



POLYTECH[®]
TOURS

Département Aménagement



Ecole d'ingénieurs
polytechnique
de l'université de Tours

CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement

Projet de Fin d'Etudes

LE SCOT DE L'AGGLOMERATION TOURANGELLE ET L'ETALEMENT URBAIN.

**Etude de l'appropriation du
document par les élus du territoire.**



2013-2014

VIAL Dorine

Directeur de recherche
SERRANO José

**LE SCOT DE L'AGGLOMERATION
TOURANGELLE ET L'ETALEMENT
URBAIN.**

**Etude de l'appropriation du
document par les élus du territoire.**

2013-2014

VIAL Dorine

Directeur de recherche

SERRANO José

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES EN GENIE DE L'AMENAGEMENT

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et de techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,

Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer toute ou partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne les mémoires à partir de la mention bien.

REMERCIEMENTS

Je remercie tout d'abord José Serrano, enseignant chercheur et maître de conférences au département Aménagement de Polytech Tours, tuteur de ce projet, ainsi que Céline Tanguay, professeure associée au département Aménagement de Polytech Tours et architecte-paysagiste au sein de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération tourangelle, pour leur encadrement et leurs conseils prodigués au cours de ce travail de recherche.

Je remercie par la suite tous les acteurs du territoire qui m'ont reçue et ont éclairé ma réflexion :

- Clotilde El Mazouni et Sylvain Leclerc, du Service Urbanisme et Habitat de la Direction Départementale des Territoires d'Indre-et-Loire
- Nelly Bucheron, du Service Territoires, section Urbanisme – Aménagement, de la Chambre d'Agriculture d'Indre-et-Loire

Naturellement, je remercie tous les membres des communes qui ont accepté de me rencontrer, malgré les complications apportées par cette période électorale, pour que je réalise avec eux des entretiens, terreau de ce travail de recherche, sans quoi il n'aurait pu avoir lieu. Je remercie ainsi maires, adjoints et techniciens pour leur disponibilité et leur ouverture.

Je remercie Sébastien Teyssier, directeur de la Ligue de Protection des Oiseaux Loire pour les échanges constructifs que nous avons eus à propos de cette recherche.

Je tiens également à remercier ma camarade de promotion Mathilde Petit qui, par le prêt de son véhicule personnel, m'a permis de me rendre plus facilement sur le territoire du SCoT.

Enfin, j'adresse mes remerciements à mes proches pour leurs encouragements et leur soutien indéfectible.

SOMMAIRE

Avertissement	5
Formation par la recherche et projet de fin d'études en génie de l'aménagement	7
Remerciements	9
Sommaire	11
Introduction.....	13
PARTIE 1 : Présentation du contexte de la recherche : état des lieux de l'étalement urbain et présentation d'outils cherchant sa limitation	15
1) La consommation des espaces agricoles et naturels, une menace pour l'avenir.....	15
2) Des outils à disposition des communes pour se prémunir de l'étalement urbain.....	21
PARTIE 2 : Le SCoT de l'agglomération tourangelle	35
1) Une longue élaboration.....	35
2) Un scénario d'évolution choisi qui mise sur l'équilibre entre polarités, risque et consommation d'espace	42
3) Des principes fondateurs pour un développement équilibré du territoire luttant contre l'étalement urbain.....	44
4) Le rôle qui incombe aux communes	55
PARTIE 3 : Présentation de la méthode de recherche	57
1) Le choix des communes : une méthode initiale quelque peu malmenée par les circonstances électorales	57
2) Présentation des communes enquêtées.....	62
3) La récolte des informations par entretien semi-directif.....	68
4) L'analyse croisée des entretiens	70
PARTIE 4 : L'analyse croisée des entretiens : quels traits majeurs ressortent de notre enquête ?.....	71
1) Une urbanisation guidée par la volonté d'accueil de nouvelles populations.....	73
2) La politique de l'offre ou la politique de la demande	78
3) La confrontation des intérêts particuliers à l'intérêt général	81
4) Le décalage des prospectives	87
5) L'augmentation de la densité : entre crainte, laisser-faire et encadrement	91

7) L'espace agricole et naturel : un décor à préserver ou un espace de production à protéger ?	103
8) Le SCoT n'a pas encore révolutionné la vision du territoire	108
9) Discussion	112
Conclusion	122
Références	124
Index des sigles	128
Table des illustrations	130
Table des matières	132
Table des annexes	135

INTRODUCTION

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. » Article L-110 du Code de l'Urbanisme

Cet article, fondateur du Code de l'Urbanisme, tend à définir l'urbanisme en lui-même. Nous pouvons voir que la gestion économe du sol et la protection des milieux naturels font partie intégrante de la définition. L'article L.121-1 du Code de l'Urbanisme énonce le principe d'équilibre entre « le renouvellement et le développement urbain maîtrisé et l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières.» Comment les collectivités gestionnaires peuvent-elles donc agir pour ne pas compromettre leur développement, sans mettre à mal l'espace agricole et naturel ?

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain, promulguée à l'an 2000, a instauré les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), en remplacement des anciens Plans d'Occupation des Sols (POS) et Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), datant de la Loi d'Orientations Foncières de 1967. Ceux-ci n'étaient plus satisfaisants. Tout y était planifié, mais pas pensé en termes de projet de développement. Le SDAU avait connu un très faible engouement et fut délaissé par les communes. Le PLU et le SCoT sont les successeurs de cette planification territoriale inaboutie. Ce sont deux échelons différents qui doivent s'accorder pour bâtir ensemble un projet cohérent parmi les communes d'un même territoire. Le SCoT, de rang supérieur, est en effet opposable aux PLU par le biais de son Document d'Orientations et d'Objectifs. La loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE ou loi Grenelle II), en 2010, renforce le rôle des SCoT en les qualifiant de SCoT Grenelle. Ils doivent alors prendre de nouvelles dispositions relatives à l'environnement : entre autres, afficher des objectifs de limitation de l'étalement urbain délivrant des règles précises, après avoir présenté une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix

années précédant son élaboration. Cela s'accorde avec la loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche du 28 juillet 2010 qui fixe l'objectif de réduire de 50% le rythme de consommation des espaces agricoles d'ici 2020. Le rôle des SCoT vient encore d'être renforcé depuis la promulgation le 24 mars 2014 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR ou loi Duflot), qui prévoit également que les SCoT (et PLU) intègrent une analyse des capacités de densification dans leur rapport de présentation. La lutte contre l'étalement urbain s'affirme et devient une des priorités de la législation. Celle-ci donne aux outils de planification locale les directions à suivre.

Le SCoT de l'agglomération tourangelles vient d'être approuvé en septembre 2013. Il est exécutoire depuis décembre dernier. Partant du principe que ce document supracommunal fut réalisé de manière consensuelle dans l'optique d'un développement partagé plus vertueux, nous avons cherché à comprendre comment les municipalités qui composent son territoire conçoivent aujourd'hui leur futur développement. Nous avons donc émis l'hypothèse que toutes les communes, portant ce projet de territoire, accommodent leur projet communal en conséquence, dépassant les velléités par des actions de mise en œuvre concrètes. Tout l'enjeu de cette recherche est de mesurer l'appropriation du document en confrontant les discours.

