



POLYTECH[®]
TOURS

Département Aménagement



L'URBANISATION CONDITIONNÉE PAR LA VALEUR DES SOLS

Master 2 – Villes et Territoires – Mention Aménagement
Année universitaire 2011-2012
par Mathilde FOUIN

Remerciements

Je remercie Didier BOUTET et José SERRANO d'avoir accepté d'encadrer ce travail,

Je remercie Pascal USSEGLIO pour les informations transmises,

Je remercie Florent GROSPART et Francis HEMON d'avoir bien voulu me recevoir, d'avoir pris le temps de répondre à mes questions et de m'exposer leur vision politique,

Je remercie Emmanuel BROCHARD, Emilie DEBAILLIE, Marc HENAUT, Valérie PERIN, d'avoir accepté de me recevoir et de discuter de l'aspect technique de ce sujet,

Je remercie Denys ROBILIARD d'avoir pris le temps de débattre sur cette thématique et de m'orienter dans ce travail,

Je remercie François BODET d'avoir accepté que je mène ce travail en parallèle de mon activité professionnelle à la Ville de Blois et à Agglopolys,

Je remercie Sylvie BORDIER, Sylvie, Elise, Catherine, Astrid, Hélène, Dominique, Bernard, Laurent, et mes collègues, pour leur soutien indéfectible et pour avoir supporté mes sautes d'humeur,

Je remercie Julien et Adèle qui sur les dernières semaines ont dû me partager avec la rédaction de ce mémoire et supporter mes incertitudes et mes absences.

Sommaire

Remerciements	2
Sommaire	3
Introduction.....	4
I. La valorisation, une question d'acteurs.....	6
A. Les propriétaires fonciers	6
1. Historique de la propriété foncière en France	6
2. Le droit de propriété	7
B. Les occupants	7
1. Les agriculteurs.....	7
2. Les habitants du périurbain.....	9
3. Quelle ruralité aujourd'hui, ou quels sont les rapports entre les habitants périurbains et le monde agricole ?	11
C. Les acteurs du monde économique.....	12
D. Les élus, le monde politique	13
a) Rappels du contexte juridique – Lois SRU et UH	13
b) Lois Grenelle I et Grenelle II	14
c) Le rôle des élus périurbains	17
II. Le sol valorisé par sa localisation	18
A. Valorisation du paysage	18
1. Définition du paysage.....	18
2. Valorisation de ces aménités paysagères.....	19
B. Valeur du sol, ressource pour l'activité agricole	19
1. Valeur agronomique : critères intrinsèques et pédologiques	20
2. Critères techniques	20
3. Critères structurels et profil d'exploitation	20
III. Le sol valorisé par ses potentialités	22
A. Valorisation des droits à produire	22
B. Rente foncière et valorisation des droits à construire ou comment maintenir le foncier agricole et dans quel but ?	23
IV. Le SCoT de l'Agglomération Vendômoise	25
A. Présentation du territoire et diagnostic.....	25
1. Organisation intercommunale	25
2. L'agriculture.....	28
3. Analyse paysagère	30
4. Activité économique (secteurs secondaire et tertiaire)	32
5. La population.....	33
B. Le projet politique du SCoT : le PADD et le DOG	40
V. Analyse sur 3 communes	41
A. PLU Vendôme	41
1. Présentation et diagnostic.....	41
2. Le projet politique retranscrit dans le PADD	44
B. Le PLU de la commune de Naveil.....	48
1. Diagnostic territorial	48
2. Le PADD	49
C. PLU de la commune de Lunay.....	52
1. Présentation et diagnostic.....	52
2. Le PADD	53
D. Comparatifs des 3 PLU et réponse à l'hypothèse de départ	55
1. Compatibilité avec le SCoT.....	55
2. Position des projets politiques communaux au regard de l'hypothèse de départ	57
Conclusion.....	58
Bibliographie.....	59

Introduction

L'article L110 du Code de l'Urbanisme déclare le territoire national comme le patrimoine commun de la Nation, rédaction qui n'a pas été modifiée par la loi Grenelle II. Patrimoine commun car il est le socle de la diversité de la faune et de la flore, il permet aux êtres vivants de se nourrir. de lutter contre les risques naturels tels que l'inondation ou l'érosion, il permet la production, la régénération, le maintien de ressources naturelles telles que l'eau ou l'air et il préserve la biodiversité.

Des différentes structures géologiques et géomorphologiques résultent une diversité de paysages en fonction de la couverture végétale et de l'évolution du relief, mais aussi différents terroirs caractérisés par leurs particularités agronomiques.

Enfin, le sol, caractérisé comme patrimoine commun, ne dépend pas de l'homme pour produire, il existait avant lui et, vraisemblablement il perdurera après lui.

L'homme s'est donc appuyé sur ce sol-ressource, qui à l'état initial est inépuisable, pour son organisation spatiale (occupation superficielle du sol) et la satisfaction de ses besoins vitaux (utilisation superficielle et sous terrain de ce même sol). Cette occupation humaine pour l'habitat ou l'agriculture s'est, jusqu'à une période récente (à l'échelle de l'humanité), organisée en fonction des ressources du sous-sol et des terroirs, laissant aussi des zones à l'état naturel pour maintenir la biodiversité, la faune et la flore.

L'organisation spatiale se répartissait entre l'habitat et les zones de production alimentaires et industrielles. La conjonction de l'occupation et de l'utilisation du sol a aussi eu pour conséquences de façonner le paysage, ce dernier devenant, pour partie, construit en lien avec l'agriculture.

Le sol est donc une ressource et un terrain-support que l'homme utilise pour différentes fonctions¹ dont les finalités ne sont pas strictement délimitées entre elles. La fonction naturelle comprend notamment les corridors écologiques, les sites naturels à protéger, le paysage dans sa composante cadre de vie ou aménité. Elle permet pour partie la régénération des sols, la protection contre les risques naturels et sa préservation, et s'appuie sur le sol-ressource.

La fonction résidentielle correspond, notamment, aux logements, aux services publics ou privés et aux équipements, dont les infrastructures. Les fonctions résidentielle et naturelle se rejoignent sur l'aspect cadre de vie par exemple. Pour la fonction résidentielle, le sol sert de support.

La fonction récréative et touristique utilise elle-aussi le sol comme support, hormis pour des activités comme la production agricole de loisir qui a recours au sol comme outil de production.

La dernière fonction est productive et se répartit entre les trois secteurs d'activité : l'agriculture et l'industrie agroalimentaire, l'industrie, le secteur tertiaire. Le secteur primaire s'appuie sur le sol-ressource, outil de production, qu'il utilise dans sa partie superficielle et sous-terrain. Une partie de l'industrie exploite le sol comme ressource pour la production d'énergie ou de matières premières, notamment. Les autres secteurs industriels et les activités tertiaires occupent le sol dans sa partie superficielle, sol support pour l'exploitation ou l'activité sans rapport avec la qualité intrinsèque du sol.

Dans la mise en œuvre de ces fonctions, la société humaine a fait évoluer à la fois l'occupation superficielle et l'utilisation de cette ressource, évolution qui a pour corollaire de mettre en exergue l'aspect fini de la ressource-sol. L'organisation spatiale s'est étendue et d'un certain point de vue désorganisée, fragilisant, par l'occupation du sol-support, le sol ressource dans sa composante outil de production, de préservation et de régénération mais aussi dans ses externalités telles que le paysage. De même, l'utilisation du sol comme outil de production est liée à la qualité des couches du sous-sol et superficielles. Cette fertilité étant en partie construite, elle doit être entretenue car le processus de production détruit une partie de cette fertilité.

1 Quelle France rurale pour 2020, DATAR, 2003

Le sol n'est donc pas un bien ordinaire car il participe à la satisfaction de nos besoins vitaux et au maintien des ressources naturelles mais aussi car il n'est ni transportable ni destructible. Le sol n'a pas de valeur intrinsèque, n'est pas valorisable à un instant donné selon des critères objectifs. Deux terrains qui de prime abord semblent identiques, peuvent présenter des caractéristiques différentes, du fait de critères physiques ou juridiques, rendant l'évaluation par comparaison impossible. La valeur d'un terrain, par rapport à un autre, va s'établir par la conjonction de plusieurs facteurs : le ou les acteurs et la fonction exercée par ces derniers sur le sol, les droits qui découlent de cette fonction et enfin, le potentiel d'une évolution de cette fonction et des droits afférents. Ce patrimoine commun qui n'est pas propriété de tous mais la somme de terrains publics et de terrains privés, est soumis au droit privé et au droit public.

A partir de ce constat, le but de ce travail est d'analyser la valeur donnée au sol en fonction de sa destination, par différents acteurs, et d'observer dans quelle mesure cette valorisation « individuelle » influence le projet politique des élus et se retranscrit lors de la rédaction du document local d'urbanisme. En limitant le contexte géographique de l'étude à la périphérie des villes petites ou moyennes, il s'agit de comprendre comment les élus, qui sont maintenant sensibilisés au phénomène de l'étalement urbain, décident d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation.

Après avoir identifié les acteurs concernés et expliqué les phénomènes de formation de la valeur du sol, la question de recherche sera posée ainsi qu'une hypothèse pour y répondre. L'étude du SCoT de l'Agglomération Vendômoise et de trois plans locaux d'urbanisme des communes de Vendôme, ville-centre, Naveil, située dans la première couronne périurbaine et de Lunay, commune rurale, permettront de valider ou non la proposition de départ.

I. La valorisation, une question d'acteurs

Les acteurs identifiés en rapport avec le thème de recherche sont les propriétaires fonciers et les occupants, les agents économiques, les élus.

J'ai volontairement différencié le propriétaire et l'occupant, ce dernier pouvant bien entendu être propriétaire de son terrain. Alors que le propriétaire possède le sol, l'occupant possède l'usus et le fructus du sol-ressource ou support. Cette distinction, nous le verrons par la suite est importante lorsque le propriétaire non occupant souhaite valoriser sa terre occupée en changeant sa fonction, exercée par l'occupant.

Les acteurs du monde économique peuvent tout aussi bien être propriétaires fonciers ou occupants mais la distinction dans la présentation est faite en raison des logiques du monde économique qui influencent l'occupation du sol.

A. Les propriétaires fonciers

1. Historique de la propriété foncière en France

Avant le Moyen-âge, la terre est un bien collectif. En l'absence de propriété individuelle, la terre est soumise à des droits individuels qui se déterminent selon l'appartenance à la collectivité ou l'activité qui y est exercée. Ainsi les terres d'élevage sont souvent collectives tandis que les terres de cultures peuvent être découpées et réparties en sous-groupes.

Au Moyen-âge, la société féodale s'appuie sur la communauté villageoise qui exploite une terre appartenant au seigneur. Le seigneur a des droits de propriétaires (droits qui s'exercent aussi sur les exploitants, par le biais du servage) et les exploitants ont un droit d'usage et d'occupation, qui peut se transmettre par héritage. La propriété et l'occupation sont complètement dissociées.

Avant la Révolution Française, une partie de la population rurale a migré vers la ville pour travailler dans des lieux de production appartenant à la bourgeoisie. Devenus ouvriers, ils ne possèdent plus leur « outil de production » constitué des droits d'usage et d'occupation de la terre seigneuriale. A contrario, la bourgeoisie maîtrise son propre outil de production, peut en tirer profit et accéder à la propriété foncière en zone rurale. Or la bourgeoisie et l'aristocratie n'ont pas la même conception de la propriété. La première donne à la terre une valeur marchande et la considère comme un bien d'échange qui permet d'ajuster le marché en fonction des aléas (marché des producteurs et des acheteurs qui doit s'adapter en fonction de la demande). La seconde envisage la propriété de manière non exclusive et collective, bien de production pour la communauté. Cette approche antagoniste de la propriété a été l'une des causes de la Révolution Française.

La Déclaration des Droits de l'Homme proclame, en 1791, la propriété comme droit naturel et imprescriptible. La propriété n'a plus de limite hormis le droit d'autrui. Les vertus de la propriété sont louées par les philosophes des lumières : Mirabeau (« les propriétaires sont les agents, les économes du corps social »), Voltaire (« l'esprit de propriété double la force de l'homme »), Rousseau (« la propriété est le fondement du pacte social »). Alors que la non-propriété est assimilée à l'état de nature, Boissy d'Anglas affirme qu'« un pays gouverné par les propriétaires [est] dans l'ordre social », insiste sur le fait que les propriétaires « sont attachés au pays qui contient [la propriété], aux lois qui protègent [la propriété], à la tranquillité qui conserve [la propriété] ».

La vente des biens nationaux est l'exemple d'une conception marchande, et donc bourgeoise, du bien collectif. Derrière la volonté affichée de rendre les paysans propriétaires de la terre qu'ils exploitent, se cache l'ambition de mettre fin à la propriété aristocratique, de caractère royal et divin, née de l'héritage et non du travail. L'accession à la petite propriété par un nombre important de paysans a pour revers de diminuer la main d'œuvre disponible pour les grands propriétaires fonciers, et d'asservir ces petits propriétaires à l'exploitation de leur bien².

Sur le principe que la propriété permet à l'homme d'accéder à la citoyenneté (comme dans l'Etat Romain), le Code Civil sera rédigé en 1804, encadrant une société bourgeoise, créant son système de valeurs (mariage, filiation, succession) et institutionnalisant la

2 E. ZOLA, La Terre

propriété foncière.

Du Code Civil naît le démembrement du droit de propriété, les rapports entre bailleurs et preneurs, ou la division d'un héritage entre les enfants suite au décès des parents propriétaires. Ces dispositions vont profondément modifier l'espace rural. En effet, le découpage à parts égales d'un héritage entre les enfants a entraîné la parcellisation du foncier agricole. Emile Zola en fait une très bonne description avec l'arpenteur-juré qui divise le bien des parents pour l'allotir entre les 3 enfants (*in La Terre*).

La parcellisation de l'espace rural perdurera jusqu'après la seconde guerre mondiale où les lois de réforme agraire envisageront le problème foncier comme un frein au développement de l'agriculture.

2. Le droit de propriété

La Déclaration des Droits de l'Homme énonce dans son article 16 que « le droit de propriété est celui qui appartient à tout citoyen de jouir ou de disposer de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail ou de son industrie ». La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme affirme aussi dans son article 17 que « toute personne aussi bien seule qu'en collectivité a droit à la propriété ». Dès lors, ce droit est constitutionnel et fondamental et la société politique se doit de le protéger au même titre que la liberté ou la sûreté.

Le Code Civil encadre l'appropriation individuelle, vision libérale de la propriété. L'article 544 du Code Civil est ainsi rédigé : « *La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ». Le propriétaire gère son bien comme il l'entend, dans la limite du respect des lois, le droit de propriété étant encadré par d'autres réglementations, telles que l'urbanisme, la construction ou l'environnement. Le droit de propriété est aussi limité par les servitudes qu'elles soient naturelles, légales, conventionnelles ou publiques. Il peut se diviser en volumes, entre le fonds et le tréfonds. Ce droit peut être réparti entre copropriétaires, indivisaires, héritiers.

Le droit de propriété peut être limité par la société, pour l'intérêt général mais seulement s'il ne lui porte pas une atteinte grave entraînant sa dénaturation.

Enfin, ce droit est composé de l'usus, de l'abusus et du fructus qui, s'ils ne sont pas réunis, conduisent au démembrement du droit de propriété, les uns exerçant une partie du droit de propriété, les autres ne pouvant disposer complètement du bien.

Le Code Civil encadre donc ces situations où le propriétaire n'use pas de la chose, cet usage étant laissé à l'occupant, l'abusus étant conservé par le nu-propriétaire dont le droit est entravé par celui de l'usufruitier, ou de l'usager (locataire, fermier). Lorsque le droit du propriétaire foncier n'est pas démembré, le propriétaire devient l'un des acteurs principaux du marché foncier, marché que nous expliquerons par la suite.

B. Les occupants

Nous limiterons l'analyse aux agriculteurs et aux habitants périurbains, du fait du contexte géographique retenu et des questionnements liés au thème de recherche.

1. Les agriculteurs

Selon les rédacteurs du Code Civil, la propriété permet « de régénérer l'agriculture ; tout le monde propriétaire, chacun mettant son intelligence et sa force à cultiver sa parcelle »³. Mais ce morcellement a favorisé les petites exploitations familiales autour de la polyculture et de l'élevage, peu mécanisées et peu évolutives. Emile Zola fait ce constat, par le biais du discours de Hourdequin, grand propriétaire terrien, décrivant le travail excessif de toute la famille dû au morcellement des terres, à la multiplication des transports et à la perte de temps, à la détérioration des chemins, à l'impossibilité d'utiliser des machines, à l'assolement triennal, privilégié à l'amendement du sol⁴.

Jusqu'en 1960, la France est une nation de paysans. En 1954, on compte 8 millions d'actifs dans le secteur agricole (soit 27% des actifs) malgré un exode rural qui a commencé en 1830. Cet exode rural a eu deux vagues successives. L'exode du XIXe siècle, « l'appel de

3 E. ZOLA, La Terre

4 E. ZOLA, La Terre

la ville », modifia la structure sociale de la société villageoise, les notables et bourgeois s'orientant vers l'industrie⁵. Ces derniers accédèrent à la propriété foncière en zone rurale, concurrençant les propriétés seigneuriales. Dès lors, la société rurale s'est recentrée autour du monde paysan et l'adéquation de la perception entre agricole et rural en fut renforcée⁶. L'exode du XXe siècle se caractérise par le départ d'ouvriers agricoles, intensifié au sortir de la seconde guerre mondiale par les besoins de l'industrie en main-d'œuvre, mouvement de populations qui perdurera jusque dans les années 1970.

Cette deuxième période a vidé les campagnes de sa main-d'œuvre mais n'a pas modifié la structure foncière du monde rural. La petite propriété morcelée domine. Dès lors, à partir de 1945, l'Etat décide de mener une politique foncière agricole. Cette politique s'attache à faire évoluer le foncier agricole sous l'angle de l'usage, l'abus relevant de la volonté du propriétaire. L'Etat, afin d'augmenter la productivité, de faire progresser les techniques, légifèrera à destination des exploitants. Ainsi, même si l'exode fut défavorable aux salariés agricoles (et de manière indirecte aux artisans et commerçants qui perdent leur clientèle), il fut bénéfique aux exploitants qui, dès 1920, vont moderniser leurs méthodes de production agricole. Ils restructurent les terres qu'ils exploitent en les remembrant, et mécanisent leurs moyens de production.

Ces évolutions seront encadrées et les statuts du fermage et du métayage seront codifiés, le 13 avril 1946. Malgré le morcellement de la propriété, l'exploitant en faire-valoir indirect, en prenant à bail des terres appartenant à plusieurs propriétaires, peut augmenter la taille de son exploitation (augmentation corrélée à la diminution du nombre d'exploitants et à la mécanisation), réaliser les investissements nécessaires à l'augmentation de la productivité et se former à de nouvelles techniques culturales. La signature d'un bail renouvelable de 9 ans (durée qui sera successivement augmentée à 18 ou 25 ans en 1970) lui assure l'indexation du loyer, encadré par arrêté préfectoral, le droit à indemnités, en fonction des améliorations, en cas de sortie de bail et à préemption en cas de mise en vente du terrain. En 1946, 45% des agricultures choisissent ce statut, près de 76% l'ont adopté en 2010.

Parallèlement, la PAC créée en 1957 et mise en place en 1962, a permis à certaines régions agricoles de retrouver un dynamisme économique grâce à des mesures productivistes et protectionnistes. Les exploitants ont évolué de la polyculture à l'agriculture de marché, adaptant leur technique et en spécialisant leur production⁷. Certains agriculteurs cumulent même plusieurs activités s'agréant sous le vocable « exploitant rural » : production, transformation et commercialisation en vente directe, accueil à la ferme sous différentes formes, services liés à l'entretien du patrimoine et de l'environnement.

Enfin, c'est un corps social qui se redéfinit. Alors qu'au XIXe siècle, suite au premier exode rural et au départ des notables, les paysans avaient pris une part active aux organes électifs, ils sont, de nos jours, au mieux minoritaires voire non représentés dans les conseils municipaux. Cette nouvelle ruralité socialement diversifiée ne laisse qu'une place très réduite aux agriculteurs. D'ailleurs ces derniers, qui ne représentent que 7% des ménages ruraux (contre 34% en 1962), ne se définissent plus par rapport au lieu mais à leur profession et ont une culture commune avec les habitants des zones urbaines (brassage scolaire, médias)⁸.

La Surface Agricole Utilisée⁹ en France représente 54% du territoire national, exploitée par des agriculteurs de moins en moins nombreux (3.4% des actifs en 2010), leur corps social s'en trouvant modifié en conséquence. Cultivateurs en 1850, paysans en 1900, ils sont devenus agriculteurs en 1960 puis entrepreneurs dans les années 2000, c'est-à-dire des acteurs économiques qui maîtrisent les techniques de production de leur exploitation, la comptabilité, la connaissance des circuits commerciaux, la chaîne productive, la gestion financière, les partenariats. Ils ont aussi évolué dans leur rapport au territoire, à la production alimentaire, à la protection du sol en tant que ressource naturelle et pour le maintien de l'écosystème.

Les agriculteurs sont à la fois des occupants et des propriétaires fonciers. En tant

5 H. MENDRAS, Sociologie du monde rural, in GURVITCH (dir.), Traité de Sociologie, 1958

6 Y. JEAN et M. PERIGORD, Géographie rurale,

7 Y. JEAN, M. PERIGORD, Géographie rurale,

8 B. HERVIEU, J. VIARD, Au bonheur des campagnes

9 Outil statistique qui comprend les céréales, les oléagineux protéagineux et plantes à fibres, les autres plantes industrielles destinées à la transformation, les cultures fourragères et les surfaces toujours en herbe, les légumes secs et frais, les fraises et les melons, les pommes de terre, les fleurs et plantes ornementales, les vignes, les autres cultures permanentes (vergers, petits fruits, pépinières ligneuses), les jachères, les jardins et vergers familiaux.

qu'occupants, leur activité donne une valeur au sol, que nous développerons par la suite.

L'agriculteur propriétaire a un rapport particulier au sol, du fait qu'il a été ou qu'il est son outil de production. Le sol n'étant pas un bien marchand ordinaire, sa valeur pour l'agriculteur propriétaire ne sera pas la même si c'est son outil de production ou s'il est retraits. Ainsi, certains agriculteurs anticipent l'arrêt de leur activité et mettent leur bien en bail se retrouvant fermier de terres d'autres propriétaires et bailleur de ses propres terres. Ce montage leur permet d'assurer un complément de revenu régulier à leur retraite.

D'autres agriculteurs, propriétaires, souhaitent valoriser autrement leurs terres lorsqu'ils arrêtent leur exploitation et rentrent dans la logique du marché foncier que nous verrons par la suite.

2. Les habitants du périurbain

Selon P. CLAVAL, dans le Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement, l'urbanisation est « l'action d'urbaniser, de créer des villes ou d'étendre l'espace urbain ». Auparavant bien différencié de l'espace urbain, l'espace rural, depuis 40 ans environ, est pleinement concerné par l'urbanisation, constat notamment dressé par l'usage des sols.

Selon l'enquête Terruti de 2009, 6% du territoire national est destiné à la fonction résidentielle et de loisir. L'espace artificialisé¹⁰ augmente de 8.4% en 2006 à 8.8% en 2009, soit 4.85 millions d'hectares, en augmentation de 259 000ha, pris en grande partie sur des sols cultivés mais aussi sur des sols naturels (au profit de landes ou de terrains en friche).

L'artificialisation ne concerne pas uniquement le résidentiel mais aussi la localisation des activités économiques ou des infrastructures. D'après l'enquête Terruti, la moitié de l'augmentation de l'artificialisation des sols est due à la construction de logements, augmentation liée en partie à l'évolution démographique (soldes naturel et migratoire) mais aussi à l'évolution des aspirations des ménages sur la typologie de logements. De plus, concomitamment à l'exode rural qui se poursuit (entre 1982 et 1999, certaines zones rurales ont perdu 200 000 personnes par an), on assiste au phénomène inverse, l'exode urbain. A partir de 1975, la population de l'espace rural¹¹ au sens de l'INSEE, pour les zones en revitalisation, a repris une croissance démographique (+ 75 000 habitants par an entre 1968 et 1975, + 150 000 habitants par an entre 1975 et 1982, + 111 000 habitants par an entre 1982 et 1990, + 55 000 habitants par an entre 1990 et 1999, + 100 000 habitants par an depuis 1999).

Cette inversion de tendance a été favorisée par différentes politiques publiques. Après la seconde guerre mondiale, l'État engage simultanément une politique de mutation agricole pour améliorer la productivité de ce secteur et, pour faire face à l'exode rural, une politique d'équipement des communes rurales. Cinq plans quinquennaux (1946-1975) qui ont vu, entre autres, les politiques agricoles évoluer vers des politiques de développement rural, ont contribué à améliorer les conditions et la qualité de vie du monde rural.

Les années 70 marquent un tournant et le retour d'une image positive de la campagne pour les citadins. Pierre MERLIN fait la remarque suivante : « quelle est la part de rationalité et celle de subjectivité dans cet engouement subit pour ce qui avait été jusque-là objet de rejet [...]. En effet, tant dans l'opinion publique, que chez les chercheurs et pour les pouvoirs publics, apparaît comme un modèle cohérent sinon dominant celui de l'accession à la propriété d'une maison individuelle en périphérie des villes ou en milieu rural proche »¹².

Ce modèle « cohérent » a eu sa première traduction législative avec la loi Raymond Barre du 3 janvier 1977. L'article 1 est ainsi rédigé : « *La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logement et, en particulier, de faciliter l'accession à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat, d'améliorer l'habitat existant et d'adapter les dépenses de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants, tout en laissant subsister un effort de leur part. Son efficacité est assurée notamment par des aides publiques à l'investissement[...]* ». Par cette loi, la puissance publique favorise donc l'accession individuelle à la propriété (« une France de propriétaires ») notamment en

10 L'artificialisation est un terme utilisé pour désigner les sols bâtis, clos et couverts, les sols revêtus et stabilisés, les mines, carrières, chantiers, terrains vagues et les espaces verts urbains et terrains de sports (Revue Agreste Primeur, n° 246, juillet 2010)

11 Avant la révision de la définition des aires urbaines en 2010 par l'INSEE, l'espace à dominante rural, ou espace rural, regroupait l'ensemble des petites unités urbaines ou communes rurales n'appartenant pas à l'espace urbanisé, soit 70% de l'espace français. Depuis, sont définies les aires urbaines, les moyennes aires et les communes rurales.

12 P. MERLIN, L'exode urbain

institutionnalisant l'aide à la personne plutôt que l'aide à la pierre.

De manière concomitante, la banalisation des véhicules particuliers a permis la motorisation de toutes les catégories sociales. Les ménages s'affranchissant des transports en commun, les constructions en zones périphériques lointaines des centres urbains même mal desservies devinrent possibles. Ces phénomènes dénommés périurbanisation¹³ et rurbanisation¹⁴ sont devenus des objets bien identifiés de recherche.

Ces évolutions ont aussi permis aux classes moyennes supérieures, moteur de cette première vague de périurbanisation¹⁵, de quitter les grands ensembles (type d'urbanisme que ces populations avaient au départ adopté) et d'habiter une maison individuelle dans une commune rurale. Ces communes ont ainsi vu leurs structures socio-professionnelles évoluer, au détriment des agriculteurs qui sont notamment devenus minoritaires dans les instances élues¹⁶.

