du POS de Parçay-Meslay et une partie de la zone NA du POS de Chanceaux-sur-Choisille pour permettre l'implantation d'entreprises et le développement d'activités existantes. Sous réserve de la réalisation des équipements prévus par la zone d'aménagement concertée du Cassantin, la zone 1NAb est ouverte à l'urbanisation. Elle est

subdivisée en quatre secteurs : un secteur à destination d'activité logistique et industrielle, un secteur à destination d'activités de type PME-PMI, un secteur à destination d'activités de services et un secteur à destination d'équipements de rétention des eaux pluviales.

« Ce projet n'engendre pas une remise en cause de l'économie générale du POS approuvé. La zone NAb correspond à l'ouverture à l'urbanisation de la zone NA du POS, réserve d'urbanisation future à destination d'activité »[22].

2.2.2 La notion d'Intérêt Général et justification de la révision simplifiée

La Communauté de Communes du Vouvrillon justifie le projet du Cassantin de la façon suivante :

« Le projet de zone d'activités du Cassantin s'inscrit dans la politique globale de développement économique de la Communauté de Communes du Vouvrillon. Il vient compléter la gamme de parcs d'activités de la collectivité. Il renouvelle également une offre foncière à vocation économique qui s'appuie sur le parc d'activités du Cassantin, spécialisé en transport et logistique (Parçay-Meslay) et les zones artisanales (Rochecorbon et Vouvray). […] Il représente de fait une opportunité de développement et de création d'emplois en réponse à la pénurie de foncier à vocation économique.

L'opération du Cassantin revêt un caractère d'intérêt communautaire de par :

- sa complémentarité avec les autres parcs d'activités développés par la Communauté de Communes du Vouvrillon,
- son potentiel d'accueil d'entreprises créatrices d'emplois,
- sa capacité à engendrer une mutation du secteur pour pérenniser une activité de transport déjà installée. »

La collectivité justifie également cette modification des documents d'urbanisme en reprenant la définition d'intérêt général du Ministère de l'Equipement : « sont d'Intérêt général les projets d'équipements ou aménagements des collectivités publiques, les projets de logements sociaux, et également certains projets privés comme par exemple l'implantation d'une activité créatrice d'emplois ».

---

[22] Société d'Ingénierie de l'Aménagement, Notice de présentation de la révision simplifiée du POS/PLU, Tours, Novembre 2005.

2.3 HISTORIQUE DU PROJET ET DES JEUX D'ACTEURS ENGENDRES PAR CELUI-CI

2.3.1 L'échec du Centre d'Infrastructures et de Logistique des Transports

Le site du Cassantin, par sa localisation privilégiée, génère une forte demande d'implantation d'entreprises et un potentiel important de création d'emplois. Aussi, le premier projet de zone d'activités à cet endroit date des années 1970. Jean Royer, alors Maire de Tours, a pour ambition d'en faire un pôle européen de logistique de 300 ha. Il souhaite le baptiser le Centre d'Infrastructures et de Logistique de Touraine (CILT). Le projet prévoit l'implantation d'un centre de formation pour chauffeurs routiers et de l'hôtellerie. Il s'agit une fois de plus de s'affirmer face à l'agglomération d'Orléans. Cet espace est donc formalisé comme réserve foncière et retenu dans le Schéma Directeur d'Aménagement de Tours (SDAT). C'est l'échec de Jean Royer aux municipales de Tours qui sonne le glas de ce premier projet. Entre 1995 et 1998, les formalités administratives sont abandonnées et l'option est retirée du Schéma Directeur.

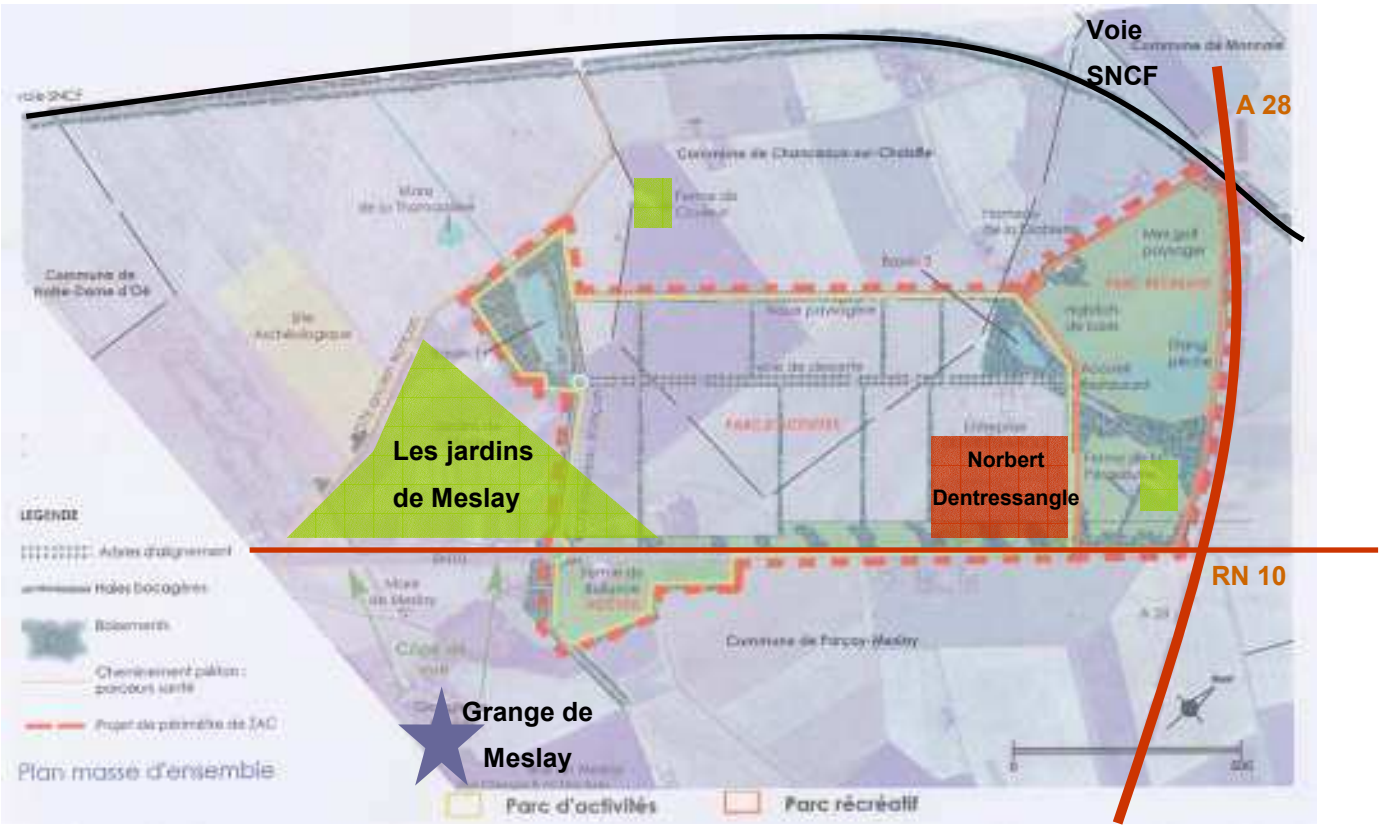


Figure 3 : Plan masse d'ensemble de la zone d'activités du Cassantin (Source : SET)

2.3.2 Le projet « phare » de la jeune Communauté de Communes du Vouvrillon

- *La lente gestation du projet*

En 2002, la Communauté de Communes du Vouvrillon ressort le projet des cartons. La

majorité de l'espace intercommunal étant occupé par des vignobles à forte valeur ajoutée et patrimoniale (AOC Vouvray) peu de possibilités s'offrent pour un tel aménagement. Par sa position et son occupation (polyculture céréalière principalement), le lieu-dit du Cassantin apparaît comme l'emplacement idéal. Une longue période de réflexion s'ouvre alors. L'intercommunalité met du temps à arrêter des décisions, notamment pour des « petites querelles entre les différentes communes » comme le souligne F. Teissier, technicien de la SET. Au même moment, l'agriculteur possédant les terres irriguées part en retraite et en l'absence de propositions de la collectivité décide de louer ses terres à un jeune exploitant. De son côté M. Sterlin, exploitant des « Jardins de Meslay », entend courir des bruits sur « d'éventuels projets » mais aucune annonce officielle du projet ne lui est faite.

- *L'élément déclencheur du projet*

C'est un autre acteur qui va précipiter les choses. Sur le lieu-dit de la Pévaudière, au Nord du site en question, siège la deuxième entreprise nationale de logistique - Nobert Dentressangle - dont l'activité croît peu à peu. On compte 400 entrées/sorties de poids lourds par jour à cet endroit de la RN10. Celles-ci génèrent des problèmes de circulation. Aussi, depuis quelques années, l'entreprise sollicite la commune de Parçay-Meslay et l'intercommunalité pour résoudre ce problème d'accès sans quoi elle menace de se délocaliser. Le PDG de l'entreprise va même jusqu'à faire une descente en hélicoptère sur le site accompagné d'élus régionaux en décembre 2003 afin de se faire entendre. Sous cette pression, la première tranche de la zone d'activités du Cassantin est validée par le bureau de la Communauté de Communes en 2004. Il est prévu que la zone s'étende, dans un premier temps, sur 50 ha. Le Président de la Communauté de Communes et Maire de Rochecorbon, M. Galataud, informe la Chambre d'Agriculture et la DDAF d'un projet de zone d'activités sur ce lieu-dit. D'après M. Froger, l'intercommunalité souhaitait à son tour se développer « comme les Communautés de Communes du Sud de Tours ». Le projet est semi-public. La SET (Société d'Equipement de Touraine) est alors chargée de prospecter indépendamment des contacts informels que l'intercommunalité a pu prendre avec les différents propriétaires. Une convention publique d'aménagement est signée entre elle et la collectivité.

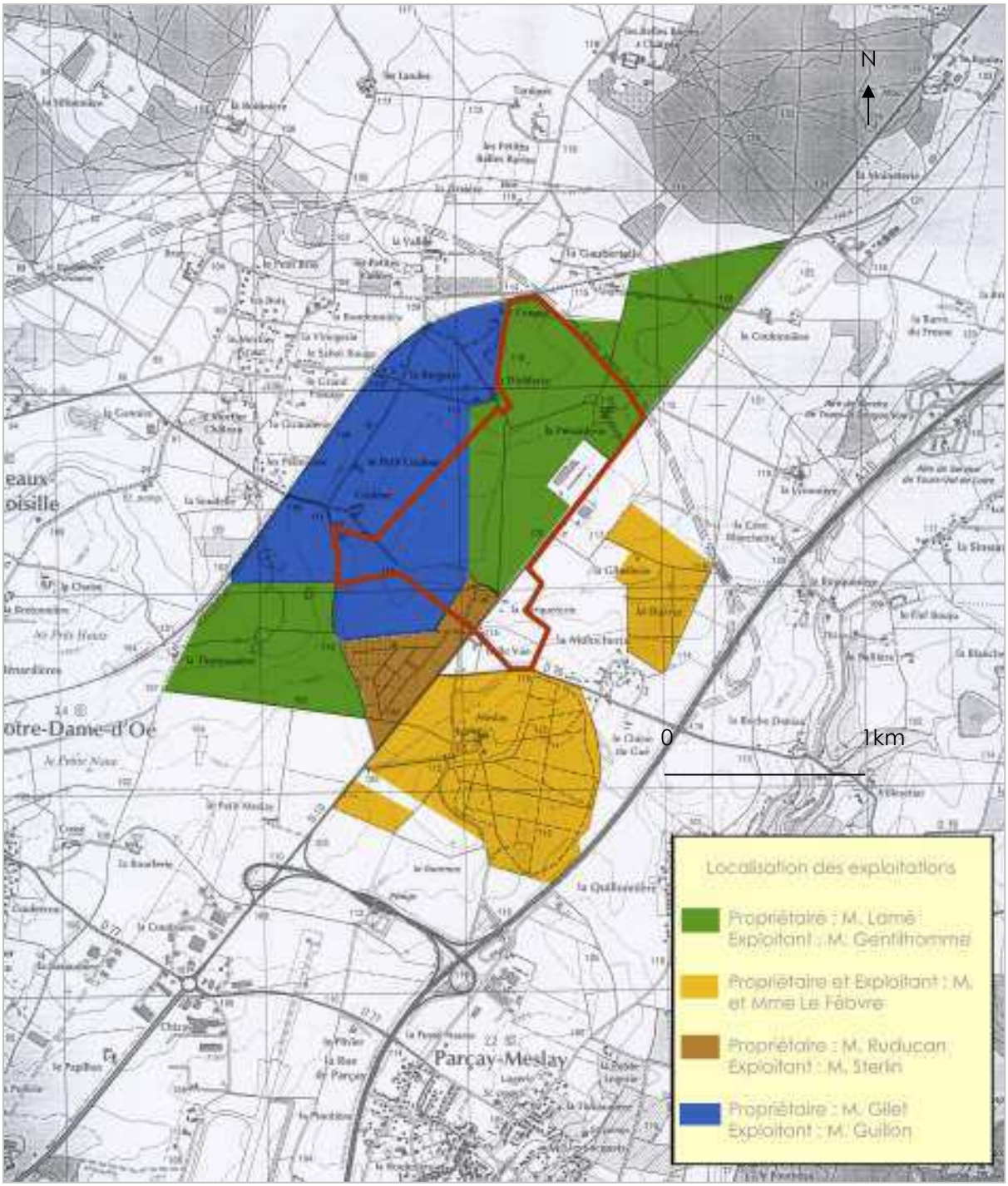


Figure 4 : Localisation des exploitations concernées par le projet d'aménagement de la zone d'activités du Cassantin (relevé effectué auprès des exploitant, E. Cornec, 2006)

2.3.3 Le cas particulier d'une exploitation agricole périurbaine : « Les Jardins de Meslay »

- *L'absence de concertation*

Rapidement après avoir été informé du projet par M. Galataud, la DDAF et la Chambre d'Agriculture manifestent leur inquiétude concernant l'activité de M. Sterlin (les Jardins de

Meslay). Le projet prévoie en effet l'installation d'une nouvelle voie entre ses champs de cueillette et sa ferme. Or les techniciens en charge du projet et les élus semblent peu connaître les temporalités de l'exploitation agricole (différence de l'échelle temps des travaux et des plantations). La DDAF et la Chambre d'Agriculture ont tenté de défendre l'activité agricole périurbaine lors de l'élaboration de ce projet (réunions des personnes publiques associées, avis formulés par écrit...). La Chambre d'Agriculture d'Indre-et-Loire a une politique de prévention et d'anticipation des conflits lors de projets d'aménagement. Elle dit la baser sur la « communication ».

Cependant, l'agriculteur rencontré semble avoir connu une aide limitée dans sa démarche pour faire reconnaître ses droits. En effet, M. Sterlin défend seul les intérêts de son exploitation pour négocier des contreparties foncières et financières. Il dénonce l'absence de concertation avec les agriculteurs en place. Pourtant, ceux-ci ne sont pas nombreux : trois agriculteurs et trois propriétaires. Lui-même a pris connaissance du projet par hasard avec des voisins et des élus communaux. Il faudra attendre janvier 2004 (soit deux ans après les premières réflexions autour du projet en Conseil Communautaire) pour que la SET le contacte et cela pour réaliser des sondages sur son terrain…avant même d'avoir proposé la moindre négociation au propriétaire des terres.

Pourtant, M. Sterlin a pris les devants. Un mois avant d'être contacté (Décembre 2003), il prend un rendez-vous avec le directeur de la SET, M. Aberet, et la responsable du foncier, Melle Briand. Lors de cet entretien, il leur exprime son souhait d'avoir une contrepartie foncière plutôt que financière. Il souhaite pouvoir continuer à se développer. Il a un « projet » à défendre face au projet d'aménagement prévu. En outre, il essaie de contacter les élus. Seul le Maire de Parçay-Meslay le rencontre mais cela n'aura pas vraiment de suite.

- *Un long combat pour se faire reconnaître comme activité productive*

  - Le problème du foncier

Deux mois après le courrier pour effectuer les sondages et avoir exprimé de nouveaux son souhait de récupérer l'équivalent de foncier qu'il doit perdre par expropriation – soit 6 ha environ –, il reçoit une première proposition d'échanges de parcelles par la SET (cf annexe 4). Celle-ci contacte le propriétaire de 6 hectares juxtaposés à son exploitation et attenants à 94 autres hectares. Lorsqu'il voit la proposition sous forme de plan (cf annexe 5), le triangle de terres prévues est amputé de 2,8 ha. Un équipement sportif est désormais prévu en lisière de cette même parcelle. Aussi, le propriétaire des parcelles qu'exploite M. Sterlin refuse de vendre sans un accord avec ce dernier. Pendant six mois à partir de juillet 2004, le comité de pilotage ne va plus l'informer des arrangements possibles. L'exploitant se voit alors dans une situation difficile ne sachant pas si des travaux vont commencer, s'il peut entreprendre des plantations… Au bout de ces six mois, la version finale lui prend 4,8 ha (or 50 ares sont prévus pour la maison). Il ne lui reste alors que 1 ha d'exploitation (dans de

mauvaises terres). La négociation est alors gelée, il va falloir attendre l'intervention des médias pour que la situation se débloque.