Dans une première partie, nous livrons des statistiques pour prendre la mesure de l'importance du phénomène de l'étalement urbain, et le risque que cela fait courir en termes d'artificialisation des sols. Nous nous intéressons ensuite aux outils que le droit rural propose aux communes pour se prémunir de l'étalement urbain.

Dans une seconde partie, nous étudions plus précisément le document du SCoT en lui-même, pour connaître précisément les principes affichés qui cherchent à contenir l'étalement urbain. Ainsi éclairés, selon la méthode que nous présentons ici en troisième partie, nous avons pu aller à la rencontre de certains élus, adjoints et techniciens du territoire pour évaluer en quelle mesure ils s'appropriaient les principes, recommandations et objectifs du SCoT concernant l'étalement urbain, et notamment celui résultant de la construction à vocation résidentielle. Au cours d'entretiens semi-directifs, nous nous sommes intéressés au projet communal que les municipalités formulent, au regard de la nécessaire protection des espaces agricoles et naturels, et en réponse aux minima de densité préconisés par le SCoT.

En dernière partie, nous présentons ce que nous avons pu retirer de ces différents entretiens. Leur analyse nous a permis de dégager plusieurs sujets de discussion relatifs aux politiques de développement portées par les municipalités et de révéler leurs différentes volontés, difficultés et engagements. Certaines redondances se sont fait jour, et nous avons tenté de les analyser au prisme de différents critères afin d'y détecter un éventuel dénominateur commun. Au terme de l'analyse des discours délivrés par les municipalités, nous avons pu déterminer deux types d'attitudes majeures que les communes adoptent vis-à-vis du SCoT qui se répercutent alors sur leur manière de prévoir leur urbanisation future.

PARTIE 1 : ETAT DES LIEUX DE L'ETALEMENT URBAIN ET PRESENTATION D'OUTILS CHERCHANT SA LIMITATION

1) La consommation des espaces agricoles et naturels, une menace pour l'avenir

a. Etat des lieux en France et dans l'agglomération tourangelle

L'artificialisation des sols, difficilement réversible, consomme l'espace

Quand on s'intéresse aux statistiques de l'occupation des sols, les chiffres statiques ne semblent pas alarmants. En effet, les paysages agricoles (cultivés et toujours en herbe) dominant toujours le territoire français en 2010 : ils occupent 51 % de la surface métropolitaine. Les espaces dits naturels (sols boisés, landes, sols nus, zones humides et sous les eaux) en représentent 40 % et les sols artificialisés (sols bâtis, sols revêtus ou stabilisés, autres sols artificialisés) 9 % selon Teruti Lucas, l'enquête sur l'utilisation des terres réalisée annuellement par le ministère de l'agriculture. Ce chiffre est ramené à 5% selon Corine Land Cover¹, base de données géographiques européennes issue de l'interprétation visuelle d'images satellitaires. Les forêts n'ont jamais été aussi étendues depuis le Moyen-Âge et la surface agricole utile stagne depuis les vingt dernières années (Roux E, Vanier M., 2008). A ce simple constat, au temps t, nous pourrions considérer que tout va bien, que l'on a de la marge et que l'artificialisation des sols n'est pas une telle menace. Mais c'est quand on se penche sur la progression du phénomène que cela devient inquiétant.

En effet, la consommation des espaces agricoles et naturels est en progression constante : elle a plus que doublé ces cinquante dernières années. Selon les données du ministère de l'agriculture, durant la décennie 1960 ne furent consommés que 40 000 hectares annuellement. Ce moment marqua le départ du phénomène de périurbanisation : quitter les centres, trop chers, qui concentrent pourtant toujours les emplois, pour rejoindre une périphérie qui répond à une aspiration individuelle d'espace et de vie au grand air. Entre 1982 et 1992, ce furent 54 000 hectares consommés par an. On comptabilisa 61 000 hectares annuels entre 1992 et 2003, puis ce rythme atteignit les 86 000 hectares annuels entre 2006 et 2009. Cela correspond en moyenne à l'artificialisation de l'équivalent de la surface d'un département tous les sept ans. Si l'on ramène cette surface à la surface agricole

¹ La différence de ce taux d'artificialisation s'explique par le fait que l'inventaire Corine Land Cover n'identifie pas les espaces artificialisés isolés de moins de 25 ha ou de moins de 100 m de large tandis que Teruti Lucas procède plus finement.

moyenne d'un département (30 millions d'hectares), cela revient à constater la perte du potentiel agricole d'un département tous les quatre ans. A ce même rythme, en quatre siècles, il n'y aurait alors plus d'espace agricole en France « Délai dérisoire à l'échelle de l'humanité ! » (Levesque, 2013).

Un sol artificialisé est celui qui fut dénaturé de sa fonction originelle (espace naturel, agricole ou forestier) et qui est aujourd'hui utilisé à d'autres fins. Il peut être bâti ou non, revêtu ou non. Les jardins des pavillons ou les parcs urbains sont par exemple considérés comme des surfaces artificialisées. Ainsi, si l'étalement urbain implique forcément l'artificialisation des sols, la réciproque n'est pas vraie. L'agence européenne de l'environnement définit le phénomène ainsi « L'étalement urbain intervient dans une zone donnée lorsque le taux d'occupation des terres et la consommation de celles-ci à des fins d'urbanisation sont plus rapides que la croissance de la population sur une période de temps déterminée. » L'étalement urbain est donc la résultante d'une dynamique et se mesure physiquement, en croisant les indicateurs du foncier et de la densité de population. Cela menace les espaces agricoles et naturels dans le sens où un sol artificialisé n'est plus réversible : la multifonctionnalité du sol est perdue pour longtemps, et il ne devient plus que le support à l'urbanisation. En effet, un sol n'est pas renouvelable à échelle humaine : il lui a fallu 1 000 à 100 000 ans pour se constituer.

Or, les sols naturels, selon Robert Levesque (2013), doivent être considérés comme un bien commun de l'humanité car ils assurent des fonctions fondamentales –dont on ne prend pas forcément la mesure et l'importance. Le sol fut longtemps considéré comme un bien consommable à merci, une réserve foncière. Pourtant, il s'insère dans les cycles naturels et assure ainsi la capture et le stockage du carbone (et permet donc de lutter contre le réchauffement climatique), la production de biomasse alimentaire, énergétique et biomatérielle (permet alors de répondre à la crise alimentaire et énergétique), l'accueil de la biodiversité et lutte contre son érosion, et le stockage et la régulation des flux d'eau, limitant ainsi sécheresses et inondations. Artificialiser, c'est se priver de toutes ces fonctions, et à long terme.

On sent bien à l'annonce de ces chiffres que la consommation des espaces agricoles et naturels est une problématique qui dépasse les échelles de temps dans lesquels tout un chacun est capable de s'inscrire. En effet, l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation se fait de manière ponctuelle, pensée marginale, sans vision globale de l'impact que cela peut engendrer par son accumulation. Ce faisant, les rythmes de consommation s'accroissent et la réglementation tente alors de les contenir. C'est l'action aujourd'hui entreprise d'artificialiser en extension qui pourra se révéler problématique des années plus tard, une fois le sol dénaturé, « consommé ».