Les années 90 reflètent un changement de rapport au travail qui est en adéquation avec l'exode urbain. Une frange non négligeable de la population réduit son temps de travail et augmente ainsi son temps consacré aux loisirs. Dès lors, le domicile peut être bien différencié du lieu de travail et devient un endroit pour mettre à profit ce temps libre. Outre que la maison individuelle reflète un rapport sexué aux espaces intérieurs, elle permet une modulation, une évolution de ceux-ci (travaux d'entretien, aménagement des combles, du sous-sol). Les habitants des zones rurales n'ont pas forcément un usage intensif de la nature-loisir mais expriment ce rapport à la nature ou à la campagne en investissant leur jardin (potager, plantations paysagères)¹⁷.

Seules les années 2000 voient la périurbanisation marquer le pas. Les classes moyennes supérieures réinvestissent les centres-villes, vecteurs de plus d'urbanité et l'exode urbain est porté par les classes populaires et moyennes inférieures.

Les années 2010 voient naître la notion de périrural, en complément des deux concepts présentés précédemment. Dynamique d'origine rurale, il s'agit d'une campagne urbaine associant du bâti de qualité à un environnement naturel, préservé et entretenu. Ces communes décident de s'ouvrir à l'urbanisation tout en préservant le milieu naturel¹⁸.

Depuis 40 ans, cet exode ne se développe pas uniformément sur l'ensemble du territoire rural français. En s'appuyant sur l'étude de la DATAR¹⁹, la France rurale serait divisée :

- la campagne des villes qui regroupe le rural périurbain et l'espace rural dense, résidentiel et productif ;
- les nouvelles campagnes, en recherche d'équilibre où s'organisent des territoires ruraux avec une attractivité touristique ou entrepreneuriale et les espaces ruraux en transition ;
- les campagnes fragiles, concernées par un recul démographique et économique (espaces vieillissants, centrés sur une seule activité ou au tissu industriel en déclin).

L'exode urbain se dirige plutôt vers les campagnes des villes et les « nouvelles campagnes » qui ont retrouvé des dynamiques d'évolution, la troisième partie du territoire rural demeure fragile et marquée par un recul démographique et économique.

Depuis la loi Barre, la maison individuelle est restée l'aspiration privilégiée des accédants à la propriété, choix idéologique encouragé par des mesures législatives (incitations financières notamment via le Prêt à Taux Zéro, Prêt Accession à la Propriété, Aide Pour le Logement). Elle occupe une place centrale dans le parcours résidentiel des ménages français.

Cette aspiration a déjà été expliquée : rejet des grands ensembles, demande d'un espace privatif, maîtrise et personnification de l'espace privatif. La dimension utopique de

13 Urbanisation périphérique, autour des villes, dont les étapes successives se traduisent dans l'évolution des banlieues et des faubourgs depuis la révolution industrielle, P. MERLIN, L'exode urbain

14 Processus d'urbanisation rampante de l'espace rural, imbrication des espaces ruraux et des zones urbanisées périphériques, P. MERLIN, L'exode urbain

15 Les mal-lotés, au sortir de la première guerre mondiale, sont parfois assimilés à la première périurbanisation.

16 R. BAGES, Revue d'Economie Rurale n°281

17 MG. Dezès, A. HAUMONT, N. HAUMONT, H. RAYMOND, L'habitat pavillonnaire

18 D. BOUTET, Pouvoirs locaux

19 Quelle France Rurale en 2020

l'habitat pavillonnaire a été évoquée par certains sociologues²⁰ : « on n'en attend pas moins que le bonheur », « dans le pavillon, plus et mieux qu'ailleurs, l'habitat consomme des significations ».

ROUX et BAUER insistent sur le triomphe de la rurbanisation, marché qui convient à des clients d'une ville plus verte, plus desserrée, clients d'une maison avec un jardin, de centres commerciaux périurbains et de grands espaces de loisirs.²¹

Sans faire l'apologie de la maison individuelle, François ASCHER s'interroge sur ces aspirations. Il décrit son concept de métapole, qui regroupe 4 types de villes en fonction des usages qui en sont faits :

- la ville à l'usage urbain intensif,
- la ville des urbains localisés à sa périphérie,
- la ville dont profitent les rurbains tout en vivant à la campagne,
- la ville des captifs des grands ensembles sociaux.

A partir de ce constat, il plaide pour que cesse cette « représentation nostalgique de la ville européenne qui considère que tout l'urbain doit être dense et continu [...]. L'urbanisme ne peut donc être uniforme. Mais il doit être volontaire, car les dynamiques sociétales ont tendance spontanément à produire du chaos et de l'injustice »²².

Le discours des détracteurs de l'habitat individuel est aussi bien connu et relayé par les urbanistes et architectes : coûts pour la collectivité, consommation d'espace, impact sur l'environnement, banalisation des paysages.

Hormis la réalisation même de la fonction résidentielle par la construction de logement, il s'agit de prendre en compte les attentes des ménages. Ces attentes qui assimilent besoins (objectivés) et cadre de vie (affectif) déterminent pour les ménages une valeur du sol. Intuitivement le sol prendra de la valeur en fonction de sa localisation, des droits à construire, mais d'autres critères seront très certainement à étudier.

3. Quelle ruralité aujourd'hui, ou quels sont les rapports entre les habitants périurbains et le monde agricole ?

L'attrait de la société française pour la campagne semble toujours d'actualité ; une étude²³, qui nécessiterait sûrement une réactualisation du fait de l'évolution du coût des énergies fossiles, montre que 27 % des citoyens enquêtés ont l'intention dans les prochaines années, de s'installer dans une petite commune ou en zone rurale, contre 8% des enquêtés déclarant habiter dans une zone rurale qui désirent aller vivre en zone urbaine.

Cette même étude a analysé les pratiques de loisir des citoyens qui sont 17% à fréquenter régulièrement la campagne (47% n'y vont jamais). Néanmoins, 50% des français ont séjourné pour une courte durée ou des vacances à la campagne, montrant un engouement certain pour le tourisme vert et rural.

Mais quelle perception ces utilisateurs (habitants neo-ruraux et vacanciers) ont-ils de la campagne ? Diffère-t-elle de celle des ruraux natifs ou des agriculteurs ?

Ces utilisateurs ont une vision urbaine et patrimoniale de la campagne qu'ils perçoivent avant tout comme un paysage, qu'il faut conserver. Idéalisé, ces observateurs oublient que ce paysage reste un outil de production avec ses contraintes mécaniques, sanitaires et humaines.

La campagne est aussi le reflet d'une culture commune, construite et instrumentalisée par les pouvoirs publics. La campagne est ainsi synonyme de liberté, d'un cadre de vie agréable et paisible, plus sain que l'espace urbain. Vidée de son sens agraire, qui regroupait à la fois l'activité et la société, elle est le vecteur de valeurs environnementales et paysagères.

Les utilisateurs lui associent un imaginaire lié aux anciennes sociétés agraires. J. VIARD et M. MARIE en font la démonstration dans leur ouvrage La Campagne Inventée. Héritée des communautés du moyen-âge, les sociétés rurales jusque dans les années 70, se basaient sur une vie communautaire et des codes culturels qui influençaient la structure sociale et les schémas affectifs et cognitifs.

La structure sociale s'organisait autour des familles de paysans, des villageois exerçant des activités connexes ou commerciales dans le bourg et des notables s'occupant

20 MG. DEZES, A. HAUMONT, N. HAUMONT, H. RAYMOND, L'habitat pavillonnaire

21 J.-M. ROUX, G. BAUER, Enquête sur 23 millions de rurbains, p 143, 220

22 F. ASCHER, Les nouveaux principes de l'urbanisme, p 136-137

23 CREDOC, Les français et l'espace rural, 2001 – Echantillon représentatif de 2000 personnes sondées.

notamment des fonctions politiques.

Les schémas cognitifs permettaient d'apprécier le temps, l'espace. Le temps est lié à la culture avec ses événements communautaires, tels que les fêtes de village ou la mise en communs d'outils ou de bras pour les récoltes. Ce temps culturel a véhiculé un certain nombre de représentations telles que la convivialité, l'entraide, l'interconnaissance qui avaient pour corollaire, les rivalités, une comptabilité rigoureuse des services rendus et une inter-surveillance²⁴.

L'espace se divisait entre le proche, le lieu de vie, et les parcelles de terre, lieu du travail, issues ou non d'héritage, souvent dominées par le lieu de vie. La commune structure le temps, les personnes et l'espace qui est multi-signifiant et hiérarchisé.

Les nouveaux habitants ou utilisateurs des campagnes sont à la recherche de ces idéaux de vie en communauté, au regard de la vie urbaine qui porte l'image d'une vie solitaire et individualiste. En investissant ces villages ruraux, ils en modifient les codes. Le rapport à l'habitat n'est plus le même, il se dissocie de la terre tout en s'ouvrant vers elle et en supprimant les sas, créés dans le lieu de vie par les paysans. L'agriculture de loisirs ne respecte plus les temps culturels et méconnaît le système coutumier. Sous couvert de dynamiser la vie locale, ils folklorisent les pratiques paysannes (marchés paysans, fêtes de village) ou créent des activités associatives issues du monde urbain.

Parallèlement, les ruraux natifs du pays ou les agriculteurs ont une vision de la campagne concordante, une vision urbaine et patrimoniale. La campagne est ressentie comme un paysage entretenu par les agriculteurs. La campagne s'est publicisée sous l'effet simultané d'un accès identique à la culture, à l'enseignement, à la vie urbaine qui a homogénéisé les référents culturels et sociaux. Cette homogénéisation aura des conséquences sur la valeur donnée aux terres des communes rurales.

C. Les acteurs du monde économique

Comme indiqué dans l'introduction, la fonction productive du sol se répartit en un usage souterrain et un usage support, terrain d'implantation des activités du secteur secondaire ou tertiaire.

L'usage des sols à destination de l'industrie et des services concerne 2% du territoire (pour 54% pour les terres cultivées). Néanmoins, il faut rappeler que l'artificialisation concerne majoritairement les sols cultivés et l'augmentation de cette artificialisation concerne aussi le secteur économique.

En périphérie des petites villes, alors que le nombre d'actifs du secteur primaire est en baisse ainsi que le territoire exploité, le nombre d'entreprises du secteur secondaire et tertiaire augmente. Bien que l'activité économique occupe moins de place que la fonction résidentielle (6% du territoire), elle a un impact non négligeable sur les sols agricoles.

Indifférents à la qualité du sol, les acteurs économiques agissent dans une logique de desserte par les voies de communication, de marché économique local ou national, de disponibilité de main-d'œuvre, pour étudier les opportunités de localisation de l'entreprise ou de l'industrie. Afin de limiter les conflits d'usage, l'activité s'implante dans des parcs ou des zones d'activités ou artisanales, situés en périphérie des villes.

Le développement économique est porté par l'intercommunalité, en tant que compétence obligatoire, et incite ainsi les élus à réfléchir à l'implantation de zones à l'échelle communautaire. Ces zones sont étudiées et conçues afin d'accueillir les entreprises locomotives pour le secteur économique de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).

Mais les communes, les départements et les régions peuvent aussi œuvrer pour l'économie et porter l'aménagement de ce type de zones.

A l'échelon communal, l'activité s'implante dans des zones artisanales qui participent au dynamisme local faisant vivre les commerces de proximité. Face à la demande des artisans, la commune, parfois au détriment d'autres communes même si elles appartiennent à un même EPCI, va promouvoir ses atouts pour attirer l'agent économique (superficie du terrain, aides financières, structure démographique, desserte en voie de communication, niveau d'équipement, occupation de la zone et type d'entreprise implantées).

Certaines communes conçoivent aussi des zones d'activités communales concurrentes des zones communautaires en capacité d'accueil, souvent implantées en rase

24 R. CHAPUIS, Pouvoirs locaux 2010

campagne mais très bien connectées aux voies de communication, participant à une concurrence territoriale et souvent politique.

Alors qu'il est demandé aux habitants de faire évoluer leur pratiques d'habiter, leur souhait en terme de typologie de logement ou de localisation résidentielle afin de limiter la consommation d'espace, les contraintes qui pèsent sur le monde économique sont beaucoup moins fortes, voire inexistantes. Pratiquant un chantage à l'emploi, ces agents économiques peuvent envisager leurs extensions ou leur localisation assez librement, avec des conséquences importantes sur l'occupation de l'espace.

D. Les élus, le monde politique

L'aménagement pouvant se définir comme l'ensemble des actions concertées visant à disposer avec ordre les habitants, les activités, les constructions, les équipements et les moyens de communication sur l'ensemble d'un territoire, ces actions volontaires, initiées par la puissance publique suppose une planification spatiale, économique, sociale et la mobilisation des acteurs²⁵.

Pour le thème d'étude, il s'agit de la déclinaison aux échelons territoriaux de la commune, de l'EPCI ou de syndicats mixtes intercommunaux, de cette planification sous forme de document d'urbanisme (Plans d'Occupation des Sols ou Plans Locaux d'Urbanisme, Schéma de Cohérence Territorial).

Si à la date de sa création, en 1950, l'aménagement du territoire, ou « la recherche dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique »²⁶, était une politique stratégique initiée par l'Etat, la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967 a transféré la compétence de l'urbanisme aux communes avec, entre autres, la rédaction des POS.

a) Rappels du contexte juridique – Lois SRU et UH

Succédant à la LOF, à la Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement du Territoire et la Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, votée le 13 décembre 2000, avait pour objectif notamment de lutter contre l'étalement urbain et la consommation des sols agricoles ou naturels, de favoriser la mixité sociale, de prendre en compte toutes les composantes de l'aménagement (déplacement, habitat, environnement, social, économique).

La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 a amendé l'opposabilité du Projet d'Aménagement et de Développement Durable et les limites de constructibilités pour les communes hors SCoT.

Remplaçant le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (créé par la LOF), le SCoT est un outil d'organisation et de mise en cohérence, à l'échelon territorial du bassin de vie, du projet politique et urbain des élus concernés. Il fixe les orientations fondamentales des territoires compris dans le périmètre et notamment les orientations générales :

- d'organisation de l'espace,
- d'équilibre entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces agricoles, naturels et forestiers,
- pour la détermination des espaces et sites urbains et naturels à protéger.

Le SCoT peut prévoir que l'urbanisation de nouveaux territoires soit subordonnée à la création de desserte en transport en commun et à l'urbanisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et équipée²⁷.

Le PLU, qui remplace le POS, institué lui aussi par la LOF, doit être compatible avec le SCoT. Il fixe les règles générales d'utilisation et de servitudes sur les sols et peut par exemple interdire la construction dans certaines zones délimitées. Il peut préciser l'affectation des sols, prévoir un tracé et les caractéristiques des voies à créer, identifier les éléments à protéger ou à mettre en valeur, localiser les zones urbaines ou les terrains cultivés en zones urbaines à rendre inconstructibles pour les préserver.

L'évolution du PLU, par rapport au POS, réside dans le fait qu'il ne se limite plus à la seule question de l'utilisation des sols mais qu'il prend en compte les déplacements, le

25 P. MERLIN, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement

26 E. CLAUDIUS-PETIT

27 P. MERLIN, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement

logement, le développement économique et l'environnement.

Ces deux documents contiennent un Projet d'Aménagement et de Développement Durable, élaboré sur le périmètre du territoire concerné. Ce document, traduction du projet politique, exprime les orientations pour assurer, à moyen terme :

- l'équilibre entre le développement de l'urbanisation et de l'espace rural, la préservation de l'espace agricole et forestier, la protection des espaces naturels et des paysages,
- la mixité sociale de l'habitat urbain et rural, la diversité des fonctions urbaines en prévoyant des capacités suffisantes pour la satisfaction des besoins en habitat, pour l'activité économique et les équipements,
- une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et agricoles.

Ce rappel succinct des lois SRU et UH permet de faire ressortir quelques objectifs qui sont en rapport avec le thème de recherche :

- équilibre urbain / rural,
- équilibre entre urbanisation et périurbanisation et espace agricole, naturel et forestier,
- capacités suffisantes pour accueillir de l'habitat, des activités économiques et des équipements,
- protection des sites et paysages.

b) Lois Grenelle I et Grenelle II

La loi Grenelle I est une loi-cadre votée à l'unanimité de l'Assemblée Nationale le 3 août 2009. Elle inscrit les principes de gouvernance à long terme adoptés par la France pour *« lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés, contribuer à un environnement respectueux de la santé, préserver et mettre en valeur les paysages »* (article 1).

L'État s'appuie sur les collectivités territoriales en les incitant (pour les EPCI de plus de 50 000 habitants) à créer des Plans Climat-Énergie Territoriaux (PCET) avant 2012 et à écrire leur SRCE.

L'État souhaite aussi que les collectivités territoriales réalisent des opérations d'aménagement exemplaires (le terme "écoquartier" est utilisé) pour lesquelles l'État fournira des référentiels et une assistance technique.

Des objectifs sont fixés en droit de l'urbanisme pour être codifiés par la suite (articles 7 et 8) :

- l'article 110 du CU est modifié par la précision sur la gestion économe des sols, la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement.
- Lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles. Les collectivités territoriales fixent des objectifs chiffrés en la matière, sur la base d'indicateurs de consommation d'espace.
- Lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie. La création de nouveaux quartiers, d'opérations d'aménagement à dominante d'habitat ou de bureaux peut être conditionnée à la création ou au renforcement correspondant des infrastructures de transport.
- Dans certaines zones, des seuils minimaux de densité ou des performances énergétiques supérieures à la réglementation peuvent être prescrits.
- Concevoir l'urbanisme de façon globale en harmonisant les documents d'orientation et les documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération.
- Préserver la biodiversité par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques (repris dans l'article 23).

La loi Grenelle II, votée le 12 juillet 2010, portant Engagement National pour l'Environnement, détaille les modalités d'application de la loi Grenelle I. De manière générale, l'article L121-1 du Code de l'Urbanisme modifié par la loi (article 14) rappelle les objectifs de la loi SRU et les complètent sur « la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles,

de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques », objectifs qui seront repris dans le projet d'aménagement et de développement durables.

Le SCoT devra se conformer au PCET et au SRCE. De plus, la loi renforce la prédominance du SCoT en affirmant son caractère prescriptif (utilisation de verbes tels que définir, fixer, imposer) et en interdisant aux communes non couvertes par un SCoT au 1^{er} janvier 2017 d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation. La loi en modifie le contenu, notamment :

- le rapport de présentation contiendra « une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma » (article L 122-1-2 du CU). Tous les 6 ans, une évaluation de la consommation des espaces devra être menée, son défaut rendant le SCoT caduc (article L122-14 du CU). Cela implique que l'établissement public rédacteur du SCoT mette en place des indicateurs pertinents pour mener à bien cette évaluation ;
- le PADD doit aussi traduire le projet politique en matière d'implantation commerciale, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques (article L 122-1-3 du CU) ;
- le document d'orientation et d'objectifs, qui remplace le DOG, transforme des compétences facultatives en compétences obligatoires²⁸.

Suite à l'analyse faite dans le rapport de présentation, il fixe notamment « des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique » et les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, leur localisation et les modalités de protection. Le caractère pré-opérationnel de ce document est plus affirmé que sous l'empire de la loi SRU par le biais de prescriptions facultatives dont le rédacteur devra justifier l'imposition aux PLU :

- les secteurs d'urbanisation prioritaires restent ceux desservis par les transports collectifs, équipés en réseaux et infrastructures. L'ouverture de nouveaux secteurs à urbaniser peut être conditionnée par la desserte en transports collectifs (loi SRU) ;
- l'ouverture d'une nouvelle zone peut être aussi conditionnée, entre autres, par une étude d'impact sur les incidences sur l'environnement, la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, par des contraintes renforcées en matière de performances énergétiques ou environnementales pour les aménagements et constructions, par des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans ces zones ;
- de préciser les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal par le biais d'un document d'aménagement commercial (dont l'opposabilité juridique n'est pas définie). Toute nouvelle implantation pourra être subordonnée à de bonnes conditions de desserte en transports collectifs ou au respect de normes environnementales.

L'article L122-1-14 prévoit que pour son exécution le SCoT pourra contenir des schémas de secteurs qui en détaille et en précise le contenu. La Loi Grenelle II instaure une simplification de la hiérarchie des normes. Le SCoT doit être compatible avec les normes supérieures, le PLU se « contentant » d'être compatible avec le SCoT, son articulation avec ce dernier étant renforcée. Le SCoT pourra néanmoins être prescriptif sur le PLU, ce dernier devant prendre en compte le PCET et le SRCE.

Dans l'esprit de la loi, le PLU est un document intercommunal, le PLU communal devenant l'exception (article L123-6 du CU). Il faut noter que le transfert de compétence n'est pas imposé par la loi de la commune vers l'EPCI (ce transfert relevant plutôt de la réforme des collectivités territoriales²⁹). Les changements induits par les lois Grenelle sur le PLU sont les suivants :

- le PLUi couvre l'intégralité du périmètre de l'EPCI compétent et peut comporter des plans de secteurs sur le territoire d'une ou plusieurs communes de l'EPCI avec les OAP et le règlement spécifiques à ce secteur ;
- il est soumis à l'avis à la commission départementale de la consommation des

28 P. BAFFERT, La Planification stratégique, AJDA 2010, p. 1688

29 H. JACQUOT, La Réforme du Plan local d'urbanisme, AJDA 2010, p.1697

- espaces agricoles (prévues au Code Rural) ;
- comme le SCoT, le rapport de présentation évalue la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et prévoit des objectifs repris dans le PADD de consommation de l'espace et justifiés par les dynamiques économiques et démographiques. Ces objectifs devront être conformes aux objectifs fixés par le SCoT, si la commune est couverte. Tous les 6 ans, une évaluation de ces objectifs devra être faite (article L 123-13-1 du CU).
- Le PADD fixe notamment des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.
- Les OAP, facultatives sous la loi SRU, deviennent obligatoires et doivent respecter les orientations du PADD. Elles peuvent être assorties d'une programmation (échancier d'aménagement et caractéristiques des voies et espaces publics).

Suite à l'adoption de la loi Grenelle II, les analyses convergent vers un "verdissement" de ces 2 documents d'urbanisme. En lien avec le thème de recherche, il faut souligner :

- la prise en considération très forte de l'analyse de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers dans le rapport de présentation du SCoT et du PLU et de la détermination d'objectifs chiffrés pour limiter cette consommation ainsi qu'une évaluation au bout de six ans du schéma mis en place,
- l'élaboration du PLU à l'échelon intercommunal qui devient la norme
- la mise en compatibilité du SCoT avec le SRCE et le PCET (objectifs stratégiques et opérationnels fixés par la collectivité pour atténuer et lutter contre le réchauffement climatique et s'y adapter),
- la généralisation des SCoT ruraux³⁰ du fait de l'interdiction, au 1er janvier 2017, de l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser pour les communes non couvertes par un SCoT,
- le renforcement de la prescriptibilité du SCoT qui s'exprime dans le DOO. En effet, l'évaluation des SCoT rédigés suite à la publication de la loi SRU a montré que ces documents se limitent aux politiques d'urbanisme en matière d'organisation spatiale, se contentant parfois d'arrêter des principes généraux, peu prescriptifs³¹.

Cependant le renforcement de la prescriptibilité ne doit pas faire des SCoT de « super-PLU » mais un document déterminant pour l'aménagement du territoire respectant les principes du développement durable et un document stratégique intercommunal.

L'évolution récente de la législation de l'urbanisme pose la question de la délégation de l'urbanisme aux communes. Cette question doit être abordée par la réforme territoriale, et portée politiquement afin de pouvoir pleinement mettre en œuvre cette « grenellisation » des documents d'urbanisme.

Le rapport Terruti de 2009 pointe aussi du doigt l'occupation des sols en lien avec les infrastructures, qui concerne 3% du territoire. Ces projets sont éminemment politiques et portés soit par l'Etat, ou les Conseils Généraux depuis le transfert d'une partie des routes nationales aux départements, soit les communes ou les EPCI. L'implantation d'infrastructures routières (rocares, déviation, échangeurs autoroutier) ou d'équipements structurants (tel le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes) n'est pas économe en foncier, désorganisant les exploitations agricoles, ayant un impact sur les écosystèmes.

Entretien, Chambre d'Agriculture du Loir-et-Cher :

La Chambre d'Agriculture, chambre consulaire, représente l'agriculture auprès des personnes publiques. Elle intervient notamment dans le cadre de projets d'aménagement structurant ayant pour conséquence des aménagements fonciers agricoles (terme qui remplace la procédure de remembrement dont la connotation était négative, souvent associée à la disparition d'éléments paysagers). Associée dès l'avant-projet, elle essaye de proposer des alternatives pour les cheminements et d'envisager au mieux les réorganisations

30 P. BAFFERT, AJDA 2010, p 1688

31 Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale, 2009

parcellaires pour les exploitations. La discussion et la concertation doivent limiter au maximum l'impact sur l'agriculture et l'environnement. L'indemnisation des exploitants ou des propriétaires n'intervient qu'en ultime alternative.

L'impact de certaines déviations routières peut entraîner une tension sur l'organisation des exploitations agricoles et une concurrence entre ces deux fonctions.

Entretien, CAUE 41 :

La réalisation d'infrastructures consomme beaucoup d'espace. L'organisation du Conseil Général du Loir-et-Cher est révélatrice : les routes sont conçues par une direction qui ne fait pas partie de la direction de l'aménagement. Or il est évident que les deux secteurs sont intimement liés.

c) Le rôle des élus périurbains

Le Maire et le Conseil Municipal portent donc le projet politique d'aménagement du territoire au niveau local et face à l'étalement urbain, cette délégation prend toute sa signification ainsi que les conséquences sur l'occupation de l'espace.

En effet, dans le périurbain, les élus agriculteurs qui avaient favorisé l'urbanisation sont remplacés par des élus périurbains qui souhaitent conserver leur « cadre de vie » et pratiquent un malthusianisme foncier³². Sous couvert de limiter l'étalement urbain, ils restreignent les possibilités de construction par le biais de « ceintures vertes ». Les élus du périurbain, qui n'ont pas été concernés par la première vague de périurbanisation ne semblent pas être dans cette logique, ayant déjà intégré la problématique de la consommation d'espace dans leur projet politique.

Ces élus du périurbain, en application de la LOADDT (1999) se regroupent en communautés de communes qui encerclent l'agglomération et limitent ainsi les possibilités d'extension de cette dernière. Ils traduisent leur projet politique par des SCoT et PLU intercommunaux afin de maîtriser leur urbanisation, la répartition des logements sociaux et de certains équipements "sensibles". Renchérissant le foncier, les candidats à l'accession à la propriété en zone rurale (classes moyenne inférieure et populaire) se reportent sur le périurbain plus lointain ou sur des communes rurales isolées³³.

Ces élus, dont le poids politique est aussi fort que les élus urbains, ont institutionnalisé le périurbain et le maintiennent comme un tiers espace. Leur spécialisation spatiale provoque une spatialisation sociale³⁴.

Le politique est l'ultime acteur car c'est lui qui recueille les attentes et besoins des acteurs précédemment cités. Il a la charge d'arbitrer en fixant les priorités politiques et de les retranscrire dans le document d'urbanisme. Il a aussi le devoir de porter ce projet politique et de maintenir les objectifs fixés, devoir qui se confronte aux réalités des mandats politiques et des échéances électorales, ou simplement aux demandes des agents économiques ou à la position spéculative de certains propriétaires fonciers.