En effet, en mai 2005, la Nouvelle République rencontre M. Sterlin pour écrire un article sur ses pratiques agricoles (cf annexe 2). Il en profite pour exprimer le fait qu'il est menacé. Dès le lendemain de la parution de l'article, il reçoit des appels d'élus. En parallèle, des clients contactent les élus pour manifester leurs mécontentements. Certains veulent même faire circuler des pétitions. La situation se débloque. La SET formule une nouvelle proposition (cf annexe 6) qui prend en compte les souhaits de M. Sterlin et qu'il accepte.

- Le problème des indemnisations

Si le problème du foncier a mis du temps à être réglé, il en est de même pour les indemnisations financières. L'étude de faisabilité ne semble pas avoir pris en compte les spécificités de l'exploitation maraîchère. L'exploitation de M. Sterlin est spécialisée. Il s'agit d'une activité agricole périurbaine non seulement par sa situation mais également par la place qu'elle accorde aux citadins (cueillette, vente directe). Le protocole de négociation est donc mal adapté dans la mesure où il est calqué sur celui de Cofiroute (pensé pour des négociations avec les céréaliers). En effet, D. Froger (Chambre d'Agrculture) a donné à M. Sterlin le protocole standard. Aussi comme la SET n'est pas du tout au point sur les pratiques maraîchères, elle demande l'intervention d'un expert. C'est dans ce cadre qu'est contactée Claire Martinet de l'UDSEA (syndicat agricole). Pour calculer les indemnisations de M. Sterlin, les différents protocoles (protocole d'accord régional, protocole Cofiroute, calcul des indemnités à l'hectare et indemnités annexes) sont étudiés et une analyse personnalisée de la comptabilité de M. Sterlin sur les trois dernières années est effectuée avec la comptable de l'UDSEA.

Beaucoup d'éléments « nouveaux » sont à chiffrer par rapport aux exploitations céréalières, notamment compte tenu de l'accueil de la clientèle. Plusieurs rencontres sont organisées entre M. Sterlin, l'UDSEA et la SET à partir de mars 2005 jusqu'à la signature de l'accord final. Il s'agit de recenser tous les problèmes posés, d'expliquer comment l'exploitation fonctionne, ce qu'il perd avec cet aménagement, ce qu'il garde. Parmi les problèmes recensés, on peut citer la connexion aux différents réseaux, l'accès à l'exploitation avant, pendant et après les travaux, la signalisation pour les clients, la sécurisation des cueillettes (clôtures), la destruction des haies… Ainsi, dès les premières négociations M. Sterlin demande tout ce qu'il faut pour continuer d'exploiter dans les mêmes conditions. Des clauses sont notamment prévues pour le suivi de chantier hebdomadaire.

Au final, les coûts s'avèrent bien supérieurs à ceux qui avaient été projetés par la SET et pratiqués pour les autres exploitations, comme en témoigne le tableau suivant. Le protocole est signé le 13 juillet 2005.

Convention d'éviction signée avec l'exploitant	Surface	Indemnisation	Soit au ha
Les Jardins de Meslay	3 ha 91 a 12 ca	234 257 €	Environ 58 564,25 €
SCEA La Pérauderie	34 ha 38 a 87 ca	104 388.30 €	Environ 2 982,5 €

Figure 5 : Extrait du registre des délibérations du CCV, Séance du 12/10/05

- *Le bilan tiré par M. Sterlin*

Il sait qu'il a, aujourd'hui encore, une épée de Damoclès au dessus de la tête puisque la zone d'activités est susceptible de s'étendre à terme et que les activités qui viendront s'implanter pourront nuire à son exploitation. A l'avenir, M. Galataud parle, selon M. Froger, de conserver des « espaces verts » mais pas nécessairement sous forme agricole. Il s'agit de développer des « activités vertes ».

En outre, M. Sterlin a dû déplacer une partie de ses plantations. Son exploitation s'est retrouvée déstructurée. Il est exproprié du siège de l'exploitation et du domicile (construit il y a 3 ans). A l'heure actuelle, une voie parallèle à la RN10 a été construite ainsi que des aménagements pour faciliter l'accès pour les camions Nobert Dentressangle. Elle coupe l'exploitation en deux.

2.3.4 L'intégration au projet d'aménagement du « projet » de la ferme de la Pérauderie

- *L'existence d'un autre projet « bien avancé »*

M. Lamé, exploitant à la retraite, ancien responsable syndical et propriétaire de la ferme de la Pérauderie, a eu connaissance du projet lors de réunions « où l'on en parlait vaguement ». Il ne s'agissait pas vraiment d'informations. Il est contacté en 2003 par la SET afin de négocier pour le rachat de ses terres (environ 30 ha). La collectivité veut alors rapidement construire la route pour le transporteur N. Dentressangle. Elle souhaite commencer les travaux avant d'avoir signé l'achat de la terre.

Or, depuis 2002, M. Lamé pense à l'aménagement d'une base de loisirs. Il a pris en stage des étudiants en BTS Tourisme pour réaliser une monographie. Il a engagé un architecte au même moment pour « s'armer » face aux instances professionnelles. Il se renseigne également auprès d'un juriste fiscaliste. Pour consolider son dossier, il demande à un cabinet d'aménagement, la SOMIVAL de Clermont-Ferrand, de réaliser des études de marché, d'impact et de faisabilité. M. Lamé présente son projet en 2004 au Conseil Général, au comité départemental de Tourisme, à l'office de Tourisme et à la mairie de Parçay-Meslay. Ce projet est présenté deux fois en Conseil Communautaire de la Communauté de Commune du Vouvrillon. Il apparaît comme un projet sérieux pour les élus.

- *La prise en compte du projet*

Le projet pèse donc lors des négociations avec la SET même s'il ne peut pas être mené à terme. En effet, le zonage du POS en vigueur ne permet pas de constructions à cet endroit. Aussi la révision du POS est pour M. Lamé l'occasion d'obtenir la modification du zonage et du règlement nécessaires. La révision simplifiée du POS est approuvée en 2005. Les modifications correspondent (exactement) au projet de M. Lamé. L'acte de vente est signé en novembre 2005, bien après le début des travaux de construction de la route. M. Lamé a accepté ces conditions de vente parce que la SET mettait, en échange, en place l'ensemble des branchements et réseaux pour permettre la réalisation de son projet de base de loisirs. M. Lamé n'a pas fait corps avec les autres agriculteurs car « ils voulaient des choses différentes ».

- *Les contreparties concernant l'exploitant*

Concernant, les indemnités touchées par M. Gentilhomme, ancien ouvrier agricole de M. Lamé et exploitant actuel de la ferme de la Pérauderie, le protocole suivi a été vu avec la Chambre d'Agriculture. Il y a également eu concertation avec l'UDSEA. C'est M. Lamé qui a négocié pour M. Gentilhomme. Il considérait qu'il pouvait mieux négocier seul. En effet, il connait bien les procédures puisqu'il a participé à l'élaboration du protocole Cofiroute. Il souhaite que son ancien salarié touche, en plus des indemnisations prévues, trois fois les marges brutes correspondant aux bénéfices qu'il obtiendrait de l'exploitation des terres jusqu'à la retraite. M. Lamé a également négocié avec la SET l'entretien de l'ensemble des terres en attente dans le périmètre de la zone d'activités en projet ainsi qu'une partie de celles se situant sur la zone du Papillon par M. Gentilhomme. M. Gentilhomme regrette tout de même qu'on lui prenne les meilleures terres. Il précise que cela est moins grave étant donné son âge (environ 50-60 ans) que pour M. Sterlin (30-40 ans).

2.3.5 Le projet « subi » par les fermes de Couleur et Meslay

- *Le cas de M. Guillon, exploitant double actif*

Trois mois après son installation sur des terres à valeur ajoutée (drainage et irrigation), l'exploitant de la ferme de Couleur, M. Guillon, voit son activité menacée. En effet, la Communauté de Communes sollicite le propriétaire parti en retraite quelques mois avant. M. Guillon possède de nombreuses terres aux alentours. Il est double actif, i.e. possède deux activités professionnelles, et est originaire de Monnaie. M. Guillon est le premier à contacter l'UDSEA suite au courrier de la SET pour effectuer les sondages. La SET contacte alors M. Froger de la Chambre d'Agriculture et l'UDSEA pour étudier les indemnités de M. Guillon. L'exploitant, l'UDSEA et la SET se rencontrent fin 2004. Aucun accord n'est alors convenu car d'importants blocages apparaissent. La SET propose d'anciennes terres de M. Lamé à M.

Guillon. Celui-ci semble avoir eu du mal à s'en contenter. Il sera pourtant le premier à trouver un arrangement avec la SET (neuf mois avant M. Sterlin). Selon M. Guillon, l'UDSEA n'a pas fait assez. Il a négocié directement avec la SET. On peut penser que l'impact de la vente de ses terres a été atténué par le fait que le père de M. Guillon, lui-même exploitant agricole, possède de nombreuses terres aux alentours.

- *La non-intégration des exploitations limitrophes : la grange de Meslay*

De leur côté, M. et Mme Le Fèbvre, propriétaires de la grange de Meslay et de quelques hectares aux alentours de celle-ci ont appris l'existence du projet par hasard, lors de l'enquête publique de révision du POS. Ils estiment qu'ils ne pouvaient rien faire face au projet puisqu'il était entériné. La SET leur a donné l'impression de vouloir discuter et négocier mais rien n'a été modifié après leur rencontre.

Etant donnée la valeur patrimoniale de la Grange (Monument Historique), ils auraient souhaité être consultés lors de l'élaboration du projet. Pour se faire entendre, ils ont tenté de contacter le Ministre de la Culture (M. Donadieu de Vabres appartenant à l'opposition de Tours) en vain. Le service des Architectes des Bâtiments de France a, quant à lui, émis un avis favorable sans les consulter.

Ils ont été intégrés à la concertation tardivement puisque c'est uniquement au moment de l'enquête publique (7 février 2005) qu'ils ont été conviés à une réunion portant sur l'aménagement du rond-point. En effet, comme nous l'avons évoqué dans le paragraphe concernant la ferme de la Pérauderie, la Communauté de Communes a souhaité « sortir » de la procédure « ZAC » les travaux de voirie afin de satisfaire l'entreprise N. Dentressangle au plus vite. Aussi, la population a été informée de l'aménagement de la zone d'activité du Cassantin en deux temps.

En outre, le technicien de la SET en charge du dossier, M. Teissier, justifie ce manque d'information en précisant la distinction de « degrés » d'implication que l'on peut faire entre :

- les concernés territoriaux (dans le périmètre),
- les riverains,
- les habitants de la collectivité.

Les premiers sont contactés lors de l'élaboration du projet. Les seconds participent à la concertation préalable. Enfin, tous les habitants sont conviés à l'enquête publique. Il considère qu'on ne peut pas faire de concertation sans projet et qu'il est difficile de savoir à quel moment il faut lancer la concertation. Il souligne également que la zone pouvait de toute manière être urbanisée à tout moment d'après le zonage du POS en vigueur.

2.4 LE POINT DE VUE DES ELUS ET DES TECHNICIENS SUR LE PROJET

Pour comprendre l'ensemble des jeux d'acteurs, il est intéressant de compléter cet

historique par la restitution d'entretiens avec les élus et techniciens impliqués dans l'élaboration du projet d'aménagement de la zone d'activités du Cassantin.

- *Le sentiment d'avoir réalisé « une zone agricole concertée »*

On doit cette expression à M. Galataud, président de la Communauté de Communes et membre du comité de pilotage. Il pense que les agriculteurs ont été associés et concertés.

Cependant, il dit également que la Chambre d'Agriculture n'est pas un acteur du projet. Selon lui, seuls les membres du comité de pilotage sont de véritables « acteurs du projet ». Or il s'avère que le comité de pilotage de départ est particulièrement restreint. Celui-ci est composé de M. Daragon, M. Teissier, le représentant de l'entreprise N. Dentressangle et M. Galataud lui-même.

M. Daragon, également membre du comité de pilotage, Vice-Président de la Communauté de Communes du Vouvrillon au développement économique et Maire de Vouvray, explique ce point de vue de la façon suivante. Dès le début, l'existence d'un certain nombre de jeunes exploitants dans le périmètre d'études a été prise en compte. Selon lui, il existe une réelle volonté de maintenir l'agriculture dans un environnement sensible (Grange de Meslay) et de faire tout pour que la zone ne compromette pas les exploitations. Concernant la proximité de la Grange de Meslay, il est apparu nécessaire de faire un aménagement paysager pour que l'environnement ne soit pas trop perturbé. Il s'agit en effet de maintenir un site paysager harmonieux.

Enfin, M. Teissier, technicien de la SET, considère qu'il y a eu « surinformation » et « surconsultation ». Il souligne d'une part que c'était une nécessité opérationnelle. D'autre part, il pense qu'avec ce projet ils ont été « au bout de l'esprit de concertation ».

Ainsi, les élus et techniciens rencontrés soutiennent qu'un réflexion globale sur l'aménagement a été menée et qu'elle a largement pris en compte les éventuels problèmes de l'activité agricole.

- *Le sentiment des élus d'être placés en marge du projet par les techniciens*

M. Daragon nuance son propos en expliquant qu'il aurait aimé parfois suivre de plus près les négociations. En effet, le viticulteur souligne que les négociations avec les exploitants et propriétaires agricoles ont principalement été menées par les techniciens de la SET. Il aurait aimé rencontrer davantage les exploitants et propriétaires pendant l'élaboration du projet d'aménagement. Cependant, il pointe du doigt que les élus – comme lui – ne sont « pas des professionnels ». Il n'est donc pas intervenu comme il aurait souhaité le faire.

M. Soulisse, Maire de Parçay-Meslay, a lui-aussi parfois eu l'impression d'être hors du processus. Selon lui, le problème vient du fait que la SET fasse les transactions sans passer par les élus. Cela génère une incompréhension de la part des citoyens qui souhaitent être défendus par leurs élus. M. Soulisse déplore que les élus soient souvent critiqués pour certains

faits alors qu'ils n'en ont pas pris connaissance. Il regrette le décalage entre le travail mené par la SET et les élus. De l'extérieur, les citoyens ne voient pas où est la responsabilité de chacun.

De son côté, M. Teissier de la SET ressent bien cette crispation de l'élu qui ne comprend pas pourquoi sa décision n'est pas appliquée. Il a conscience du besoin permanent de contact avec le donneur d'ordre élu.

- *La complexité du processus et de la procédure*

M. Teissier justifie ce problème par le décalage entre la perception du déroulement du projet des différents acteurs et donneurs d'ordre. Il exprime en tant que technicien la difficulté d'allier les différentes temporalités : celle de l'élu, du citoyen, de la procédure de ZAC… La difficulté a été d'autant plus grande que le processus de projet a connu deux temps : d'une part la mise en place de la voirie et d'autre part les autres aménagements de la zone.

En outre, il souligne toute la subtilité de l'élaboration du projet d'aménagement et de son cadre juridique : « Les élus sont les seuls à décider et pas les seuls ». Différentes échelles de décisions s'imbriquent tout au long du processus avec la mise en place de procédures successives (délibération communautaire, révision de POS, procédure de ZAC, dossier loi sur l'eau…). Après délibération du Conseil Communautaire prescrivant l'étude du projet de Zone d'activités, il appartient aux Maires de lancer une révision de leur document d'urbanisme tandis que le technicien négocie, mène la procédure…. Ensuite, le Préfet fait démarrer les enquêtes parcellaires et désigne le commissaire enquêteur par arrêté préfectoral. Une fois la zone d'activités en place, c'est le Président de la Communauté de Communes qui doit gérer les aménagements.

Il faut ajouter à ces différentes échelles de décisions l'existence de différents comités de pilotage au fil du processus. Le premier comité de pilotage était composé de quelques vice-présidents et des Maires de Chanceaux sur Choisille, Parçay-Meslay et Monnaie. L'objectif de ce premier comité de pilotage était de définir des enjeux. Il s'est réuni au cours du premier semestre 2003. Le second comité de pilotage a été formé début 2005. Il s'agit d'un comité de pilotage élargi comprenant tous les vices présidents, tous les Maires. Il est chargé de définir le périmètre définitif, les grands objectifs de la ZAC, les orientations paysagères,…

2.5 HISTORIQUE SIMPLIFIE

Il apparaît donc que les acteurs concernés par le projet d'aménagement de la zone d'activités du Cassantin ont été et se sont impliqués de façons différentes dans la réflexion préalable et la procédure menée. Le tableau suivant a pour objectif de décomposer les jeux d'acteurs qui ont eu lieu tout au long du processus d'élaboration et de mise en place du projet.