L'agglomération tourangelle n'est pas épargnée²

Les populations tourangelles se sont historiquement installées au bord des trois cours d'eau majeurs qui sillonnent le territoire : la Loire, le Cher, et l'Indre. L'urbanisation s'est étendue de manière linéaire, pour ensuite gagner les vallons perpendiculaires à ces trois vallées et les plateaux, ces derniers étant favorisés depuis l'instauration de plans de prévention du risque inondation dans les années 1990. Depuis un demi-siècle néanmoins, les modes de développement ont radicalement changé, chaque habitant supplémentaire nécessitant plus d'espace. En effet, en cinquante ans, l'agglomération a vu sa surface artificialisée quadrupler tandis qu'elle n'accueillait que le double de population. Rapporté aux trente dernières années, ce phénomène est accentué et l'on passe à seulement 25% de population supplémentaire. Ainsi, si sur le territoire on comptait en moyenne 326 m² par habitant en 1954, 603 m² sont nécessaires en 2005 (et 943 m² en 2011 en moyenne au niveau du département d'Indre-et-Loire, source DDT37). La Figure 1 illustre cet état de fait : on remarque l'accélération du processus par le nombre de pixels colorisés : chacun représente 4 hectares de terres artificialisées. Cela correspond alors à la perte annuelle de 380 hectares de terres agricoles³.

² Les informations concernant l'agglomération tourangelle sont extraites des pièces Diagnostic et Etat Initial de l'Environnement du Rapport de Présentation du SCoT disponibles sur <http://scot-agglotours.fr/>

³ Source : Données entre 1980 et 2000, Chambre d'agriculture : l'agriculture périurbaine dans l'agglomération tourangelle, commission SCoT "Valoriser" mars 2006

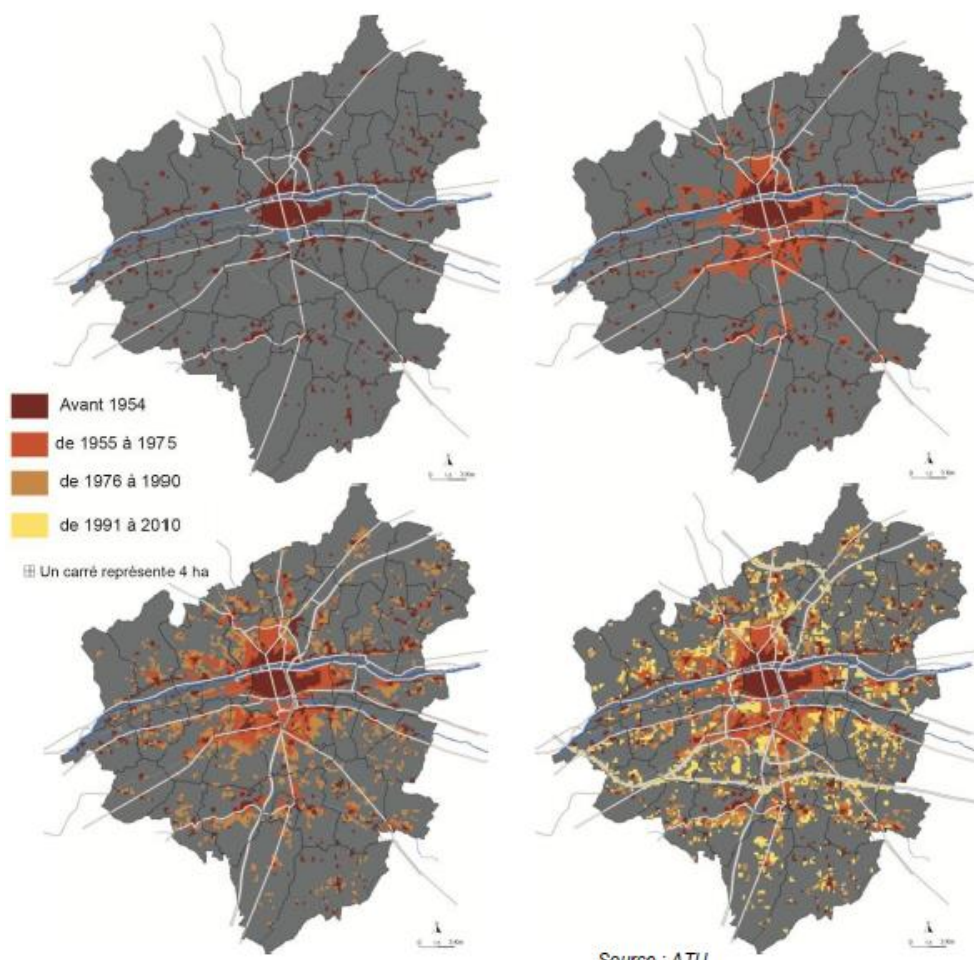


Figure 1 : Evolution de l'empreinte urbaine entre 1954 et 2010
Source : ATU 37

Conformément à ce que requière la loi d'Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010 (ou loi Grenelle II) pour les SCoT, la consommation d'espace dans l'agglomération tourangelles fut calculée sur les dix dernières années précédant l'élaboration du SCoT, soit entre 2000 et 2010. Elle fut réalisée grâce à l'observation d'un orthophotoplan⁴ couvrant le territoire, en le couplant à l'unité cadastrale mise à jour en 2010. Ainsi, la cartographie de l'empreinte urbaine des 40 communes qui forment le territoire du SCoT a pu être réalisée. L'empreinte urbaine est définie comme étant le tissu bâti, les voies de circulation, les espaces publics de la partie agglomérée de la ville ou d'un bourg. Pour 2010, on relève une superficie de l'empreinte urbaine de 176 km². Elle était d'environ 150 km² en 2000. Pour la connaître, il a fallu soustraire toutes les opérations d'extension⁵ ou de

⁴ Un orthophotoplan est une photographie aérienne qui a subi un traitement informatique afin d'en corriger les erreurs d'échelle, déformations dues au relief et à la perspective. Cela permet d'obtenir une image de qualité métrique qu'il est possible d'utiliser dans un logiciel de Système d'Information Géographique pour faire des mesures de distances et de surfaces.

⁵ Les zones d'extension correspondent aux espaces situés en continuité ou en dehors de l'empreinte urbaine, occupé par l'agriculture ou par un espace naturel et inscrit en zone à urbaniser. Le SCoT a admis qu'une parcelle ayant un coté ouvert sur le territoire rural (donc potentiellement exploitable pour l'agriculture) soit considérée en extension urbaine.

renouvellement⁶ qui étaient alors contenues dans les PLU et POS des communes et construites entre 2000 et 2010. Elles comptabilisaient 26,5 km², dont 72% en extension, souvent au détriment de l'espace agricole. Le SCoT a estimé que cette consommation, tout type d'urbanisation confondu, correspondit à la perte de 5 hectares chaque semaine pendant 10 ans sur l'ensemble du territoire. A titre de comparaison, cela équivaut à plus de 5 terrains de rugby. L'habitat et les infrastructures en sont les deux premières causes avec respectivement 810 hectares et 690 hectares consommés sur cette période.