Entretien, Chambre d'Agriculture du Loir-et-Cher :

Un projet politique de territoire dans lequel s'insère l'agriculture se construit en concertation avec les élus qui ont des attentes pour le développement de leur commune. Ces projets peuvent être portés par le monde agricole qui a un rôle à jouer aussi pour l'entretien et la valorisation des espaces agricoles (en lien avec le 2^e pilier de la Politique Agricole Commune).

Le rôle et l'importance de l'agriculture dans l'occupation des sols sont de mieux en mieux intégrés par les élus qui associent, dès la phase diagnostic de l'élaboration des documents locaux d'urbanisme, la Chambre d'Agriculture. La Chambre peut donc avoir un discours pédagogique et identifier dès le départ les secteurs à enjeux agricole, secteurs à prendre en compte avant même la formalisation du projet politique.

32 E. CHARMES, Le malthusianisme foncier, Etudes foncières 2008

33 Etudes foncières, L'expansion périurbaine, dossier mars-avril 2009

34 Etudes foncières, L'expansion périurbaine, dossier mars-avril 2009

Elle invite aussi les élus à quantifier leur souhait d'extension urbaine que ce soit pour le logement ou pour l'activité économique.

Entretien, CAUE 41 :

Selon lui, l'étalement urbain, dans les territoires détendus, est plutôt synonyme de dynamisme, la couronne périurbaine donnant du sens à la ville-centre.

Les habitants expriment le besoin d'un jardin, lieu de création individuelle. La taille des ménages augmente du fait de la décohabitation. Nous vivons dans un monde de la mobilité individuelle (et si le transport en commun de demain n'était pas la voiture individuelle en covoiturage ?). Il faut que les politiques trouvent des réponses à ces états de fait, pourquoi pas en ouvrant de nouvelles zones à l'urbanisation.

La ville dense coûte cher et la densification à proximité des dessertes en transport en commun va entraîner une ségrégation spatiale due à l'augmentation des prix.

Ces acteurs, dans un contexte de villes moyennes, utilisent le sol pour différentes fonctions, résidentielle pour les habitants, productive pour les agents économiques et les agriculteurs. Ces fonctions vont influencer la valeur du sol mais auparavant nous présenterons la valorisation du sol en lien avec sa localisation.

II. Le sol valorisé par sa localisation

A. Valorisation du paysage

La localisation résidentielle des néo-ruraux, ou périurbains, se détermine pour partie à le positionnement du bien c'est-à-dire qu'ils recherchent une ville moins dense et selon eux plus vivable. Cette habitabilité dépend du cadre de vie qui est lié, pour les habitants, à la présence d'équipements (services, infrastructures), caractéristique objectivable, et à la présence d'éléments paysagers et de couvert végétal, qu'il soit naturel, artificiel ou agricole, caractéristique affective et subjective. Cette présence verte participe pour beaucoup à l'impression de moindre densité.

1. Définition du paysage

Point de vue d'ensemble d'un lieu, il s'agit de la représentation par l'homme de ce qui l'entoure. Un paysage est l'analyse de chaque élément qui le compose avec des zones homogènes différenciées par leurs composantes visuelles. L'ambiance paysagère est donc l'objectivation de la nature et l'agencement d'éléments paysagers.

Encadré juridiquement et légalement, le paysage est publicisé. Ce cadre juridique est né de politiques publiques pour sa préservation et sa protection : la loi « Paysage » du 11 avril 1994, la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999.

Dans sa dimension sociale, le paysage a un imaginaire collectif avec ses représentations partagées (présence du vert, de l'eau).

Le paysage est à la fois naturel et artificiel. Ainsi la « belle nature » est un espace inhabité qui ne peut se lotir, se diviser. La nature artificielle quant à elle fait table rase et utilise le territoire comme un support où se dessinent lignes et courbes, plans interchangeable et transportables³⁵. Le paysage « naturel » est évolutif et vivant tandis que l'espace vert artificialisé, urbanisé est figé, esthétique, ornementale.

Ainsi, le jardin d'une maison de lotissement, dont la fonction est récréative et ornementale, se pose comme un obstacle entre le lieu de vie et les champs et sa présence dissimule la nature.

Dans ce paysage, on trouve aussi les lisières, espaces interstitiels entre les zones habitées et les espaces agricoles. Lieux multifonctionnels (nourricière, protection, maillage spatial, convivialité), ce sont des espaces collectifs d'aménités. Or les extensions récentes

35 F. DAGOGNET, Mort du Paysage ?

d'habitat pavillonnaire qui se sont organisées au détriment de ces lisières, ont nié les particularités des sites et des paysages³⁶. On retrouve l'antagonisme entre l'espace agricole, vivant productif et les espaces verts citadins, figés, ornementaux, chargés symboliquement mais sans identité locale.

Enfin le 2e pilier de la PAC depuis 2003, pour le développement des territoires ruraux, axe une partie des aides pour la préservation des ressources naturelles et du paysage. Ce positionnement est consécutif à l'aspect productiviste de la première PAC qui a banalisé certains paysages via la mécanisation et l'augmentation des surfaces exploitées, la spécialisation des régions agricoles, la perte des repères visuels (haies, arbres) suite aux remembrements, l'augmentation des friches et la vulnérabilité face aux nuisances sonores.

2. Valorisation de ces aménités paysagères

Les économistes utilisent le modèle hédoniste pour valoriser la qualité paysagère. C'est une modélisation économique de biens hétérogènes qui s'appuie sur des indicateurs homogènes et comparables et donc valorisables.³⁷

La qualité paysagère est la mesure des externalités à un bien immobilier (ou le contexte d'une localisation résidentielle). L'analyse se base sur l'aspect dense ou diffus de l'habitat et des catégories de paysages (qui s'appuient sur les évaluations paysagères, par exemple terres agricoles, vignobles, forêts, plans d'eau, zone industrielle, zones commerciales).

Il n'y a pas de marché spécifique du paysage, mais la vision du paysage peut être valorisée. Même si l'impact sur les prix fonciers est faible, il reste significatif.

Le paysage est un « bien supérieur » dans le sens où il influence la valorisation d'un bien pour les catégories socio-professionnelles supérieures (qui choisissent une localisation excentrée), les classes moyennes ou populaires se polarisant plus sur les qualités intrinsèques du bien (surface habitable, distance au centre urbain).

De leur analyse, il en résulte qu'avant les aménités paysagères, ce sont les caractéristiques internes du bien (composition, année de construction) et la composition sociologique de la commune qui entrent en compte, puis la distance au pôle d'emploi et centre-ville.

En terme paysager, l'exposition sud aura un impact positif tandis que la vision sur une infrastructure routière un effet négatif, la distance au vert doit être immédiate ou quasi-immédiate et le « vert » public se valorise mieux que le « vert » privatisé (stabilité de sa destination dans le temps). Les zones humides ou les lacs ont aussi une valeur positive.³⁸

Les paysages complexes, morcelés sont plus positifs que les champs ouverts, les prés que les labours. Ainsi un couvert forestier homogène est moins apprécié qu'une alternance forêt/bâti ou forêt/agricole. Les aménagements paysagers réalisés en centre bourg ont aussi leur importance (impression de relâchement dans le tissu urbain, cadre de vie de proximité « vert »).³⁹

Le choix de la localisation résidentielle liée au cadre de vie se valorise donc pour les habitants, s'ajoutant aux droits à construire que nous verrons par la suite.

B. Valeur du sol, ressource pour l'activité agricole

Une activité agricole se définit en fonction du type d'activité, du projet et du profil de l'exploitant, de caractères structurels, des caractéristiques agronomiques du sol.

Selon le ministère de l'agriculture une exploitation agricole se définit comme une unité économique qui participe à la production agricole et qui répond à certains critères :

- elle a une activité agricole de production ou de maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales,
- elle atteint une certaine dimension : soit 1 hectare de surface agricole utilisée (SAU), soit 20 ares de cultures spécialisées,

36 Lisières vivantes, CAUE 27

37 L. LEFEVBRE, C. ROUQUETTE, Les prix du foncier agricole sous la pression de l'urbanisation

38 J. CAVAILHES, D. JOLY, Les paysages périurbains et leur prix

39 T. BROSSARD, D. JOLY, F-P. TOURNEUX, La valeur économique des paysages des villes périurbaines

- sa gestion courante est indépendante de toute autre unité.

1. Valeur agronomique : critères intrinsèques et pédologiques

La valorisation agricole commence par une étude des caractéristiques physiques et pédologiques, liées intrinsèquement au sol.

La géologie, la pédologie, la climatologie (précipitation, température) et le relief sont les critères intrinsèques de la valeur du sol. La géologie et la climatologie sont reprises dans les 480 micro-régions agricoles, elles-mêmes subdivisées en terroirs (des critères sociologiques y sont aussi associés).

La définition du terroir selon l'INRA serait la suivante « un espace géographique délimité, défini à partir d'une communauté humaine qui construit au cours de son histoire un ensemble de traits culturels distinctifs, de savoirs, et de pratiques fondés sur un système d'interactions entre le milieu naturel et les facteurs humains. Les savoir-faire mis en jeu révèlent une originalité, confèrent une typicité et permettent une reconnaissance pour les produits ou services originaires de cet espace et donc pour les hommes qui y vivent. Les terroirs sont des espaces vivants et innovants qui ne peuvent être assimilés à la seule tradition ».

Le sol se définit comme une couche superficielle composée de matériaux meubles provenant de la dégradation de la lithosphère, dégradation due à l'action du climat, des végétaux et des animaux. La pédologie analyse les caractéristiques de cette couche superficielle (texture, les matières organiques, la présence d'eau dans le sol) et ses altérations potentielles (compactage/tassement, érosion hydrique et dégradation physique, diminution de la matière organique).

2. Critères techniques

Ce sont les outils nécessaires à la mise en œuvre de la production, ils sont partie prenante d'une exploitation, au même titre que le sol. Ils regroupent les bâtiments d'exploitation, les équipements hydrauliques, les amendements du sol (irrigation, drainage, sous-solage), le matériel d'exploitation. Ce sont aussi la composition du cheptel, le type de cultures, leur assolement.

La localisation d'une terre indépendamment de ces caractéristiques physiques influence la valeur agricole. En effet, une orientation communale vers les grandes cultures sera mieux valorisée (marché national et international) que la polyculture ou l'élevage. Les terres labourables sont plus chères que les terres toujours en herbes.

3. Critères structurels et profil d'exploitation

Les critères structurels comprennent la structure foncière (morcellement, servitude), l'accessibilité des parcelles, l'éloignement du siège de l'exploitation ou des bâtiments techniques, la proximité de la zone urbaine. La labellisation ou le classement AOC-IGP, le choix d'une agriculture raisonnée ou biologique ainsi que les empreintes paysagères locales participent aussi à la valorisation.

La localisation à proximité de l'aire urbaine se valorise par le biais des choix culturels. L'agriculture retrouve sa fonction nourricière et s'appuie sur les circuits courts ou la fonction paysagère avec l'horticulture. Ce sont des activités agri-urbaines, qui s'avèrent difficilement délocalisables, à forte valeur territoriale.

Le terroir, au-delà des qualités intrinsèques de la terre, entre en ligne de compte pour la valorisation et rejoint la territorialisation de l'agriculture. En effet la politique productiviste de la PAC a déterritorialisé les exploitations de grandes cultures. La recherche de productivité a augmenté la taille des exploitations, a mécanisé la profession et parallèlement a spécialisé culturellement certaines régions. Les paysages les plus rentables pour l'agriculture s'en sont trouvés banalisés.

La structure d'exploitation (exploitant individuel ou forme sociétale, faire valoir) et l'environnement économique (type de commercialisation, clientèle) influencent aussi la valeur agronomique du sol.

En effet une terre louée se négocie moins chère qu'une terre libre. La loi d'orientation agricole de 1970 a renforcé le statut du fermage et du métayage en augmentant la durée des baux ruraux. Le premier paye un loyer fixe quelque soit la production (statut qui n'est pas neutre par rapport au risque), le second paye un loyer proportionnel à la production (le risque est partagé entre l'exploitant et le propriétaire), ces loyers étant encadrés par arrêté préfectoral. Le preneur étant indemnisé en cas de rupture anticipée de bail, la vente des terres pour un usage autre qu'agricole n'est pas facilitée. Le propriétaire détient donc 60% de la valeur du terrain et le fermier 40% (droit de protection et de cession du bail).

On assiste à une augmentation des surfaces exploitées sans corrélation avec un réaménagement de la propriété foncière rurale, révélateur de la prépondérance du faire-valoir indirect. Cela s'explique par le statut protecteur du fermage et la baisse du nombre d'exploitants. Le faire-valoir indirect permet aux jeunes agriculteurs (la limite d'âge du JA est d'environ 40 ans) de créer son exploitation sans avoir à porter le coût du foncier qui pour certains grève la compétitivité et empêche de réaliser les investissements nécessaires (bâtiments, équipements techniques, machines).

La structure des exploitations évolue aussi, la forme individuelle étant en diminution. Créée en 1985, l'Entreprise Agricole à Responsabilité Limitée est une forme sociétale souple pouvant accueillir des associés non-agriculteurs. L'augmentation du nombre de création de société (quelque soit la forme juridique, sachant que l'EARL a la faveur des agriculteurs) doit être mise en rapport avec l'augmentation généralisée de la productivité à l'hectare et de la taille des exploitations.

En effet, les objectifs environnementaux institués par la PAC favorisent l'augmentation de la surface par exploitant, les agriculteurs étant obligés de réduire leur production à l'hectare, augmentant corrélativement la superficie qu'ils exploitent.

La forme sociétale est un habillage juridique et fiscal pour protéger le patrimoine personnel de l'exploitant, réaliser des économies d'échelle, faciliter le transfert de patrimoine d'une génération à l'autre, notamment l'installation des jeunes agriculteurs et l'apport de capitaux familiaux dans les régions de grandes cultures.

La création d'un observatoire de l'espace agricole permet de caractériser les enjeux agricoles, c'est-à-dire d'inclure l'entreprise agricole dans son contexte. Une valeur agricole se décompose en :

- type d'activités,
- projets de l'exploitant en place,
- critères structurels (structure foncière, valeur agronomique, qualité du terroir),
- âge et implication de l'exploitant dans son travail,
- prix du marché et droits à primes.

Cette valeur agricole doit être mise en perspective du projet agricole de territoire qui s'élabore autour :

- du maintien de l'activité agricole et des exploitants,
- des conditions d'aménagement nécessaires au maintien de ce dynamisme,
- de l'analyse, à proximité de la zone agglomérée la possibilité d'allier urbanisation et agriculture c'est-à-dire permettre d'organiser les exploitations agricoles (agrandissement, remembrement) tout en laissant le bourg s'étendre (infra, activité, logement) sur les terres dont la valeur agricole est faible voire nulle,
- de la diminution de la concurrence entre agriculteurs et favoriser l'installation des jeunes agriculteurs,
- du maintien des circulations agricoles et ne pas enclaver les terres.

Une concurrence sur le marché du foncier agricole existe entre exploitants. Afin d'agrandir les exploitations, les terres libérées ayant du potentiel sont disputées. Parallèlement, les terres dont le potentiel se valorise moins (enclavement, pédologie ne correspondant pas aux orientations culturelles) sont abandonnées et font l'objet d'une déprise agricole.

Entretien, Chambre d'Agriculture du Loir-et-Cher :

Le potentiel du sol est complexe à définir. Il dépend de :

- la situation du terrain, c'est-à-dire sa fonctionnalité et sa desserte,
- la proximité du terrain par rapport au siège de l'exploitation,
- l'orientation culturale (une bonne terre à maraîchage n'est pas indiquée pour les grandes cultures).

Cette notion doit être vulgarisée auprès des personnes publiques pour être comprise et appropriée.

La Chambre d'Agriculture accompagne aussi l'installation des JA, la transmission d'exploitation. Lors de l'installation, elle participe à l'organisation de son exploitation en évitant le morcellement et les problèmes d'accès. Elle tente de temporiser les concurrences entre exploitants pour l'accès au foncier.

La Chambre d'Agriculture essaye aussi de sensibiliser les exploitants face à la déprise agricole, certaines terres pouvant retrouver un repreneur qui a retravaillé son projet d'exploitation.

III. Le sol valorisé par ses potentialités

Le sol ressource ou support n'est pas un bien normal dans le sens où sa valeur n'est pas intrinsèque. La localisation, selon des critères affectifs ou objectifs, peut donner une valeur différente à deux terrains aux caractéristiques physiques identiques.

La valorisation liée à la localisation qui semble relativement stable peut se trouver modifiée par la valeur donnée aux droits concurrents du droit de propriété. Nous en avons retenu deux : les droits à produire et la valorisation du potentiel constructible.

En effet, quelle que soit la localisation lorsque l'acteur est titulaire de droits à prime, la possibilité de prétendre à ces subventions, liées au terrain ou à l'exploitant, se valorise sur un marché. De même si de fonction productive, le sol devient support d'une fonction résidentielle, la création de droits à construire sont eux aussi valorisables sur un marché foncier.

A. Valorisation des droits à produire

Au départ, le marché du sol agricole est un « marché pur » car le sol s'échange en tant qu'outil de production, et rendement attendu. La PAC a ajouté des droits à prime et à produire qui faussent ce marché.

En 1992, la réforme de la PAC s'est traduite par un redéploiement des subventions versées aux agriculteurs entre les aides directes et les dépenses de soutien aux marchés. Orientées vers la productivité, ces aides étaient liées au volume de production, plutôt distribuées aux grandes exploitations et aux grandes cultures. Les quotas de production et la jachère obligatoire ont été instaurés dès 1988.

En 1997, ces soutiens ont été redéployés afin de favoriser une agriculture plus durable, en lien avec le développement du territoire. En 1999, le deuxième pilier de la PAC est institué pour le développement des territoires ruraux et une reterritorialisation de l'agriculture.

En effet, pour améliorer la productivité et les processus, la profession s'est organisée en filières économiques (sociétés) et structures professionnelles (syndicats, coopératives). Des études de laboratoires publics et privés ont segmenté les savoirs et techniques et ont participé à la déterritorialisation de l'activité (libération du déterminisme du sol et du climat) via les intrants, les engrais, la sélection animale, l'hybridation, les produits phytosanitaires. Le retour des terroirs, des labels, des certifications, de la durabilité permettent aux agriculteurs de revenir aux fondamentaux et de faire évoluer l'image de l'agriculture auprès de la société.

Le découplage des aides est prononcé en 2003. Le Droit à Paiement Unique ne se base plus sur la production mais sur une parcelle, sa superficie et des références de versements de primes. Il concerne par exemple les grandes cultures, certains élevages, les

fruits, les légumes, le fourrage, le riz, le tabac. Les droits à prime, couplés à la production concernent les élevages ovins, caprins, les troupeaux de vaches allaitantes, les brebis, des primes à l'abattage. Le DPU est normalement conditionné par des mesures et de bonnes conditions agro-environnementales.

Le bilan de la PAC en 2008, en vue de sa réforme en 2013, constate que les DPU doivent aussi s'orienter vers des pratiques culturales ciblées comme les surfaces toujours en herbe. Les aides doivent être versées en priorité à destination des cultures fragiles, de l'agriculture durable et de la gestion des risques. Le deuxième pilier est renforcé par des mesures agro-environnementales rotationnelles (assolement quinquennal). Certains quotas devraient être aussi abandonnés.

Ces droits à produire sont donc attachés à l'agriculteur, en lien ou non avec sa production ou à la parcelle. La plupart sont transférables et peuvent ainsi s'échanger sur un marché agricole qui n'est plus « pur » car non seulement basé sur le rendement ou la localisation de la terre mais sur des critères exogènes.

B. Rente foncière et valorisation des droits à construire ou comment maintenir le foncier agricole et dans quel but ?

En zone urbanisée, les terrains urbanisables sont construits ou constructibles, c'est-à-dire viabilisés. Leur valeur s'établit en fonction des constructions existantes ou du potentiel à construire en fonction des droits à construire autorisés par le document d'urbanisme, des servitudes publiques et privées.

En zone périurbaine, lorsqu'une nouvelle zone est ouverte à l'urbanisation, les terrains deviennent potentiellement constructibles, sous réserve de la viabilisation préalable. Dès lors le marché anticipe et donne au terrain une valeur de terrain constructible même si sa fonction actuelle est naturelle ou agricole. Le propriétaire de ce terrain dont la fonction peut évoluer vers le résidentiel possède donc un patrimoine dont la valeur peut, potentiellement, fortement augmenter.

Ces potentialités sont liées à l'orientation politique choisie par le Conseil Municipal qui décide de changer la destination du sol. Ces choix politiques sont influencés par les besoins résidentiels ou les attentes en termes de cadre de vie exprimés par les habitants qui pourraient venir s'installer dans la commune. Ces éventuelles installations nouvelles trouvent une écoute politique pour différentes raisons : maintien du niveau de population pour justifier ou conserver des services publics ou privés, le maintien de dotations financières. Les leviers d'action des agents économiques sont de l'ordre du « chantage à l'emploi » qui justifie une attitude très bienveillante de la part des élus locaux.

Dès lors les occupants résidentiels ou les agents économiques entrent en concurrence avec les occupants agricoles. Si le projet de territoire ne prend pas en compte l'agriculture, l'orientation sera strictement urbaine et s'imposera aux agriculteurs.

Associés et pouvant s'appuyer sur des documents d'urbanisme stables dans le temps, les agriculteurs peuvent envisager leur projet d'entreprise en lien avec le projet de territoire. Ce projet doit composer avec les deux composantes de l'agriculture : la fonction productive et la préservation du paysage.

Enfin, le choix de l'ouverture d'une nouvelle zone à l'urbanisation doit se faire en fonction du potentiel agricole du sol, en fonction de besoins d'urbanisation justifiés et sans favoriser la rétention foncière. En effet, certains propriétaires, dont les terres se situent à proximité de la zone urbanisée spéculent sur l'instabilité du document d'urbanisme et provoquent artificiellement la déprise agricole en ne louant pas leurs terres. Les élus imaginant que les agriculteurs ne souhaitent plus exploiter cette terre, la propose donc à l'urbanisation, permettant au propriétaire de réaliser une plus-value confortable.

La question de la rente foncière et de la concurrence entre les acteurs, les habitants ou le monde économique d'un côté et de l'autre les agriculteurs, arbitrée par le politique, les propriétaires fonciers étant pour certains en embuscade, amène à poser la question du maintien du foncier agricole et le but de ce maintien.

L'habitant et l'agent économique utilisent le sol support pour y implanter leur lieu de vie ou de production. Les habitants y ajoutent une composante affective liée au cadre de vie et au paysage, paysage pour partie façonné et entretenu par les agriculteurs, et des attentes en termes de typologie de logements et de parcours résidentiel.

Les agriculteurs utilisent le sol comme outil de production et ont besoin de mettre en œuvre des améliorations techniques, d'augmenter leurs superficies exploitées pour leur projet d'entreprise et pour compenser la baisse de rendement imposé par une agriculture plus durable. Ils sont titulaires de droits à produire mais aussi pour certains d'un bail qui leur donne certaines prérogatives par rapport au propriétaire.

Le propriétaire, quant à lui possède un bien qu'il souhaite à court ou moyen terme valoriser au mieux sur un marché foncier, si possible un marché de droits à construire.

En dernier lieu, les élus, porteurs du projet politique communal, arbitrent en donnant une valeur plus forte à une fonction, qu'elle soit agricole, productive pour l'économie ou résidentielle.

La présentation des acteurs et les phénomènes de formation de la valeur des sols vont permettre de définir une question de recherche et une hypothèse.

Thème de recherche : l'urbanisation conditionnée par la valeur des sols

Question de recherche :

- quelle fonction et quel(s) acteur(s) prédomine(nt) pour la formation de la valeur du sol ?

Une hypothèse :

- la valeur agricole du sol-ressource devant être préservée,
 - permettant aux agriculteurs de posséder un outil de travail viable économiquement et techniquement,
 - permettant aux agriculteurs d'évoluer vers une agriculture pérenne et durable,
 - permettant aux agriculteurs d'entretenir le paysage,
- le projet politique doit s'appuyer sur un projet de territoire qui compose de manière égalitaire entre la fonction de production agricole et la fonction résidentielle et/ou de production économique.

IV. Le SCoT de l'Agglomération Vendômoise

L'agglomération Vendômoise appartient au Pays Vendômois (le département du Loir-et-Cher est découpé en 5 Pays), entité composée de 105 communes, regroupées pour la plupart en 8 communautés de communes, comptant 70 000 habitants. Créé par arrêté préfectoral du 24 mai 1996, en vertu de la LOADT du 4 février 1995, le Pays Vendômois se présente comme une « campagne habitée ».

Au sein de ce Pays, un seul SCoT a été élaboré. Constitué le 22 décembre 2000 et regroupant vingt-deux communes, le Syndicat Mixte du Schéma Directeur de l'Agglomération Vendômoise a pour seule compétence l'écriture puis la gestion du Schéma Directeur devenu Schéma de Cohérence Territoriale après l'adoption de la loi SRU.

Le périmètre du SCoT comprend une partie de l'aire urbaine vendômoise et du bassin de vie de Vendôme. L'unité urbaine⁴⁰ est constituée des communes de Vendôme, St Ouen, Naveil Villiers-sur-Loir et Areines autour de laquelle s'organisent des communes rurales plus ou moins peuplées. Ce territoire compte 34 800 habitants en 2009 sur 34 700 hectares.

Onze des vingt-deux communes sont regroupées dans la Communauté de Communes du Pays de Vendôme⁴¹, sept dans la Communauté de Communes du Vendômois Rural⁴² et quatre communes sont non regroupées⁴³.

Le diagnostic territorial du SCoT a été approuvé en 2004 par les membres du Syndicat et porte sur différents volets.

A. Présentation du territoire et diagnostic

1. Organisation intercommunale

En 1990, le TGV Atlantique dessert Vendôme. Dès 1984, alors que leur position initiale avait été de refuser le projet, les élus vendômois décident de porter ce projet et de s'organiser, au niveau intercommunal, afin de préparer les incidences de cette infrastructure.

Vendôme, Naveil, Villiers-sur-Loir et Azé se regroupent dans le Syndicat Intercommunal d'Etudes et d'Aménagement du Bassin d'Influence de la Gare TGV Atlantique, dont la vocation sera de réfléchir aux actions à mener pour l'aménagement du territoire et le développement économique en lien avec l'arrivée du TGV sur le territoire vendômois.

Initialement, le premier tracé du TGV-Atlantique proposée par la SNCF traversait la Beauce et les exploitants beaucerons se mobilisèrent pour faire évoluer le projet qui concernait un nombre important de terres au potentiel agricole fort. La SNCF décida de rallonger le tronçon commun de la ligne Ouest/Sud-Ouest et de déplacer le tracé dans le Perche. Les exploitants percherons se révélèrent moins vindicatifs et les terres agricoles moins chères. L'investissement financier diminua mais le coût environnemental et paysager s'alourdit. Il faut noter que Pierre SUDREAU, Maire de Blois, n'a pas saisi l'importance du changement induit par le TGV et ne s'est pas battu pour garder le premier tracé qui aurait pu entraîner la création d'une gare, à proximité de l'actuel aéroport du Breuil, drainant ainsi à la fois le bassin vendômois et le bassin blésois.

Afin que le territoire vendômois ne subisse pas que les conséquences négatives du deuxième tracé de cette infrastructure (impact sur les paysages, l'agriculture, nuisances sonores), le Syndicat Intercommunal a donc demandé à la SNCF de créer une gare à Vendôme. Il fut décidé d'implanter cette gare en forêt, sur le plateau, à 4km du centre-ville de Vendôme, reliée par une voie nouvellement créée dans le coteau.