	Construction du projet	Procedure ZAC
2002		
Janvier	Délibération approuvant le **périmètre d'étude** de la Zone du Cassantin + Première convention pour les travaux d'aménagements de la RN 10	
Mars	Vote pour la signature de la **convention de Mandat d'études préalables** à une opération d'aménagement avec la **SET**	1ère utilisation du terme ZAC dans les comptes-rendus de Conseil communautaire
Décembre	Arrivée **ND et élus du Conseil Régional en hélicoptère**	
2003		
Début	Le Président de la CCV prévient la **DDAF** et la **Chambre d'Agriculture**	
Septembre	Deuxième convention pour les travaux d'aménagement de la RN 10	
Octobre	**Convention publique d'aménagement** du site d'activité du Cassantin avec la SET + Autorisation donnée à la SET pour **lancer les études**	
2004		
Avril	Délibération pour l'extension du périmètre d'études et d'acquisitions foncières	
Septembre	Budgétisation pour la participation à la convention publique d'aménagement + Vote d'un **accord de principe** concernant la **vente d'un terrain à M. Sterlin**	
Novembre	Validation du périmètre et de ses trois secteurs + Convention d'aménagement du giratoire (suppression du tourné à gauche	
2005		
Janvier	Extension du périmètre d'étude + Le CM de PM surseoit à statuer la révision du POS + **Première acquisition foncière** ⇨ **1ère phase travaux** (RN10)	**Janvier** Délibération de Parçay-Meslay et Chanceaux/C. en faveur de la ZAC + Définition des modalités de concertation
		Juin **Réunion de concertation** pour le projet de ZAC
Août	Création d'un périmètre d'étude d'un site sportif	**Août** Bilan de la concertation en Conseil communautaire
		Octobre **Reunion PPA**
		Décembre
2006		
		Avril Délibération CC pour dépôt loi sur l'eau et DUP

Pression ND

Enquête publique révisison POS

Montage du dossier de Loi sur l'eau

Montage du dossier de création et DUP

Montage du dossier de réalisation

Instruction des dossiers de loi sur l'eau et DUP + Enquête publique

	Jardins de Meslay	La Perauderie	M. Guillon
2002		Stage des étudiants en BTS Tourisme (**étude de marché, de faisabilité**…) + **Contrat** avec un architecte + **Etude** de la SOMIVAL	
2003		+ **Rencontres** avec le CG, le Maire, le comité départemental de Tourisme	
Courant		Contacté par la SET pour négociation sur le foncier	
Décembre	**Prise de RDV** avec le directeur et la responsable du foncier à la SET		
2004			
Janvier	La **SET** demande l'autorisation de **pratiquer des sondages sur les parcelles**		
	Tentatives contact élus / propositions SET		
Juillet	Dernière proposition concernant la contrepartie foncière (avec emplacement gymnase)	**Courant :** Présentation en Conseil communautaire du projet de base de loisirs	
Septembre	Vote d'un **accord de principe** concernant la **vente d'un terrain à M. Sterlin**		
Novembre	Rencontre pour négociation avec la **SET et UDSEA**	Délibération de Parçay-Meslay et Chanceaux/C. **en faveur de la ZAC (comprenant la base de loisirs)**	**Rencontre M. Guillon, UDSEA et SET**
2005			
Mai	**Article de la NR** + Rencontre pour négociation avec la **SET**		**Acquisition** par la CCV **des parcelles** appartenant à **M. Gilet**
Juillet	Signature du protocole d'accord par M. Sterlin		
Octobre	Vote des **indemnisations** pour la **SCEA La Pérauderie**, Epoux Lamé, **Les jardins de Meslay** et Epoux Sterlin		
2006			

3 LE PLAN LOCAL D'URBANISME DE VOUVRAY

3.1 LE PROJET D'AMENAGEMENT DE VOUVRAY

3.1.1 En quoi le PLU permet de construire un projet d'aménagement ?

Si autrefois les Plans d'Occupations des Sols (POS) étaient purement réglementaires, le Plan Local d'Urbanisme (PLU) permet aujourd'hui d'adopter une véritable stratégie à l'échelle communale. En effet, depuis la loi SRU (2000), le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), inclus dans le PLU, permet de « [définir], dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune » (article R. 123-3 du Code de l'Urbanisme). Il s'agit de penser le développement de la commune en tenant notamment compte de la capacité des structures communales (réseaux, écoles…) et des caractéristiques du territoire. « [Le PADD] combine la fixation des orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune avec des mesures qui tiennent compte des particularismes locaux »[23].

Ce type de projet tient de la programmation urbaine. Si on reprend la nomenclature établie par P. Ingallina, il s'agit d'un « projet urbain local »[24].

3.1.2 Les éléments structurants du PLU de Vouvray

A travers l'élaboration de son Plan Local d'Urbanisme, la commune de Vouvray a redéfini son zonage et s'est dotée d'un projet communal pour les décennies à venir. Pour cela, le Conseil Municipal a été accompagné par l'Agence d'Urbanisme de Tours chargée d'élaborer un diagnostic et des pistes d'orientations. M. Brisbarre, vigneron, conseiller municipal et président du syndicat viticole du Vouvray, insiste sur l'importance du choix de cette structure « partenaire » dans la mesure où elle est plus ou moins porteuse des idées défendues par la municipalité. Deux éléments fondamentaux étaient à prendre en considération : le bord de Loire (inconstructible de par son caractère inondable) et l'aire AOC Vouvray. En effet, le Maire souligne que cette dernière occupe 2 000ha, génère environ 300 emplois directs dans 200 établissements. Ayant mis en exergue ces deux éléments fondamentaux, l'équipe municipale a du faire des choix en terme de réglementations. La proximité de l'agglomération tourangelle soumet cet espace à une importante pression. Aussi est-il apparu important aux yeux des élus locaux de valoriser et d'entretenir la qualité du cadre de vie.

---

[23] Duraffour E., « Des POS aux PLU », in Etudes Foncières n° 90, mars-avril 2001.

[24] Voir première partie

Aussi l'explication des choix du PADD est formulée de la manière suivante :

« Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable de Vouvray s'appuie sur les caractéristiques du site et de son occupation humaine :

- Une commune ligérienne caractéristique des paysages et des milieux naturels et humains de cette vallée classée Patrimoine Mondial de l'Humanité par l'UNESCO. La commune éponyme est emblématique d'un vignoble d'Appellation d'Origine Contrôlée de renom.
- Une petite ville offrant de nombreux services et emplois
- Mais un développement contraint par la géographie : présence de coteaux et risques d'inondation générés par la présence de la Loire et de la Cisse.

Ses orientations générales […] ont pour objectifs :

- De mettre en valeur l'identité ligérienne et viticole de Vouvray,
- De favoriser le renouvellement régulier de la population,
- De renforcer son rôle de pôle de vie. »

3.1.3 La protection des espaces viticoles avant tout

Il fallait déterminer les espaces constructibles sur l'ensemble de la commune. Le Conseil Municipal a décidé que la commune resterait à dominante rurale, subdivisée en grands secteurs (définit par l'Agence d'Urbanisme en accord avec les élus) :

- Les bords de Loire et les îles : inondables,
- Les varennes, espaces plats et ouverts correspondant au lit majeur de la Loire : inondables,
- Le bourg : partie agglomérée, densification,
- Les vallées : mixité habitat et activité viticole (ne pas entraver l'évolution de celle-ci),
- Le plateau : préservation des terres à forte potentialité agricole et en particulier viticole mais également ouverture du foncier à l'activité économique.

En application du PADD, la municipalité a pris le parti de mettre en place un règlement restrictif sur les terres viticoles pour préserver le vignoble. En outre, le zonage s'est adapté aux particularités de cette activité agricole. On peut notamment souligner l'existence des zones Ux, zones de stockage des productions viticoles (chais, caves…). Il y avait, selon le Maire, une forte volonté des administrés de maintenir l'activité viticole dans la mesure où elle participe à l'équilibre de la commune et qu'elle constitue une richesse locale.

Les plateaux, principalement agricoles, constituent en partie une réserve foncière pour

de futurs aménagements (extension de zone d'activité par exemple). Les zones agricoles non viticoles détiennent donc un niveau de protection moins fort. Cela a été convenu en concertation avec les agriculteurs concernés. En effet, ceux-ci ont pu faire part à la municipalité de leur projet de développement afin que cela soit pris en compte dans le PLU (zonage et réglementation). Les zones agricoles sont considérées comme un « écrin » pour les zones viticoles. Il existe un réel souci de préservation des espaces agricoles en général. Ainsi, le Maire s'étonne quand on lui parle de Développement Durable : « Pour moi, cela paraissait naturel ».

3.2 LES CARACTERISTIQUES DE L'ELABORATION D'UN PLU EN ZONE VITICOLE : LES ACTEURS ET LEURS LEVIERS D'ACTION

3.2.1 Une municipalité proche du milieu viticole

Le Conseil Municipal de Vouvray se caractérise par une forte concentration de vignerons et d'habitants en lien directs avec l'activité viticole. On compte en effet cinq vignerons et deux propriétaires de vignobles sur un total de 23 conseillers municipaux. M. Brisbarre, vigneron, conseiller municipal et président du syndicat viticole du Vouvray, souligne qu'ainsi « les vignerons veillent à bien verrouiller le système ».

3.2.2 Les organismes agricoles associés

- *La Chambre d'Agriculture et la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt*

Elles constituent des Personnes Publiques Associées. Celles-ci reçoivent une notification de la délibération du Conseil Municipal prescrivant l'élaboration ou la révision du PLU et fixant les modalités de concertation. Elles sont également associées à la concertation. Enfin, le Maire doit leur transmettre pour avis le projet de PLU.

D'après le Maire de Vouvray, M. Daragon, la DDAF est active tandis que la Chambre semble moins impliquée. A cela ses représentants (M. Froger et Mme Bucheron) répondent qu'ils n'ont pas d'influence sur le projet puisque de toute manière c'est l'intérêt général qui prime.

- *L'Institut National des Appellations d'Origine*

Il a pour vocation de défendre les intérêts des vignobles à Appellation d'Origine Contrôlée.

Il existe une délimitation parcellaire viticole pour marquer l'Appellation d'Origine Contrôlée. Elle identifie un potentiel de production, sur la base de caractéristiques propres du terrain (situation, topologie, nature du sol, climat, mésoclimat...). Les plans de délimitation ne sont pas des documents d'aménagement. C'est donc le rôle de l'INAO de les faire

prendre en compte dans l'aménagement d'une commune.

Cependant, le législateur a reconnu le caractère unique, irremplaçable et non transférable des terrains viticoles à plusieurs reprises, ce qui renforce l'action de l'INAO. On peut notamment citer la loi d'orientation agricole en 1999 et son application dans le nouveau code rural aux articles L112-2 et 112-3 qui insituent pour les communes situées dans une aire AOC une obligation de consultation de l'INAO avant toute modification ou révision des documents d'urbanisme.

Aussi, dans le cas des communes viticoles, la DDE l'associe à la réflexion menée sur le PLU. L'INAO n'est pas une personne publique associée puisque ce n'est pas une émanation d'un ministère. Son avis n'est donc pas conforme mais consultatif.

Il n'y a pas de stratégie pré-établie par l'INAO. Bien qu'elle soit garante du maintien de l'activité viticole – notamment en milieu périurbain – elle ne s'oppose pas systématiquement à tout projet portant atteinte à des terrains classés. Chaque secteur est envisagé au cas par cas. Plusieurs éléments sont considérés en particulier la qualité des sols en jeu (dans une optique viticole), leur situation (dents creuses dans du bâti, difficilement exploitable, ou secteur cohérent intact, exploité ou pas...), etc. En outre, d'après M. Garnotel (chargé des consultations pour les documents d'urbanisme), l'avis rendu résulte en général d'un consensus avec le Syndicat, la DDAF, la Chambre...

- *Leur position*

Régulièrement, ces trois organismes demandent de faire une réunion sur le thème de l'agriculture en amont de la concertation. Le but est de donner aux agriculteurs la possibilité de présenter les enjeux de leur développement. On peut ajouter à ces organismes la DDE qui est de plus en plus sensible à la question du paysage et qui veille lors de l'élaboration des PLU à consulter ces différents organismes.

Les représentants de ces trois structures sont attentifs aux conséquences que certaines orientations d'aménagement peuvent avoir dans le futur. Parmi les arguments avancés pour la maîtrise foncière, on trouve les suivants. Pour une AOC donnée, les terrains sont en quantité limitée et les surfaces concernées sont non transférables, même non exploitées. Ils constituent donc un patrimoine commun qu'il convient de préserver pour les générations futures. En outre, l'AOC est une propriété collective et non individuelle et le devenir des terrains classés n'intéresse pas que leurs propriétaires, mais toute la collectivité.

Enfin, ces organismes veillent aussi à la conservation d'espaces tampons pour prévenir les problèmes de cohabitation entre activité agricole et résidents. Au delà des terrains classés qui peuvent devenir inexploitables, ces organismes se disent attentifs à la protection du paysage ("naturel" et bâti, "humanisé" - bâti ancien en particulier), dans la mesure où il fait partie de l'image de l'appellation.

On peut ici nuancer la « protection » menée par ces organismes. En effet, leurs représentants reconnaissent tenir compte de l'activité économique elle-même. Ils se disent moins « regardants » quand celle-ci est en train de « mourir » (Exemple à Ballan-Miré pour l'AOC Touraine où il n'y a plus de vignes depuis plus de 40 ans).

3.2.3 Le syndicat viticole du Vouvray

- *Son mode d'action*

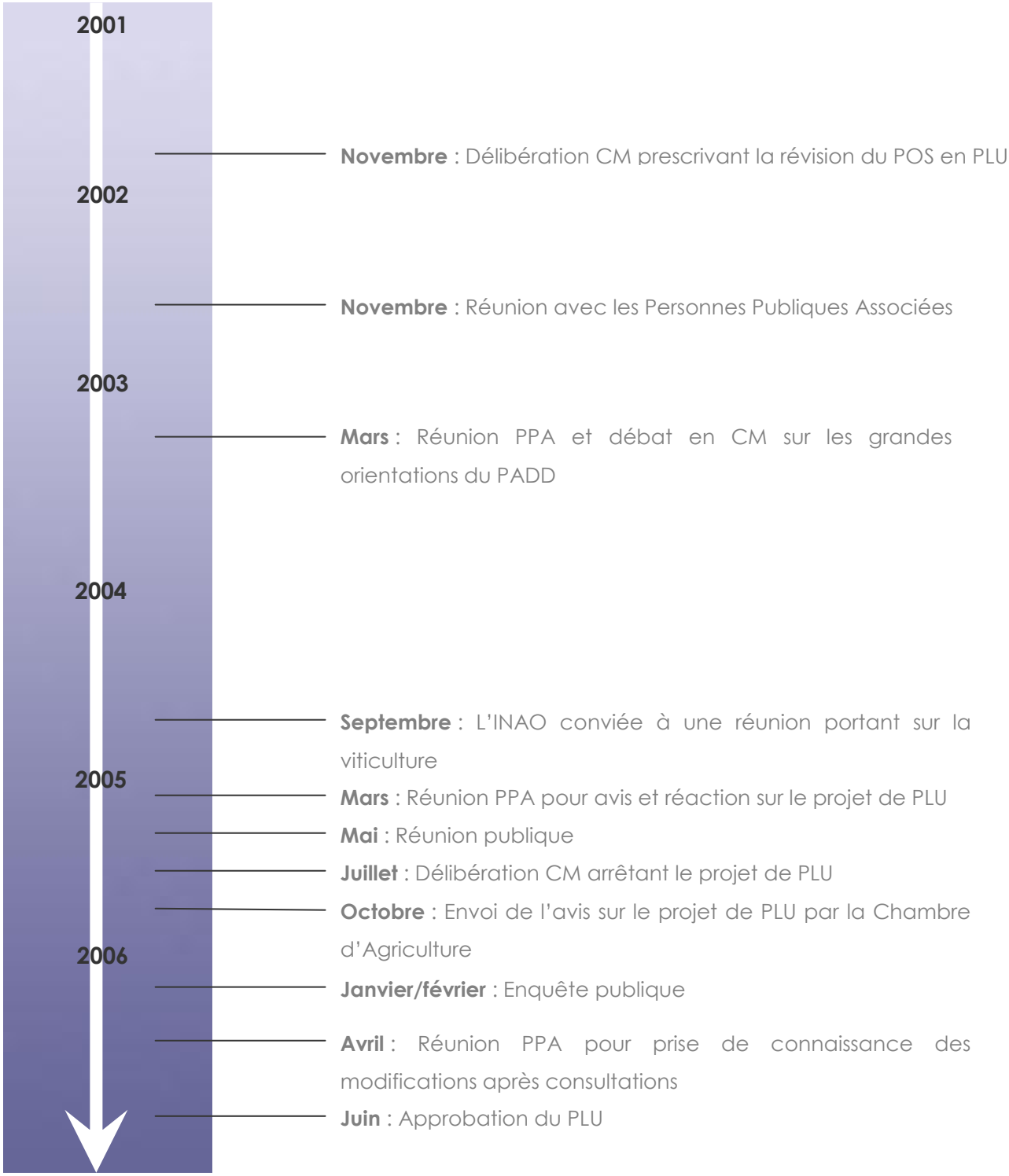
Le syndicat viticole de Vouvray a mis en place une commission constituée des sept représentants communaux (un représentant par commune). Par cette commission, le syndicat participe à l'élaboration des documents d'urbanisme en essayant de se dégager des effets pervers des connaissances et cela bien avant l'enquête publique qu'il juge trop tardive. Dès les premières réunions de réflexion, le syndicat demande à être convié à la commission communale d'élaboration du document d'urbanisme. En étant intégré à cette réflexion, le syndicat veille à limiter le grignotage des terres viticoles. Il est garant de la pérennité de l'activité viticole en zone périurbaine.

En outre, l'article L 641-11 du nouveau code rural précise que « tout syndicat de défense d'une Appellation d'Origine Contrôlée peut saisir l'autorité administrative compétente s'il estime que le contenu d'un document d'aménagement ou d'urbanisme en cours d'élaboration, un projet d'équipement, de construction […] est de nature à porter atteinte à l'aire ou aux conditions de production, à la qualité ou à l'image du produit d'appellation ». Dans ce cas, il y a arbitrage du Ministère de l'Agriculture qui se tourne généralement vers l'INAO (dont l'avis n'avait pas été suivi par l'autorité territoriale dans la plupart des cas).