Ces résultats nous ont amené à nous intéresser tout particulièrement à l'étalement urbain à vocation d'habitat, qui représente plus de la moitié des surfaces artificialisées en extension, pour comprendre comment les communes envisageaient leur futur développement et l'accueil de nouvelles populations.

b. Un problème plus qualitatif que quantitatif ?

Si les chiffres de consommation de l'espace marquent les esprits, Eric Charmes (2013) met en garde sur la perception trop négative que nous pourrions en avoir. Selon lui, il convient de relativiser ces chiffres et de plutôt regarder la manière dont ils se répartissent sur le territoire. Il a tout d'abord établi un calcul interrogeant le processus même de l'artificialisation dévorante. Partant de l'idée que tous les Français puissent adopter un mode de vie périurbain, il a cherché de combien de points le processus d'artificialisation augmenterait. Selon l'Institut National de la Recherche Agronomique, chaque habitant d'une commune de couronne périurbaine serait responsable de l'artificialisation de 850 m² de sols naturels⁷, tout type d'urbanisation confondu. Tablant sur les projections de population de l'INSEE, qui estiment 73,5 millions d'habitants en 2060, cela correspondrait à l'artificialisation de 11,4% du territoire français, soit seulement 2,4 points supplémentaires par rapport à 2010. Ceci est un modèle de l'esprit, qui selon lui permet de relativiser l'annonce des chiffres. L'auteur considère que si le rythme d'artificialisation des années 2006 à 2009 se maintenait, il faudrait trois siècles pour que la moitié du territoire français soit artificialisée. Il considère néanmoins que d'ici là, « il est fort probable que le rythme actuel de progression de l'artificialisation se sera réduit. » La réglementation se renforçant, nous pouvons en effet avancer cette hypothèse, mais rien n'est si sûr.

Cette position plus « sereine » que celle affichée par Robert Levesque, cherche surtout à prononcer un avertissement et à compléter la simple approche quantitative : l'étalement urbain, s'il est problématique en raison de la quantité de terres qu'il recouvre, est aussi particulièrement nocif à cause des modalités selon lesquelles il s'opère. Car ce n'est plus tant à un étalement continu auquel on assiste aujourd'hui mais à un émiettement qui mite le territoire comme autant de tâches urbanisées, notamment à la plus lointaine périphérie de

⁶ Le renouvellement urbain correspond à toute construction érigée dans l'empreinte urbaine sur du foncier nu ou en mutation.

⁷ Ces données ont été établies à partir du zonage en aires urbaines de l'INSEE de 1999 et de la base Teruti-Lucas.

la ville centre, là où le prix du foncier est le moins cher (Vilmin T., 2012). En effet, deux tiers des maisons sont construites dans le diffus, hors de toute opération d'urbanisme encadrée (Castel, 2007). Or, pour la même surface artificialisée, l'émiettement est bien plus générateur de problèmes que ne peut l'être l'étalement continu. Premièrement, l'impact paysager que cela occasionne : les maisons construites dans le diffus sont incohérentes au regard de l'urbanisation passée concentrée en bourgs. De plus, démultipliant la surface de contact de manière fractale entre l'agriculture et les territoires urbanisés, l'émiettement cristallise les oppositions et conflits d'usages entre ces espaces : les agriculteurs sont gênés dans leur exploitation pour circuler, les périurbains restreignent la possibilité de construire des bâtiments à vocation agricoles et se plaignent des nuisances occasionnées par cette activité. L'agrandissement du réseau des infrastructures, notamment routières, reliant ces différentes tâches urbaines entraîne en outre une fragmentation accrue des habitats naturels, dangereuse pour la biodiversité. Enfin, l'émiettement accroît les distances séparant les périurbains des villes centres et entraîne de fait une augmentation des déplacements automobiles, les transports en communs ne pouvant connecter l'ensemble de ces tâches urbaines. Cela pose un problème environnemental, mais aussi social, relatif à la charge financière et au temps supplémentaires que cela représente pour les périurbains, pouvant les mener à la précarité énergétique (Vilmin T., 2012).

La périurbanisation est donc un phénomène complexe qui a pu prendre différentes formes. Elle est la réponse à une demande sociale, à une croissance démographique, à un marché. Comme nous venons de la voir, le mitage, l'émiettement, semble être la modalité la plus problématique, et malgré son caractère non continu, résulte en ce que l'on peut appeler l'étalement urbain et donc, de fait, en l'artificialisation de sols. Cela se déroule depuis les années 1960 et perdure malgré l'annonce de chiffres alarmants de consommation d'espace. Les espaces périurbains existent en tant que tels et il convient aujourd'hui d'accompagner leur évolution. C'est ce à quoi aspire le Schéma de Cohérence Territoriale.

Nous allons maintenant présenter des outils découlant de différentes réglementations du droit rural qui viennent appuyer le droit de l'urbanisme dans la volonté de limiter l'étalement urbain en protégeant l'espace agricoles et naturels. Les communes périurbaines sont en effet les plus au contact de ces espaces. Pour les protéger, elles peuvent s'emparer des outils tels que la Zone agricole protégée ou le Périmètre de protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Nous verrons qu'elles sont dorénavant soumises à une nouvelle instance de contrôle, la Commission départementale de consommation des espaces agricoles.

2) Des outils à disposition des communes pour se prémunir de l'étalement urbain

a. La Zone Agricole Protégée, pour une protection renforcée de l'espace agricole

Un outil de stabilisation du foncier opposable aux révisions des documents d'urbanisme

Ce zonage correspond à un outil de stabilisation du foncier qui permet de lutter contre les menaces d'urbanisation et prévient toute spéculation foncière. C'est une servitude d'utilité publique qui évite que les propriétaires fonciers fassent de la rétention foncière en espérant un changement d'affectation de leurs terrains en vue d'une urbanisation future, les zonages dans les documents d'urbanisme pouvant évoluer.

Il fut créé par la loi d'orientation agricole n°99-574 du 9 juillet 1999, qui reconnaît aussi la multifonctionnalité de l'espace agricole (fonctions économique, environnementale et sociale) et demande à ce que l'activité agricole devienne une composante essentielle du projet d'aménagement d'une commune. Définie dans l'article L112-2 du Code Rural et de la Pêche Maritime, la procédure ZAP permet aux communes qui le souhaitent de déterminer un périmètre de protection des espaces agricoles. Celui-ci peut s'établir à l'échelle et à l'initiative d'une ou plusieurs communes intéressées, le projet étant adressé au Préfet. Mais il peut aussi, à l'inverse, être à l'initiative de l'Etat, demandant alors l'accord des communes concernées. Des espaces agricoles peuvent être classés à ce titre si leur préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique.

Les terres bénéficient alors d'un statut de protection juridique. Soumis à enquête publique, le zonage est mis en place par arrêté préfectoral. Le périmètre est libre d'être défini selon les souhaits de la collectivité : aucune proportion de surface par rapport à la surface communale n'est requise, et la ZAP n'est pas obligatoirement d'un seul tenant. L'avis de la Chambre d'Agriculture (CA), de la Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture (CDOA) et, le cas échéant (en présence de zones d'appellation d'origine contrôlée) de l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO) est requis.