A l'ouverture de la desserte et de la gare TGV de Vendôme-Villiers, la SNCF attendait

40 Pour l'INSEE, l'unité urbaine est un ensemble de communes qui comportent sur leur territoire une zone bâtie d'au moins 2000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200m.

41 Azé, Coulommiers-la-Tour, Danzé, Lunay, Marcilly-en-Beauce, Rahart, Saint-Firmin-des-Prés, Saint-Ouen, Thoré-la-Rochette, Vendôme, La Ville-aux-Clercs

42 Areines, Mazangé, Meslay, Naveil, Sainte-Anne, Villers-la-Ville et Villiers-la-Ville.

43 Faye, Rocé, Villiers-sur-Loir, Villetrun

100 000 voyageurs par an, ils sont 355 000 en 2008 avec 13 haltes par jour (6 allers-retours pour Paris). 2/3 des voyageurs sont pendulaires. En termes de population, la SNCF estime que la venue du TGV a fait évoluer de 6.6% la population sur une aire de 20km autour de Vendôme. Le SCoT affirme que cette desserte est actuellement sous-exploitée, et notamment que son accès en transport en commun devrait être étoffée.

Le Syndicat a donc étudié les zones qui pourraient être valorisées pour encourager le déplacement, vers le bassin d'emploi de Vendôme, des entreprises. En effet, il a été prouvé que le TGV modifie les habitudes de déplacement des personnes mais ne peut influencer seul, le déplacement des agents économiques, les collectivités devant, avec une réflexion intercommunale, favoriser ces mouvements. Le développement du tourisme a aussi été envisagé. Hormis le projet d'un golf à proximité de la gare, les études ont donné lieu au développement du plan d'eau de Villiers-sur Loir en Vendômois, créé dans une carrière calcaire, porté lui aussi par un syndicat intercommunal.

En 1990, à l'initiative de Vendôme et St Ouen, huit communes vont construire un projet intercommunal de territoire, qui aboutira en 1993 à la signature de la Charte Intercommunale du Vendômois par 7 communes, Villiers-sur-Loir s'étant retirée du projet avant la rédaction de la Charte. La Communauté de Communes du Pays de Vendôme (CC PV) fut constituée en décembre 1993. Parallèlement à cette charte, et suite à des divergences politiques, la Communauté de Communes du Vendômois Rural (CC VR) est créée simultanément. Géographiquement, la Communauté du Vendômois Rural scinde la Communauté du Pays de Vendôme en deux, Villiers-sur-Loir étant enclavée entre les deux communautés.

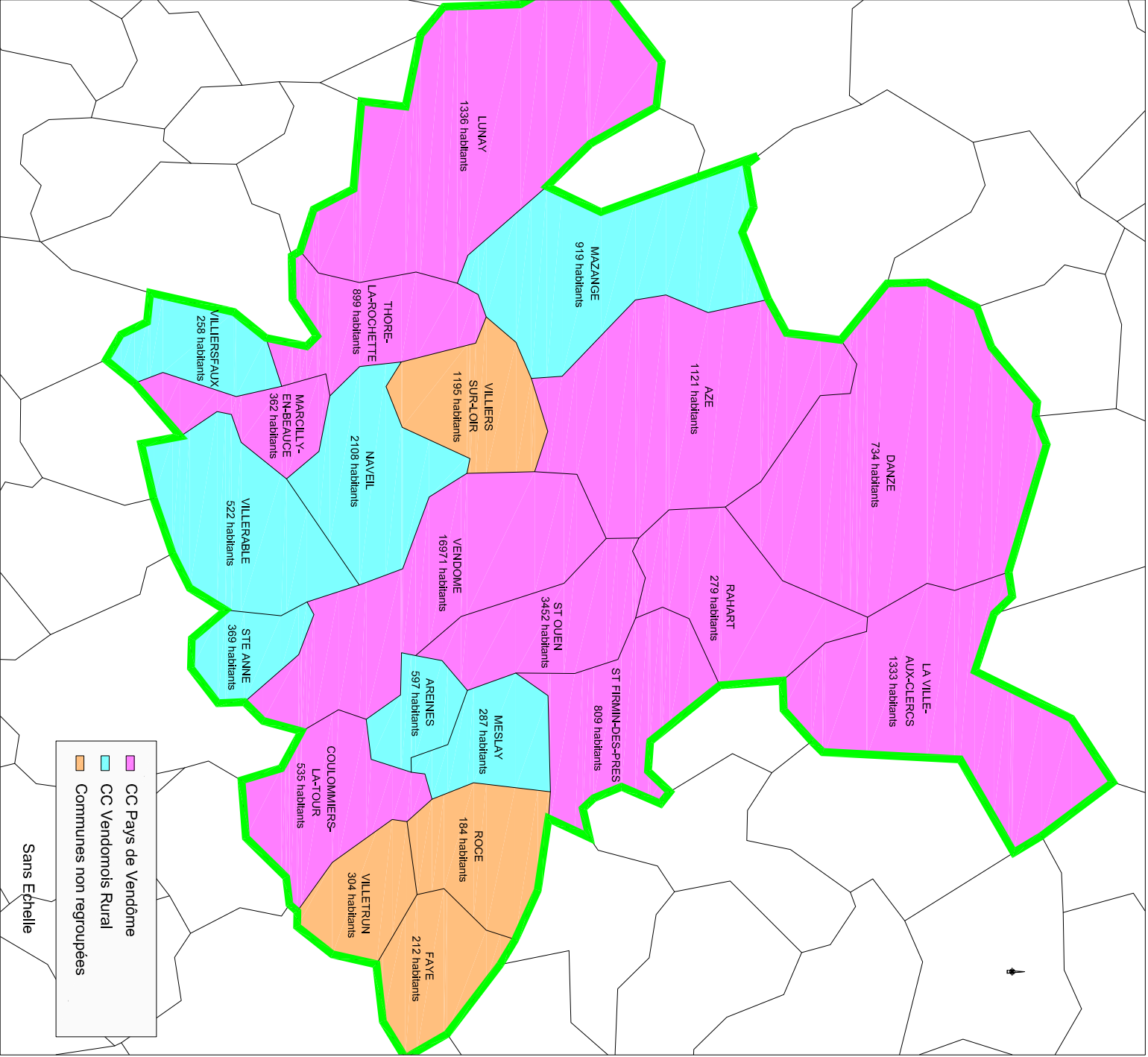
Les divergences politiques se retrouvent dans la stratégie annoncées par les deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Dans les statuts de 2006, la Communauté de Communes du Vendômois Rural s'affirme comme « un espace de solidarité entre communes rurales ». Elle porte les compétences obligatoires de l'aménagement du territoire (y compris l'aménagement rural et la protection des paysages ruraux) et le développement économique. Elle a opté pour les compétences optionnelles de protection et mise en valeur de l'environnement, de politique du logement et du cadre de vie, de la voirie d'intérêt communautaire, des équipements culturels et sportifs, de la formation et l'insertion.

La Communauté de Communes du Pays Vendômois s'affirme, quant à elle, comme une communauté qui porte des services urbains pour toutes les communes membres, prônant un développement harmonieux du territoire et la promotion des axes principaux de transport (RN 10, RD 917, TGV), prenant en considération le caractère rural, périurbain ou urbain de ses communes membres. Les communes ont transféré plusieurs compétences, en plus des compétences obligatoires (développement économique et aménagement de l'espace) : commerce - artisanat, habitat - cadre de vie, insertion économique - formation, action sociale, voirie d'intérêt communautaire, culture, tourisme, petite enfance - enfance et jeunesse, équipements sportifs, animation du patrimoine, collecte et traitement des déchets ménagers.

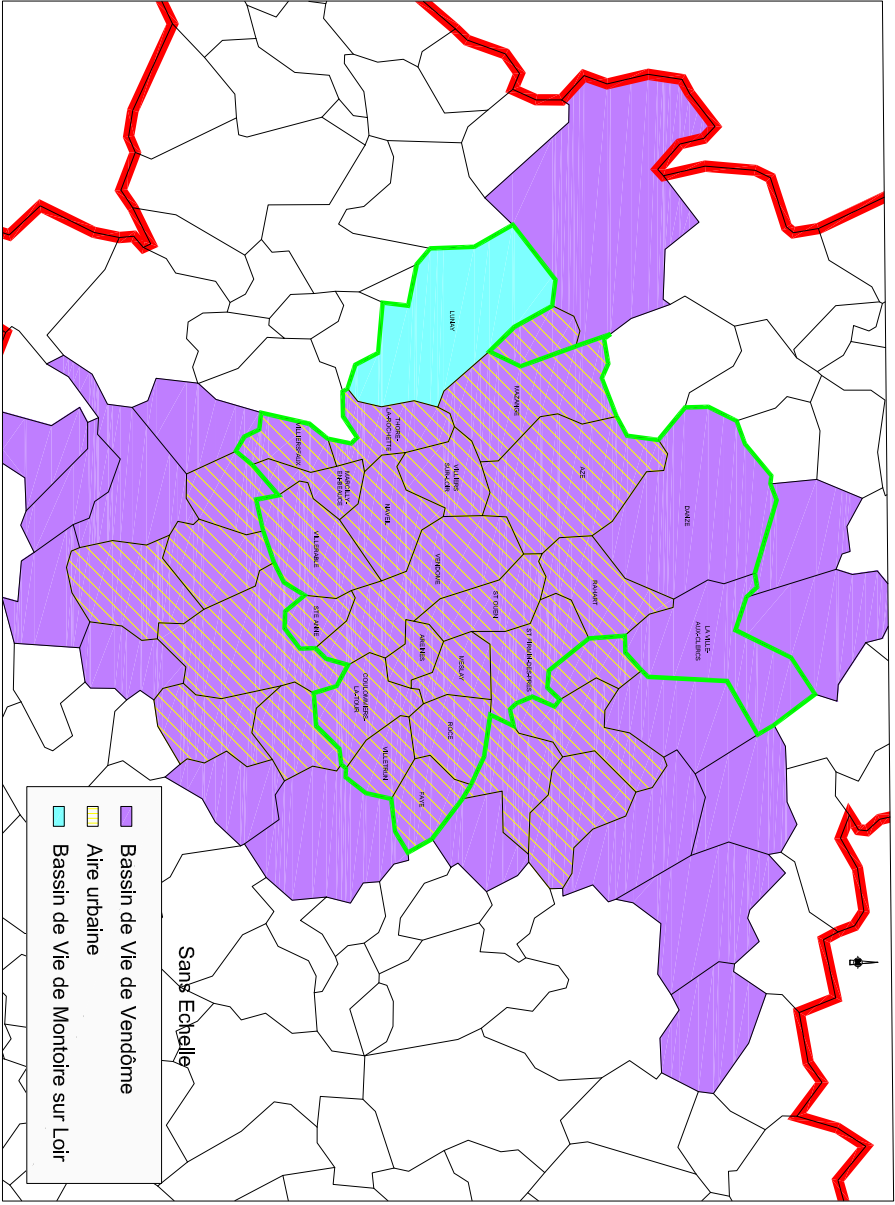
Après 20 ans d'existence, l'antagonisme entre les 2 communautés se ressent toujours et notamment, dans la réforme de l'intercommunalité. La Commission Départementale de Coopération Intercommunale, sur proposition du Préfet, préconise à court et moyen terme une fusion des deux communautés de communes et l'incorporation des 4 communes non regroupées, ce qui équivaldrait au territoire du SCoT.

Maurice LEROY, président du Conseil Général du Loir-et-Cher, préconise quant à lui, la fusion des deux Communautés de Communes avec les 4 communes non regroupées, en y ajoutant les Communautés de Communes Beauce-Gâtine, du Haut Vendômois, des Coteaux de la Braye, du Pays de Ronsard, la commune de Villefrancoeur. Il propose que la fusion à terme concerne les communautés de communes du Perche Vendômois et des Collines du Perche (soit une centaine de communes).

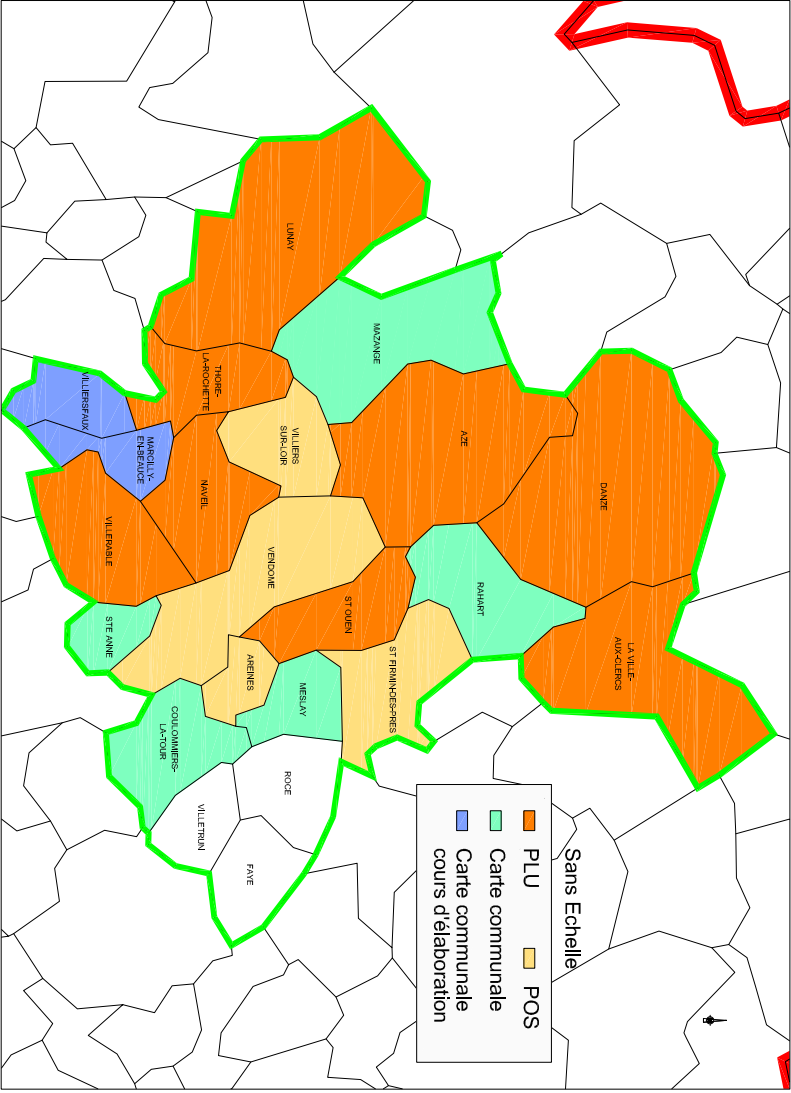
D'un côté la Communauté de Communes du Pays de Vendôme milite pour un EPCI à l'échelle du SCoT (Faye et Rocé sont aussi de cet avis). De l'autre côté, la CC VR (avec Villetrun et Villiers-sur-Loir) s'accorde sur la proposition de Maurice Leroy, pour affirmer la ruralité de ce territoire et pour une intercommunalité à l'échelle du bassin de vie.



SCOT - Intercommunalité



SCOT - Bassins de vie et aire urbaine



SCOT - Documents d'urbanisme

Entretien, Commune de LUNAY :

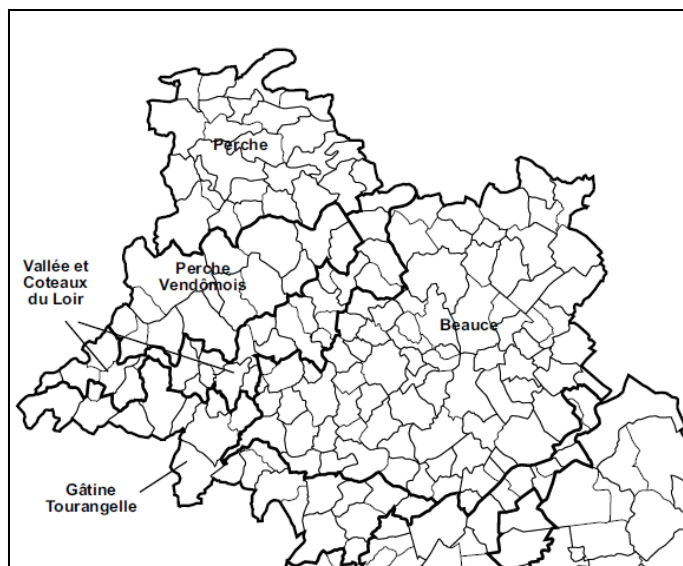
Certains maires qui doivent être incorporés dans cette nouvelle intercommunalité y voient un dessaisissement de leurs prérogatives. Des organes décisionnels et de travail devront être mis en place, afin que chaque maire puisse s'exprimer et s'approprier ce nouvel échelon territorial.

La CCVR oppose, au regroupement à l'échelle du SCoT, la préservation de la « ruralité » face à la prédominance de la ville-centre et de son unité urbaine.

2. L'agriculture

L'agriculture occupe 65% du territoire du SCoT et se partage en 4 petites régions agricoles (indicateur INSEE) :

- le Perche au Nord-Ouest : vallée bocagère, traversée de ruisseaux, où se pratiquent l'élevage et la polyculture (grandes cultures de 50 à 100ha, viticulture),
- la Beauce au Sud-Est : plateau où sont implantées les cultures céréalières, protéagineuses et oléagineuses (exploitations de 50 à 150ha, voire plus, quelques élevages bovins et de volailles),
- la Gâtine tourangelle au Sud-Ouest : zone de plateau, faiblement vallonné (quelques vallons étroits) où le territoire se partage entre élevage et grandes cultures (de 50 à 150ha),
- la vallée du Loir se subdivise en vallée urbanisée (amont) et vallée naturelle (aval) :
 - en amont, les grandes cultures sont majoritaires (exploitations de 150ha ou plus) couplées à des élevages bovins viande ou bovins lait et de l'horticulture,
 - en aval, les grandes cultures, sur des exploitations de 50ha, se mêlent à la viticulture sur des superficies moyennes 10ha, et des élevages de bovins viande ou de caprins fromagers.



Carte : SCoT - Petites régions agricoles (sources : INSEE, Pilote 41)

La SAU sur le SCoT a diminué de 148 ha, sur 22 600ha agricoles (-0,7%). A titre de comparaison sur le Loir-et-Cher, la SAU a diminué de 7 600ha, s'établissant à 288 400ha (-2,6%). On constate des évolutions contrastées entre les 22 communes, certaines regagnant de la SAU d'autres en perdant dans des grandes proportions (-50% à Thoré-la-Rochette).

Entre 2000 et 2010, le SCoT Vendômois a perdu 75 exploitations agricoles (218 exploitants ont été recensés en 2010, -34%). Le département a perdu 1 049 exploitations, le nombre s'élevant à 3 434 exploitations en 2010 (-31%). La baisse du nombre d'exploitation est généralisée dans les 22 communes, hormis Villiersfaux qui regagne 47% de SAU et 3 exploitants.

La SAU moyenne par exploitation s'élève à 104ha contre 78ha en 2000 et 45ha en 1988 (pour 86ha/exploitation au niveau départemental). Le nombre de moyennes et grandes exploitations est stable. Elles exploitent la plus grande part de la SAU.

Communes du SCoT	SAU, 2000 (ha)	nombre d'exploitations, 2000	SAU, 2010 (ha)	nombre d'exploitations, 2010	Variation de la SAU (%)	Variation nombre exploitat.	SAU Moyenne 2000 (ha/expl.)	SAU Moyenne 2010 (ha/expl.)
Rocé	1 122	11	1139	8	2	-3	102	142
Azé	1 774	27	1610	23	-10	-4	66	70
Coulommiers-la-Tour	809	15	810	9	0	-6	54	90
Danzé	2 995	30	3015	25	1	-5	100	121
Faye	551	7	538	4	-2	-3	79	135
Lunay	2 365	32	2275	20	-4	-12	74	114
Marcilly-en-Beauce	209	4	169	3	-23	-1	52	56
Mazangé	1 764	27	1634	14	-8	-13	65	117
Meslay	482	6	583	4	17	-2	80	146
Naveil	1 160	19	1080	11	-7	-8	61	98
Rahart	1 113	12	981	8	-13	-4	93	123
Areines	107	3	127	2	16	-1	36	64
Sainte-Anne	605	5	745	7	19	2	121	106
Saint-Firmin-des-Prés	561	7	623	6	10	-1	80	104
Saint-Ouen	661	6	740	5	11	-1	110	148
Thoré-la-Rochette	1 081	15	705	10	-53	-5	72	70
Vendôme	431	10	514	9	16	-1	43	57
La Ville-aux-Clercs	1 492	13	1510	11	1	-2	115	137
Villerville	1 616	11	1376	11	-17	0	147	125
Villetrun	447	4	333	2	-34	-2	112	166
Villiersfaux	717	9	1361	12	47	3	80	113
Villiers-sur-Loir	853	20	892	14	4	-6	43	64
Total	22 913	293	22764	218		-75	81	108

Tableau : SCoT – SAU et nombre d'exploitants par communes (source : Agreste - Recensements agricoles 2010, DGALN)

Le fermage est prépondérant dans la SAU (en moyenne 85% de la SAU). Le nombre d'exploitations individuelles a tendance à baisser sauf dans 2 communes et représente 61% des exploitations sur 43% de la SAU. Dans le reste du département, on constate que les exploitations individuelles ont diminué d'un tiers mais restent majoritaires, et la forme sociétale plébiscitée est l'EARL (+50% en 10 ans), sachant que 55% des moyennes et grandes exploitations ont un statut individuel.

Sur le territoire du SCoT⁴⁴, la tendance est aussi à l'augmentation des grandes cultures, au détriment de la viticulture et de l'élevage. Ces évolutions culturelles entraînent une banalisation des paysages (diminution des prairies enherbées, fragilité des zones AOC « Coteaux du Vendômois »), banalisation qui pourrait être enrayée par le développement à proximité de l'agglomération du maraichage, favorisant ainsi les circuits courts.

44 Au niveau départementale, les COP sont majoritaires et occupent 76% de la SAU, viennent ensuite la viticulture et la polyculture.

Communes	2000	2010
Areines	Polyculture et polyélevage	Polyculture et polyélevage
Azé	Polyculture et polyélevage	Polyculture et polyélevage
Coulommiers-la-Tour	Céréales et oléoprotéagineux (COP)	Céréales et oléoprotéagineux (COP)
Danzé	Polyculture et polyélevage	Céréales et oléoprotéagineux (COP)
Faye	Céréales et oléoprotéagineux (COP)	Céréales et oléoprotéagineux (COP)
Lunay	Céréales et oléoprotéagineux (COP)	Céréales et oléoprotéagineux (COP)
Marcilly-en-Beauce	Céréales et oléoprotéagineux (COP)	Polyculture et polyélevage
Mazangé	Polyculture et polyélevage	Polyculture et polyélevage
Meslay	Céréales et oléoprotéagineux (COP)	Céréales et oléoprotéagineux (COP)
Naveil	Polyculture et polyélevage	Polyculture et polyélevage
Rahart	Céréales et oléoprotéagineux (COP)	Céréales et oléoprotéagineux (COP)
Rocé	Céréales et oléoprotéagineux (COP)	Céréales et oléoprotéagineux (COP)
Sainte-Anne	Céréales et oléoprotéagineux (COP)	Polyculture et polyélevage
Saint-Firmin-des-Prés	Polyculture et polyélevage	Céréales et oléoprotéagineux (COP)
Saint-Ouen	Cultures générales (autres grandes cultures)	Polyculture et polyélevage
Thoré-la-Rochette	Polyculture et polyélevage	Polyculture et polyélevage
Vendôme	Polyculture et polyélevage	Polyculture et polyélevage
La Ville-aux-Clercs	Polyculture et polyélevage	Céréales et oléoprotéagineux (COP)
Villerville	Polyculture et polyélevage	Polyculture et polyélevage
Villetrun	Céréales et oléoprotéagineux (COP)	Céréales et oléoprotéagineux (COP)
Villiersfaux	Polyculture et polyélevage	Céréales et oléoprotéagineux (COP)
Villiers-sur-Loir	Polyculture et polyélevage	Polyculture et polyélevage

Tableau : SCOT – Orientations technico-économiques des communes : production dominante de l'exploitation, déterminée selon la contribution de chaque surface ou cheptel à la production brute standard (source : Agreste - Recensements agricoles 2010, DGALN)

Entretien, Chambre d'Agriculture du Loir-et-Cher :

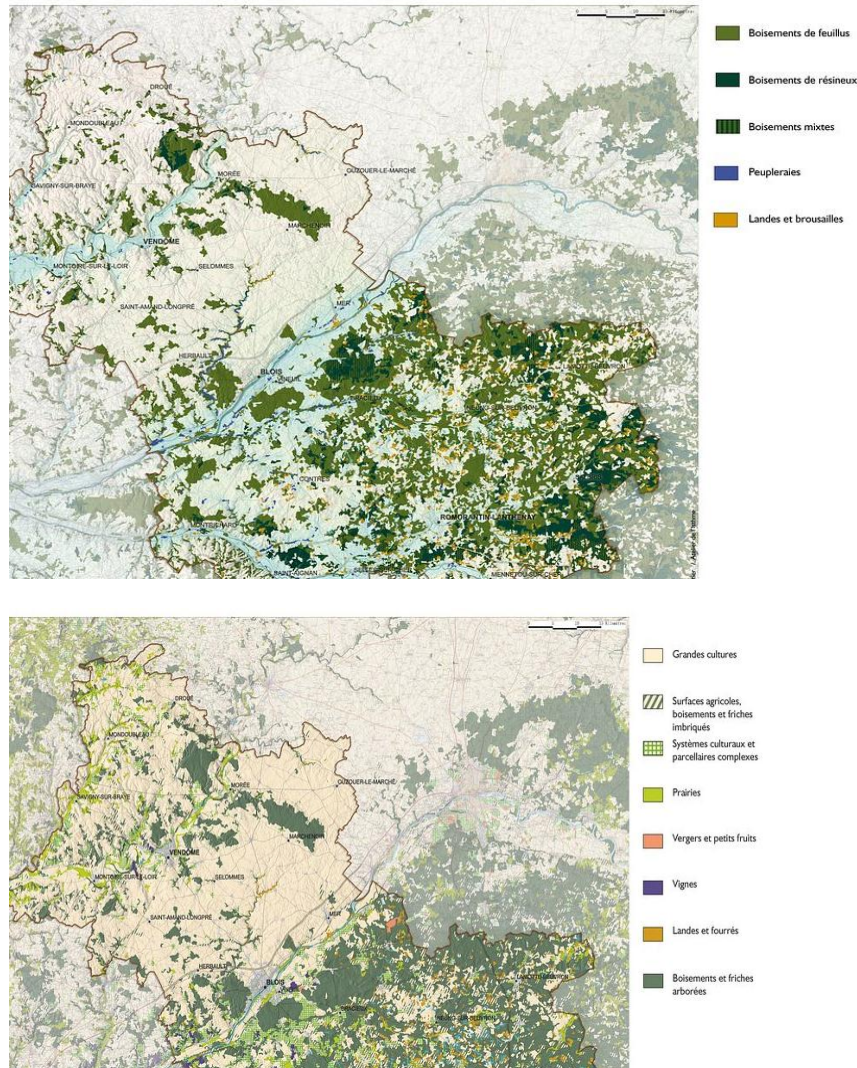
Les grandes cultures participent à la banalisation du paysage mais une variation de l'assolement peut permettre dans une certaine mesure d'y remédier. Les élus peuvent partager leurs attentes par rapport aux orientations technico-économiques des exploitants et permettre aux exploitants de participer au développement local.