- *Conséquences sur le projet d'aménagement de Vouvray*

M. Garnotel (INAO) met en exergue l'importance du rôle joué par le syndicat viticole. En effet, le syndicat a été très présent dans l'élaboration du PLU de Vouvray. Aussi, l'INAO n'a pas eu à porter des réserves quand le projet lui a été présenté. Les problématiques viticoles ont été intégrées dans le Plan Local d'Urbanisme dès le départ.

3.3 LE DEROULEMENT « SANS EMBUCHE » DE LA PROCEDURE



Cette frise met en exergue le bon déroulement du processus et de la procédure d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme de Vouvray. De son côté, le commissaire enquêteur souligne dans ses conclusions que « l'enquête relative à l'élaboration du nouveau document de planification concernant la commune de Vouvray s'est déroulée dans d'excellentes conditions ».

TROISIEME PARTIE : RESULTATS DE RECHERCHE

1 TYPOLOGIE DES DIFFERENTES PRISES EN COMPTE DE L'ACTIVITE AGRICOLE DANS LES PROJETS D'AMENAGEMENT EN MILIEU PERIURBAIN

Nous avons défini en première partie les concepts qui serviraient de grilles d'analyse aux cas d'étude. Cette troisième partie consiste donc à « décortiquer » ceux-ci grâce aux concepts de « représentations » et « d'analyse stratégique des jeux d'acteurs ». Il s'agit de mettre en exergue les systèmes d'action concrets, les zones d'incertitude et surtout les rapports de pouvoirs existants.

En outre, cette analyse doit nous permettre de valider ou non notre hypothèse de départ que nous rappelons ici :

Question spécifique : Qu'est-ce qui détermine la place faite à l'activité agricole dans un projet d'aménagement en milieu périurbain ?

Hypothèse : Les rapports de pouvoir entre les acteurs – sous tendus par des représentations différentes de l'activité agricole – déterminent la place faite à celle-ci dans les projets d'aménagement en milieu périurbain.

Il semblerait que l'on puisse distinguer différents degrés d'intégration de l'activité agricole dans un projet d'aménagement : nulle, progressive ou d'emblée. L'analyse successive de ces trois cas de figure observés peut nous aider à mettre en exergue ce qui détermine la place faite à l'activité agricole et au « projet » agricole qui en découle dans un projet d'aménagement en milieu périurbain.

1.1 L'INTEGRATION D'EMBLEE DANS LE PROJET D'AMENAGEMENT DE L'ACTIVITE AGRICOLE A VALEUR PATRIMONIALE

EXPERIENCE 1 : L'ELABORATION DU PLU DE VOUVRAY

1.1.1 La représentation de départ et mode d'entente trouvé

- *Une représentation commune à tous les acteurs*

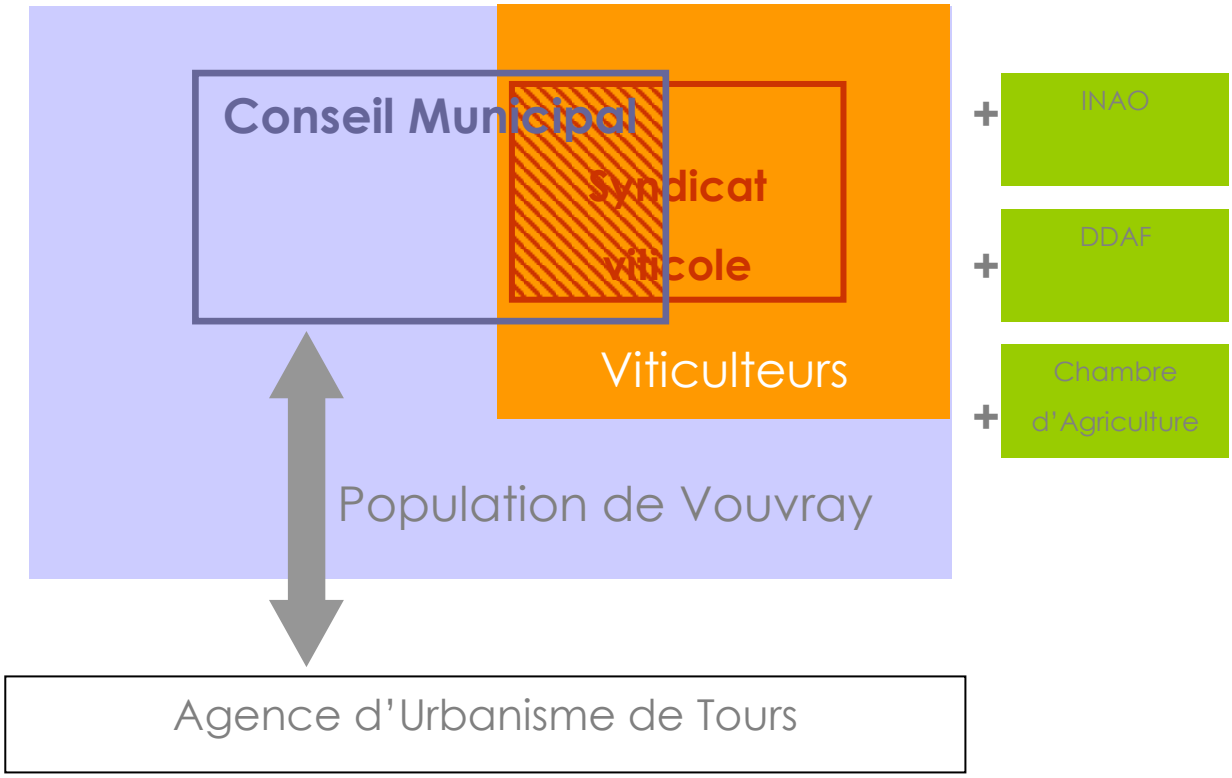
La présentation de ce cas d'étude en deuxième partie montre que les différents acteurs semblent tous reconnaître à cette activité une **valeur patrimoniale** voire identitaire. En effet, ils considèrent qu'elle est productrice d'un paysage, d'un patrimoine culturel commun et d'un cadre de vie. Cette représentation **fait consensus**. Le syndicat viticole et les organismes associés à la démarche défendent fermement cette représentation.

- *L'intégration d'emblée dans le projet d'aménagement*

L'activité viticole et ses caractéristiques productives (ex : nécessité d'installations de

stockage) sont prises en compte dans le projet d'aménagement dès le début du processus.

1.1.2 Schématisation des stratégies au sein de l'organisation



Le **Conseil Municipal a délibéré** pour prescrire la révision du POS en PLU.

Il a choisi l'Agence d'Urbanisme pour la réaliser parce que la pré-étude de celle-ci faisait écho aux objectifs visés par le Conseil Municipal.

Il a intégré la population à la réflexion autour du PLU avec l'aide de l'agence d'urbanisme. Les relations agence/Conseil Municipal sont régulées par un **système d'action concret** : Ils ont posé des règles de relation pour mettre en place l'étude et la concertation.

Les **viticulteurs** sont **fédérés** dans la valorisation et la défense de leur activité agricole.

Ils sont représentés et défendus par le **syndicat viticole** lors de l'élaboration du projet d'aménagement.

Ce **syndicat** est **représenté** directement au sein du **Conseil Municipal (Maire et conseillers)**. C'est un « noyau » de poids dans les décisions concernant le projet. Ce syndicat détient comme **source de pouvoir** la maîtrise des relations avec l'environnement.

Les organismes associés apportent un **soutien complémentaire** à l'activité viticole et veille à son intégration dans le projet d'aménagement.

1.1.3 Bilan sur le rôle des représentations et des rapports de pouvoir

Il existe une représentation commune de l'activité viticole. De par sa nature patrimoniale, les habitants de Vouvray souhaitent qu'elle soit prise en compte dans le projet d'aménagement que constitue le PLU.

En outre, il existe un réel rapport de pouvoir en faveur de l'activité agricole détenu par les viticulteurs qui se sont fédérés, le syndicat et les organismes associés.

1.2 UNE PLACE DONNEE PROGRESSIVEMENT A L'ACTIVITE AGRICOLE TOURNEE VERS LA VILLE

EXPERIENCE 2 : LA PRISE EN COMPTE PROGRESSIVE DE L'ACTIVITE DE M. STERLIN (LES JARDINS DE MESLAY) AU PROJET DU CASSANTIN

1.2.1 Des représentations antagonistes au consensus autour du mode d'action

- *Les différentes représentations de départ*

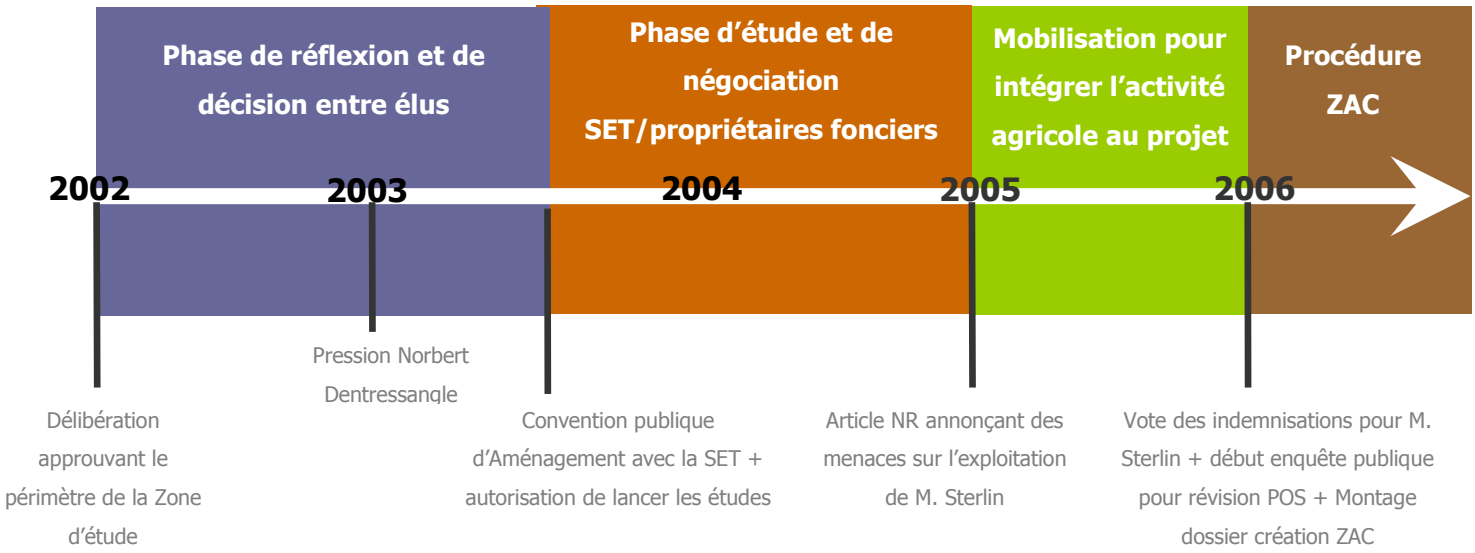
Lors des entretiens avec les acteurs du projet, différentes représentations de l'activité agricole et de son espace de production sont apparues :

- Certains élus voient les terres occupées par l'activité agricole comme « du vide sur la carte » et donc comme une **réserve foncière**.
- Le technicien se représente l'activité agricole comme un « **paramètre** du projet ». Il voit également dans les terres agricoles une réserve foncière.

Techniciens et élus connaissent mal, pour la plupart d'entre eux, la vocation productive de l'activité agricole et ses caractéristiques.

- L'agriculteur pense et voit l'activité agricole en termes de production et de temporalités qui en résultent. C'est pour lui une activité productive **tournée vers la population urbaine et périurbaine** à travers la vente directe. Il existe pour lui un « projet » agricole dans la mesure où l'activité est appelée à se développer.
- Les riverains et clients – urbains et périurbains – sont attachés à l'activité agricole en question car ils sont en contact direct avec la production. On peut penser que certains se représentent les « jardins de Meslay » comme leur propre jardin où ils récoltent leurs fruits et légumes. Cette activité agricole **contribue à la qualité de leur cadre de vie**.

- *Phases de l'intégration progressive du « projet » d'activité agricole au projet d'aménagement*



La phase de réflexion et de décision « entre élus » : Le Conseil Communautaire délibère en faveur du périmètre d'étude. Le premier comité de pilotage est mis en place. Le projet d'aménagement relève de l'intérêt général tandis que l'activité agricole semble alors appartenir au domaine de l'**intérêt particulier**.

La phase d'étude et de négociation **SET**/propriétaires fonciers : La SET étudie le périmètre et rédige des enjeux justifiant la nécessité du projet d'aménagement. L'activité agricole n'est alors qu'un paramètre du projet.

La phase de mobilisation pour intégrer l'activité agricole au projet d'aménagement : M. Sterlin fait connaître les réalités de sa production aux instances décisionnelles (Conseil Communautaire, SET…). Pour se faire entendre, il utilise les médias (articles dans la NR) et **mobilise** ainsi ses **clients et les riverains urbains et périurbains**. Ceux-ci se représentent l'activité agricole de M. Sterlin comme une **activité appartenant à leur cadre de vie** et à leur quotidien.

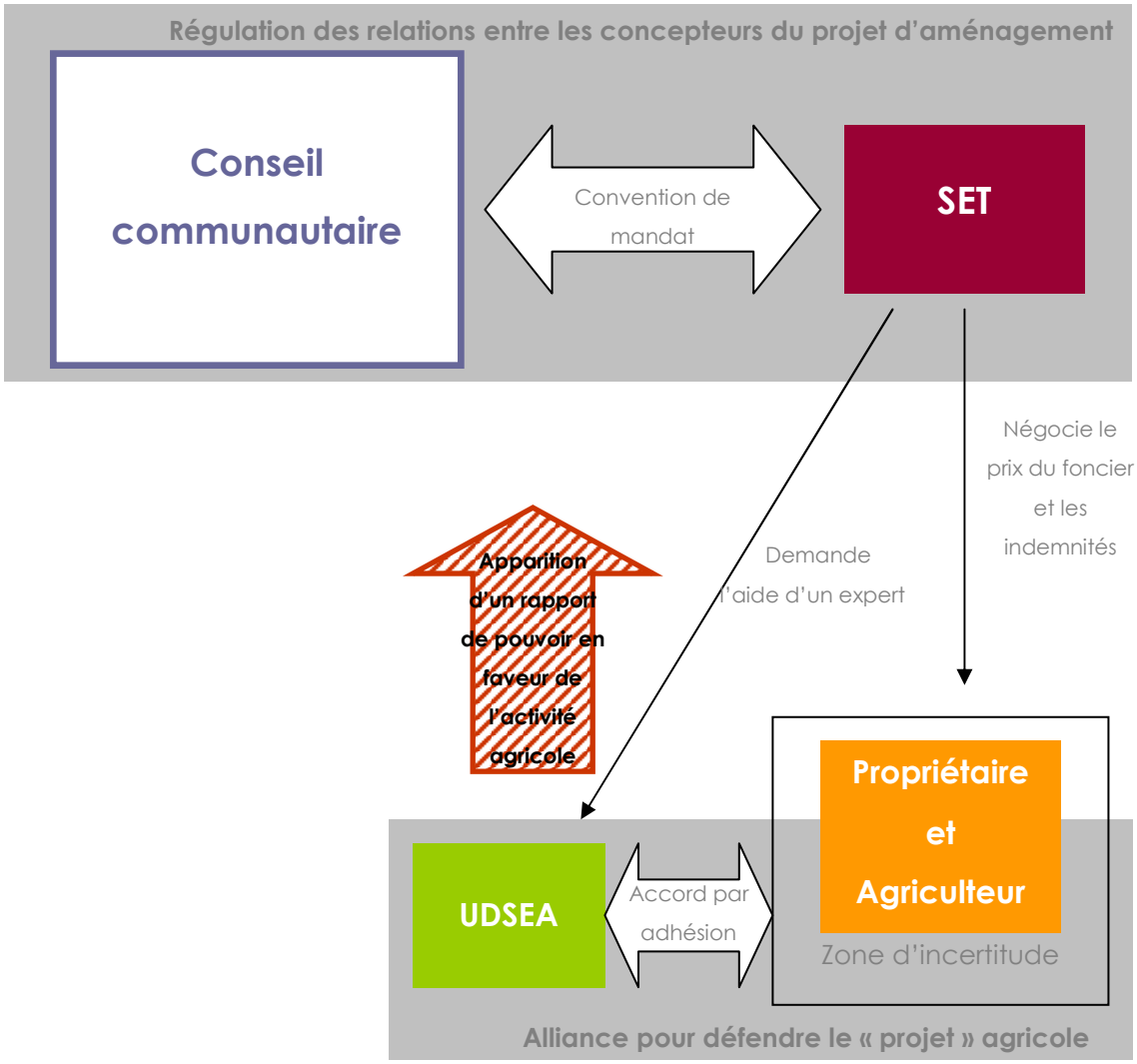
La phase de la procédure « ZAC » : L'activité agricole est intégrée au projet d'aménagement. Le « projet » agricole va pouvoir se réaliser : l'activité peut se développer et renforce sa pérennité.