Le dossier de ZAP comporte un rapport de présentation comprenant une analyse des caractéristiques agricoles de la zone et sa situation dans son environnement et précisant les motifs et objectifs de sa protection, un plan de situation et un plan de délimitation du ou des périmètres de la zone, d'une échelle telle que chaque parcelle soit clairement identifiable.

La ZAP permet d'éviter la spéculation foncière car tout espoir de plus-value par changement d'usage grâce à un classement en zone constructible est bloqué. En effet, tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altérerait durablement le

potentiel agronomique, biologique ou économique d'une zone agricole protégée doit être soumis à l'avis de la CA et de la CDOA. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, la ZAP étant une servitude d'utilité publique annexée au PLU, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet. C'est donc un zonage plus lourd à modifier qu'une simple zone agricole dans le règlement d'un PLU, qui ne considère l'espace agricole qu'à court terme et qui peut plus facilement être déclassée. La ZAP, étant opposable aux révisions successives des documents d'urbanisme, confirme sur le long terme la vocation agricole des parcelles qu'elle couvre et les soustrait aux aléas des fluctuations du droit des sols jalonnent l'histoire des PLU. Elle permet ainsi aux exploitants de développer leurs outils de production et d'envisager plus facilement leur succession car elle éclaire les propriétaires fonciers sur l'affectation, le devenir de leur patrimoine. Ils peuvent alors être incités à louer leurs terres sur le long terme.

Un outil qui peut faire risquer le report de la pression foncière sur les espaces non « zappés »

Il peut néanmoins être reproché à cet outil le fait que les espaces forestiers ne sont pas pris en compte dans la définition du périmètre (Levesque R., 2013), bien que la présence de parcelles boisées de faible étendue n'empêche pas l'établissement du périmètre. Or, ces espaces sont souvent soumis à des changements d'usage, à une certaine réversibilité. De plus, il peut engendrer un effet pervers quand son périmètre ne couvre pas toute la surface agricole de la commune initiatrice de ce type de protection : toutes les zones non « zappées », agricoles ou naturelles, pourraient être victimes d'un report de la pression foncière sur elles. La ZAP, si elle ne sélectionne que certaines zones à protéger sur une surface communale, peut faire croire que le reste est libre d'accès. Cela vaut à l'échelle même de la commune mais peut aussi se répercuter à l'échelle plus globale de l'intercommunalité, des communes limitrophes.

Un outil encore peu répandu mais qui se trouve à l'étude

Ce type d'outil n'est pas encore très répandu, malgré sa création remontant à 15 ans. Sur le territoire national, on comptait 15 ZAP arrêtées début 2012, mais notons qu'une trentaine de projets de création de ZAP sont en cours d'étude selon une publication de la Chambre régionale d'agriculture du Centre⁸. En région Centre, on peut, depuis, citer la création de la ZAP de Rochecorbon et Parçay-Meslay (37) et celle de Chécy (45) en 2013 ainsi que celles de Vineuil (41) et d'Esvres-sur-Indre (37) en 2014. On peut expliquer la réticence des municipalités à s'engager dans ce type de démarche à cause de la force de protection que cela appose sur le territoire. Certains maires ne souhaitent pas ainsi se limiter pour le développement de leur commune et considèrent l'outil comme l'annexion d'un boulet contraignant à leur document d'urbanisme. Les hectares laissés à l'agriculture ou à la nature ne sont en effet pas les plus rentables pour une commune, les ressources fiscales provenant

⁸ http://www.centre.chambagri.fr/cd_rrr/x/fiches_interactif.pdf

des habitants et de l'activité économique en place (Levesque R., 2013). La fiscalité tire les ficelles de l'aménagement urbain.

Un outil qui peut servir le projet de développement d'une commune

Différentes motivations peuvent entraîner la création d'une ZAP : protection du paysage, valorisation de la production ou combinaison des deux pour la constitution d'un véritable projet urbain. Dans l'agglomération tourangelle, on a par exemple la ZAP de Montlouis-sur-Loire qui protège spécifiquement les espaces agricoles viticoles sur une surface équivalant 11% du territoire communal. Cela répond à un double objectif : protéger le terroir viticole et la production associée qui fait l'identité de la commune, et protéger l'espace agricole, le paysage et l'environnement pour l'intérêt général. La ZAP d'Esvres-sur-Indre est quant à elle beaucoup plus étendue et recouvre la quasi-totalité de l'espace agricole qui représente 47% du territoire communal, pour protéger de manière plus générale la plupart des espaces agricoles de la commune de l'urbanisation pressante. Ayant identifié son potentiel de production de logements à venir, elle estime permettre son développement pendant une quinzaine d'années sans reporter la pression urbaine sur les communes limitrophes. Les ZAP, quand elles s'insèrent dans la définition d'un projet de développement urbain, permettent de donner une dimension agricole à la ville et évite que l'on oppose de manière dichotomique l'espace périurbain qui doit se densifier, à l'espace agricole qui est perçu comme une réserve foncière (Serrano J., 2007). Tisser ensemble la protection des espaces agricoles et le projet de développement urbain permet de prendre en compte différents enjeux et ainsi les justifie.

b. Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains

Un outil de projet à vocation plus large que la ZAP

Cet outil instaure un nouveau droit de préemption dont la compétence est détenue par les Départements. Il rassemble deux éléments : la maîtrise foncière des zones agricoles ou naturelles et un projet d'aménagement au sein d'un périmètre défini.

Appelé PPEANP (pour Périmètre de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains) ou plus généralement PAEN (pour Périmètres d'Aménagement des Espaces Naturels), cet outil fut institué par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Cette confusion dans les différents acronymes désignant un même périmètre peut traduire les différentes perceptions que l'on a pour lui mais, cela est regrettable, peut aussi faire penser qu'aménagement et protection puissent être antinomiques (Levesque R., 2013).

Cet outil désigne un périmètre, comme la ZAP, mais de plus doit présenter un programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des

espaces naturels et des paysages au sein du périmètre. L'autre atout de cet outil est qu'il prend en compte tous les espaces et donc la possible réversibilité des espaces agricoles et forestiers contrairement à la ZAP.

La définition du périmètre est approuvée par délibération du Conseil général et avec l'accord de la ou des communes concernées, après avis de la Chambre d'agriculture départementale et enquête publique. Ce périmètre doit être compatible avec les autres documents d'urbanisme : SCoT et PLU, et ne doit recouper aucune zone urbanisée ou à urbaniser, ni de zone d'aménagement différé. A l'inverse, l'élaboration d'un nouveau document d'urbanisme doit prendre en compte le PAEN. Le programme d'actions est élaboré par le Département, avec l'accord des communes et avis de la Chambre d'agriculture, de l'Office national des forêts s'il est concerné et du Parc Naturel Régional ou du Parc National le cas échéant.