Le deuxième pilier de la PAC comporte des mesures agri-environnementales qui rentrent en considération pour le calcul des certaines primes.

3. Analyse paysagère

Le territoire du SCOT est constitué de plusieurs entités paysagères :

- la vallée du Loir, qui s'ouvre sur la vallée du Boulon au nord, de la Brisse et de la Houzée au sud, subdivisée en
 - vallée naturelle (communes de Thorée-la-Rochette, Villiers-sur-Loir, partie ouest non agglomérée de Naveil, sud de Lunay, Saint-Firmin-des-Prés),
 - l'eau est présente sous différentes formes (cours d'eau, étangs ou plans d'eau, zones humides),
 - la trame bocagère assure la fonction agricole, paysagère et de protection des sols entre les pâturages,
 - les coteaux sont tenus par des bosquets dans lesquels s'intercalent l'habitat, les vignobles (le sol, mélange d'argile et de silex est propice à la viticulture), les vergers qui sont des points de repères arborés dans paysage vendômois,
 - les pâturages et zones humides profitent des alluvions du Loir,
 - les coteaux crayeux ont été exploités en carrière ou pour de l'habitat troglodytique.
 - vallée urbanisée (conurbation de Vendôme, Naveil, St Ouen, et communes avoisinantes Areines et Meslay).



Cartes issues de l'Atlas des Paysages du Loir-et-Cher (sources : Pilote 41, CAUE 41)

- l'habitat s'organisa initialement autour de la rivière, les faubourgs, au XIXe siècle, étant réservés au maraîchage,
- la zone urbanisée s'est étendue sur les plaines agricoles nord et sud, conservant les coteaux boisés.
- le plateau percheron divisé par la vallée du Boulon (communes de Lunay, Mazangé, Azé, Danzé, Rahart, la Ville-aux-Clercs, nord de St-Firmin), caractérisé par :
 - de grandes étendues cultivées sur les plateaux recouverts de limons,
 - des bosquets, espaces résiduels privés ponctuant l'espace cultivé, réserves de chasse ou lieux de déprise agricole,
 - des villages rues et des hameaux ou des fermes isolées,
 - deux massifs forestiers historiques (Vendôme et Fréteval).
 - L'ouest du Boulon est un peu plus vallonné, et des haies bocagères marquent bien le parcellaire.
- le plateau sud se divise à l'Ouest en Gâtine Tourangelle (communes de Villersaux, Marcilly-en-Beauce, Villerable, Sainte-Anne) et à l'Est la petite Beauce (communes de Rocé, Faye, Villetrun, Coulommiers-la-Tour) :
 - un paysage d'openfield, dont le sous-sol argileux ou crayeux, est recouvert d'un limon très fertile et d'une épaisseur suffisante,
 - le bois de Meslay en Beauce et quelques boisements aux limites bien

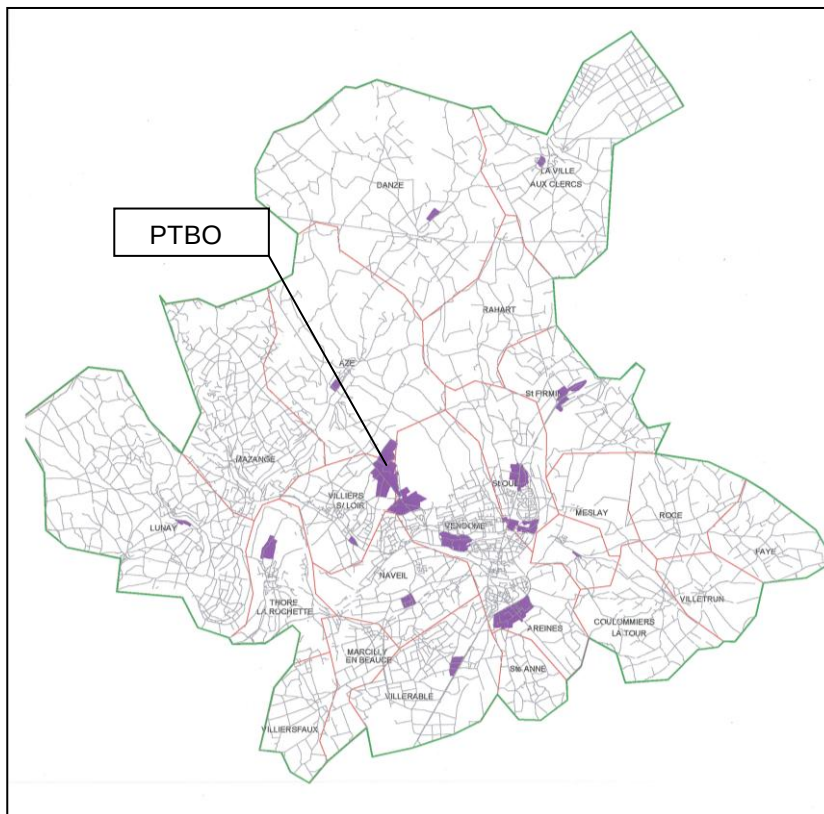
- des « villages-rue », des hameaux en extension, et très peu d'habitat dispersé.

- le « village-rue » (Beauce, Gâtine) où les constructions se sont organisées linéairement par rapport aux voies de communication principales,
- le « village carrefour » (Rocé, Villetrun, Coulommiers-la-Tour) où les constructions se sont implantées, en plus des voies de communications, aux alentours des voies de circulation des engins agricoles,
- le « village rue » contraint par le coteau et la vallée de la rivière ou des ruisseaux et non par les pratiques agricoles.

Enfin, les extensions récentes des bourgs, souvent réalisées sous forme d'opération d'aménagement (lotissement, ZAC), constituent des quartiers neufs, implantés sur des plaines agricoles en périphérie. L'impact visuel n'est pas négligeable (architecture banale, très différente de l'architecture vernaculaire, implantation en dehors des limites fixées par l'activité agricole ou par les zones naturelles).

4. Activité économique (secteurs secondaire et tertiaire)

En 2011, la zone d'emploi de Vendôme regroupe 13 900 emplois dont la majorité (10 500 en 2004, 11 200 en 2011) se concentre sur la ville-centre. La commune de St-Ouen en propose 1 000 environ, les communes de Naveil, Lunay, la Ville-aux-Clercs, Thoré-la-Rochette, Areines sont des pôles d'emplois secondaires générant chacune environ 200 emplois.



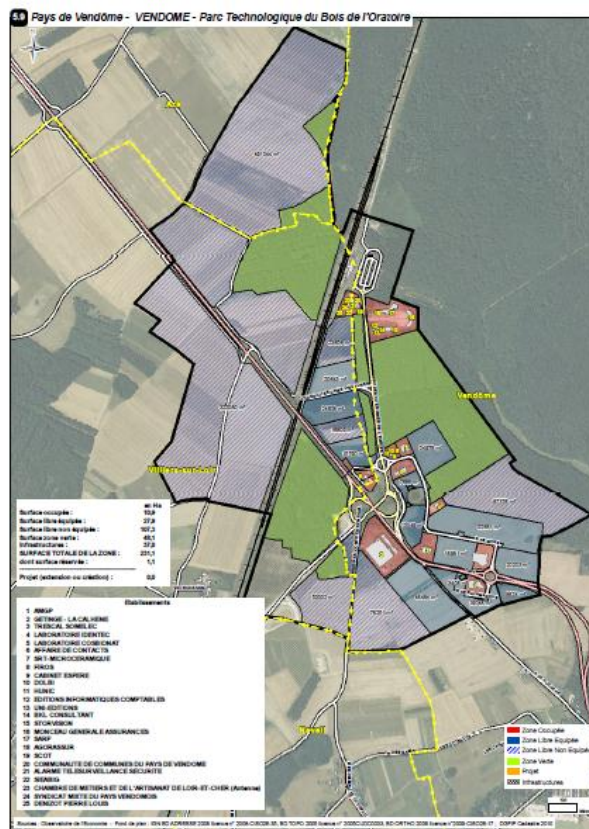
Carte : SCoT - Zones d'activités économiques et zones artisanales (sources : IGN GEOFLA, DGFIP PCI, Pilote 41)

Dix-sept zones d'activité sont recensées sur le territoire, sur 400 hectares environ, le Parc Technologique du Bois de l'Oratoire (PTBO) représentant 40% de cette superficie.

Créé par le biais d'une Zone d'Aménagement Différé, transformé en Zone d'Aménagement Concertée en 1989, le Parc Technologique s'étend sur une superficie de 230ha.

Créé en lien avec la gare TGV, ce Parc Technologique est voué à accueillir des activités tertiaires supérieures (externalisation de services, services aux entreprises). Le Syndicat Mixte, dans ses réflexions sur le développement économique, escomptait la délocalisation d'entreprises à Vendôme. Il semble que des antennes R&D de groupes industriels ou tertiaires se soient installées, entraînant l'installation des ménages de catégories socio-professionnelles supérieures, mais la desserte TGV a plutôt conforté le tissu économique local. Le Parc Technologique est occupé à 7% (15ha) en 2011. Malgré cette faible occupation, le SCoT préconise que la vocation du Parc Technologique soit conservée.

Enfin, le territoire du SCoT compte 4 zones d'activité « vitrines » (ZI Sud à Vendôme, ZA à St Ouen, ZA de la Bouchardière à Naveil et ZA de St-Firmin-des-Prés) et 13 zones artisanales de proximité.



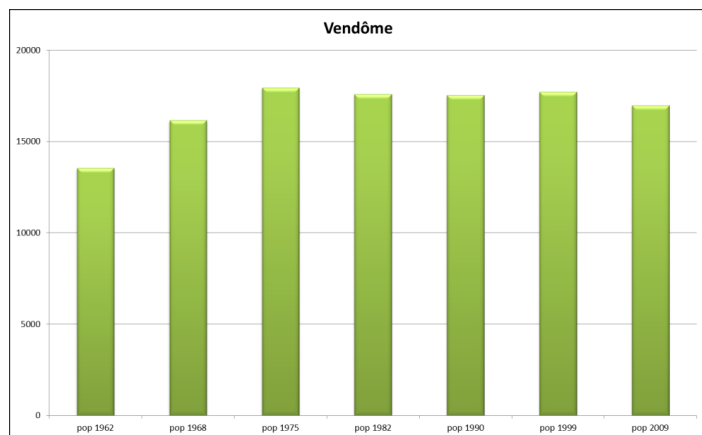
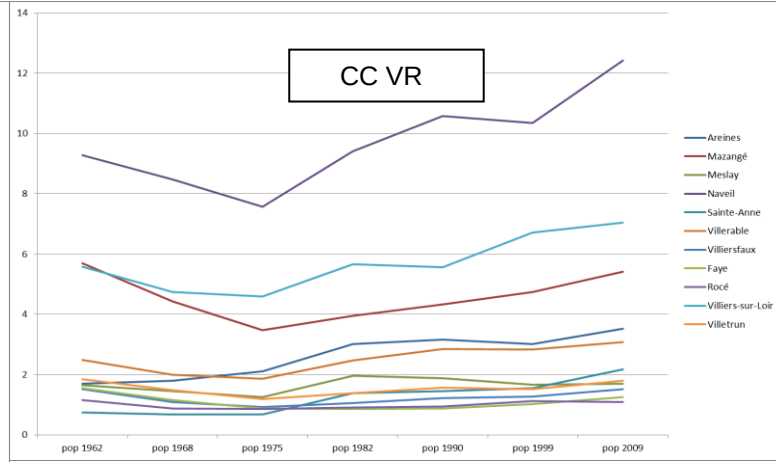
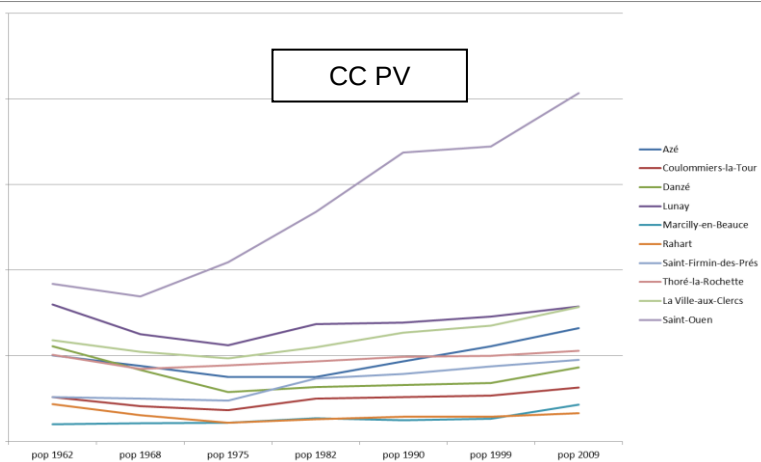
Carte :
Parc Technologique du Bois de l'Observatoire (source : Pilote 41)

VENDOME -

5. La population

	1968	1975	1982	1990	1999	2008
Population (nb hab) CC VR	3211	3206	4085	4465	4498	4997
Population (nb hab) CC PV	22603	24846	25722	26683	27459	27485

Tableau : évolution de la population entre la CC PV et la CC VR (source : INSEE)



Graphiques : Evolutions de populations communales au sein des deux communautés de communes (source : INSEE)

L'analyse des trois graphiques montre que les communes rurales ont perdu de la population jusqu'en 1975, la tendance s'inversant à leur profit après cette date. Vendôme atteint son pic de population en 1975. La population de la ville-centre stagne et diminue par la suite, alors que le territoire du SCoT gagne, entre 1982 et 2008, 2625 habitants.

	CC VR	CC PV	CC VR	CC PV
En pourcentages	1999	1999	2008	2008
Agriculteurs exploitants	2,3	0,9	1,9	0,5
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	4,4	3,3	3,1	2,6
Cadres et professions intellectuelles supérieures	5	5,1	6,1	5,4
Professions intermédiaires	12	10,4	13,4	11,1
Employés	15,9	14,4	16,5	15,2
Ouvriers	20,5	19,2	18,2	16,5
Retraités	25,6	29,7	29,1	34,8
Autres personnes sans activité professionnelle	14,3	16,9	11,7	13,9

	CC VR	CC PV	CC VR	CC PV
En pourcentages	1999	1999	2008	2008
Ménages d'une personne	17	30,6	24	36,1
Autres ménages sans famille	1,8	1,1	1	1,7
Ménages avec famille(s)	81,1	68,3	75	62,2
dont la famille principale est :				
- un couple sans enfant	33,1	32,3	38	31,4
- un couple avec enfant(s)	45,1	29,4	33	23,7
- une famille monoparentale	3	6,6	4	7,1

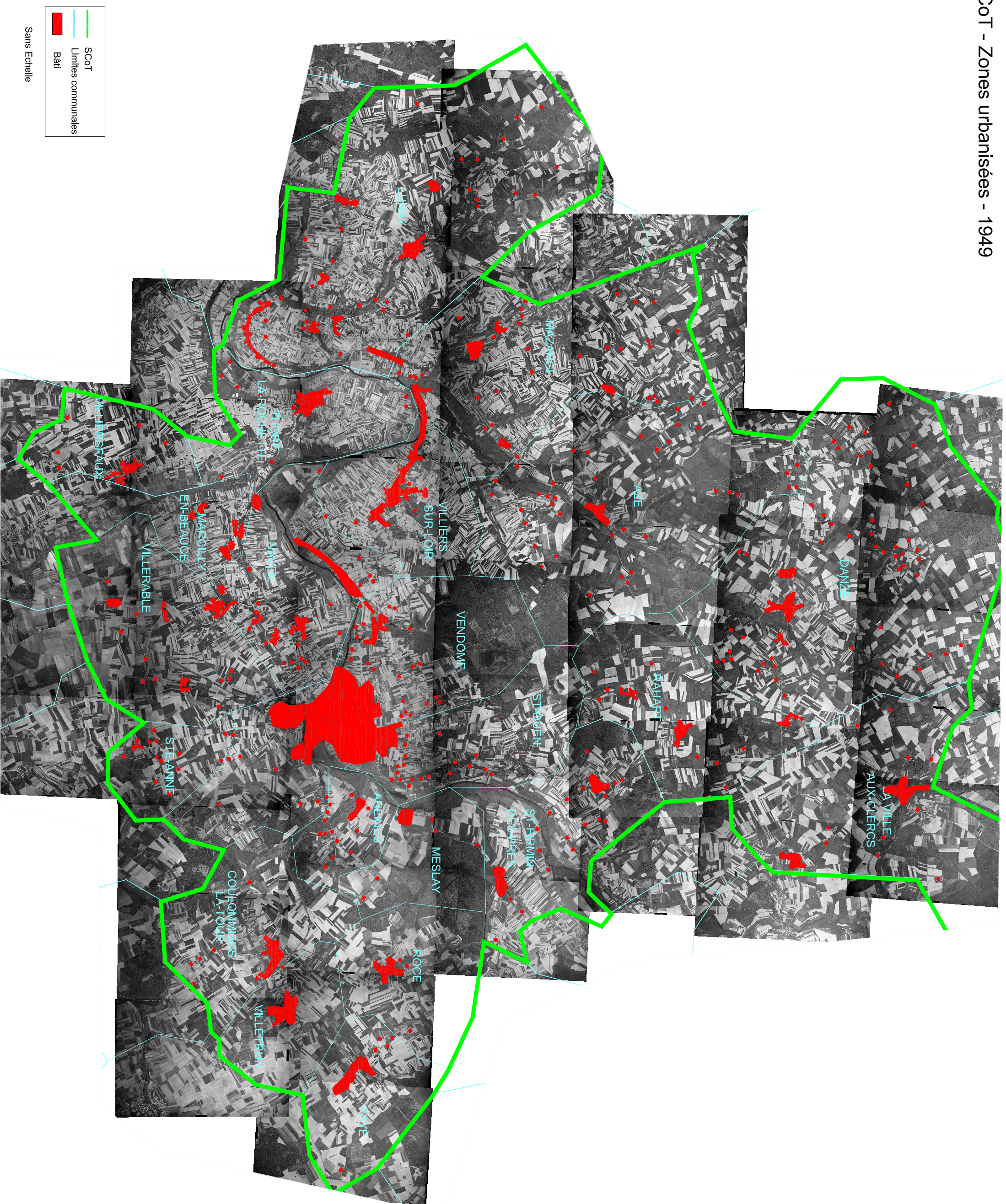
L'analyse de ces données montre que la composition des ménages est sensiblement différente entre les 2 EPCI. La Communauté du Vendômois Rural attire plutôt les couples avec enfants, la Communauté du Pays de Vendôme les ménages d'une personne ou les familles monoparentales. La Communauté du Pays de Vendôme attire plus les retraités (surtout sur Vendôme) tandis que le Vendômois Rural attire les ménages actifs, ce qui se traduit par une bi-motorisation élevée dans cet EPCI.

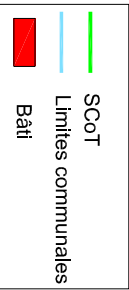
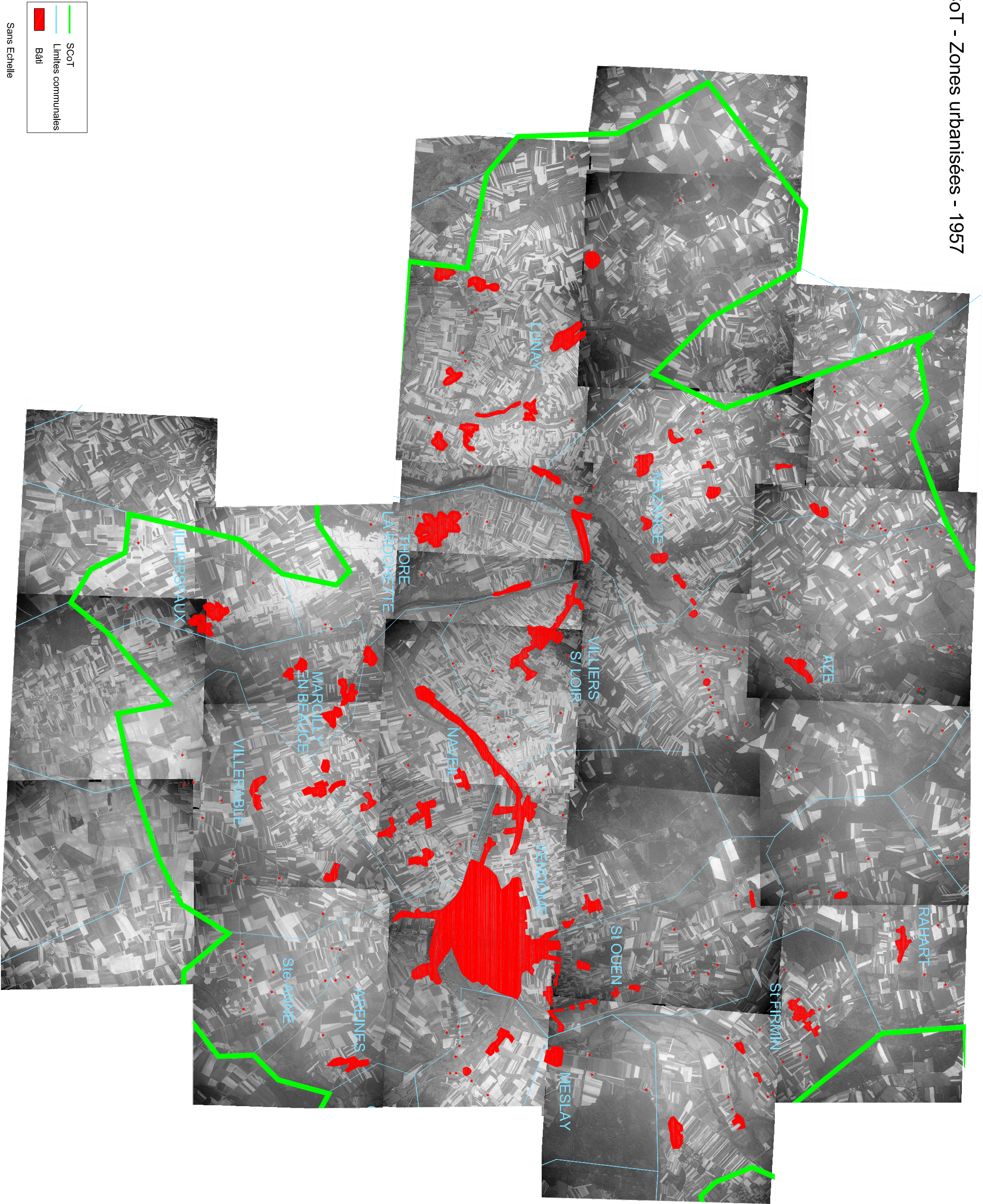
	Maison en résidence principale	Constructions entre 1975 - 2005	Propriétaires	Motorisation dont bi motorisation
CC PV	64,00%		54,00%	83% 31%
CC VR	98,00%	49,00%	83,00%	93% 53%

Cette relative spécialisation spatiale entre les deux communautés se retrouve aussi dans le taux de propriétaires, indication sur le parcours résidentiel, la CC VR attirant sûrement les couples bi-actifs, primo-accédants.

Sur la période 2002-2007, Vendôme a perdu 1000 habitants dont les 2/3 ont migré vers une commune du SCoT (au profit plus particulièrement des communes de St-Ouen, Naveil, St-Firmin-des-Prés et Villiersfaux). Parallèlement, Vendôme s'affirme comme le pôle d'emploi du SCoT, mais les actifs habitent sur l'ensemble du périmètre du SCoT, voir en dehors (le bassin d'emploi étant plus large que le SCoT), induisant des migrations pendulaires, en majorité en véhicule individuel.