1.2.2 Schématisation des stratégies au sein de l'organisation

- *La phase de réflexion et de décision « entre élus »*

Les élus votent l'approbation du périmètre d'étude. Ils décident donc **seuls** de lancer l'élaboration du projet. Ils pensent en termes d'échéances électorales. Selon le président de la Communauté de Communes, l'agriculteur et les riverains seront informés en temps et en heure du projet. Il existe un **rapport de pouvoir** par rapport à tous les autres acteurs à ce moment du projet. L'activité agricole n'a alors pas de place dans le projet d'aménagement.

- *La phase d'étude et de négociation SET/propriétaires fonciers*



Dans cette phase, les jeux d'acteurs se complexifient. Un système d'action concret émerge :

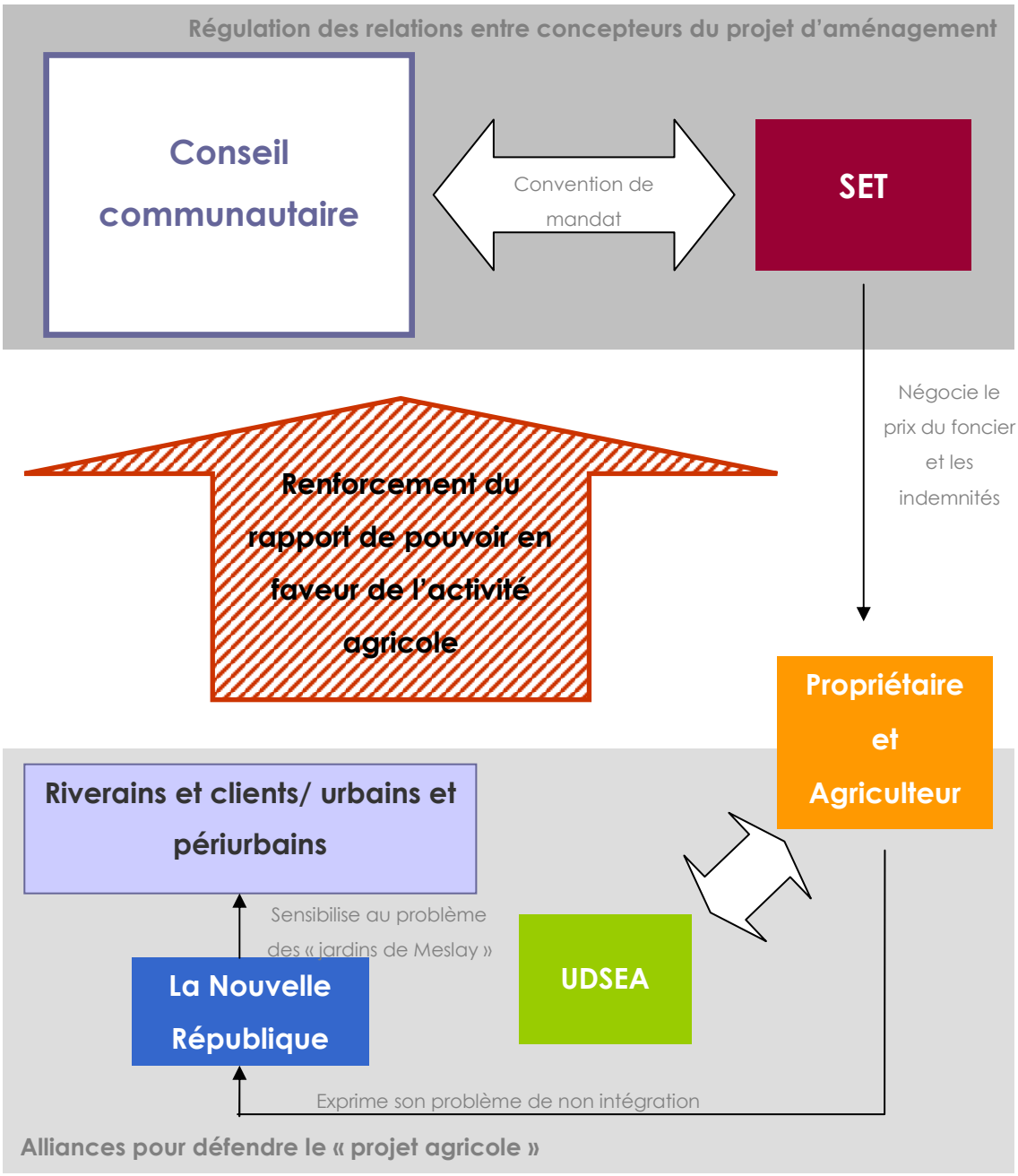
- Les accords passés entre la collectivité et le syndicat d'économie mixte (Syndicat

d'Equipement de Touraine) tiennent de la régulation des relations.

- Il existe une alliance entre l'agriculteur et le syndicat UDSEA pour défendre les intérêts de l'activité agricole en question.

La SET détient une source de pouvoir par la connaissance des règles de fonctionnement. Pour concerter, selon le technicien, le projet doit être bouclé. Il manipule les temporalités du processus jusqu'à l'apparition d'une « zone d'incertitude » concernant l'évaluation des indemnités de l'agriculteur. En effet, le technicien de la SET ne connaît pas les réalités de cette activité et fait appel à un expert. Un autre rapport de pouvoir apparaît alors, celui instauré en faveur de l'activité agricole par l'expert que constitue l'UDSEA.

- *La phase de mobilisation pour intégrer l'activité agricole au projet d'aménagement*



Lors de cette phase, le dialogue est ouvert entre élus et citoyens et représentants de l'activité agricole. Le rapport de pouvoir bascule en faveur des représentants de l'activité agricole. Les initiateurs du projet d'aménagement font progressivement une place au « projet » agricole. Un mode d'entente est trouvé par consensus.

- *La phase de la procédure « ZAC »*

Le mode d'action est mis en place à travers la procédure. Les techniciens vont la mettre en place en partenariat avec les élus qui valideront ses différentes étapes.

Les citoyens situés hors du périmètre d'étude sont invités à prendre connaissance du projet par les enquêtes publiques.

1.2.3 Bilan sur le rôle des représentations et des rapports de pouvoir

Cette expérience se caractérise par l'existence de différentes représentations de l'activité agricole au sein de l'organisation.

Dans un premier temps, les rapports de pouvoir sont en faveur de la majorité des élus au sein du Conseil Communautaire. Celle-ci ne considère pas l'activité agricole comme une activité productive. Progressivement, l'agriculteur va trouver des leviers d'action et des moyens pour se faire entendre et le rapport de pouvoir bascule en faveur de l'activité agricole. Un consensus est alors trouvé donnant à l'activité, reconnue productive et à valeur ajoutée (appropriée par les citadins et riverains), les moyens de garantir son bon fonctionnement et son développement.

Les élus parlent ironiquement de « Zone Agricole Concertée ». Cependant, l'agriculteur considère qu'il n'a pas du tout été associé au projet et qu'il n'y a pas eu concertation. C'est parce qu'il a réussi à faire **basculer le rapport de pouvoir en faveur de son activité** que celle-ci a eu une place dans le projet d'aménagement.

On peut noter ici que, contrairement au premier type d'intégration de l'activité agricole au projet d'aménagement, le rapport de pouvoir instauré et la place faite à l'activité agricole ne s'appuient pas sur l'action fédérée des exploitants ou un important soutien des organismes associés (Chambre d'Agriculture, DDAF…).

EXPERIENCE 3 : L'INTEGRATION DU « PROJET » DE LA FERME DE LA PERAUDERIE

Certains aspects du jeu d'acteurs ne seront pas développés ici dans la mesure où ils ont été abordés dans l'analyse de l'expérience des « Jardins de Meslay ».

1.2.4 Des représentations antagonistes au consensus autour du mode d'action

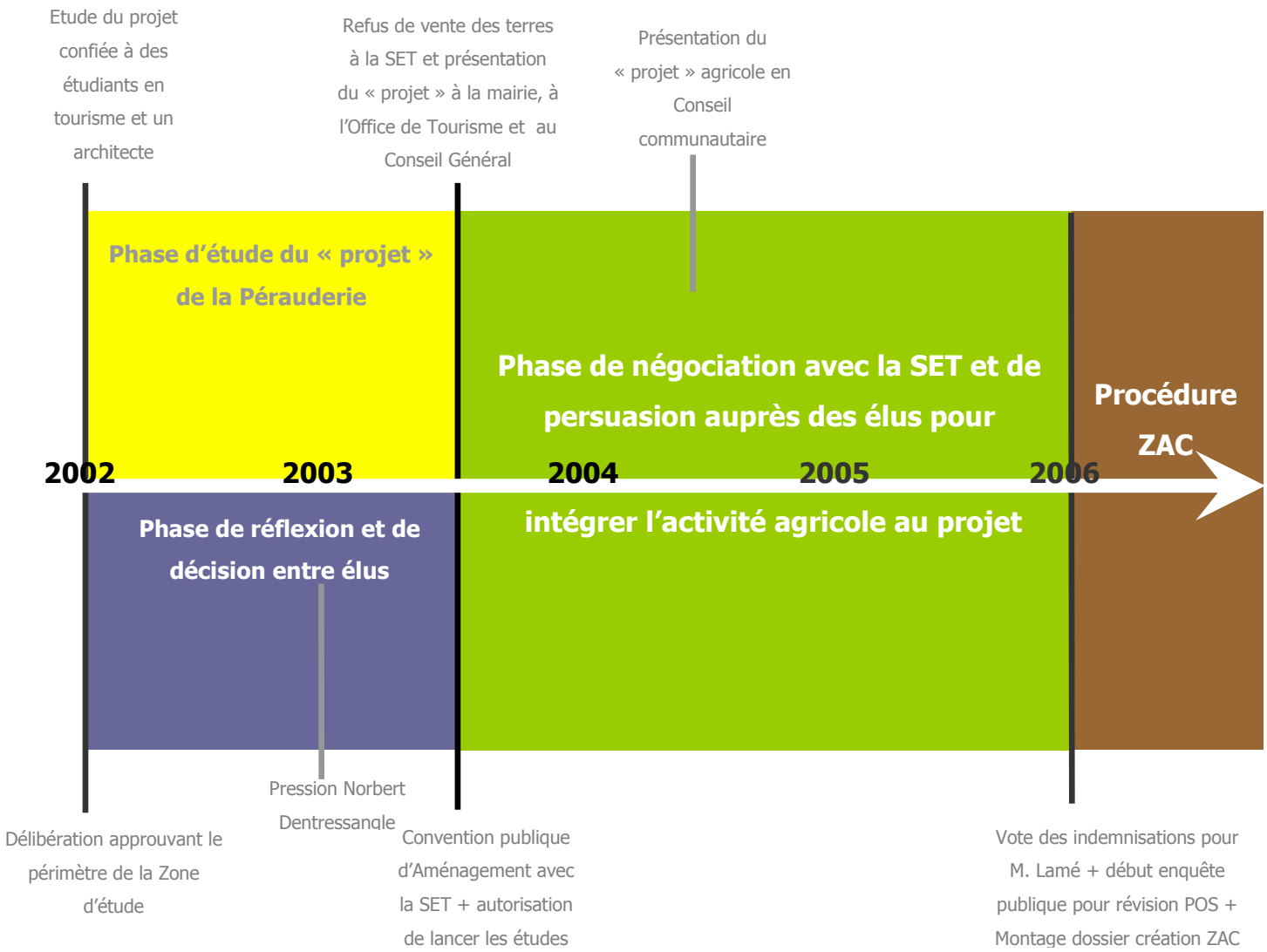
- *Les différentes représentations de départ*

On retrouve ici les mêmes représentations de départ que dans l'expérience 2 concernant les élus et les techniciens.

Celle de l'agriculteur diffère un peu. Il s'agit de celle d'un ancien exploitant céréalier dont l'exploitation a été reprise par l'ouvrier agricole. Il souhaite adapter son exploitation (et donc l'activité agricole qui en dépend) à la demande de la ville en l'ouvrant au public et en y aménageant des gîtes et une base de loisirs. Il se représente l'activité agricole comme une **activité devant en partie se transformer pour perdurer**.

Nous ne connaissons pas la représentation des riverains dans la mesure où ils ne se sont pas exprimés sur le sort de cette exploitation. On peut penser qu'ils se sentent moins touchés par les dommages causés à une activité céréalière.

- *Phases de l'intégration progressive du « projet » d'activité agricole au projet d'aménagement*



Les phases de réflexion, de décision « entre élus » et d'étude du « projet » de la Pérauderie : La première phase citée est la même que celle décrite dans l'expérience précédente. De son côté, M. Lamé, propriétaire de la ferme de la Pérauderie **construit son « projet » agricole** en s'entourant de personnes ayant les **compétences d'élaboration** de projet d'aménagement et connaissant les régles de fonctionnement.

La phase de négociation avec la **SET** et de persuasion auprès des élus pour intégrer l'activité agricole au projet d'aménagement : Tandis que l'activité agricole n'est alors qu'un paramètre du projet pour la SET, M. Lamé utilise les différentes études qu'il a fait réaliser pour convaincre les élus de la pertinence de son projet et des vertus de son intégration dans le projet d'aménagement du Cassantin.

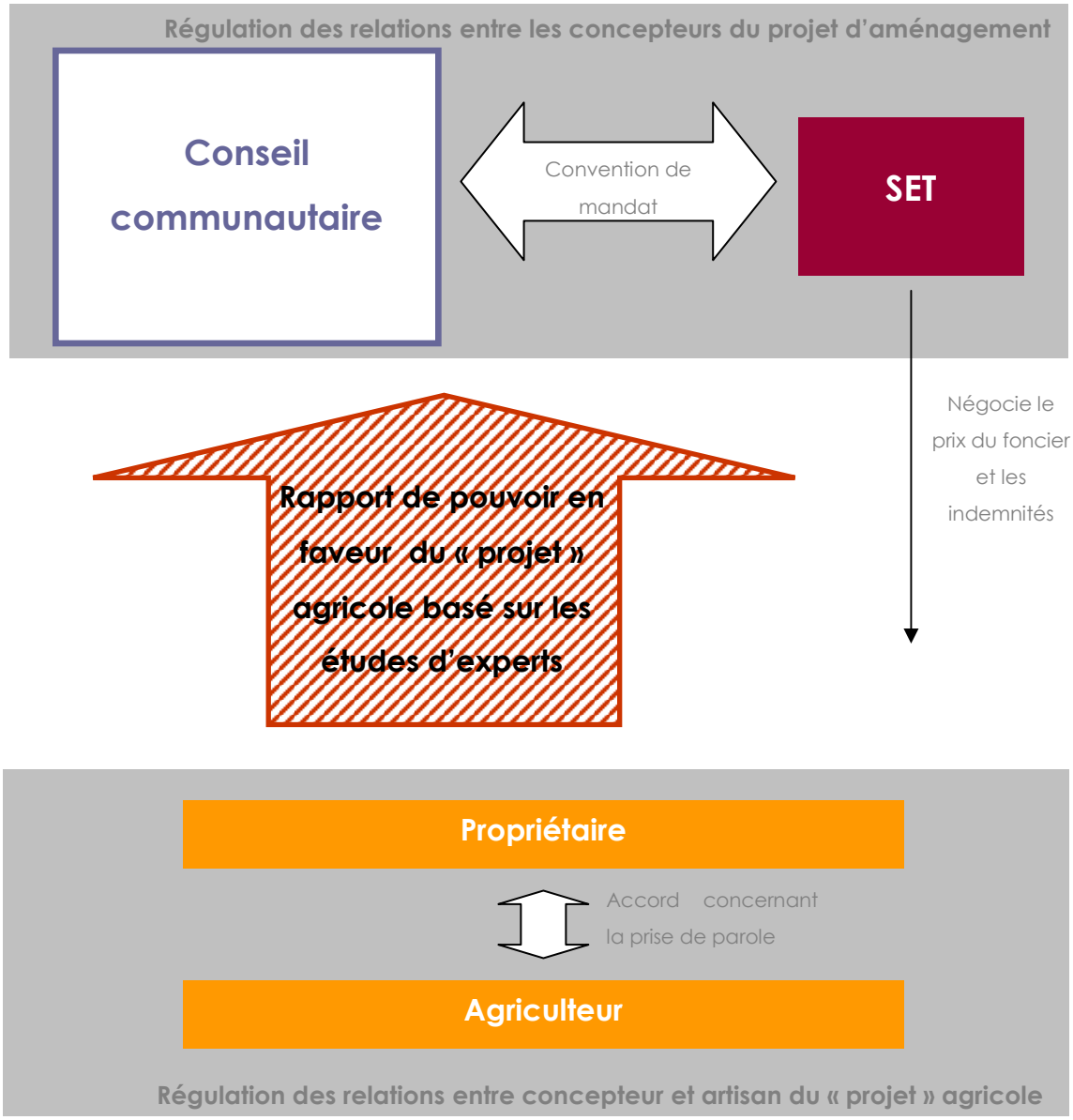
La phase de la procédure « ZAC » : On retrouve ici la même phase finale que précédemment.

1.2.5 Schématisation des stratégies au sein de l'organisation

- *Les phases de réflexion et de décision « entre élus » et d'étude du « projet » de la Pérauderie*

Nous avons déjà développé les caractéristiques de la phase de réflexion et de décision « entre élus ». En **parallèle**, M. Lamé construit son « projet » grâce à l'intervention d'experts (architecte, bureau d'étude…). Il n'y a pas d'échanges entre les deux ensembles d'acteurs pour mettre en adéquation leur projet respectif. A ce moment de l'élaboration du projet d'aménagement de la zone du Cassantin, **l'activité agricole n'a pas de place** dans celui-ci. Le rapport de pouvoir est en faveur des élus qui détiennent les leviers de décision.