Ce sont des périmètres d'intervention dans lesquels le Département (ou avec son accord une des communes ou Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) du périmètre) peut acquérir des parcelles en vue de la protection et de la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, s'il estime que le changement de destinataire d'un terrain peut aboutir à la remise en cause de la vocation agricole ou naturelle de ce terrain. Ces acquisitions se font soit par un accord à l'amiable, soit par expropriation (en justifiant l'utilité publique de l'expropriation), soit par préemption. La préemption se fait, le cas échéant, soit par le droit de préemption Espaces Naturels Sensibles dont dispose déjà le Département, soit par accord avec la SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural) en mobilisant son droit de préemption. Quand il n'y a aucune SAFER compétente, le Département doit procéder lui-même à la préemption.

Cela permet de préserver les zones agricoles sous forte pression urbaine, relancer des zones en déprise agricole, créer des zones maraîchères ou horticoles ou encore protéger les vignobles patrimoniaux. Les biens acquis intègrent le domaine privé de la collectivité locale ou de l'établissement public et doivent être utilisés pour réaliser les objectifs du programme d'action. Ces biens peuvent être revendus, mais ils conserveront juridiquement leur caractère inconstructible.

Des modifications peuvent être apportées par le Département au périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ou au programme d'action avec l'accord des seules communes intéressées par la modification et après avis de la chambre départementale d'agriculture. Cela étant, toute remise en cause de zonage du PAEN ayant pour effet d'en retirer un ou plusieurs terrains doit faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat après enquête publique et cela nécessite un argumentaire solide.

Cet outil suppose un engagement financier de la part du Conseil général et cela expliquerait le peu d'engouement pour cet outil de la part du département d'Indre-et-Loire (CA 37, 2014). La Chambre d'agriculture elle-même avait pourtant effectué une étude en

2008 pour évaluer l'intérêt de mettre en place un PAEN sur le territoire du SCoT. Elle avait recensé les principaux enjeux de l'agriculture périurbaine comme étant « favoriser et pérenniser l'activité agricole ; améliorer les relations entre les différents utilisateurs de l'espace ; protéger et préserver les espaces naturels. » Il est néanmoins précisé dans la pièce 3 du rapport de présentation du SCoT (Etat Initial de l'Environnement) qu'« aucun secteur du SCoT n'a fait l'objet d'étude pour la mise en place d'un PAEN, cet outil semble trop puissant dans le sens réglementaire ou trop contraignant pour les acteurs du territoire et notamment les élus. En effet, ces derniers craignent, avec la mise en place de cet outil, une diminution de la marge de manœuvre d'aménagement du territoire. »

En effet, le PAEN mettant en coopération deux niveaux de gouvernance locale, on peut se demander si le fait d'être soumis à la volonté du Département ne restreint pas les communes dans leur volonté d'adhérer à ce type d'outil. A l'échelle nationale, on recense en 2012 trois PAEN approuvés (dans les Bouches-du-Rhône, les Pyrénées Orientales et la Loire), et sept départements en discussion.

c. La Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles

Un objectif affiché de facteur 2 sur la consommation des terres agricoles

La loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche du 28 juillet 2010 fixe l'objectif de réduire de 50% le rythme de consommation des espaces agricoles d'ici 2020. Pour aider à satisfaire cette volonté, elle met en place un outil nouveau : les Commissions Départementales de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA). C'est un nouvel acteur qui œuvre pour la préservation des terres agricoles et lutte contre l'artificialisation excessive des sols. En Indre-et-Loire, la CDCEA a été créée par arrêté préfectoral du 3 mai 2011 et fut la première instance de ce type en région Centre.

L'article L112-1-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime énonce ainsi que : « *Dans chaque département, il est créé une commission départementale de la consommation des espaces agricoles. Cette commission, présidée par le préfet, associe des représentants des collectivités territoriales, de l'Etat, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées de protection de l'environnement. Elle peut être consultée sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole. Elle émet notamment, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme.* »

Une instance plurielle pour prendre en considération les intérêts de tout un chacun

Conformément au décret n° 2011-189 du 16 février 2011 relatif à la CDCEA, elle est composée des membres suivants :

Selon le décret n° 2011-189 du 16 février 2011	Situation pour la CDCEA 37 avant les élections municipales de mars 2014
Le préfet, président de la commission, qui souvent délègue ce rôle à la Direction Départementale des Territoires (elle-même en charge du secrétariat de la commission et de son animation)	
Le président du conseil général ou son représentant ;	
Deux maires ou leurs représentants désignés par l'association des maires du département	L'Association des Maires d'Indre-et-Loire avait désigné les maires de Chemillé-sur-Dême (Monsieur Canon) et Verneuil-sur-Indre (Monsieur Bruneau)
Le président d'un établissement public ou d'un syndicat mixte mentionné à l'article L. 122-4 du Code de l'Urbanisme et ayant son siège dans le département, désigné par l'association des maires du département, ou son représentant	Monsieur Gilardeau, élu de Joué-lès-Tours, représentait Monsieur Gatard, maire de Chambray-lès-Tours et président du SCoT de l'agglomération tourangelle
Le directeur de la direction départementale des territoires ou de la direction départementale des territoires et de la mer ou son représentant	
Le président de la chambre d'agriculture ou son représentant	
Le président de chacune des organisations syndicales départementales représentatives au niveau départemental habilitées en application de l'article 1er du décret n° 90-187 du 28 février 1990 relatif à la représentation des organisations syndicales d'exploitants agricoles au sein de certains organismes ou commissions, ou son représentant	- La Coordination Rurale 37 - Les Jeunes Agriculteurs de la Coordination Rurale 37 - Les jeunes agriculteurs d'Indre-et-Loire - L'Union Départementale des Syndicats d'Exploitations Agricoles - La Confédération Paysanne de Touraine
Le représentant des propriétaires agricoles siégeant à la commission départementale d'orientation agricole mentionnée à l'article R. 313-2	
Un représentant de la chambre départementale des notaires	
Deux représentants d'associations agréées de protection de l'environnement	-La Société d'Etude, de Protection et d'Aménagement de la Nature en Touraine -L'Association pour la Santé, la Protection et l'Information sur l'Environnement

Tableau 1: Les membres de la CDCEA

Cela fait un total de 16 membres votants, ayant une voix délibérative. Le préfet peut faire entendre par la commission, si besoin est, toutes personnes qualifiées au regard de leur connaissance en matière foncière dans le département. C'est ainsi qu'on retrouve conviées à la CDCEA 37 la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) et l'INAO. Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit néanmoins que l'INAO dispose à terme d'une voix délibérative « *lorsqu'un projet ou un document d'aménagement ou d'urbanisme a pour conséquence une réduction de surfaces portant des productions bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine.* »

Tous ces membres sont nommés pour une durée de six ans, renouvelable, par arrêté du préfet. Le quorum, minimum à atteindre pour que la commission ait lieu, fut fixé à neuf membres pour la CDCEA 37. Il n'y a pour l'instant eu aucun problème d'atteinte de ce quorum au sein de la CDCEA 37 et toutes les commissions prévues ont pu avoir lieu.