SCOT - Zones urbanisées - 1949



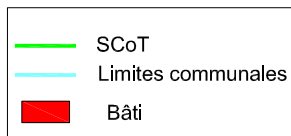
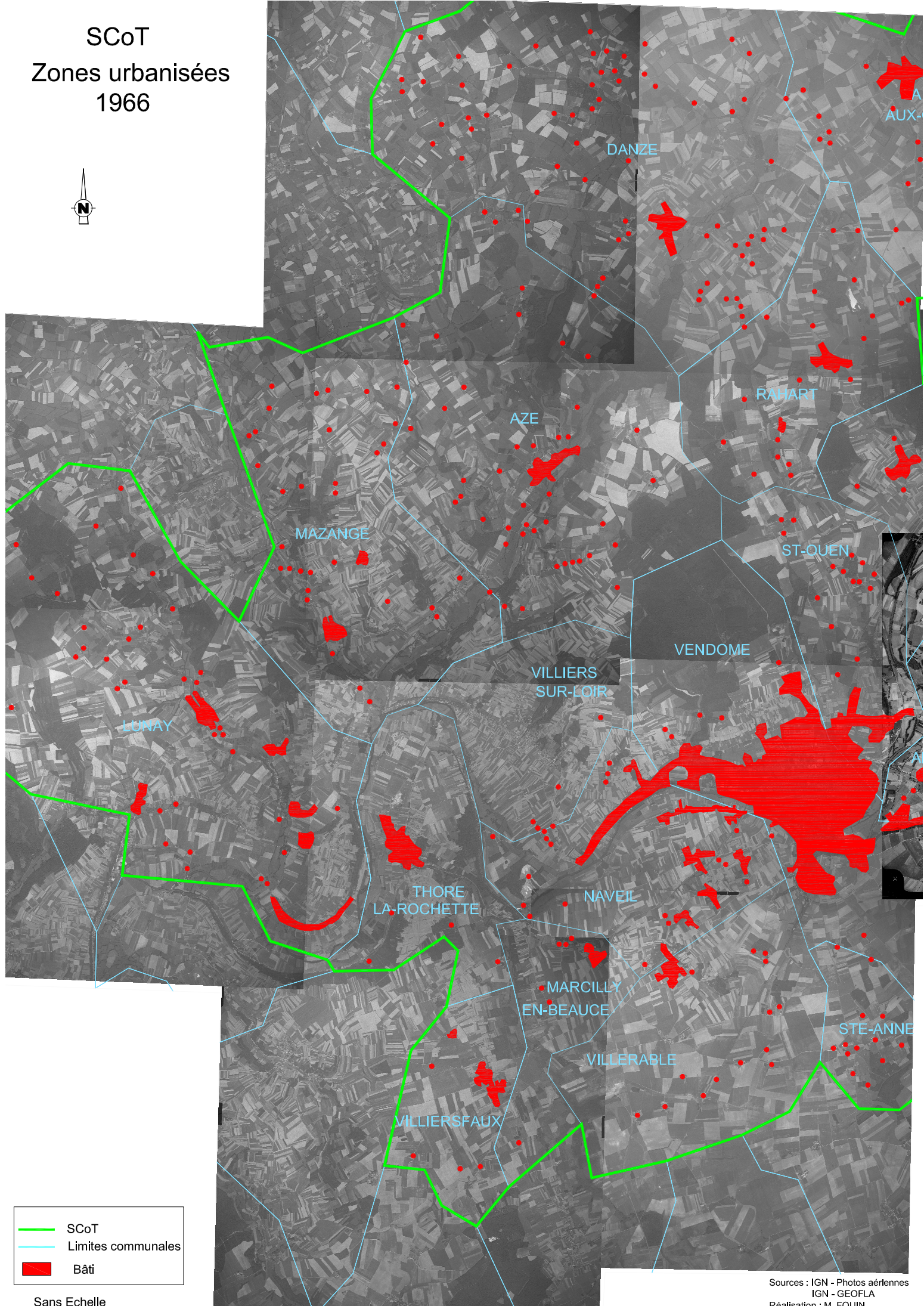


Sans Echelle

SCoT

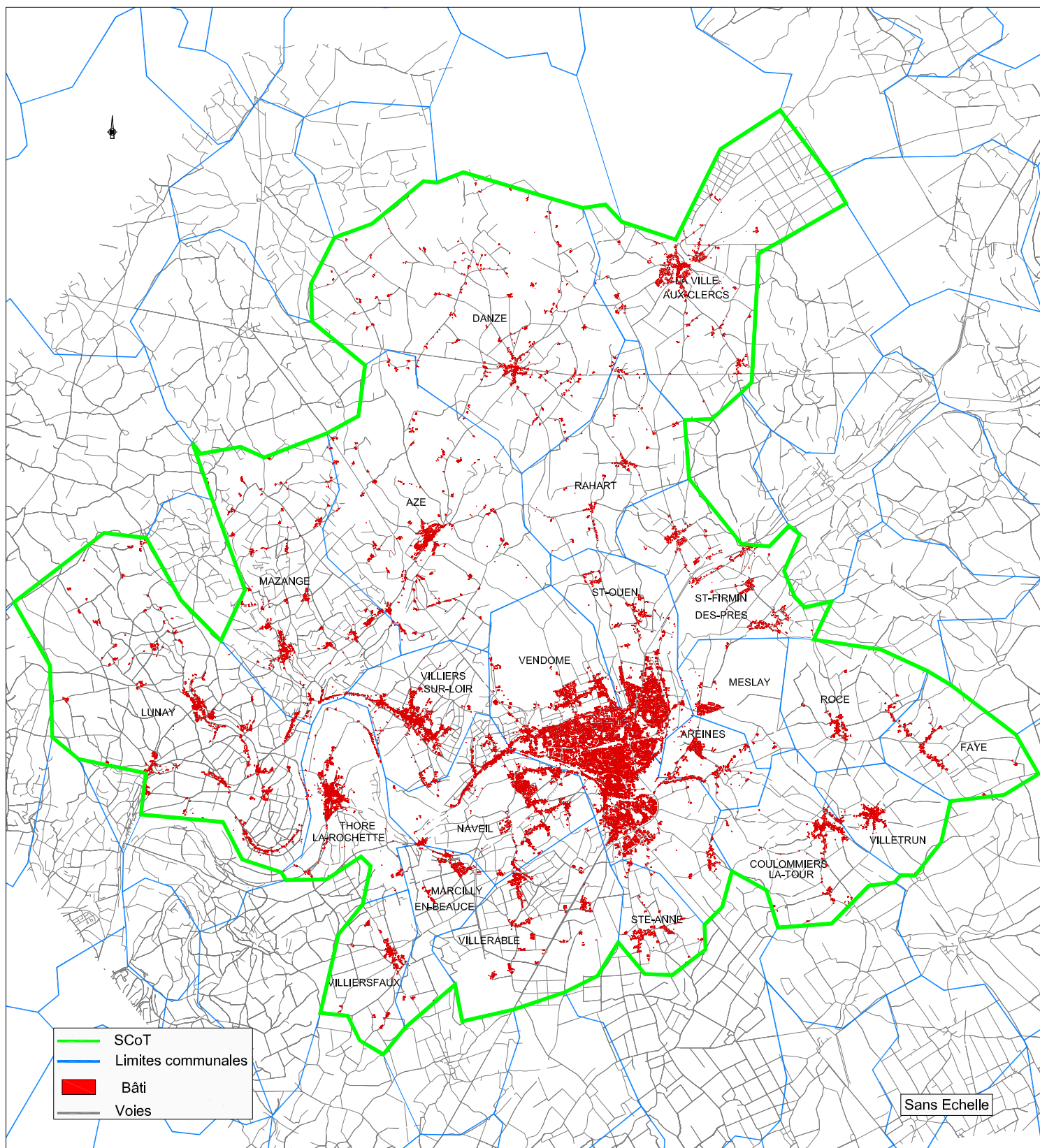
Zones urbanisées

1966



Sans Echelle

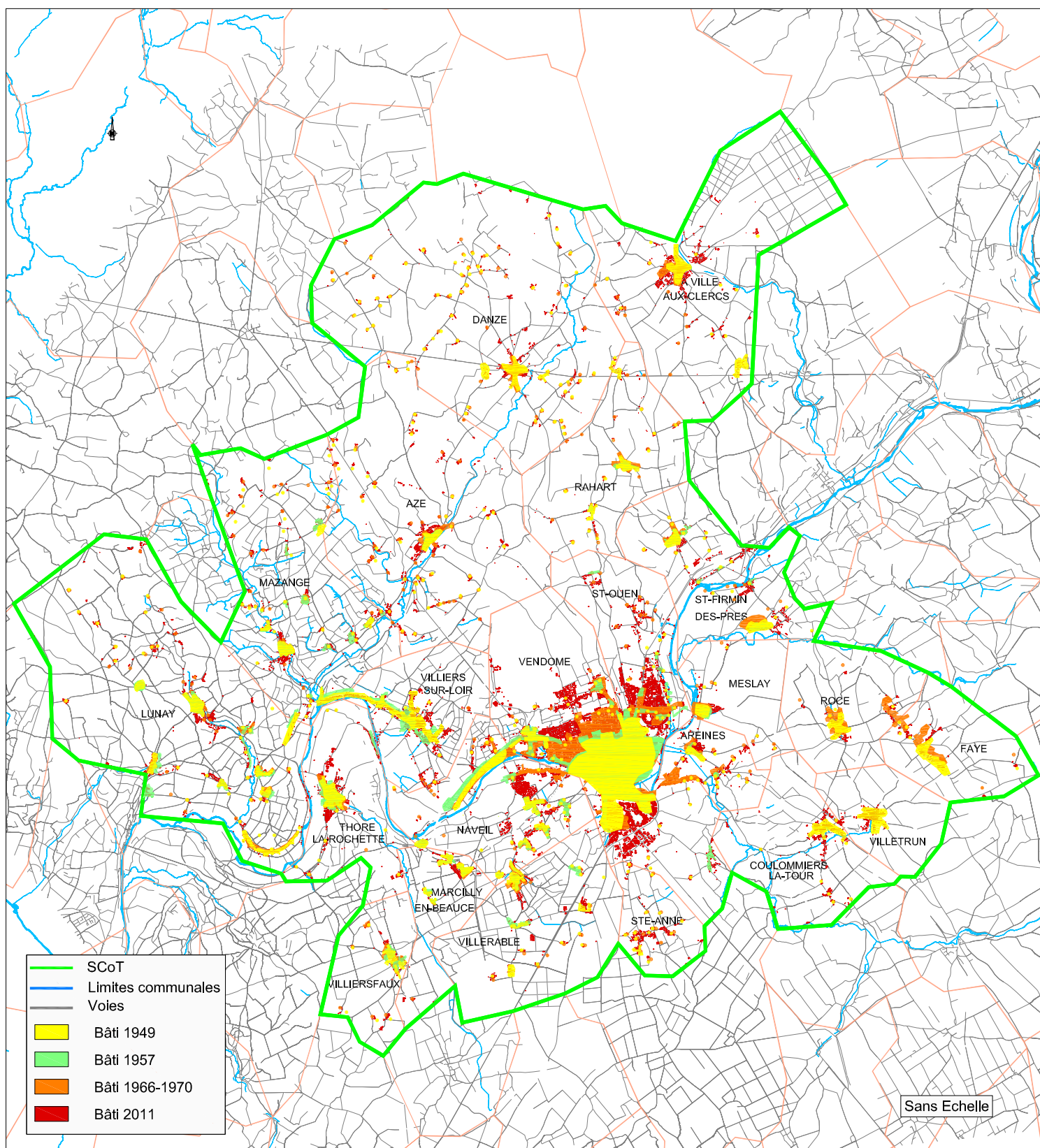
Sources : IGN - Photos aériennes
IGN - GEOFLA
Réalisation : M. FOUIN



Sources : PCI - DGFIP, Pilote 41
IGN - GEOFLA

Réalisation : M. FOUIN

SCoT - Zones urbanisées - 2011



Sources : PCI - DGFIP, Pilote 41
 IGN - GEOFLA
 IGN - Photos aériennes
 Réalisation : M. FOUIN

SCoT - Evolution des zones urbanisées - 1949 - 2011

B. Le projet politique du SCoT : le PADD et le DOG

Après le diagnostic de territoire, le PADD a dégagé 3 axes de développement stratégique :

- axe 1 : renforcer l'attractivité du territoire
 - faire évoluer l'intercommunalité pour la rendre plus cohérente,
 - 40 000 habitants pour le territoire du SCoT en 2020,
 - favoriser la création de nouveaux emplois, notamment en conservant une activité agricole dynamique, en faisant évoluer le PTBO, en développant l'influence de la gare TGV.
- axe 2 : organiser un développement urbain respectueux du territoire
 - limiter l'étalement urbain,
 - consolider la politique foncière,
 - adapter l'offre foncière aux besoins.
- axe 3 : valoriser le cadre de vie et l'environnement
 - défendre la qualité paysagère des espaces urbanisés et à urbaniser,
 - préserver et valoriser l'outil agricole,
 - protéger et valoriser les espaces naturels.

Au sein du Document Orientation Générale, l'axe 1 se décline notamment autour de l'armature ville/bourg/village. L'urbanisation doit d'abord se concentrer sur la conurbation (Vendôme, St-Ouen, Naveil). Des communes satellites sont confortées dans leur positionnement de pôles secondaires (offre de logements diversifiée, services de proximité). Les communes rurales doivent intégrer leur développement dans un cadre rural. Enfin, les hameaux, dont le développement se fait au détriment des terres agricoles, doivent limiter leurs extensions (construction dans les dents creuses, opérations d'aménagement de dimensions adaptées).

Ce 1er axe se décline aussi sur le respect de l'environnement existant, l'accent étant mis sur la qualité architecturale, l'insertion dans le site et notamment les entrées de villes ou de villages, l'interdiction des extensions linéaires le long des voies. L'urbanisation sera plutôt dense, voir compacte en zone urbaine, et en sur-épaisseur dans les bourgs ruraux.

Enfin, des prescriptions sont faites sur les secteurs paysagers formant des ruptures physiques et des repères identitaires. Ces franges de protection devront être retranscrites en zones A ou N dans les documents d'urbanisme locaux. Le DOG en donne une liste : vallées, coteaux, plateaux agricoles, cours d'eau, boisements remarquables, patrimoine architectural et paysager diffus (habitat troglodytique, haies bocagères).

L'axe 2 part du postulat que sur une période de 10 ans, les besoins en logement s'élèveront à 2 500 logements, ce qui correspond à ouvrir 200ha à l'urbanisation. Le diagnostic a identifié 421ha de zones d'urbanisation futures dans les documents d'urbanisme locaux. Le DOG propose que les zones inadaptées (lignes de crêtes, vignobles) redeviennent naturelles ou agricoles.

Une centaine d'hectares sera prévue pour l'activité économique en confortant les zones existantes. Hormis pour l'installation d'activités nuisantes, aucune création de zone d'activité ex-nihilo n'est autorisée. Les zones artisanales de proximité participent au maintien d'un dynamisme économique local et leurs extensions et créations devront « être modérées ».

L'axe 3 se décline sur la préservation des grands paysages, identité du pays vendômois, notamment en limitant l'extension des hameaux. Il affirme la vocation des espaces agricoles, qui passe par leur multifonctionnalité, le maintien des espaces productifs en évitant l'éclatement des terres agricoles et en facilitant la circulation des engins agricoles.

La production agricole doit rester diversifiée (conserver l'élevage et la polyculture, la viticulture) et de qualité (AOC, label de production).

L'axe 3 pointe aussi la préservation des boisements et des lisières boisées qui sont des réserves de biodiversité.

Ces trois axes ont aussi été cartographiés pour permettre aux communes de visualiser la mise en œuvre de ces grandes orientations.

V. Analyse sur 3 communes

A. PLU Vendôme

1. Présentation et diagnostic

Vendôme s'est installée dans un méandre du Loir, au sud d'une plaine alluviale fertile. L'urbanisation s'est longtemps contenue dans les limites naturelles, s'étendant jusqu'à la voie de chemin de fer implantée dans les faubourgs du nord en 1867. Ce sont les années 60 qui voient l'urbanisation conquérir les plaines agricoles du nord, les plaines du sud étant « protégées » par des coteaux plus abrupts. Une partie de cette urbanisation au nord s'est réalisée sous la forme d'une ZUP (les Rottes) et d'habitat pavillonnaire typique de ces années.

En 1983, le POS préconise un rééquilibrage du développement de la Ville vers le sud. La ZAC des Aigremonts (« coteau escarpé »), notamment, est créée.

En 2009, la Ville de Vendôme a décidé de réviser son POS. Le diagnostic du PLU a analysé la production de logements entre 2000 et 2008 sur Vendôme, St-Ouen et la Communauté du Pays de Vendôme.

2000 -2008	Nombre logements construits	Diffus (%)	PC Groupés (%)	Opérations d'aménagement (%)	Renouvellement Urbain (%)	Superficie consommée (ha)
Vendôme	574	10	9	63	18	18
St Ouen	262	11	5	83	1	18.8
CC PV	1167	17	8	66	9	76.1

La superficie consommée en fonction de la typologie de logement et du type d'aménagement a été calculée :

	Superficie consommée (ha)	Superficie par logement construit (m ²)	Pavillonnaire (ha)	Opération d'aménagement (ha)	Diffus (ha)	Maison en bande (ha)	Collectif (ha)
Vendôme	18	314	10.8	3.8	7.0	3.3	3.9
St Ouen	18.8	718	14.4	8.5	5.9	4.4	0
CC PV	76.1	652	61.4	24.3	37.1	10.8	3.9

Alors que l'habitat diffus ne compose que 10% des logements construits, il représente 11ha des 18ha consommés sur le territoire de la Ville de Vendôme. La tendance est encore plus forte à St-Ouen qui n'ayant construit que 262 logements a consommé plus de superficie que Vendôme. Sur le territoire de l'EPCI, l'individuel diffus domine.

Le morcellement de l'espace agricole a été constaté suite à l'urbanisation récente qui a rejoint les hameaux de la Garde, de la Tuilerie et de Courtiras, s'étendant le long des voies de communication. La superficie bâtie s'élève à 37% du territoire.

L'agriculture n'occupe qu'une faible place en termes d'activités (1% des actifs de Vendôme) pour 38 agriculteurs exploitants (pourcentage plus faible qu'à Blois ou Romorantin). Ils n'étaient que 16 en 1999. En 10 ans, une exploitation a disparu et il reste 9 exploitations sur le territoire communal en 2010.

L'agriculture occupe néanmoins un quart de la superficie de la commune (superficie totale de 2 389ha) soit 514 ha de SAU (en 2000, la SAU s'élevait à 431ha (+16%) et 370ha en PAC).

La Ville de Vendôme a mené une Opération Locale Agro-Environnementale (OLAE). Cinq OLAE ont été montées en Loir-et-Cher, liant un exploitant à une collectivité territoriale. L'exploitant s'engage à utiliser des techniques qui protègent l'environnement et la collectivité compense financièrement ces mesures. A Vendôme, il s'agit de la réinstallation de vigneron, à la pente des Coutis, sur une exploitation viticole de 5ha, qui a obtenu l'AOC « Coteaux du Vendômois » suite à l'OLAE. Des actions connexes ont été menées telles que la plantation d'un verger, de haies bocagères ou la construction d'une maison de vigne. Le but recherché

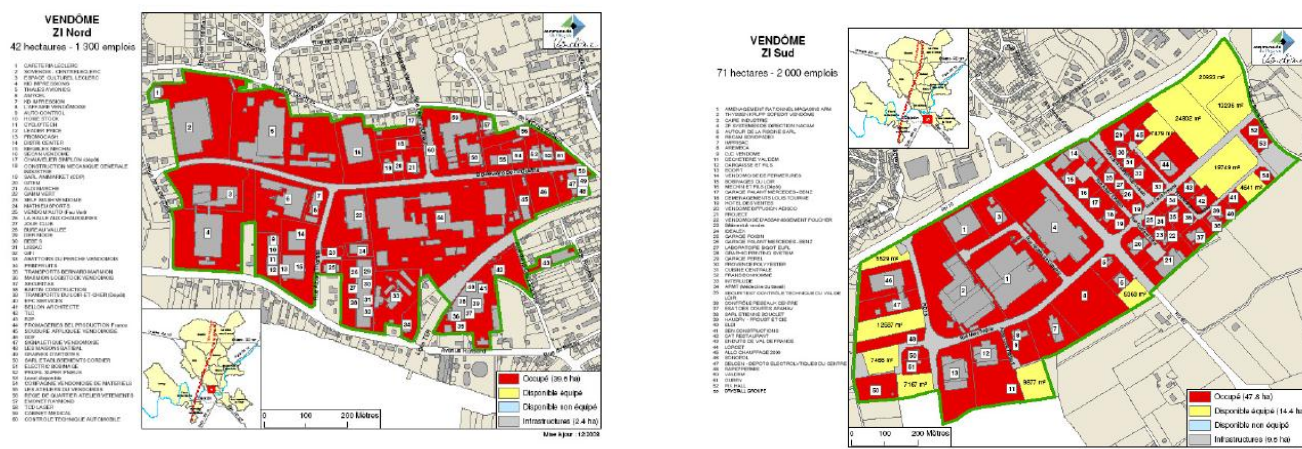
était double, à la fois le maintien d'un vignoble et la valorisation du paysage agricole tout en cherchant une meilleure insertion dans le milieu urbain grâce à un réseau de chemins.

Même si la place de l'agriculture a évolué sur le territoire communal, historiquement, le développement économique était tourné vers l'agriculture. En 1867, le chemin de fer a permis l'essor de la production agricole avec l'implantation de sociétés de mécanisation agricole (Franciade, Union des Coopératives agricoles). Il existait des activités artisanales liées au Loir telles que la tannerie ou le travail du cuir.

De cet essor agricole ne restent que les abattoirs (renforcés dernièrement par la fermeture des établissements Gourault à Blois) et l'entreprise Bell organisée autour d'un réseau de collecte des laiteries. Bell n'a conservé qu'un centre de R&D.

En 2011, Vendôme dispose de 344ha de zones d'activité (ratio identique en nombre d'hectares rapporté au nombre d'habitants que Blois et Romorantin), qui s'organisent en :

- ZI nord : 42ha pour 1 300 emplois (66 entreprises),
- ZI sud : 72ha pour 2 000 emplois (48ha occupés par 49 entreprises, 14ha en réserve disponibles)
- Parc Technologique : 230ha pour 500 emplois (15 ha occupés par 24 entreprises, 30 ha équipés).



Cartes : VENDÔME, ZI Nord et ZI Sud (source : Diagnostic du PLU)

L'évolution de ces zones à court ou moyen terme est contrastée :

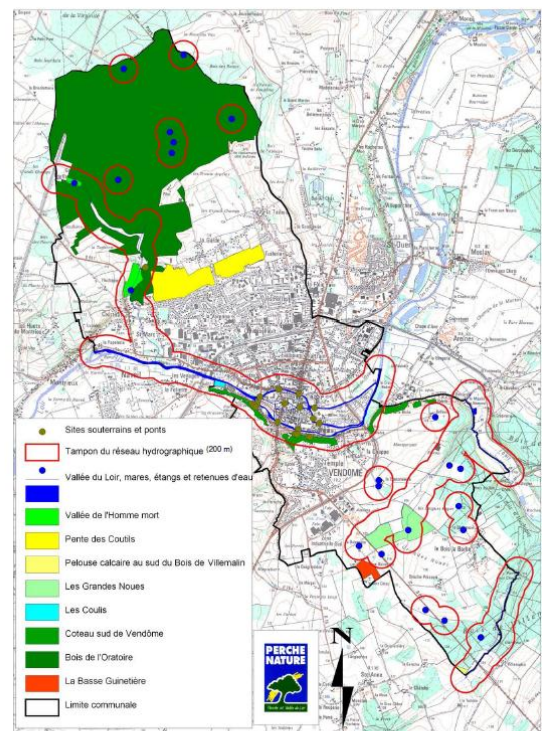
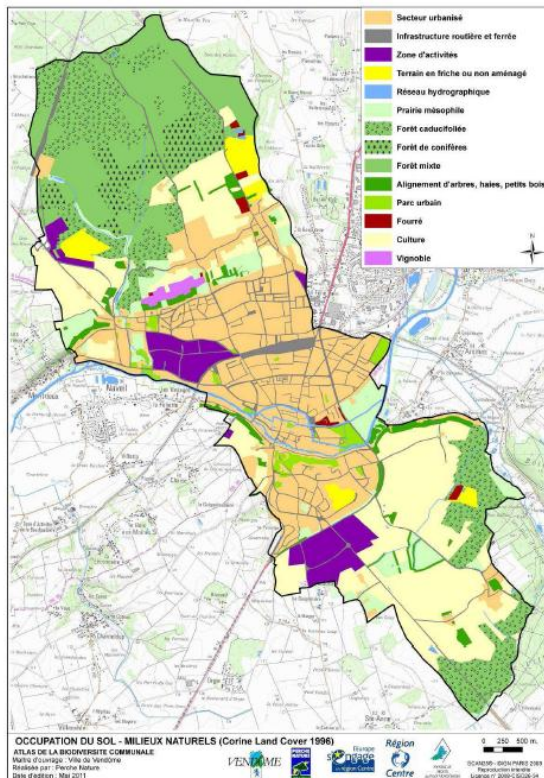
- Parc Technologique : parc d'activités à destination d'entreprises à haute valeur ajoutée technologique, connectée au TGV mais peu au secteur routier et qui est perçue comme excentrée. Son périmètre ne devrait pas être modifié mais la destination pourrait évoluer et les emprises proposées pourraient être réduites ;
- ZI Nord : plus de disponibilité foncière mais une mutation des espaces vers une zone mixte commerce/industrie/équipement public (la STEP pourrait y être implantée) ;
- ZI Sud : elle possède quelques réserves foncières qui ne semblent pas suffisantes et le PADD envisage de proposer une extension « maîtrisée » au sud.

Une synergie doit être trouvée entre ces zones ainsi qu'avec la zone de la Plaine – Rocheboyer à St Ouen. Parallèlement, Vendôme, comme les villes de Blois et de Romorantin, est concurrencée par des zones d'activités de rase campagne comme les nouvelles zones créées à Mer ou à Contres ainsi que par le projet de zone économique portée par le Conseil Général, à proximité de l'aérodrome du Breuil. Cette concurrence pose la question de la concurrence territoriale en termes de développement économique.

La ville de Vendôme a souhaité coupler la révision en PLU avec une démarche AEU et une démarche ABC (Atlas de la Biodiversité Communale). Cette démarche ABC a été lancée en 2010, « année de la biodiversité », par le MEADDT et permet d'identifier les écosystèmes présents sur le territoire communal, leur implantation et leur lien avec les espaces

environnants (identification de continuum écologiques, de corridors, de trames vertes et bleues) et les zones présentant un intérêt particulier en termes de faune et de flore et qu'il conviendra de préserver dans le PLU.

Ces zones correspondent notamment aux forêts (qui occupent 30% du territoire avec la Forêt de Vendôme, qui est un boisement séculaire, et le Bois de l'Oratoire), la pente des Coutis, des plaines et vallées alluviales, le coteau sud ou la vallée du Loir.



Cartes : VENDÔME, Occupation du sol, synthèse des enjeux écologiques (source : Atlas de la biodiversité communale)

Entretiens, Ville de Vendôme et CCPV :

10 ha ont été urbanisés depuis 1984 alors que le POS en prévoyait 170ha. L'urbanisation s'est faite selon les opportunités saisies par les promoteurs privés, sans stratégie d'ensemble. Dès lors, des zones pavillonnaires ont été construites sans espace public de centralité, entraînant une certaine homogénéisation de la typologie des logements produits.

Une forte vacance des logements a été constatée en centre-ville et dans les faubourgs, mais aussi dans les nouvelles zones de logements car l'offre proposée ne correspond pas aux attentes des habitants. La Ville est même sortie des dispositifs de défiscalisation.

La gare TGV draine 600 à 800 TGVistes par jour, dont 200 habitent sur Vendôme, CSP plutôt supérieures. L'arrivée de la gare a surtout conforté l'économie locale, a délocalisé quelques centres de R&D. Le profil sociologique des TGVistes a obligé Vendôme et la communauté de commune à réfléchir à son niveau d'équipement culturel. La ville compte une part importante d'actifs (4 000) qui travaillent et vivent à Vendôme. Ce constat conduit la ville à réfléchir à la place de la voiture en ville pour ces actifs.

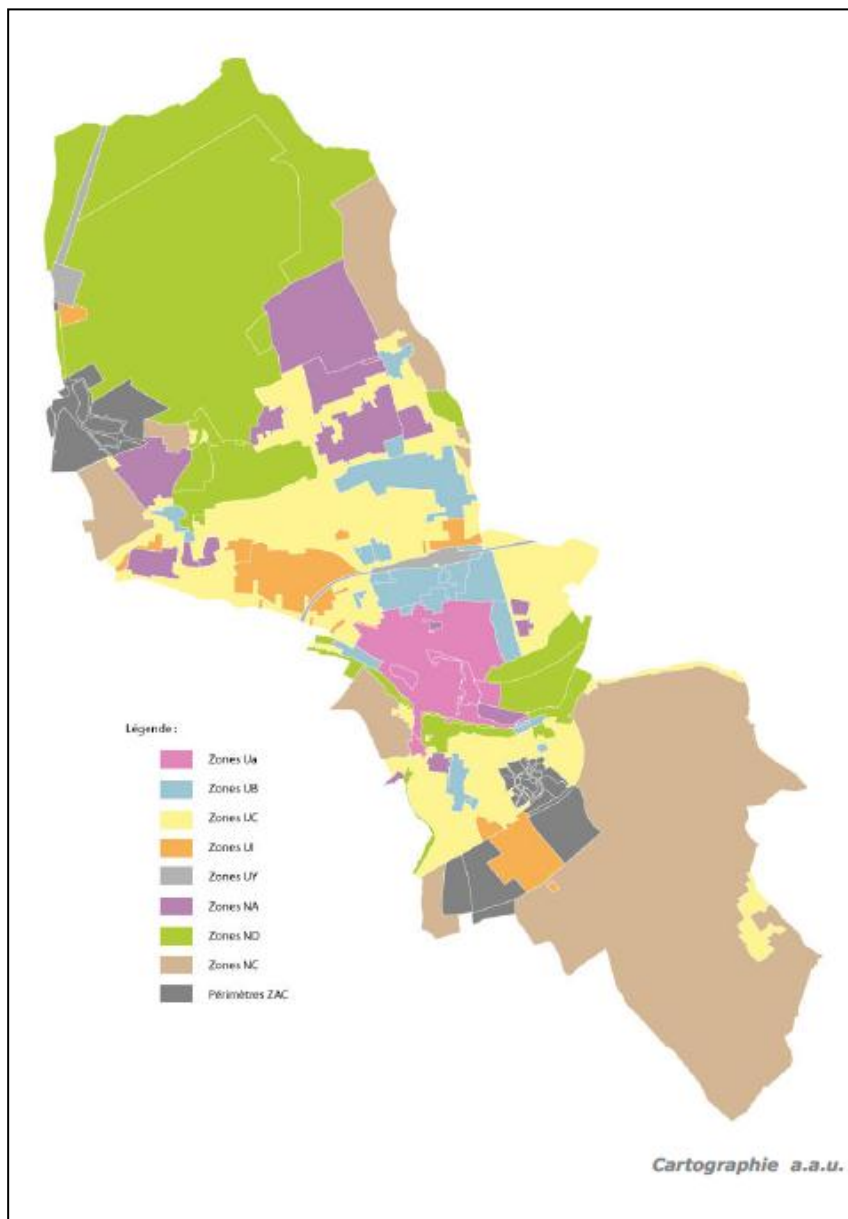
La ville est vieillissante, et les ménages âgés consomment beaucoup de foncier (car ils habitent dans de grandes maisons sur de grands terrains).