- *La phase de négociation avec la SET et de persuasion auprès des élus pour intégrer l'activité agricole au projet d'aménagement*



Lors de cette phase, l'organisation des jeux d'acteurs se complexifie : les deux ensembles d'acteurs qui élaboraient des projets séparément entrent en contact.

Un système d'action concret apparaît :

- Les accords passés entre collectivité et le Syndicat d'économie mixte (SET) tiennent de la régulation des relations.

- Le propriétaire et l'agriculteur régulent également leur relation. Le propriétaire est porte-parole de l'activité agricole et du « projet » qui en découle.

Comme nous l'avons souligné plus haut, la SET détient une source de pouvoir par la connaissance des règles de fonctionnement.

Cependant, le propriétaire détient également cette **source de pouvoir grâce aux interventions d'experts**. M. Lamé va pouvoir présenter son projet aux élus locaux et départementaux, ainsi qu'aux techniciens des organismes touristiques. En outre, M. Lamé est propriétaire d'une grande partie des terres concernées par la zone d'activités du Cassantin et peut faire peser les négociations en insistant sur cet « atout ». Celui-ci et la pertinence des études et du projet donnent à M. Lamé une seconde source de pouvoir : la maîtrise des relations avec l'environnement. Il exerce un pouvoir sur les décideurs.

Le rapport de pouvoir de M. Lamé pèse en faveur de l'intégration de l'activité agricole au projet d'aménagement. Les élus et les techniciens de la SET vont donc adapter leur projet initial. L'activité agricole devient **une composante du projet d'aménagement**.

- *La phase de la procédure « ZAC »*

(cf 1.2/Expérience 2)

1.2.6 Bilan sur le rôle des représentations et des rapports de pouvoir

Comme l'expérience précédente, l'expérience du « projet » de la Pérauderie se caractérise par l'existence de différentes représentations de l'activité agricole au sein de l'organisation.

Dans un premier temps, les rapports de pouvoir sont en faveur des acteurs ne considérant pas l'activité agricole comme une activité productive (élus). Cependant, quand le groupe des décideurs (élus et techniciens) entre en contact avec le propriétaire, celui-ci s'est doté d'un certain nombre de leviers de pouvoir.

Un consensus est alors trouvé donnant à l'activité, reconnue productive et à valeur ajoutée (amène de potentiels clients sur la zone d'activités), les moyens pour garantir son bon fonctionnement et son développement. Le projet agricole peut perdurer.

Si on revient sur l'expression utilisée par les élus de « Zone Agricole Concertée », on constate encore une fois que c'est l'apparition d'un **rapport de pouvoir en faveur de l'activité** mis en place par son représentant principal (propriétaire, ex-exploitant) que celle-ci a eu une place dans le projet.

Là encore, le rapport de pouvoir instauré et la place faite à l'activité agricole ne s'appuient pas sur l'action fédérée des exploitants ou un important soutien des organismes associés (Chambre d'Agriculture, DDAF…).

1.3 LA NON-INTEGRATION DES ACTIVITES AGRICOLES NON TOURNEES VERS LA VILLE

EXPERIENCE 4 : LE CAS DE L'EXPLOITATION DE M. GUILLON

1.3.1 Des représentations antagonistes au consensus autour du mode d'action

- *La représentation de départ*

Dans l'analyse de la première expérience, nous avons mis en évidence les différentes représentations de l'activité agricole et de son espace de pratique présentes autour du cas d'étude du Cassantin. Techniciens et élus conçoivent celui-ci comme une réserve foncière.

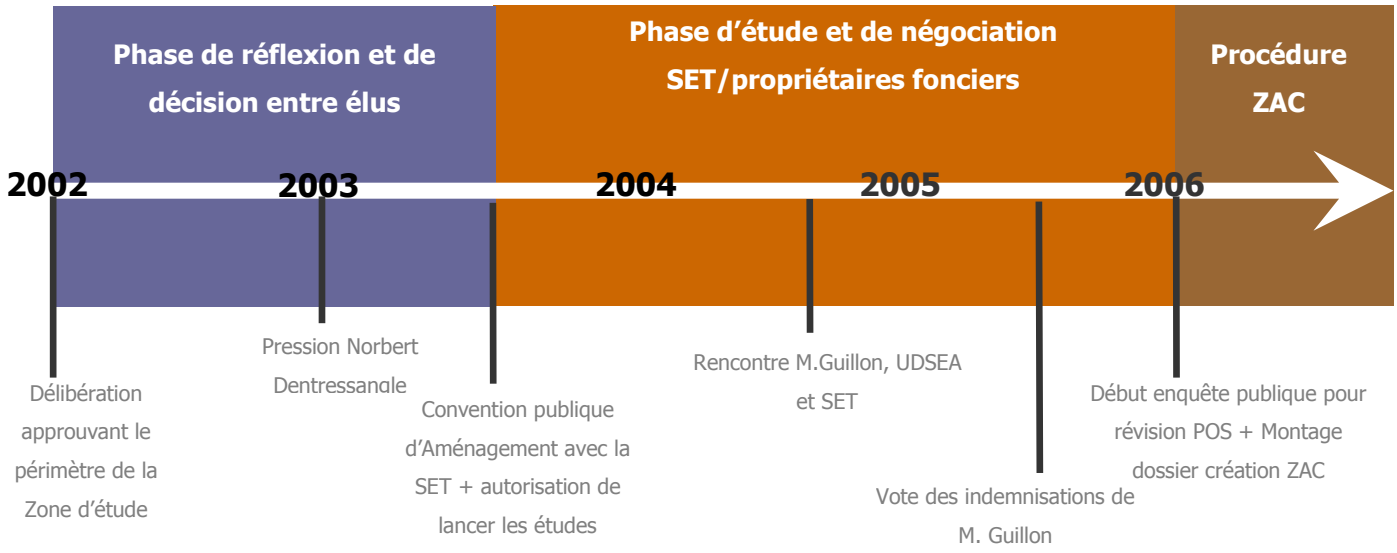
M.Guillon, céréalier et double actif, conçoit cet espace comme une source de revenus possédant une plus-value à travers son système d'irrigation et de drainage. Par rapport à M. Sterlin, maraîcher et aux viticulteurs de Vouvray, sa production semble transférable.

Comme pour l'expérience 3, nous ne connaissons pas la représentation des riverains dans la mesure où ils ne se sont pas exprimés sur le sort de cette exploitation. On peut penser qu'ils se sentent moins touchés par les dommages causés à une activité céréalière.

- *Le mode d'entente trouvé*

L'agriculteur et le technicien de la SET ont trouvé un accord financier pour les indemnités d'éviction. En l'absence apparente de « projet » agricole tourné vers l'ouverture aux riverains et citadins, l'activité cède la place au projet d'aménagement.

- *Phases de l'élaboration du projet d'aménagement*



La phase de réflexion et de décision « entre élus » : cf plus haut

La phase d'étude et de négociation **SET**/propriétaires fonciers : Le Syndicat d'Equipement de Touraine rencontre M. Guillon en compagnie de l'UDSEA pour négocier ses indemnités à partir du protocole de référence : le protocole Cofiroute.

La phase de mobilisation pour intégrer l'activité agricole au projet d'aménagement n'existe pas dans cette expérience. La mobilisation de l'exploitant concerne ses indemnités. Il n'a **pas** mis en place **un véritable « projet » agricole**. Il s'agit pour lui d'être indemnisé à sa juste valeur.

La phase de la procédure « ZAC » démarre en ayant **mis de côté** l'activité agricole.

1.3.2 Bilan sur le rôle des représentations et des rapports de pouvoir

Comme pour l'ensemble des expériences analysées autour du projet de la zone d'activités du Cassantin, on observe l'existence de différentes représentations de l'activité agricole au sein de l'organisation.

Cependant, contrairement aux cas précités, les rapports de pouvoir restent en faveur de la majorité des élus, qui ne considèrent pas l'activité agricole comme une activité productive.

Le mode d'entente trouvé consiste en la simple indemnisation de l'exploitant concerné. L'intervention du syndicat agricole (UDSEA) est vaine et consiste principalement à aider l'agriculteur à se faire dédommager en respect du protocole de négociation classique. La plus-value productive des terres agricoles ne pèse pas en faveur de la prise en compte de l'activité agricole.

En effet, **aucune place** ne lui est faite **dans le projet d'aménagement**.

EXPERIENCE 5 : L'ABSENCE DE CONCERTATION AUPRES DE LA GRANGE DE MESLAY

1.3.3 Des représentations antagonistes au consensus autour du mode d'action

- *La représentation de départ*

Une fois de plus, cette expérience est caractérisée par une différence de représentations de l'activité agricole et de son espace de pratique. La représentation des élus et techniciens est accentuée par le fait que l'activité agricole se trouve hors du périmètre du projet d'aménagement.

Ici, les agriculteurs attribuent à l'activité agricole une valeur patrimoniale puisque le siège

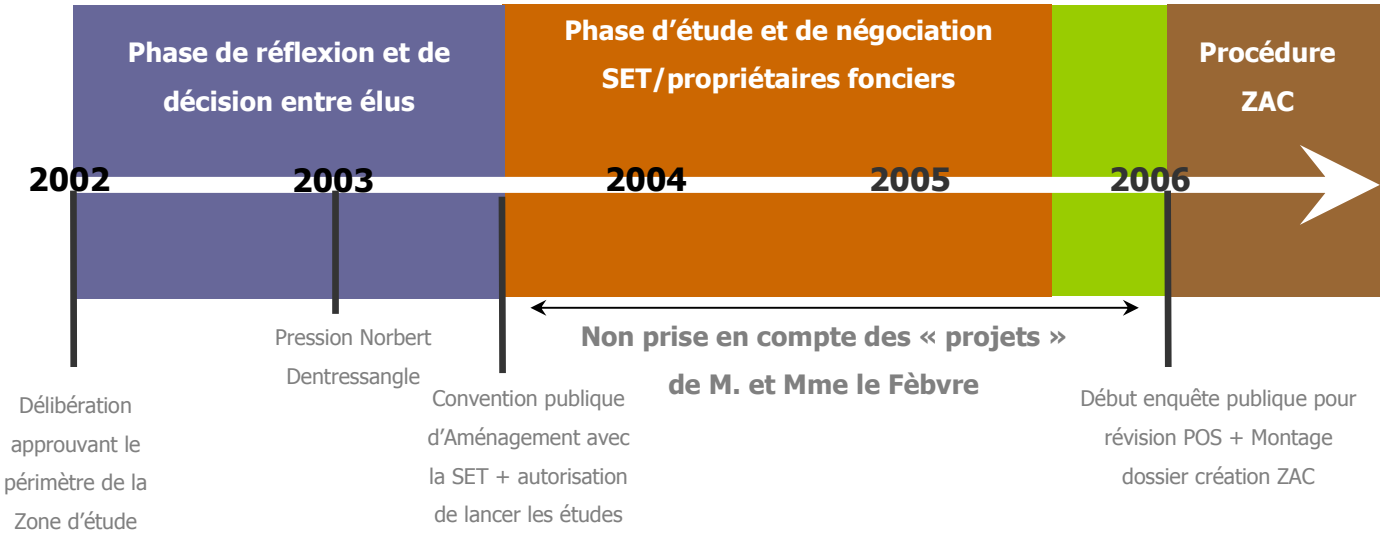
de l'exploitation est en partie classé Monument Historique.

Nous ne connaissons pas la représentation des riverains dans la mesure où ils ne se sont pas exprimés sur le sort de cette exploitation.

- *Le mode d'entente trouvé*

Il n'y a pas de contrepartie proposée. L'activité n'est pas prise en compte car elle est considérée hors du périmètre du projet d'aménagement. Seule une certaine qualité paysagère est favorisée pour ne pas porter atteinte au Monument Historique.

- *Phases de l'élaboration du projet d'aménagement*



La phase de réflexion et de décision « entre élus » : cf plus haut

La phase d'étude et de négociation **SET**/propriétaires fonciers : La SET détient une source de pouvoir par la connaissance des règles de fonctionnement. Pour ouvrir la concertation, selon le technicien, le projet doit être bouclé. Il manipule les temporalités et les règles de la procédure (personnes à intégrer ou non à la réflexion, moment de diffusion de l'information…).

La phase de mobilisation pour intégrer l'activité agricole au projet d'aménagement arrive tardivement dans la genèse du projet d'aménagement. Elle n'a pas d'impact sur le projet d'aménagement.

La phase de la procédure « ZAC » démarre en ayant mis de côté l'activité agricole de M. et Mme Le Fèbvre.

1.3.4 Bilan sur le rôle des représentations et des rapports de pouvoir

Encore une fois, la représentation des concepteurs du projet d'aménagement diffère de celle des représentants de l'activité agricole autour de la zone d'activités du Cassantin.

Le rapport de pouvoir pèse en faveur des premiers qui ne vont donc pas donner de place particulière à l'activité agricole en question. Seule la valeur patrimoniale du siège d'exploitation a une place dans le projet d'aménagement. En effet, celui-ci semble veiller à une certaine qualité paysagère – du moins en covisibilité du bâtiment – pour ne pas lui porter atteinte et cela dès le début de l'élaboration du projet.

La situation hors du périmètre du projet d'aménagement de cette activité agricole ne lui donne pas la possibilité d'être intégrée à la concertation préalable. Apprenant tardivement l'existence et la nature du projet d'aménagement, ses représentants (M. et Mme Le Fèbvre) n'ont pas pu mobiliser les outils et les leviers pour élaborer un rapport de pouvoir garantissant une place à celle-ci dans le projet d'aménagement.

2 SYNTHESE DES RESULTATS DE RECHERCHE

Type d'activité agricole	Représentations				Rapport de pouvoir de départ en faveur de :	Rapport de pouvoir final en faveur de :	Intégration de l'activité agricole dans le projet d'aménagement
	Elus	Techniciens	Agriculteurs	Population			
1 : Activité viticole	**Activité à valeur patrimoniale et identitaire**				Des représentants de **l'activité agricole** = concepteurs du projet d'aménagement	Des représentants de **l'activité agricole** = concepteurs du projet d'aménagement	**OUI**
2 : Activité maraîchère (vente directe)	**Réserve foncière**	**Paramètre** du projet d'aménagement	Activité **ouverte sur la ville** et en développement	Activité **donnant de la valeur au cadre de vie**	Des concepteurs du **projet d'aménagement**	Des représentants de **l'activité agricole**	**OUI**
3 : Activité céréalière en mutation	**Réserve foncière**	**Paramètre** du projet d'aménagement	Activité en mutation et appelée à **s'ouvrir sur la ville**	?	Des concepteurs du **projet d'aménagement**	Des représentants de **l'activité agricole**	**OUI**
4 : Activité céréalière	**Réserve foncière**	**Paramètre** du projet d'aménagement	Activité productive **non reconnue par les citadins**	?	Des concepteurs du **projet d'aménagement**	Des concepteurs du **projet d'aménagement**	**NON**
5 : Activité céréalière (hors périmètre du projet d'aménagement)	Activité **non concernée par le projet** d'aménagement	**Paramètre** du projet d'aménagement	Activité productive **non reconnue par les citadins**	?	Des concepteurs du **projet d'aménagement**	Des concepteurs du **projet d'aménagement**	**NON**

3 VALIDATION DE L'HYPOTHESE DE RECHERCHE

La lecture des cas d'étude à travers la grille proposée par P. Bernoux et la définition de représentation a montré qu'on pouvait analyser l'élaboration du projet d'aménagement en milieu périurbain comme le théâtre de jeux d'acteurs importants. Ceux-ci sont apparus déterminant pour la place faite à l'activité agricole. Il semble donc que notre travail de recherche valide notre hypothèse de départ.

On peut distinguer au moins trois types de rapport de pouvoir à l'origine de la place faite ou non à l'activité agricole dans un projet d'aménagement périurbain.

En outre, il est également apparu que les représentations des différents acteurs jouent un rôle important dans la mise en place de ces rapports de pouvoir.

3.1 LES RAPPORTS DE POUVOIR DETERMINANT LA PLACE FAITE A L'ACTIVITE AGRICOLE DANS LES PROJETS D'AMENAGEMENT EN MILIEU PERIURBAIN

3.1.1 Le poids du rapport de pouvoir issu de la maîtrise de la procédure

On peut tout d'abord montrer l'existence d'un pouvoir fondé sur la maîtrise de la procédure, de ses étapes et de ses règles. Cette maîtrise appartient au technicien chargé de l'élaboration du projet. L'élu contrôle en partie ce rapport de pouvoir en validant les différentes étapes de la procédure. Cependant, il semble parfois lui-même subir ce pouvoir, notamment lors des phases de négociations techniciens/exploitants.

Cette gestion du temps et des décisions peut empêcher l'émergence d'autres pouvoirs qui pèseraient notamment en faveur de l'activité agricole. Par exemple, l'ouverture d'une information au public une fois le projet « ficelé » laisse peu de chance à une mobilisation pour l'intégration d'une activité écartée du projet.

Ce rapport de pouvoir semble peser davantage quand les exploitants agricoles et leurs représentants constituent un groupe hétérogène aux intérêts différents et peu habitué à prendre la parole dans les projets d'aménagement.