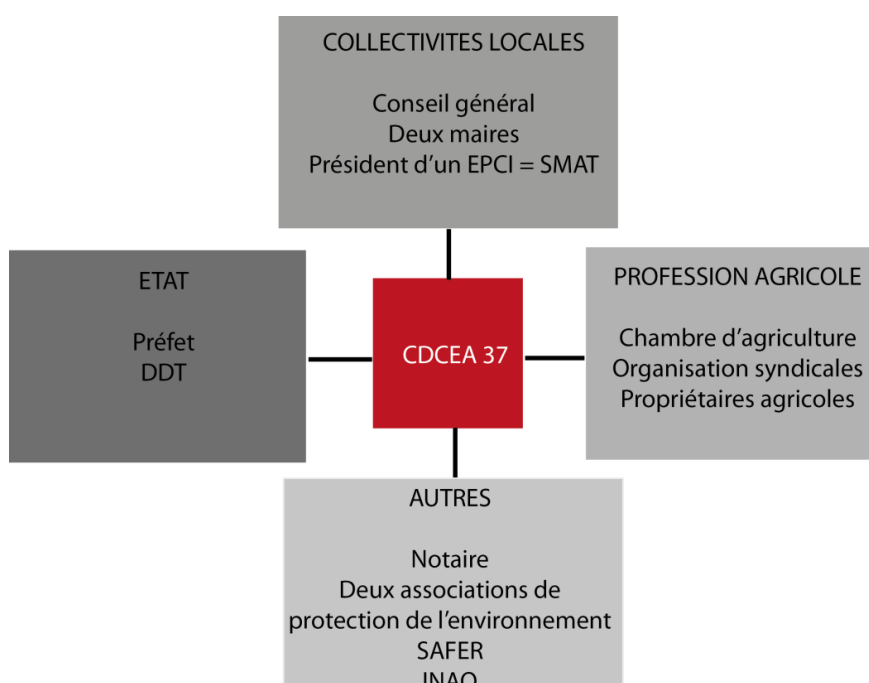


Figure 2 : La CDCEA, une instance plurielle pour une concertation efficace

Auteur : Dorine Vial – Source : Code Rural et de la Pêche Maritime

Un champ d'intervention couvrant tous les territoires

En intervenant en amont, incitant les collectivités territoriales à prendre en considération la question de la consommation des espaces agricoles, la CDCEA permet de veiller à ce que des opérations d'urbanisme ne viennent pas consommer d'espace agricole de manière inconsidérée. En tant qu'organe consultatif, elle émet des avis sur des documents de planification ou sur des autorisations d'urbanisme dès que ceux-ci risquent de consommer de l'espace agricole.

Concernant les autorisations d'urbanisme, la CDCEA a l'obligation d'intervenir dans les projets de constructions, aménagements, installations et travaux situés dans les espaces

autres qu'urbanisés dès lors qu'ils ont pour effet de réduire une surface où est exercée une activité agricole ou à vocation agricole. Cela concerne les communes non couvertes par un document d'urbanisme (carte communale, PLU ou SCoT) mais simplement soumises au Règlement National d'Urbanisme (RNU). L'objectif de la commission sera d'éviter le mitage du territoire et de favoriser l'implantation des bâtiments annexes au plus près du siège d'exploitation.

Concernant les documents d'urbanisme, en vertu de l'application des articles L122-3, L122-7, L122-13 et L124-2 du Code de l'Urbanisme, la consultation peut être obligatoire ou facultative selon les cas recensés dans le Tableau 2 ci-dessous. Quand la consultation est obligatoire, cela signifie que c'est aux collectivités que revient l'initiative de convoquer la commission pour analyser leur dossier (président de l'établissement public en charge du SCoT, ou président de l'EPCI (si PLU intercommunal) ou maire de la commune en charge du dossier de PLU (si tant est que le PLU n'est pas inclus dans le périmètre d'un SCoT approuvé) ou de carte communale). La CDCEA n'est pas considérée comme une personne publique associée mais sa consultation est assurée par un cadre réglementaire. Toute élaboration et révision de PLU qui n'est pas couvert par un SCoT approuvé est obligatoire. Ainsi, en Indre-et-Loire, toutes les communes du chinonais, du grand lochois, de fait, sont observées. En revanche, pour tous les autres cas, la CDCEA suit la règle de l'auto-saisine, c'est une faculté que lui accordent le Code de l'Urbanisme et le Code Rural et de la Pêche Maritime. C'est ainsi que la CDCEA 37 a demandé à émettre un avis sur les PLU du SCoT ABC (Amboise Bléré Château- Renault) et du SCoT de l'agglomération tourangelles car elle estime qu'il peut y avoir un risque de consommation de l'espace. Si réglementairement la commune n'est pas obligée de présenter son dossier, elle doit le faire sur demande de la CDCEA. Cette auto-saisine se fait à l'initiative d'un ou plusieurs de ses membres. En Indre-et-Loire, par exemple, les syndicats agricoles ont demandé que soit consulté tout projet de déviation de routes du Conseil général. La Chambre d'agriculture a demandé à ce que la CDCEA voit tous les projets de photovoltaïque au sol.

	SCoT	PLU dans SCoT	PLU hors SCoT	CC dans SCoT	CC hors SCoT	Autorisations d'urbanisme (RNU)
Elaboration/Révision	facultative	facultative	obligatoire	obligatoire	obligatoire	Consultation obligatoire
Projet arrêté, 3 mois avant enquête publique	obligatoire	facultative	obligatoire	obligatoire	obligatoire	
Délai pour rendre avis	3 mois			2 mois		1 mois

Tableau 2 : Consultations de la CDCEA et délai d'émission des avis

Auteur : Dorine Vial - Source : Circulaire du 9 février 2012, relative à la commission départementale de consommation des espaces agricoles http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/02/cir_34622.pdf

Une doctrine émergente pour la CDCEA 37⁹

En séance, c'est la DDT qui ouvre le bal et présente le projet tel qu'elle l'a compris et fait part de ses remarques. Ensuite, la personne en charge du projet (élu et/ou bureau d'études) est invitée à la présenter selon ses références. Enfin, le débat peut s'ouvrir et les questions sont librement posées.

Afin de constituer et rendre son avis, la CDCEA peut se baser sur les documents et les indicateurs de son choix. Elle élabore sa propre doctrine de consommation du foncier qui lui sert de grille de lecture et d'analyse de chacun des dossiers pour lesquels elle est saisie. Cela lui permet de s'adapter au territoire et prendre en compte ses spécificités, ses différents enjeux, d'ordre agricole ou de développement, sa vulnérabilité.

Pour les autorisations d'urbanisme, la CDCEA 37 a validé certains principes en 2012. Son objectif principal est d'éviter le mitage du territoire et de favoriser l'implantation des bâtiments annexes au plus près du siège d'exploitation. Pour ce faire, elle part du principe de ne pas de construire en dehors des parties actuellement urbanisées à l'exception d'un projet nécessaire à l'exercice d'une activité agricole. La commission va donc vérifier la qualité d'exploitant du demandeur, l'existence d'une activité agricole (soit la maîtrise d'un cycle biologique), la cohérence du bâti (par rapport au siège d'exploitation, implantation sur la parcelle, fonctionnalités du bâti par rapport à sa finalité). Pour les projets d'habitation, les mêmes critères vont être vérifiés par la commission, le principe étant que les espaces agricoles n'ont pas vocation à accueillir de l'habitat. Pour l'habitation de l'agriculteur -qui est l'exception- la commission va vérifier la nécessité d'une présence permanente et rapprochée : une exploitation céréalière, maraîchère, viticole ne nécessite pas une habitation sur place, contrairement à une exploitation d'élevage où une habitation peut être autorisée. L'implantation de l'habitation est également un critère pris en compte. Cela constitue des principes de cadrage, mais un examen au cas par cas des projets d'habitation est nécessaire en CDCEA.