2. Le projet politique retranscrit dans le PADD

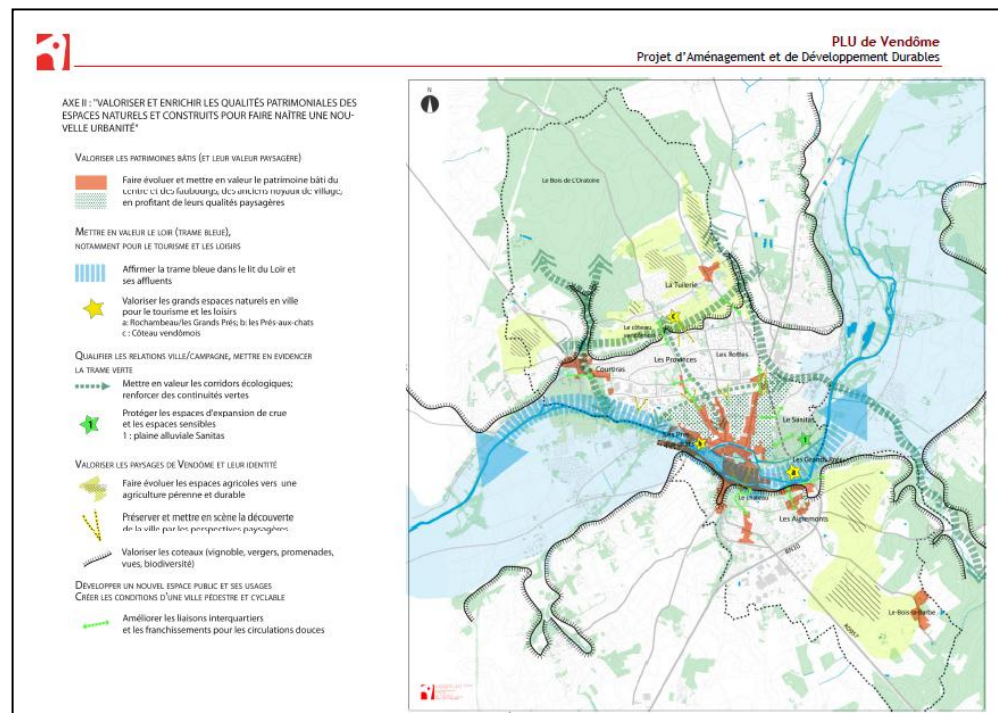
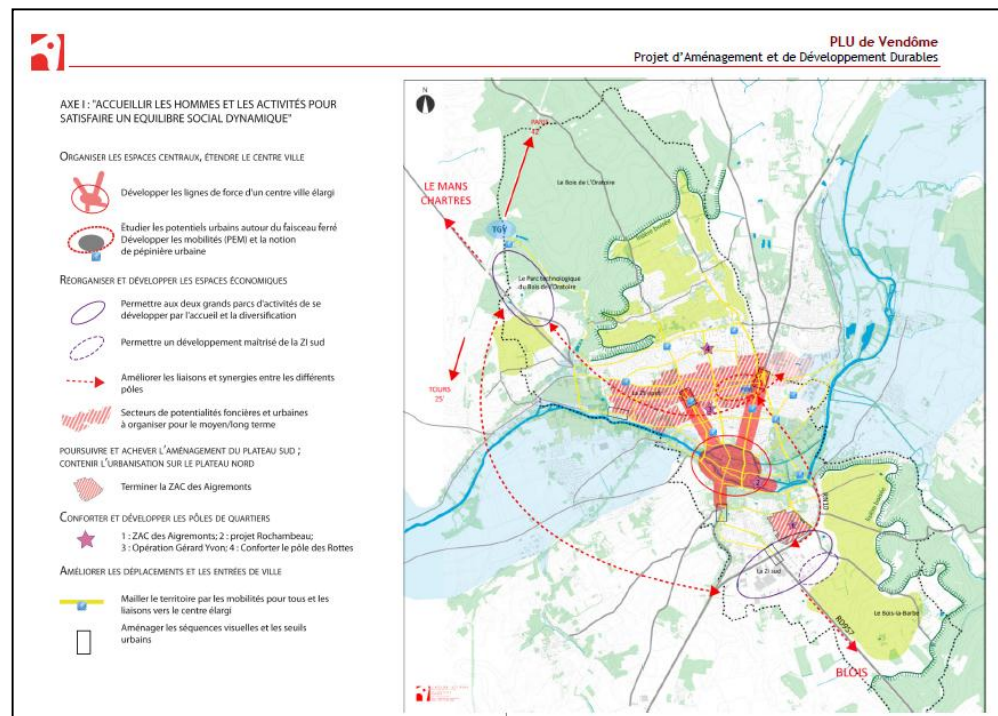
A partir de ces constats, le PADD, établi en avril 2012, préconise 4 orientations : consolider (enjeux liés à l'activité économique), relancer (production de logements), convertir (évolutions démographique, écologique, agricole), redécouvrir (enjeux patrimoniaux) pour que « Vendôme [devienne] une ville accueillante, solidaire et innovante ».

Ces orientations se déclinent en deux axes :

- Axe 1 - accueillir les Hommes et les activités pour satisfaire un équilibre social dynamique :
 - 1 100 à 1 500 logements à produire d'ici 2027, en variant la typologie, dans la limite des espaces urbanisés, en priorité par la reconversion de friches et par une meilleure utilisation des espaces déjà urbanisés. L'urbanisation continue et linéaire le long des voies de circulation sera proscrite.
 - Réduction de certaines zones prévues pour être ouvertes à l'urbanisation dans le POS, sur le plateau nord et zone des Coutis, afin de « préserver la biodiversité, l'agriculture et la viticulture, et de réduire la dépendance automobile des quartiers périphériques » (p18, PADD). Ces zones deviennent des trames vertes et des espaces de cultures, affirmant l'identité paysagère de ces lieux.
 - Les écarts et hameaux n'ont pas vocation à se développer. Si de nouvelles constructions sont envisagées, elles devront s'insérer dans le périmètre actuel du hameau et ce, pour préserver l'agriculture et les paysages.
 - Adaptation et restructurations du PTBO (confortement de sa destination avec quelques adaptations) et de la ZI nord (évolution des usages vers des fonctions commerciales, artisanales ou urbaines et augmentation de la densité, en habitat ou en économique).
 - extension maîtrisée de la ZI sud avec « un traitement particulièrement soigné des limites et des lisières avec la campagne et dans une logique de qualification d'entrée de ville » (p15, PADD).
 - Affirmation des entrées de ville comme un seuil qui devrait favoriser un changement de comportement des conducteurs.
- Axe 2 – valoriser et enrichir les qualités patrimoniales des espaces naturels et construits pour faire naître une nouvelle urbanité :
 - Le Loir devient une « trame bleue » dont les vocations seront, en autres, le tourisme et les loisirs.
 - Les relations entre la ville et la campagne doivent être qualifiées pour affirmer le positionnement de Vendôme au sein d'un territoire rural, marquer les limites de l'urbanisation et les seuils, développer l'agriculture urbaine et périurbaine (agriculture pérenne et durable), préserver les paysages de la banalisation et améliorer l'insertion paysagère de certaines opérations ou constructions.
 - Valorisation du terroir et de l'AOC.



Carte : VENDOME - Plan d'occupation des sols



Cartes : VENDOME - PADD, cartographie de l'axe 1 et de l'axe 2

Entretiens, Ville de Vendôme et CCPV :

12 ha vont être ouverts à l'urbanisation :

- une partie pour l'habitat mais en privilégiant la mutabilité des zones pavillonnaires et la réhabilitation de friches,
- une partie pour l'activité économique, en extension de la ZI Sud.

La mutabilité doit s'interpréter comme un nouveau rapport entre l'habitant et son jardin. En effet, les élus ne remettent pas en cause le désir d'habiter une maison avec un jardin mais souhaitent orienter ce besoin vers une typologie d'habitat individuel dense sur des parcelles de 200 à 500m², d'habitat intermédiaire ou de petits collectifs qui pourraient être intergénérationnels. Dans ces immeubles collectifs, chaque niveau correspondrait à un stade du parcours résidentiel. Le rez-de-chaussée avec un petit jardin pourrait être destiné à un ménage âgé, les premier et second étages à des ménages qui ne veulent pas ou peu d'espace extérieur et le dernier étage pour une famille avec une grande terrasse. Ces jardins de petites superficies s'approprient et s'entretiennent plus facilement. Cette mutabilité doit être expliquée pour sensibiliser les habitants à la consommation d'espace.

La Ville de Vendôme doit travailler avec des promoteurs qui souhaitent plutôt réaliser des opérations d'habitat individuel. Cela explique en partie la baisse du nombre de logements construits à Vendôme ces dernières années. Le politique doit contraindre le promoteur à proposer d'autres types de logements. Propos qui peuvent être nuancés car Vendôme reste un territoire où le marché foncier n'est pas tendu.

Le politique ne doit pas répondre aux besoins exprimés des habitants, mais plutôt répondre à des besoins non encore exprimés car non envisagés du fait de la disponibilité foncière et du discours ambiant (*le rôle du technicien étant de répondre aux besoins exprimés et actuels*). Aujourd'hui c'est un choix politique avant de devenir, demain, une obligation du fait de la nécessaire adaptation aux changements climatiques ou à l'augmentation des coûts de l'énergie (il prend l'exemple de la multiplication de demandes de personnes voulant se porter acquéreur d'un terrain ou d'un bien sur Vendôme lorsque, il y a quelques années, le prix de l'essence a beaucoup augmenté).

Des barrières écologiques ont été identifiées lors de la démarche ABC et deviendront des trames vertes et bleues. Il s'agit notamment de la Pente des Coutis qui va être confortée dans sa destination d'espace naturel au Nord, et au Sud, l'identification d'une noue d'infiltration des eaux pluviales qui doit être protégée au titre de la préservation de la ressource naturelle (coût du traitement de l'eau). Ces trames vertes et bleues contraignent donc le développement de la ville mais permettent de conserver les perspectives visuelles (coteaux) ou de protéger les ressources naturelles (sol, eau, biodiversité).

Les élus ont aussi décidé de classer en zone agricole ou naturelle certaines des zones identifiées 1NA du POS (Pente des Coutis). Certains propriétaires, avant même la traduction graphique en zonage se sont inquiétés du changement de destination. Il faut donc une volonté politique partagée par tout le conseil municipal (ce qui implique de la pédagogie) pour ne pas accéder aux demandes des habitants. Les élus souhaitent donc maintenir l'activité agricole et valoriser, par ce biais, certaines parcelles en friche. La question de la place de l'agriculture en ville est posée.

Politiquement, le PLU n'est que le point de départ et tout reste à faire, les solutions innovantes devant encore être trouvées. Ainsi la Ville a de nombreuses réserves foncières sur lesquelles des projets urbains ou agro-urbains doivent être décidés (implantation de maraîchage biologiques par exemple). Il pourrait aussi être envisagé de signer des baux emphytéotiques au profit d'habitants sur ces parcelles, ces derniers n'ayant que le coût du logement à supporter. La collectivité à l'issue du bail ou suite au départ ou au décès du preneur, récupère le bien (la durée du bail correspondant, pour la majorité des preneurs à la durée de vie de la construction sans avoir à y faire de travaux lourds de réhabilitation). Ce montage juridique et ce portage public du

logement aurait au moins pour impact de faire baisser les prix du foncier à bâtir et de permettre à des primo-accédants de construire leur logement à des coûts raisonnables.

Pour l'activité, il est prévu d'assouplir les règles concernant le Parc Technologique (dont le taux remplissage n'est pas problématique selon la personne interrogée). Le périmètre du PTBO pourrait évoluer pour regagner de la cohérence, les terres libérées restant agricoles ou naturelles (la commune de Villiers-sur-Loir envisage de faire évoluer une partie de la zone vers une vocation artisanale).

Il est aussi prévu d'étendre la ZI Sud sur des terres agricoles. La Chambre d'Agriculture a été associée et n'a pas émis d'avis défavorable sur cette extension. La deuxième personne rencontrée adopte une position plus nuancée et pense que la superficie proposée est un peu élevée. Le service urbanisme de la ville va engager la rédaction d'une charte paysagère pour les zones d'activités et pour l'occupation des sols (compacité, usages).

Le service développement économique, de la CCPV, porte les zones d'activités communautaires et a plutôt tendance à ne pas contraindre les entreprises dans leur accès au foncier. Le service urbanisme essaye de faire contrepoids en indiquant aux élus de l'EPCI, lors de la rédaction de leur document d'urbanisme, que ce document a une durée de vie de 10 à 15 ans et que ce n'est pas nécessaire de faire des réserves foncières démesurées pour l'activité économique. Les communes de la CCPV font appel au service urbanisme, mutualisé, dans le cadre de la révision de leur document d'urbanisme, le service intervenant en tant qu'assistance à maîtrise d'ouvrage et porteur du SCoT. Dès lors, les prescriptions du SCoT sont observées. Mais certaines communes n'ont pas transcrit les orientations du SCoT dans leur document d'urbanisme.

Les personnes rencontrées pensent que les prescriptions du SCoT ont le mérite d'exister mais ne sont pas suffisantes, laissant trop de liberté aux élus locaux. Des points de tension existent entre les élus, notamment avec les maires des communes qui favorisent l'étalement urbain, en laissant construire des maisons individuelles diffuses ou au sein d'opérations d'aménagement avec peu ou pas de services publics, ces services publics étant portés par la ville-centre.

A la question d'un PLU intercommunal, la personne rencontrée répond que tant que l'urbanisme restera une compétence communale, les PLU intercommunaux seront des PLU de consensus et donc moins disant. Ces documents prendront toute leur mesure si la compétence urbanisme devient communautaire (les corridors écologiques ou la répartition de l'habitat ne s'arrêtent pas aux limites communales). Le service urbanisme mutualisé a néanmoins anticipé la délégation de l'urbanisme à la communauté de communes en acceptant d'instruire pour le compte des communes leurs autorisations d'urbanisme, suite au retrait des services de l'État.

B. Le PLU de la commune de Naveil

1. Diagnostic territorial

Naveil, commune limitrophe de Vendôme, située dans la conurbation à l'Ouest de la ville-centre, dont la population s'élève à 2 108 habitants sur 1 329ha (en 2009), a révisé son POS en PLU en 2006.

Le POS, approuvé en 1995, prévoyait la création d'un véritable centre bourg avec l'inscription en zone 1NA d'une zone de 25ha à proximité immédiate de l'école, de la mairie et de l'église, la création de commerces et de services. Naveil devait devenir un « village parc », s'appuyant sur une trame paysagère articulant les différents secteurs d'habitat et la liaison entre le centre bourg et les deux hameaux principaux (Montrieux, Villaria). Il prévoyait la mise en valeur du Loir et la préservation de la plaine agricole.

Naveil est composé d'un centre bourg et de 13 hameaux, centre bourg qui historiquement, était contraint par le Loir et les coteaux d'un côté, la vigne et l'agriculture de l'autre. Les hameaux, composés de fermes ou de métairies, étaient tournés vers l'agriculture et avaient un fonctionnement autonome par rapport au centre bourg. Du fait des contraintes naturelles et agricoles, le centre bourg est caractérisé par un habitat compact, les hameaux par du bâti agricole. Les extensions urbaines ont concerné les hameaux, qui hormis Vove, ont tous perdu leur caractère agricole, devenant résidentiels, et le centre bourg qui s'est étiré linéairement le long des voies de communication.

Le bilan de cette urbanisation est mitigé. La population a augmenté et le marché foncier est plutôt « tendu », marqué par un faible taux de vacance qui aurait tendance à se rétracter, par la faiblesse des rotations, par la transformation de résidences secondaires en résidences principales, par un coût des terrains à bâtir élevé. Néanmoins, l'urbanisation s'est faite en fonction des opportunités dégagées par les promoteurs, au départ sous forme diffuse le long des voies de communication (grandes parcelles de 1000 à 2000 m², maison R+C au centre de la parcelle) puis sous forme de lotissements (parcelles de 600 à 1000 m², même logique d'implantation de bâti), produisant toujours la même typologie d'habitat, mitant l'espace agricole, rendant la trame viaire peu lisible et ne créant pas d'espace public appropriable ou structurant.

Parallèlement, la typologie proposée (99% de maisons individuelles dont une grande majorité en accession à la propriété) ne correspond pas aux différents parcours résidentiels. Pour le diagnostic du PLU, une étude a été menée, par sondage auprès des agents immobiliers, concernant l'adéquation de l'offre proposée sur Vendôme et de la demande des ménages cherchant à se loger, en location ou en accession.

Pour les locations, les ménages de personnes seules ou de couples sans enfant, souhaitant sortir du parc HLM, cherchent un type F2 ou F3 mais les loyers de l'aire urbaine semblent trop élevés. Les couples avec enfants en bas âge souhaitent un appartement de type 3 ou une petite maison en zone périurbaine mais le prix des loyers les obligent à s'éloigner de la ville centre et de sa périphérie. Enfin, les familles en mobilité professionnelle, avant d'acheter leur logement, s'orientent vers des maisons type 4 minimum et ce type de bien n'est pas suffisamment disponible sur le marché de la location.

En termes d'accession à la propriété, les primo-accédants ont un budget limité les contraignant à acheter un petit terrain en 2e couronne ou périurbain plus lointain. Les familles plus avancées sur le parcours résidentiel cherchent une maison de caractère à proximité de Vendôme ou un « grand » terrain à bâtir (1000m²) en périphérie. Les retraités souhaitent acheter à Vendôme pour être proches des aménités urbaines.

Le rapport de présentation indique que « Naveil a sa carte à jouer ». En proposant un cadre de vie soigné, c'est-à-dire des espaces publics de qualité, des services et commerces adaptés à chaque tranche d'âge, des maisons de bourg dans les hameaux mais aussi de l'habitat neuf, correspondant aux attentes des différents stades du parcours résidentiel.

Naveil compte aussi des commerces de proximité en nombre suffisant. Une dizaine d'exploitants agricoles sont encore présents sur la commune (1 vigneron, 8 exploitants en

polyculture, 2 exploitants en céréales, 2 exploitations autre) avec 1.6% d'actifs agricoles.

Enfin, le volet agricole fait un état des lieux des espaces agricoles qui ont été peu ou mal préservés : implantation de la ligne TGV-Atlantique, urbanisation diffuse, progression des zones d'extraction, mitage de la zone viticole (pourtant classée AOC).

2. Le PADD

En réponse à ces constats, le PADD se fixe trois objectifs :

- Objectif 1 - fixer les conditions d'accueil de la population et des activités :
 - construire 120 logements sur 20ha urbanisables à court terme. Sur ce périmètre, la Commune a, en parallèle, créé une ZAC. Le rapport de présentation pour la création de la ZAC insiste sur la volonté de diversifier la typologie de logements, y compris avec la construction de logements sociaux (20%), de logements intermédiaires (50%) et collectifs dont le gabarit pourra s'élever à R+3 (20%), en conformité avec les objectifs du SCoT en terme de répartition de typologie de logements. Les opérations d'aménagement permettraient selon le diagnostic du PLU de limiter la charge foncière pour les candidats à l'accession à la propriété ;
 - limiter les zones U, même dans des zones urbanisées, pour limiter l'urbanisation diffuse et privilégier les zones 1AU ou 2AU sur lesquelles seraient réalisées des opérations d'ensemble ;
 - permettre l'extension des 2 zones d'activités, reliées aux axes principaux de communication (RD n°5 et RD n°917) mais sans création de nouvelles zones d'activités.
- Objectif 2 - aménager un centre bourg, aménagement qui se traduit par la réalisation de la ZAC et par le projet de « village-parc ». La ZAC prévoit d'organiser les constructions autour de placettes plantées, reprenant la forme des hameaux voisins.



Plan : NAVEIL - ZAC du Centre Bourg – Parti d'aménagement (source : dossier de création de la ZAC, commune de NAVEIL)

- Objectif 3 - s'appuyer sur la qualité des paysages et de l'environnement :
 - maintenir les limites d'urbanisation liées aux coteaux et aux plaines agricoles,
 - limiter la consommation initialement prévue de terres agricoles et favoriser la pérennité de l'activité agricole,
 - prévoir un contournement des circulations agricoles,
 - préserver la zone classée en AOC,
 - créer un parc en bord de Loir.

A la lecture des justifications du zonage, il ressort la création d'une zone Nh pour les hameaux où seule sera autorisée la transformation du bâti existant. Les zones Ub et Uc ont incorporé d'anciennes zones 1NA au POS du fait de leur urbanisation déjà bien entamée et deux zones identifiées au POS en U sont devenues 1AU pour y privilégier une opération d'ensemble (zones d'habitat semi-continu ou pavillonnaire).

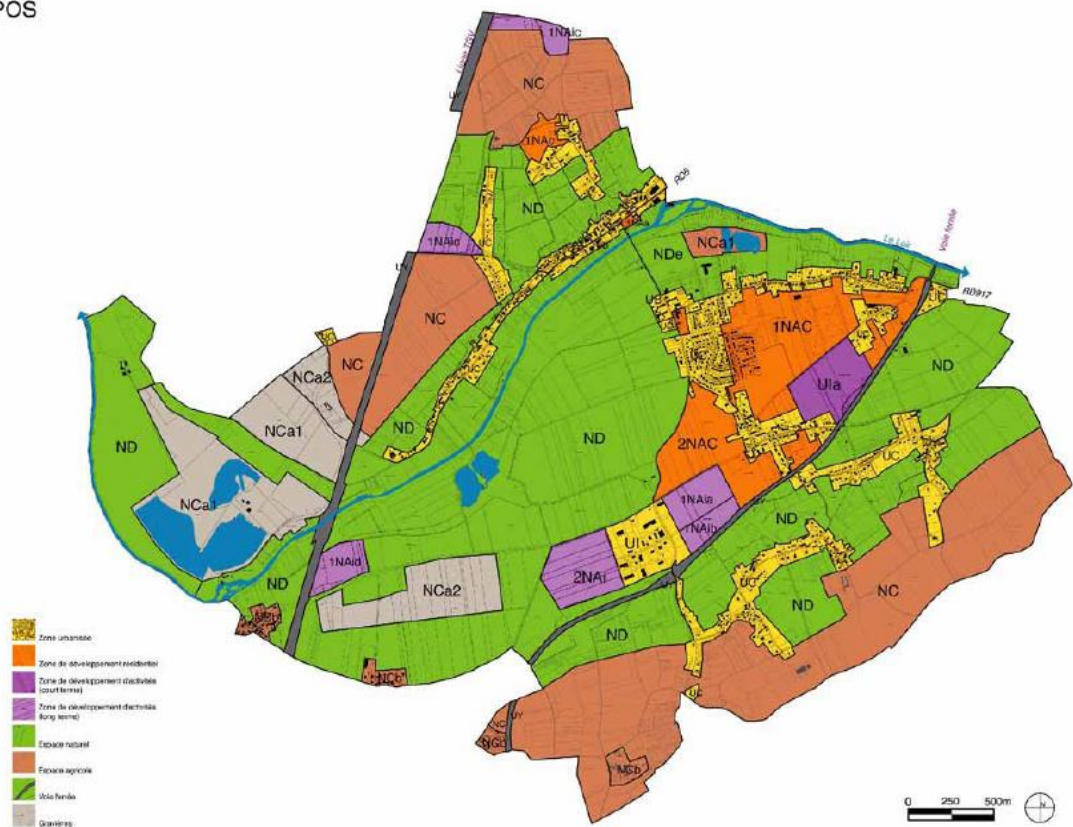
Les zones 2AU et 3AU contiennent un sous ensemble indiqué « a » pour y préserver l'activité agricole. Des zones NAI (qui étaient prévues au POS pour la création d'activité à moyen terme) sont redevenues zone agricole ou incorporées en zone 2AU. La volonté est de recentrer les activités économiques autour des 2 pôles identifiés et connectés aux voies de communication, et de compenser les terres agricoles consommées par l'emprise foncière achetée par le Conseil Général du Loir-et-Cher pour réaliser la déviation de la RD 917 ou les extensions des sites d'extraction.

Le PADD précise que les zones 3AU ne pourront être ouvertes à l'urbanisation qu'une fois que les zones 1AU plus 2AU auront été aménagées et suite à révision du PLU.

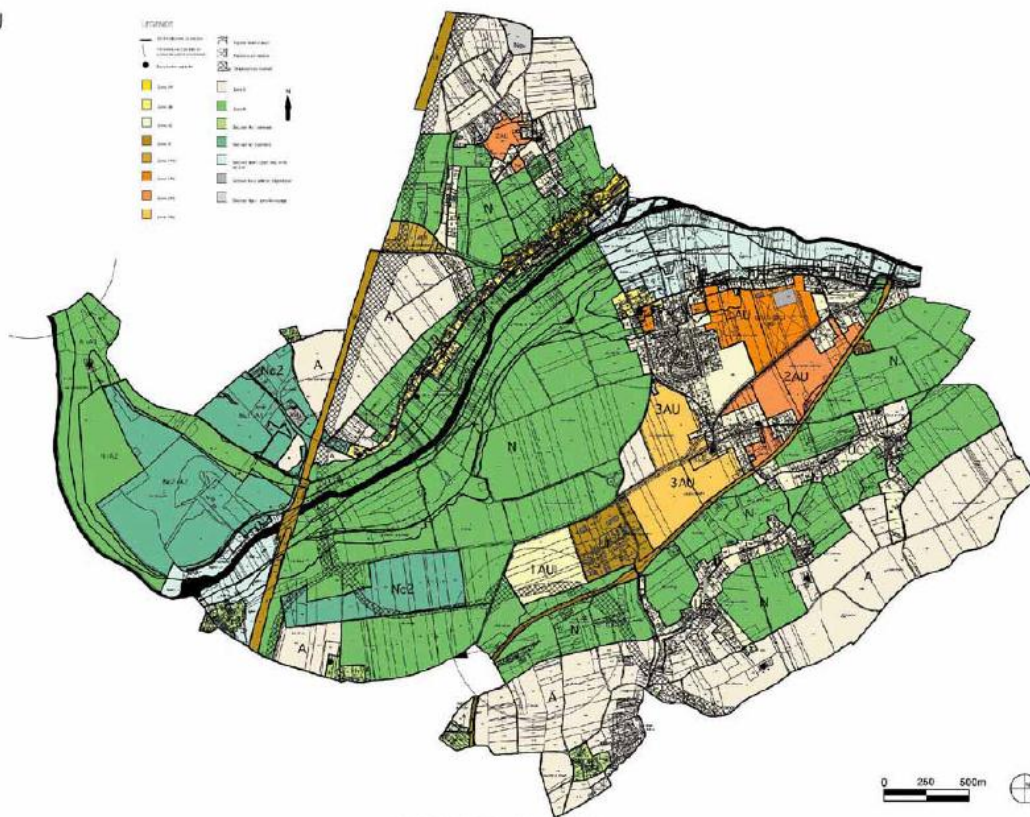
En comparant le POS de 1995 et le PLU de 2006 (pièce graphique), on remarque le changement de destination de zones UIa ou 1NAi devenue des zones à vocation d'habitat à moyen ou long terme. Une partie de la zone 2NAC, à l'ouest, est redevenue agricole ainsi que partie sud de la zone ND.