3.1.2 Un rapport de pouvoir détenu pas les représentants de l'activité agricole

Le deuxième type de rapport de pouvoir, que l'on puisse mettre en évidence, garantit l'intégration de l'activité agricole dans le projet d'aménagement.

Il est basé sur la fédération des exploitants en syndicat et sur l'appropriation collective de l'activité.

Il faut toutefois souligner que ce rapport de pouvoir peut être minimisé à terme dans la mesure où ses bases sont amenées à évoluer (perte de vitesse de la production, rupture entre les hommes à la tête du syndicat, souhaits différents selon l'âge des exploitants…).

3.1.3 L'émergence d'un rapport de pouvoir à travers l'adaptation de l'activité agricole au milieu périurbain

Enfin, le rapport de pouvoir présenté dans le paragraphe ci-dessus peut émerger peu à peu. Il apparaît en effet que les techniciens, détenteurs du pouvoir de maîtrise des procédures et des temporalités du projet, et les élus, détenteurs du pouvoir de décisions, voient parfois leur pouvoir minimisé. La légitimité d'action des élus et techniciens est remise en cause.

Cela peut être dû d'une part à l'existence d'une « zone d'incertitude », donnant une marge de manœuvre aux autres acteurs. Cette zone d'incertitude peut naître autour du manque de connaissances des réalités productives agricoles. En effet, dans ce cas, le technicien ne peut pas appliquer la procédure telle quelle.

Cela s'observe d'autre part lors de l'ouverture de l'activité agricole aux citadins et aux habitants du milieu périurbain. En effet, un contre–pouvoir peut alors apparaître, construit sur une – autre – maîtrise des outils et procédures du projet d'aménagement et/ou la maîtrise des relations avec l'environnement (médias, population locale, instances d'échelle supérieure…).

3.2 LES REPRESENTATIONS DE L'ACTIVITE AGRICOLE SOUS-TENDANT CES RAPPORTS DE POUVOIR AU SEIN DES PROJETS D'AMENAGEMENT

Les rapports de pouvoir observés semblent liés à plusieurs types de représentations. Dans le projet d'aménagement également, « [les représentations] […] guident dans la façon de nommer et de définir ensemble les différents aspects de [la] réalité de tous les jours, dans la façon de les interpréter, statuer sur eux et, le cas échéant, prendre une position à leur égard et la défendre » (Jodelet, 2003). En regardant de plus près, on s'aperçoit que ces représentations font de l'activité agricole une question d'intérêt général ou d'intérêt particulier. Elles fondent et légitiment le rapport de force déterminant le contenu du projet d'aménagement.

Aussi, on peut en distinguer deux principaux types de représentations de l'activité agricole. Ces représentations ne sont pas figées. Elles sont appelées à évoluer sur le long terme selon les transformations de l'activité elle-même. La représentation de l'exploitant évolue également à travers les âges.

3.2.1 L'activité agricole comme activité à valeur patrimoniale et garante d'un cadre de vie agréable

Elle est à l'origine des rapports de pouvoir donnant une place à l'activité agricole dans le projet d'aménagement. Celle-ci est alors perçue comme donnant une valeur ajoutée au territoire et porteuse d'identité. Ces caractéristiques productives sont tolérées. Elle est vue comme garante d'une certaine qualité de vie ou encore d'une qualité paysagère et de cadre de vie. Cette représentation de l'activité agricole la place dans le domaine de l'intérêt général.

Dans certains cas, elle fait l'unanimité entre les différents acteurs. C'est pourquoi l'activité agricole est alors intégrée au projet d'aménagement dès le départ.

Dans d'autres cas, elle n'est partagée que par certains acteurs. Aussi, l'activité agricole ne trouve pas d'emblée une place dans le projet d'aménagement.

3.2.2 L'activité agricole comme activité transférable des espaces périurbains vers les espaces ruraux

Elle est considérée par certains acteurs en tant que simple paramètre de l'aménagement des territoires périurbains et non en tant qu'activité productive. Elle tient de l'intérêt particulier. Cette représentation de l'activité agricole la réduit souvent à sa valeur foncière, mettant de côté d'éventuelles valorisations facilitant la production (drainage, irrigation…). Elle est alors perçue comme une donnée à ne pas intégrer dans le projet d'aménagement et à transférer hors des espaces périurbains.

CONCLUSION

Ce travail de recherche a eu pour point de départ une réflexion sur la mutation des espaces périurbains pointant du doigt l'évolution et la confrontation de l'agriculture périurbaine et de l'aménagement du territoire. Il a permis de valider l'aspect déterminant des jeux d'acteurs pour la prise en compte de l'activité agricole dans les projets d'aménagement. Grâce à la définition du concept de représentation et de ceux à la base de la sociologie des organisations, il a été possible de décomposer ces jeux d'acteurs et ainsi de mettre en exergue le rôle joué par les rapports de pouvoir. Bien qu'ils évoluent sous l'influence des systèmes d'action concrets et des zones d'incertitude, ceux-ci semblent à l'origine des variations de prise en compte de l'activité agricole. Ces rapports de pouvoir semblent en partie sous-tendus par des représentations différentes de l'activité agricole. Ce travail de recherche met notamment en évidence le lien entre le fait qu'elle soit perçue comme activité à valeur patrimoniale ou comme simple paramètre (souvent foncier)et celui qu'elle soit intégrée dans le projet d'aménagement tantôt d'emblée, tantôt progressive ou pas du tout.

Cependant, il faut nuancer ces résultats. Si nous avons veillé à prendre plusieurs cas d'étude, ces résultats sont vérifiés à l'échelle d'une intercommunalité. Pour étayer ces résultats, il peut être intéressant de les confronter à ceux obtenus par l'ensemble du groupe de recherche du Programme Interdisciplinaire Développement Urbain Durable s'étant réuni tout au long de l'année universitaire 2005-2006 à la Maison des Sciences de l'Homme de Tours. Ces résultats peuvent permettre de souligner le lien entre occupation des espaces périurbains par l'agriculture périurbaine et mise en œuvre du développement durable.

En outre, il semble important de revenir sur la question générale portant sur la reconnaissance de la vocation productive de l'activité agricole dans le projet urbain à son échelle la plus globale. Les résultats de ce travail de recherche, mené à l'échelle du périmètre du SCOT tourangeau, peuvent être ainsi approfondis par la réflexion qui s'est développée autour de l'agriculture périurbaine ces dernières années sur l'agglomération (partenariat entre le lycée agricole de Fondettes, le Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique, l'Agence d'Urbanisme et le Service d'Urbanisme et de Développement Agricole de la Chambre d'Agriculture).

Enfin, il peut être intéressant d'étendre ce questionnement à d'autres agglomérations. Ce serait alors l'occasion de se pencher sur l'intégration au projet d'aménagement de d'autres types d'activités agricoles. On peut également poser un certain nombre de questions sur le rôle joué par la nature même du projet dans cette prise en compte de l'activité agricole. Il s'agit de toujours mieux comprendre le processus d'élaboration du projet d'aménagement.

PERSONNES RENCONTREES

- Mme Bucheron, Chambre d'Agriculture d'Indre-et-Loire,
- M. Brisbarre, Vigneron, élu de la Chambre d'Agriculture d'Indre-et-Loire, président du syndicat des vignerons de Vouvray, conseiller municipal de Vouvray,
- M. Chauvin, Chambre d'Agriculture d'Indre-et-Loire,
- M. Daragon, Vigneron, Maire de Vouvray,
- M. Froger, Chambre d'Agriculture d'Indre-et-Loire,
- M. Galataud, Président de la Communauté de Communes du Vouvrillon, Maire de Rochecorbon,
- M. Garnotel, INAO,
- M. Gentilhomme, Agriculteur exploitant de la ferme de la Pérauderie,
- M. Lamé, Agriculteur retraité, propriétaire de la ferme de la Pérauderie,
- M. et Mme Le Febvre, Agriculteurs et propriétaires de la grange de Meslay,
- Mme Sarrant, Directrice des Services de la Communauté de Communes du Vouvrillon,
- M. Soulisse, Maire de Parçay-Meslay,
- M. Sterlin, Agriculteur exploitant des Jardins de Meslay,
- M. Teissier, Directeur des Services de Parçay-Meslay,
- M. Teissier, Technicien de la SET.

GLOSSAIRE

AOC : Appellation d'Origine Contrôlée

CCV : Communauté de Communes du Vouvrillon

CESA : Centre d'Etudes Supérieures en Aménagement

DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

CG : Conseil Général

CM : Conseil Municipal

INAMA : Investigations sur l'histoire et l'actualité des mutations architecturales.

INAO : Institut National des Appellations d'Origine

ND : Norbert Dentressangle

(ou zone ND = zone naturelle et non constructible des documents d'urbanisme)

NR : La Nouvelle République

OT : Office de Tourisme

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PDG : Président Directeur Général

PLU : Plan Local d'Urbanisme

POS : Plan d'Occupation des Sols

PPA : Personne Publique Associée

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SHS-TEST : association nationale des enseignants des sciences de l'homme et de la société des écoles d'architecture, d'ingénieurs et d'universités traitant du temps, de l'homme, de l'espace et du territoire.

SRU : Solidarité Renouvellement urbain

SUAD : Service d'Urbanisme et de Développement Agricole de la Chambre d'Agriculture

UDSEA : Union Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles

ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

- Arlaud S., Jean Y., Royoux D., Rural-Urbain, Nouveaux liens, nouvelles frontières. Collection Espace et territoires, Presses Universitaires de Rennes, 2005, 505 p.
- Bernoux P., La sociologie des organisations. Paris, Seuil, 1990, 382 p.
- Bossé P-Y., Perception du paysage et aménagement, en milieu périurbain, Vers la protection des espaces agricoles? Les cas de Montréal et Rennes, mémoire de magistère 3 sous la direction de F. Di Pietro, CESA, 2002, 98 p.
- Clenet J., Représentations, formation et alternance, Alternances/Développement, Paris, l'Harmattan, 1998, 249 p.
- Cefaï D., « La construction des problèmes publiques. Définitions de situations dans des arènes publiques », in Réseaux n°75, CNET 1996, 15 p.
- Collectif, Les représentations sociales, sous la direction de D. Jodelet, Vendôme, sociologie aujourd'hui, PUF, 2003, 424 p.
- Cosme C., De la réflexion à l'action : les acteurs de trois villes de l'ouest français Angers, Le Mans, Tours face aux enjeux et à l'avenir de l'agriculture périurbaine, mémoire de maîtrise de géographie de l'Université du Maine sous la direction de Mme Jaeger-Chambaret et M. Chauvin (Chambre d'Agriculture d'Indre-et-Loire), 2004.
- Devillers Ch., Le projet urbain, Paris, Ed. du pavillon de l'Arsenal, 1996.
- Donadieu P., Campagnes urbaines, Paris, Actes Sud, 1998,219 p.
- Dossier « Urbain/Rural », in Urbanisme n°338, septembre-octobre 2004.
- Duvernoy I., Jarrige F., Moustier P., Serrano J., « Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance. », in Les cahiers de la multifonctionnalité (8), 2005.
- Duraffour E., « Des POS aux PLU », in Etudes Foncières n° 90, mars-avril 2001.
- Duran P., Thoenig J-C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », in Revue Française de la science politique, vol 46, n°4, 1996, pp.580-623.
- Fleury A., Moustier P., Tolron J-J., « Multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine : diversité des formes d'exercice du métier d'agriculteur, insertion de l'agriculture dans l'aménagement des territoires », in Les cahiers de la multifonctionnalité (6), 2004.
- Guihéneuf P-Y., Lacombe P., « L'agriculture française : quatre scénarios à l'horizon 2015 »,

in Futuribles (72), 2002.

- Hayot A., Sauvage A., Le projet urbain, Enjeux, expérimentations et professions, Actes du colloque Les sciences humaines et sociales face au projet urbain, organisé par l'INAMA et SHS-TEST, à Marseille, les 31 janvier et 1er février 1997. Paris, Editions de la Villette, Etudes et Recherches, 2000, 401 p.
- Ingallina P., Le projet urbain, PUF, Que sais-je, n°3585, 2001, 127p.
- Institut National des Télécommunications/DSI/, L'entretien : outils de recueil d'information, Septembre 2001, 7 p.
- Jodelet D., Les représentations sociales, regard sur la connaissance ordinaire, in Sciences Humaines n°27, avril 1993, p.22.
- Lefebvre F., Morel J-M., « Agriculteurs des villes, des comportements fort divers », in Paysans, 2001.
- Serrano J., « Quel équilibre entre urbanisation et préservation des espaces agricoles périurbains ? Le cas d'une agglomération moyenne ». Document de travail, 2005.
- Société d'Ingénierie de l'Aménagement, Notice de présentation de la révision simplifiée du POS/PLU, Tours, Novembre 2005.
- Peissel G., « La ville fertile des agriculteurs-citadins », in Urbanisme n°321, novembre-décembre 2001.
- Le petit Larousse illustré, 100e édition, juillet 2004, 1 856 p.

WEBOGRAPHIE

- www.cc-vouvrillon.fr/
- http://francois.muller.free.fr/diversifier/represen.htm

TABLE DES MATIERES

Remerciements 3
Sommaire 4
Introduction 6
Première partie : L'activité agricole au cœur du processus d'aménagement des espaces périurbains 7
1 Activité agricole périurbaine et aménagement : Mutations et confrontations 8
1.1 L'évolution de l'activité agricole périurbaine 8
1.1.1 Les vocations premières de l'agriculture périurbaine 8
1.1.2 Les nouvelles attentes 9
1.1.3 Les conséquences de ces nouvelles attentes sur l'activité agricole 10
1.2 Une activité confrontée aux projets d'aménagement 11
1.2.1 Le renouveau de l'aménagement du territoire 11
1.2.2 Du projet urbain au projet d'aménagement 13
1.2.3 La confrontation des « projets » d'activité agricole et des projets d'aménagement 14
2 Problématique et hypothèse de recherche 16
2.1 Construction de la problématique 16
2.2 Hypothèse de recherche 16
2.3 Synthèse 18
3 Présentation de la méthode suivie 19
3.1 Le travail préalable 19
3.1.1 Le recherche bibliographique 19
3.1.2 Le choix des cas d'étude 19
3.2 L'étude des cas 20
3.2.1 La collecte de données 20
3.2.2 Les entretiens 20
3.3 Le cadre d'analyse 23
3.3.1 Les représentations sociales 24
3.3.2 L'analyse stratégique des jeux d'acteurs 25
3.4 Les limites de la méthode suivie 26
3.4.1 La méthode de terrain 26
3.4.2 Les cas d'étude 26
3.4.3 Le cadre d'analyse 27

Deuxième partie : Etude de deux projets d'aménagement en périurbain tourangeau 28
1 Le contexte local 29
1.1 Les activités agricoles pratiques 29
1.2 L'agglomération tourangelle 29
1.2.1 Le périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale 29
1.2.2 Le contexte politique 29
1.3 La Communauté de Communes du Vouvrillon 30
1.3.1 Une naissance basée sur la volonté de développement économique 30
1.3.2 Du SIVOM à la Communauté de Communes 30
1.3.3 Ses compétences 30
2 Le projet de la zone d'activités du Cassantin 31
2.1 Une zone d'activités comme projet d'aménagement périurbain 31
2.1.1 Situation 31
2.1.2 Occupation des sols 32
2.1.3 Composantes du projet 32
2.2 L'impact du projet sur le POS : la révision simplifiée 33
2.2.1 Les modifications 33
2.2.2 La notion d'Intérêt Général et justification de la révision simplifiée 34
2.3 Historique du projet et des jeux d'acteurs engendrés par celui-ci 35
2.3.1 L'échec du Centre d'Infrastructures et de Logistique des Transports 35
2.3.2 Le projet « phare » de la jeune Communauté de Communes du Vouvrillon 35
2.3.3 Le cas particulier d'une exploitation agricole périurbaine : « Les Jardins de Meslay » 37
2.3.4 L'intégration au projet d'aménagement du « projet » de la ferme de la Pérauderie 40
2.3.5 Le projet « subi » par les fermes de Couleur et Meslay 41
2.4 Le point de vue des élus et des techniciens sur le projet 42
2.5 Historique simplifié 44
3 Le Plan Local d'Urbanisme de Vouvray 47
3.1 Le projet d'aménagement de Vouvray 47
3.1.1 En quoi le PLU permet de construire un projet d'aménagement ? 47
3.1.2 Les éléments structurants du PLU de Vouvray 47
3.1.3 La protection des espaces viticoles avant tout 48
3.2 Les caractéristiques de l'élaboration d'un PLU en zone viticole : les acteurs et leurs leviers d'action 49