Cartes page suivante : NAVEIL – POS et PLU (source : rapport de présentation du PLU, commune de NAVEIL)

POS



PLU



C. PLU de la commune de Lunay

1. Présentation et diagnostic

La Commune de Lunay se situe au Nord-Ouest de la Communauté de Communes du Pays de Vendôme, s'étend sur 3 852 ha et compte, en 2009, 1 336 habitants. Entre 1962 et 1975, la commune a perdu des habitants mais sa population a augmenté régulièrement depuis 1975.

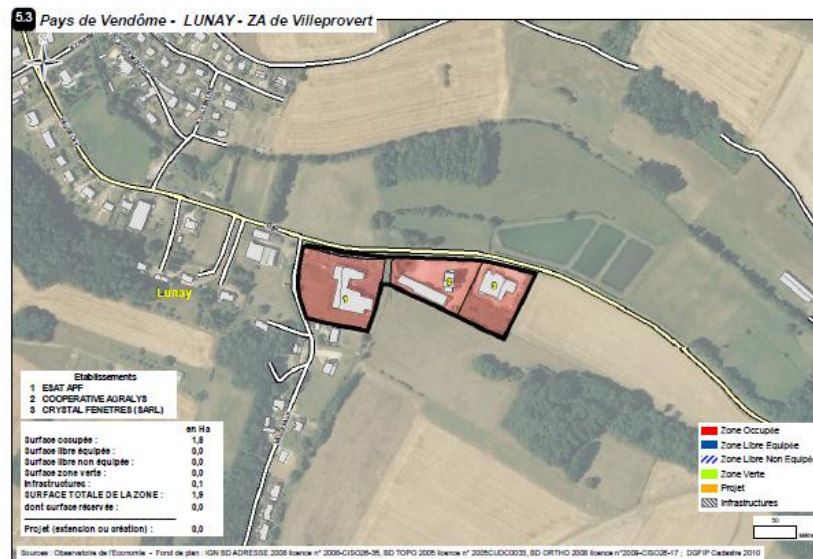
Le bourg s'est installé dans le val du Boële et aujourd'hui 550 habitants y vivent, les autres habitants se répartissant entre les 13 hameaux. Ces hameaux se sont structurés autour d'un espace public et d'un point d'eau collectifs. Cinquante écarts (habitat traditionnellement tourné vers l'agriculture) se situent sur les plateaux et coteaux.

Le bourg s'étire sur 2km en fond de vallée et de nouvelles constructions se sont implantées sur les coteaux jusqu'à la ligne de rupture de pente. Ces constructions ont été réalisées au sein de lotissement ou sous forme diffuse. Le diagnostic PLU montre qu'en moyenne les parcelles en diffus mesurent 2014m² pour 1022m² en moyenne en lotissement. En 2003, seuls 3 PC avaient été délivrés contre 12 en 2008 et 2009. On compte 33 logements sociaux.

Les lotissements, créés dans les années 80, sont aujourd'hui habités par des couples sans enfants. Les jeunes couples ont plutôt tendance à construire sur des parcelles à bâtir issues de nouveaux lotissement ou créées en diffus.

94% des logements sont individuels dont 70% sont de grands logements (4 pièces et plus). Entre 1990 et 1999, 43 nouveaux logements ont été construits, dont 31 pour accueillir de nouveaux habitants. Les prévisions démographiques estiment que la commune comptera 1485 habitants en 2020. Cette augmentation de population se traduira par un besoin de 73 logements, soit 8.1ha de foncier (répartis en 6ha pour le logement et 2.1ha pour les infrastructures).

Le tissu artisanal et commercial est dynamique et Lunay possède sa zone artisanale, à proximité du centre bourg, le long de la RD n° 82, d'une superficie de 2ha accueillant trois entreprises. Dans le bourg et dans des hameaux sont présents des activités telles que des garages automobiles, une imprimerie, quelques professions libérales. Lunay est une zone de 280 emplois mais on constate que 3 actifs sur 5 quittent la commune pour aller travailler vers Vendôme (50%), Blois ou Besse-sur-Braye et Savigny qui sont 2 pôles d'emploi ruraux. Trente personnes sont TGVistes.



ZA de Lunay - Source : Pilote 41

La SAU s'élève à 2 275ha (contre 2 714ha en 1988) et la commune compte 20 sièges d'exploitations (71 en 1988, pour 43 exploitants). La SAU moyenne par exploitation est de 114ha (38ha en 1988), l'OTEX retenue par la commune sont les COP. 20ha de vignes sont recensées dont 12ha sont labellisés AOC ainsi que 4 caves coopératives et 1 cave particulière (40ha étaient identifiés en cultures permanentes en 1988). Le cheptel est passé de 836 unités en 1988 à 265 en 2010. La surface toujours en herbe est passée de 326ha en 1988, à 224ha en 2000 et pour s'élever à 78ha en 2010, les terres labourables de 2 340ha, à 2 119ha en 2000 pour remonter à 2 177ha en 2010.

Entretien, Commune de LUNAY :

L'arrivée du TGV a eu pour effet de conforter l'économie locale. Les TGVistes ont acheté des maisons de bourg à réhabiliter, obligeant les artisans locaux à se former et à faire évoluer leurs pratiques.

La commune compte 22 associations et 800 adhérents dans des domaines très divers, avec des adhérents actifs. Les habitants se répartissent entre les bassins de vie de Vendôme, Blois et Tours (surtout pour les TGVistes).

Commune membre de la communauté de communes dès 1993, Lunay a une position de partenariat fort avec l'EPCI. Chaque collectivité a son rôle à jouer, l'EPCI doit s'investir dans les domaines dans lesquels les communes n'ont pas de compétences et laisser les tâches courantes aux communes. Les équipements structurants doivent se réfléchir à l'échelle communautaire.

2. Le PADD

A partir de ce constat, 2 axes ont été identifiés dans le PADD :

- Axe 1 : « vers un urbanisme structurant et maîtrisé » - le bourg doit rester le principal pôle démographique et quelques hameaux sont identifiés comme pôles secondaires. Dès lors, dans les autres hameaux ou dans les écarts, les limites d'urbanisation doivent correspondre à la limite actuelle de la zone agricole ou naturelle. L'urbanisation linéaire du bourg le long des voies de communication est proscrite.
- Axe 2 : « accompagner le développement économique » - l'activité artisanale et commerciale doit être maintenue et pour ce faire, la ZA doit pouvoir s'étendre le long de la RD n°82. L'urbanisation, quelle que soit sa destination, habitat ou économie, ne doit pas se faire au détriment de l'agriculture. L'accent sera aussi mis sur le développement du tourisme.

Dans le PLU approuvé en février 2012 :

- les zones U représentent 113ha (soit -39% par rapport au POS),
- les zones 1AU et 2AU, 12.9ha dont 2.2ha pour l'extension de la zone d'activité (zones 1 AUx et 2 AUx) pour 10ha en zone NA au POS (soit +22%),
- la zone A représente 2 770 ha (pour 3 332ha en zone NC du POS soit -16.9%, une partie de la zone NC ayant été classée N)
- la zone N totalise 967ha (pour 336ha dans le POS).

Entretien, Commune de LUNAY :

Le bourg compte 550 habitants (les autres habitants étant répartis sur les écarts et les hameaux). Il a été décidé de n'autoriser l'extension de l'urbanisation que dans le bourg, les nouvelles constructions dans les hameaux ne pouvant être autorisées que dans les terrains disponibles au sein de l'enveloppe urbanisée du hameau. La zone A a un caractère exclusif, c'est-à-dire que seuls les bâtiments nécessaires à l'exploitation (exemple : siège si l'exploitant a

besoin de vivre à proximité de son exploitation, sinon le siège doit être construit dans le bourg, identification des bâtiments qui pourront évoluer vers une activité autre, telle que gîte rural, si le bâtiment n'a pas été identifié il ne pourra pas être reconverti en vertu de l'article L123-3-1 du code de l'urbanisme).

Une zone, « dent creuse » autour d'un commerce de proximité, pourrait être urbanisée de suite (classée en zone Ub du PLU), la commune en ayant la maîtrise foncière. Les coûts de viabilité pour 11 lots dont 2 lots réservés au logement social (PC groupé de 2 à 3 logements par lots) s'élèvent à 300 k€ que la commune ne peut supporter, ayant aussi à financer l'assainissement collectif (compétence restée communale) pour raccorder certains hameaux et l'isolation de bâtiments publics, travaux financés à 50% par le Pays.

Les zones AU se répartissent en zones 1AU et 2AU. La zone 1AU se situe en covisibilité de l'espace culturel communautaire. Pour cette zone, une transition végétale avec les terres cultivées serait prévue (zone tampon de 6m restant appartenir à la commune et entretenue par elle). Les zones 2 AU se trouvent en prolongement de zones Ub.

La zone 1Aux serait à prendre sur des terres agricoles et les négociations avec le propriétaire, dont les terres sont en fermage n'ont pas abouti. L'exploitant est un jeune agriculteur et la SAFER lui avait retrouvé 3ha dont la localisation était acceptable. Mais le propriétaire ne veut pas vendre (au départ il était contre l'extension de cette ZA qui dénature l'entrée du village, ensuite il a proposé un prix prohibitif de 10€/m², et a fini par indiquer que son exploitant serait lésé si cette transaction était menée à bien). La Chambre d'Agriculture a été associée aux réflexions du PLU et a validé ces orientations. Le Maire, dans le cadre du Pays, mène une action constructive avec la Chambre d'Agriculture pour favoriser les circuits courts pour l'approvisionnement des cantines scolaires de la Communauté de Communes. La Chambre d'Agriculture se charge d'installer les exploitants qui se conforment au cahier des charges (4 exploitants ont été installés sur la commune d'Azé).

La position de la personne rencontrée est plus partagée sur les zones d'activités qui permettent aux communes de conserver un dynamisme local (les artisans et leurs employés font vivre les commerces de proximité). Les élus sont attachés à leur ZA de proximité. La dynamique n'est pas la même pour les ZA « vitrine » comme à Vendôme ou St Ouen.

Cette personne est plutôt favorable aux PLU intercommunaux tout en nuancant sur le périmètre à adopter car les limites administratives ne correspondent pas aux limites vécues. Lunay est un bon exemple, le bassin de vie s'étendant sur deux départements et deux régions (la Sarthe et le Loir-et-Cher, régions Pays de Loire et Centre).

La volonté politique s'est surtout affirmée dans le sens où les hameaux ne pourraient plus s'étendre. Lors de l'enquête publique, 20 demandes de propriétaires ont été formulées. Certains pétitionnaires ont demandé que leur parcelle devienne constructible (seule 2 demandes ont abouti) et d'autres ont demandé que les parcelles aux alentours de leur bien voient leur urbanisation gelée.

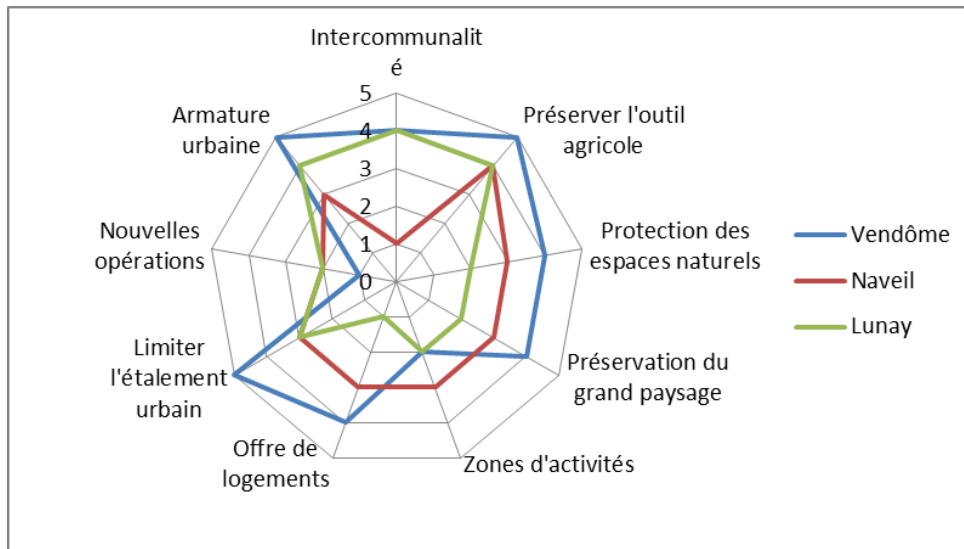
D. Comparatifs des 3 PLU et réponse à l'hypothèse de départ

1. Compatibilité avec le SCoT

La loi Grenelle II entraîne un « verdissement » des documents d'urbanisme. Il me semble intéressant d'évaluer la compatibilité des trois documents avec le SCoT.

		Vendôme	Naveil	Lunay
Axe 1	Intercommunalité	Vision urbaine, territoire du SCoT – En adéquation avec la CDCI	Défense de la ruralité – Blocage de l'évolution – Refus de l'extension du réseau de transports en commun de Vendôme	Vision urbaine, territoire du SCoT – En adéquation avec la CDCI – forte logique partenariale
	Armature urbaine	Limite l'urbanisation des hameaux Plus volontaire que le SCoT, des zones d'urbanisation futures redevenant agricoles	Limite l'urbanisation des hameaux et renforce le centre bourg	Limite l'urbanisation des hameaux, ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation en conformité avec les documents graphiques du SCoT
	Nouvelles opérations et respect de l'environnement existant	Réflexions en cours	Les objectifs de constructions de 120 logements dans la ZAC sont conformes au SCoT – la superficie de 20ha est plus importante que celle préconisée dans le SCoT – l'argument « village-parc » peut interroger sur l'intégration paysagère de cette opération	Une opération de lotissement pour urbaniser une dent creuse, à proximité immédiate du centre-bourg – mise en place d'une séparation physique entre les habitations et les activités agricoles
Axe 2	Limiter l'étalement urbain	12ha ouverts à l'urbanisation, en priorité sur des friches pour les logements et la poursuite d'opérations d'ensemble inachevées – la ZI sud s'étend sur des terres agricoles	La ZAC est réalisée sur des terres agricoles, déjà vouées à changer de destination. Une zone prévue pour l'extension de la ZA redevient agricole	13ha prévus pour l'urbanisation future soit plus que les préconisations du SCoT
	Adapter l'offre de logement aux besoins	Forte volonté politique de faire évoluer les attentes en typologie d'habitat	Offres de logements pour répondre aux différents étapes du parcours résidentiel	Pas de réflexion
	Zones d'activités	Maintien du PTBO malgré son périmètre qui semble surdimensionné – Evolution de la ZI nord sur son périmètre actuel - Extension urbaine pour la ZI Sud	Une zone d'extension est prévue pour les 2 ZA (une zone initialement prévue dans le POS redevient agricole)	Volonté d'étendre la ZA

Axe 3	Préservation du grand paysage	Trames verte et bleue, marquer les limites d'urbanisation comme des effets de seuils, préservation de la forêt de Vendôme	Préserver les coteaux	
	Protection des espaces naturels et des boisements	Préservation du vignoble des Coutis, démarche ABC qui a identifié des corridors écologiques	Création d'un parc à proximité du Loir, préservation des coteaux	
	Préserver l'outil agricole et le diversifier	Préservation du vignoble AOC, développer l'agriculture urbaine et périurbaine, marquer les limites entre l'urbanisation et l'espace agricole, certaines zones 1NA redeviendront A ou N	Préservation du vignoble AOC, maintenir les limites d'urbanisation par rapport aux plaines agricoles, reconstituer des réserves foncières à destination de l'agriculture en compensation de l'emprise du contournement de la RD 917 et de l'extension des zones de carrières	L'urbanisation ne doit pas se faire au détriment de l'activité agricole et les frontières seront marquées pour limiter les conflits d'usage



Les trois communes ayant pourtant des projets politiques qui ne concordent pas, des visions antagonistes de l'intercommunalité, favorisant, sous couvert de renforcer le bourg, l'étalement urbain, sont conformes au SCoT.

La mise en application de la loi, rendant les SCoT plus prescritifs permettra peut-être que les communes s'inscrivent plus ou moins volontairement dans un projet de territoire cohérent.

Encore faut-il que ces SCoT ne soient pas des documents de consensus mais porteurs d'un projet politique de territoire volontaire.

2. Position des projets politiques communaux au regard de l'hypothèse de départ

Il s'agit de vérifier si le projet politique des trois communes traduit :

- la place de l'agriculture sous l'angle production, préservation des ressources naturelles, entretien du paysage,
- une volonté politique de diversifier l'agriculture, de la faire évoluer vers plus de durabilité
- la mise en place de limite pour les fonctions résidentielles et économiques contraintes par l'agriculture et non l'inverse.

	Vendôme	Naveil	Lunay
Prise en compte de l'agriculture qui limite le résidentiel et l'économique	Oui Les exploitations doivent avoir un espace de production viable économiquement et techniquement		
La vocation de l'agriculture	- production alimentaire - entretien du paysage - préservation des ressources naturelles	- production alimentaire - préservation de quelques éléments paysagers	- production alimentaire
L'évolution de l'agriculture	- diversification - maintien AOC - agriculture pérenne et durable	- agriculture productiviste - maintien AOC	
Discours politique pour faire évoluer le résidentiel et l'économique	- discours fort sur les évolutions du parc d'habitat - laisser faire pour les parcs d'activité	- discours peu volontariste, respect du parcours résidentiel habituel - zone d'activité : diminution de la superficie prévue pour l'urbanisation	- pas de position exprimée sur l'évolution des typologies d'habitat - zone d'activité : laisser faire

La prise de conscience politique de la place de l'agriculture sur le territoire est réelle mais elle ne s'accompagne pas forcément d'une réflexion sur l'évolution du monde agricole ni d'une volonté politique forte face au monde économique.

L'étiquette politique du Maire-Adjoint à l'urbanisme de Vendôme se ressent dans le discours sur l'évolution des besoins résidentiels. Il reconnaît néanmoins que la mise en œuvre reste à faire. Les deux autres communes restent sur des schémas classiques.

Conclusion

Le sol est une ressource finie qu'il faut préserver, à la fois comme outil de production et comme agent de préservation des ressources naturelles et aussi comme support de différentes fonctions, afin que les fonctions résidentielles, naturelles et de production agricole puissent cohabiter en trouvant chacune sa place et en limitant les conflits d'usage.

Dès lors, le projet politique de territoire ne doit pas se contenter de la stratégie urbaine ou économique et doit s'appuyer sur l'agriculture dont le rôle d'aménagement du territoire n'est plus à démontrer.

Le politique ne doit pas répondre aux besoins exprimés des habitants, tant en matière de logement que de cadre de vie qui cantonne le paysage dans une position contemplative en masquant l'outil de production. Les agents économiques ne doivent pas pouvoir disposer comme ils l'entendent du sol-support à la seule raison qu'ils garantissent l'emploi.

Le politique doit faire prendre conscience à ces deux acteurs que le sol-support est une ressource limitée et que sa préservation leur permettra de continuer à bénéficier soit d'un cadre de vie agréable dans un logement dont la typologie leur convient, soit de conditions optimales pour l'exercice de leur activité.

Dès lors, une cohabitation équilibrée entre le monde agricole qui a besoin d'un sol ressource comme outil de production au potentiel agricole acceptable, qui a besoin pour tendre vers une agriculture diversifiée, pérenne, durable, de faire évoluer ses pratiques, sa localisation, d'augmenter les superficies exploitées pour conserver le même niveau de production, et les deux autres occupants du sol pourra être envisagée. Si le foncier agricole est préservé, les exploitants pourront aussi s'entendre autour d'un projet agricole de territoire partagé.

Cela implique que le monde politique porte un projet de territoire, le retranscrive de manière explicite et prescriptive dans les documents d'urbanisme et garantissent la stabilité de ces documents. Cela implique aussi que la collectivité exerce une action foncière qui ne favorise ni la rétention ni la spéculation foncière et permettent l'accès au foncier, sous forme d'accession ou de location à tout un chacun. Cela implique aussi que lorsque les élus décident d'ouvrir les terres à l'urbanisation, ils aient pris en considération le potentiel agricole de ces dernières et privilégient les terres soumises à déprise agricole (si celle-ci émane des exploitants et non d'une position spéculative des propriétaires) ou ayant un potentiel faible ou nul. L'urbanisation doit permettre de recycler les terres agricoles.

Enfin, si le discours moralisateur, pour limiter la consommation d'espace, a été dirigé principalement vers le résidentiel, il faut qu'il soit aussi orienté vers les concepteurs d'infrastructure et de zones d'activité. La question sous-jacente sera la suivante : comment faire évoluer les pratiques de localisation et d'occupation foncière de ces agents en se confrontant à la concurrence territoriale que se livrent les collectivités ? Quel est le poids du projet politique face aux exigences du monde économique ?

Bibliographie

Ouvrages :

ASCHER François, Les nouveaux principes de l'urbanisme, Editions de l'Aube, 2004, 110p.
BELLANGER Frédéric, Le TGV Atlantique au Mans, à St-Pierre-des-Corps, Tours et Vendôme : opportunités, acteurs, enjeux, Maison des Sciences de la Ville, 1991, 198p.
BOUTET Didier, Pour un urbanisme rural, L'Harmattan, 2004, 226p.
DAGOGNET François, (dir.), Mort du paysage ?, Champ-Vallon, 1982, 239p.
JEAN Yves, PERIGORD Michel, Géographie rurale, Armand Colin, 200, 126p.
HERVIEU Bertrand, VIARD Jean, Au bonheur des campagnes (et des provinces), Editions de l'Aube, 2e édition, 2005, 154p.
LAHOUGUE Jean, Lettre au Maire de mon village, Champ-Vallon, 2004, 160p.
MARIE Michel, VIARD Jean, La Campagne Inventée, Actes Sud, 3e édition, 1988, 238p.
MERLIN Pierre, CHOAY Françoise, (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presse Universitaire de France, 3e édition, 2010, 1024p.
MERLIN Pierre, L'exode urbain, La Documentation Française, 2009, 170p.
PERRIER-CORNET Philippe (dir.), A qui appartient l'espace rural, Editions de l'Aube, 2002, 141p.
PISANI Edgard, Utopie foncière, Editions du Linteau, édition, 2010, 237p.
RAYMOND Henri, HAUMONT Nicole, DEZES Marie-Geneviève, *L'habitat pavillonnaire*, L'Harmattan, 2001, 114p.
ROUX Jean-Michel, BAUER Gérard, *La ruralisation ou la ville éparpillée*, Seuil, 1976, 189p.
SANSOT Pierre, *Variations paysagères*, Payot-Rivage, édition, 2009, 240p.
ZOLA Emile, La Terre, 1887, Livre de Poche, édition 2006, 474p.

Rapports :

DATAR, *Quelle France Rurale en 2020*, La Documentation Française, 2003, 64p.
DATAR, *Aménager la France de 2020*, La Documentation Française, 2002, 112p.
FNCAUE, *Lisières vivantes, Comment habiter les bourgs de l'Eure*, CAUE 27, 2011, 143p.
MORA Olivier, sous la direction, *Nouvelles ruralités à l'horizon 2030*, Quae, 2008, 111p.

Articles :

BAGES Robert, Les configurations du jeu politique local dans la nouvelle ruralité aux élections municipales de 1995 et 2001, *Revue d'Economie Rurale*, 2004, vol. 284, pp. 59-80
BOINON Jean-Pierre, Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945, *Economie et statistique*, 2010, n° 444-445, pp. 19-37
BOUTET Didier, Les périphéries des villes moyennes, le péri-rural plutôt que le péri-urbain, *Pouvoirs locaux*, 2010, vol. 2, n°85, pp. 81-84
BROSSARD Thierry, JOLY Daniel, TOURNEUX François-Pierre, et al., La valeur économique des paysages des villes périurbaines, *Economie Publique*, 2007, vol. 1, n° 20, pp. 11-35
CAVAILHES Jean, BROSSARD Thierry, HILAL Mohamed, et al., *Les paysages périurbains et leur prix*, *Economie Rurale*, 2007, vol. 297-298, pp. 71-84, disponible sur <http://economierurale.revues.org/2003>
CAVAILHES Jean, HILAL Mohamed, WAVRESKY Pierre, *L'influence urbaine sur le prix des terres agricoles et ses conséquences sur l'agriculture*, *Economie et statistique*, 2011, n° 444-445, pp. 99-125
CHAPUIS Robert, Le péri-urbain : une recomposition majeure du territoire français, *Pouvoirs locaux*, 2010, vol. 2, n°85, pp. 85-89
CHARMES Eric, L'explosion périurbaine, *Etudes foncières*, 2009, n°138, pp. 25-36
COURLEUX Frédéric, Augmentation de la part des terres agricoles en location, *Economie et statistique*, 2010, n° 444-445, pp. 39-53
GENIAUX Ghislain, NAPOLEONE Claude, DUMAS Estelle, *Les indices de l'écologie du paysage*

à l'épreuve du marché foncier, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 2005, vol. 1, pp. 83-108, disponible sur <http://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2005-1-page-83.htm>
GERMAIN Pierre, THARREAU B., Les agriculteurs face à l'urbanisation, Etudes foncières, 2011, n° 150, pp. 19-23

LEFEVRE Lise, ROUQUETTE Céline, Les prix du foncier agricole sous la pression de l'urbanisation, Economie et statistique, 2010, n° 444-445, pp. 155-180

LEVESQUE Robert, LIORIT Dimitri, PATHIER Guillaume, Les Marchés fonciers ruraux régionaux, entre dynamique d'exploitation agricole et logiques urbaines, Economie et statistique, 2010, n° 444-445, pp. 75-98

MERLIN Pierre, *La dimension économique de l'exode urbain*, Pouvoirs Locaux, 2010, vol. 2, n°85, pp. 75-80

NAPOLEONE Claude, GENIAUX Ghyslain, *La constructibilité anticipée des terres agricoles*, Etudes foncières, 2007, n°125, pp. 12-14

NAPOLEONE Claude, GENIAUX Ghyslain, *Rente foncière et anticipation dans le périurbain*, Economie et prévision, 2005, vol. 2, n°168, pp. 77-95, disponible sur www.cairn.info/revue-economie-et-prevision-2005-2-page-77.htm

OSMONT Sophie, Du patrimoine à la stratégie d'entreprise, Etudes foncières 2012, n°155, pp. 31-33

Sites internet :

Ressources électroniques : <http://www.cairn.info/>

Lois Grenelle I et II : <http://www.certu.fr>, <http://www.legifrance.gouv.fr/>

Documentation juridique : <http://www.editions-dalloz.fr/>

PAC, statistiques agricoles : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/>,

Teruti : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/enquetes/territoire-prix-des-terres/teruti-lucas-utilisation-du/>

Statistiques : <http://www.insee.fr/>

Communauté de Communes du Pays Vendômois et Ville de Vendôme (SCOT, PLU Vendôme) : <http://www.vendome.eu/>

Commune de Lunay : <http://www.lunay.com/>

Communauté de Communes du Vendômois Rural : <http://www.cvr.fr>

Photographies aériennes (IGN) : <http://loisirs.ign.fr/patrimoine/espace-photo.html>

Chambre d'Agriculture du Loir-et-Cher : <http://www.loir-et-cher.chambagri.fr/>

Observatoire et données cartographiques et statistiques du Loir-et-Cher, atlas du patrimoine : <http://www.pilote41.fr/>