3.2.1 Une municipalité proche du milieu viticole 49
3.2.2 Les organismes agricoles associés....49
3.2.3 Le syndicat viticole du Vouvray 51
3.3 Le déroulement « sans embuche » de la procédure 52
Troisième partie : Résultats de recherche 53
1 Typologie des différentes prises en compte de l'activité agricole dans les projets d'aménagement en milieu périurbain 54
1.1 L'intégration d'emblée dans le projet d'aménagement de l'activité agricole à valeur patrimoniale 54
Expérience 1 : l'élaboration du PLU de Vouvray....54
1.1.1 La représentation de départ et mode d'entente trouvé 54
1.1.2 Schématisation des stratégies au sein de l'organisation....55
1.1.3 Bilan sur le rôle des représentations et des rapports de pouvoir....56
1.2 Une place donnée progressivement à l'activité agricole tournée vers la ville 56
Expérience 2 : La prise en compte progressive de l'activité de M. Sterlin (les jardins de Meslay) au projet du Cassantin....56
1.2.1 Des représentations antagonistes au consensus autour du mode d'action56
1.2.2 Schématisation des stratégies au sein de l'organisation....58
1.2.3 Bilan sur le rôle des représentations et des rapports de pouvoir....60
Expérience 3 : L'intégration du « projet » de la ferme de la Pérauderié 60
1.2.4 Des représentations antagonistes au consensus autour du mode d'action60
1.2.5 Schématisation des stratégies au sein de l'organisation....62
1.2.6 Bilan sur le rôle des représentations et des rapports de pouvoir....64
1.3 La non-intégration des activités agricoles non tournées vers la ville 65
Expérience 4 : Le cas de l'exploitation de M. Guillon 65
1.3.1 Des représentations antagonistes au consensus autour du mode d'action65
1.3.2 Bilan sur le rôle des représentations et des rapports de pouvoir....66
Expérience 5 : L'absence de concertation auprès de la Grange de Meslay 66
1.3.3 Des représentations antagonistes au consensus autour du mode d'action66
1.3.4 Bilan sur le rôle des représentations et des rapports de pouvoir....68
2 Synthèse des résultats de recherche....69
3 Validation de l'hypothèse de recherche 70
3.1 Les rapports de pouvoir déterminant la place faite à l'activité agricole dans les projets d'aménagement en milieu périurbain 70
3.1.1 Le poids du rapport de pouvoir issu de la maîtrise de la procédure 70
3.1.2 Un rapport de pouvoir détenu pas les représentants de l'activité agricole 70

3.1.3 L'émergence d'un rapport de pouvoir à travers l'adaptation de l'activité agricole au milieu périurbain 71
3.2 Les représentations de l'activité agricole sous-tendant ces rapports de pouvoir au sein des projets d'aménagement 72
3.2.1 L'activité agricole comme activité à valeur patrimoniale et garante d'un cadre de vie agréable 72
3.2.2 L'activité agricole comme activité transférable des espaces périurbains vers les espaces ruraux 72
Conclusion 73
Personnes rencontrées 74
Glossaire 75
Eléments bibliographiques 76
Webographie 77
Table des matières 78
Table des figures 82
Annexes 83

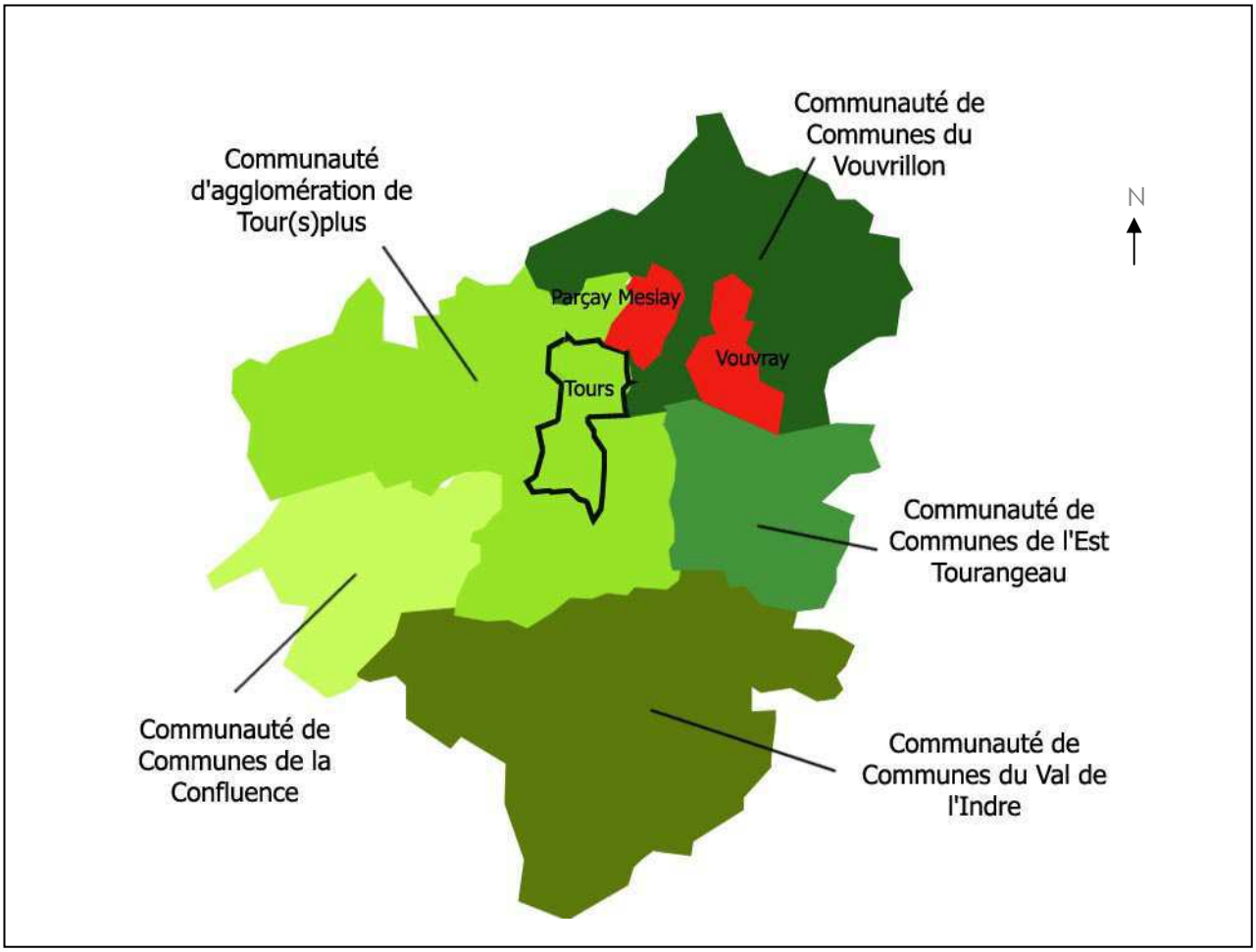
TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Localisation de la zone d'activité du Cassantin 31
Figure 2 : Localisation des grands types d'aménagement sur la zone d'activités du Cassantin (Source : SET) 33
Figure 3 : Plan masse d'ensemble de la zone d'activités du Cassantin (Source : SET) 35
Figure 4 : Localisation des exploitations concernées par le projet d'aménagement de la zone d'activités du Cassantin (relevé effectué auprès des exploitant, E. Cornec, 2006) 37
Figure 5 : Extrait du registre des délibérations du CCV, Séance du 12/10/05 40

ANNEXES

ANNEXE 1 : AIRE DU SCOT TOURANGEAU

(Représentation : Elen Cornec)



ANNEXE 2 : ARTICLE DE LA NOUVELLE REPUBLIQUE, 10/05/06

Menace sur les Jardins de Meslay

Lorsqu'il s'est lancé dans l'aventure de la cueillette en libre-service il y a dix ans, Nicolas Sterlin, ingénieur horticole, s'est inspiré de l'expérience du réseau « Chapeau de paille » réunissant des exploitations agricoles avec cueillette en libre-service.

« Le retour sur investissement a été plus long que prévu. La gestion de ce type de ferme implique de lourdes pertes : vous devez avoir abondance de produits, une gamme très large et en quantité, pour séduire une clientèle sensible aux aléas de la météo. L'offre ne colle jamais à la demande. Par ailleurs, les gains de main-d'œuvre réalisés sur la cueillette sont transférés en partie sur la vente. Au total, la main-d'œuvre représente 40 % à 50 % des coûts de production, comparables à ce qu'ils sont sur une exploitation traditionnelle. Aujourd'hui l'entreprise réalise un chiffre d'affaires de l'ordre de 153.000 € et fait travailler trois personnes, plus des saisonniers. Mes emprunts sont pour l'essentiel derrière moi, et je pensais pouvoir me développer ».

Stéphanie Robin (à gauche) effectue la pesée aux Jardins de Meslay. (Photo NR)

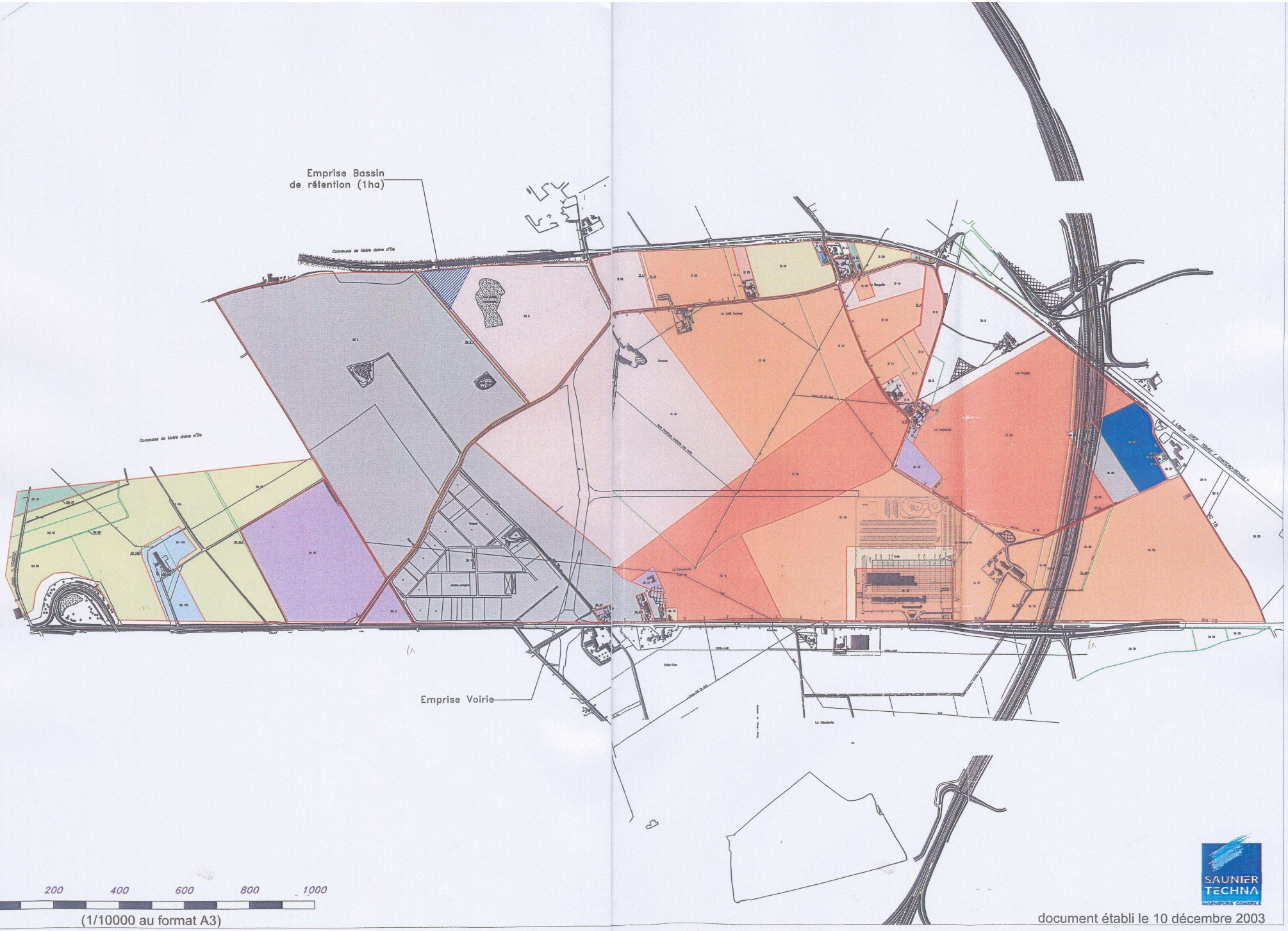
L'urbanisation va t-elle contrecarrer ses projets ? La communauté de communes du Vouvrillon a en effet mandaté la Société d'Équipement de Touraine pour acquérir les terrains nécessaires à une future zone d'activité dans ce nord d'agglomération très prisé. *«Une partie des terres de cueillette est menacée, de même que les projets d'extension... Et je sens bien que je ne fais pas le poids ! »* déplore Nicolas Sterlin. *« Je n'ai pas d'interlocuteur. Le maire m'explique que le dossier est du ressort de la communauté, qui m'explique qu'elle a mandaté la SET, qui me renvoie vers les élus. Une vraie nébuleuse ! À moins que chacun ne se renvoie la balle ? ».*

Reste l'espoir de l'ombre tutélaire de la Grande de Meslay, voisine de ce grand potager à la sauce périurbaine. En secteur monuments historiques, la respectable grange dîmière assurera-t-elle la protection de cette agriculture périurbaine dont on parle tant dans les colloques et chambres d'agriculture, mais qui peine à ménager ses ultimes positions ?

2 Mardi 10 mai 2005

ANNEXE 3, 4, 5 ET 6 : PLANS CONSECUTIFS DU PROJET D'AMENAGEMENT DE LA ZONE DU CASSANTIN

Source : Société d'Equipement de Touraine



document établi le 10 décembre 2003

Document réalisé par SAUNIER-TECHNA le 20/02/2004

Echelle 1/20000 (A3)

EMPRISE PREVISIONNELLE ZAC

SURFACE APPROXIMATIVE 107 Ha

Document établi par SAUNIER-TECHNA en Octobre 2004

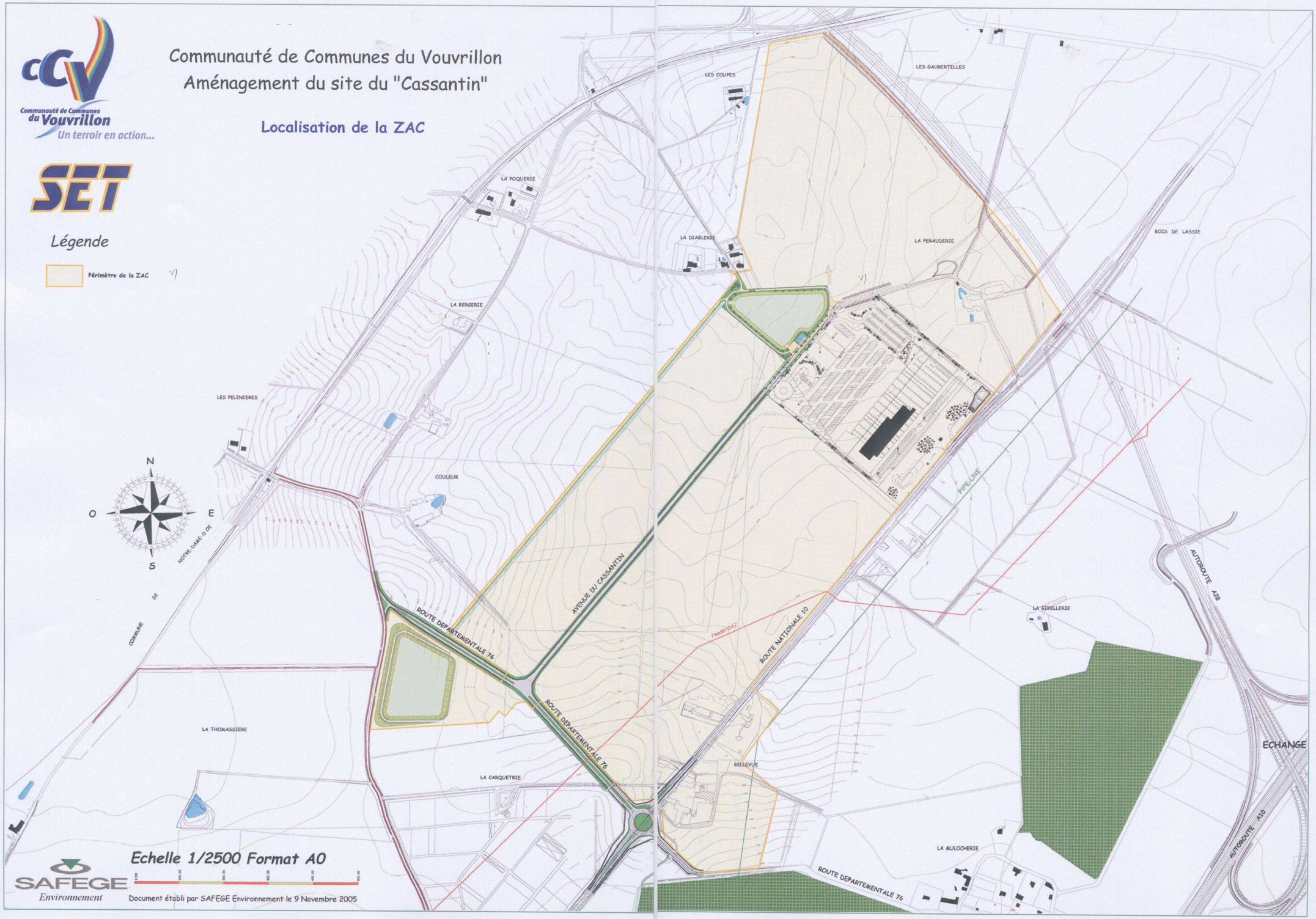
0.00m 500.00m 1000.00m 1500.00m

Communauté de Communes du Vouvrillon
Aménagement du site du "Cassantin"

Localisation de la ZAC

Légende

Périmètre de la ZAC



Echelle 1/2500 Format A0

Document établi par SAFEGE Environnement le 9 Novembre 2005