Concernant les documents d'urbanisme, des éléments de doctrine avaient été dégagés en 2011 et la commission posa quatre grands principes à respecter en 2012 :

- Favoriser l'urbanisation dans le tissu urbain existant à proximité des services et des transports collectifs (renouvellement urbain, exploitation des « dents creuses »)
- Favoriser la localisation des zones d'extension urbaine, nécessaires au projet, à proximité immédiate du tissu urbain existant et accompagnées de liaisons évidentes avec celui-ci (extension des hameaux et écarts proscrite, circulation en modes doux à intégrer aux projets)
- S'assurer que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement favorisent la mixité des fonctions urbaines et du statut d'occupation (densité, diversité de la taille des parcelles et des logements)

⁹ Eléments tirés d'entretiens auprès de la DDT 37 et de l'étude du document énonçant la doctrine de la CDCEA 37 disponible à l'adresse : www.indre-et-loire.gouv.fr/doctrineseancedu_240212V2_cle28ef4f.pdf

- Pour les zones d'activités: s'assurer de l'optimisation de l'utilisation des zones existantes, et que la nouvelle offre réponde à un besoin avéré justifié par un diagnostic et une logique intercommunale

Cela est analysé selon :

- L'évaluation du mode de consommation foncière de la commune
- Une évolution réaliste de la population: cohérence avec les documents supra communaux, avec l'étude INSEE, avec l'évolution des dernières années
- La place de l'agriculture dans le projet territorial: qualité du diagnostic agricole, l'agriculture dans le rapport de présentation et le PADD
- L'évaluation des besoins en logements nouveaux : cohérence avec les documents supra communaux, avec l'évolution probable de la population, avec la typologie des ménages
- L'évaluation foncière du projet: potentiel de logements vacants, de renouvellement urbain, de « dents creuses » en centre urbain, utilisation optimale du potentiel préalable à toute extension de l'urbanisation
- Les modalités de développement de l'urbanisation du projet : mixité des fonctions urbaines, OAP et règlement favorisant la densité et les formes urbaines de qualité
- Dimensionnement réaliste des zones d'activités:
 - Diagnostic intercommunal (zones existantes, taux de remplissage, taille du foncier mobilisable au regard de la demande)
 - Besoin avéré: justification du maintien/extension sur l'ensemble des zones d'activités de la commune
 - Le phasage: garantie d'une exploitation des sols jusqu'à l'implantation effective d'une entreprise
 - Le règlement de la zone doit favoriser la densité et l'insertion de panneaux photovoltaïques sur les toitures

Tous ces éléments de doctrine cherchent avant tout à comprendre le projet de la commune et à l'articuler de manière cohérente. La CDCEA s'écarte d'une simple logique comptable qui ne viserait qu'à calculer le nombre d'hectare à sacrifier pour ou à sauver d'une nouvelle urbanisation.

Un avis simple à portée pédagogique

Si une fois passés les délais suivant la saisine la CDCEA n'a émis aucun avis, celui-ci sera réputé favorable. Les avis émis sont dit simples, c'est-à-dire qu'ils ne s'imposent pas, contrairement à des avis conformes. Ainsi, si l'avis émis est défavorable, la collectivité en charge du dossier n'est pas obligée de tenir compte des remarques qui lui sont associées. Bien souvent, l'avis émis est favorable et présente des recommandations que l'instance en charge du dossier est libre de prendre en considération pour modifier son projet. Quoiqu'il

en soit, l'avis de la CDCEA doit figurer en annexe du dossier soumis à enquête publique. Ainsi, un avis défavorable peut donc fragiliser juridiquement le projet et il semble risqué pour les élus locaux de l'ignorer, notamment si un pétitionnaire cherche à établir un recours contentieux contre le document d'urbanisme.

Les avis délivrés ont avant tout un caractère pédagogique cherchant à éclairer, orienter et conseiller les élus locaux. Ceux-ci, ou les bureaux d'études travaillant pour eux, ont par ailleurs pu être avertis et conseillés encore plus en amont lors de réunions avec les chargés d'études de la DDT ou de la CA. Dans 95% des cas, la problématique de consommation d'espace a été vue en amont même de la consultation de la commission (DDT 37, 2014). La consultation de la CDCEA constitue une étape supplémentaire qui peut s'avérer contraignante pour les petites communes en milieu rural. Mais quand les pressions des propriétaires deviennent trop fortes, la CDCEA peut servir d'appui aux élus locaux dans leurs stratégies foncières et éviter que des terres agricoles soient ouvertes à l'urbanisation de manière inconsidérée. Il convient de préciser que l'avis de la CDCEA ne préfigure pas et ne se substitue pas à ceux qui sont requis lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme et ne dispense donc pas de la consultation des organismes (Chambre d'Agriculture, Direction Départementale des Territoires...) prévue par le Code de l'Urbanisme, y compris lorsque leurs représentants siègent à la CDCEA. La CDCEA est une instance de concertation plurielle où l'avis final est le fruit d'un débat éclairé par les différentes qualités de ses membres. Cet avis essaie d'être le plus représentatif possible des intérêts des différentes personnes. L'objectivité d'analyse des dossiers tente d'être atteinte grâce à la combinaison des multiples subjectivités représentées par les différents membres de cette commission (DDT 37, 2014). C'est un levier supplémentaire qui renforce chacune des entités dans le message qu'elles souhaitent faire passer.

Un cadre réglementaire en évolution

Cependant, le cadre réglementaire est en train de changer. Grâce aux nouvelles lois, la CDCEA voit son champ d'intervention élargi et va devoir produire dans certains cas des avis conformes qui ne permettront aucune négociation.

Depuis la promulgation de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR, ou loi Duflot), un avis conforme de la CDCEA doit être recueilli en cas de changement de destination ou d'extension limitée de bâtiments situés dans les zones agricoles dont l'intérêt est identifié en matière architecturale et patrimoniale. La loi a aussi pour objectif de limiter ce qui est appelé le « pastillage » dans les zones agricoles et naturelles : la construction autorisée de bâtiments annexes et d'extension grâce à la délimitation de secteurs de taille et de capacité limitées. Il existe différents types de pastillages, plus ou moins lourds et au périmètre plus ou moins généreux : le pastillage qui permet au bâti existant d'évoluer par extension, ou le pastillage plus conséquent qui permet de nouvelles constructions à vocation d'habitat dans les zones agricoles, ce qui est à

éviter car cela ne répond à aucun intérêt général. Tout PLU comportant du pastillage doit maintenant être soumis à l'avis de la CDCEA.

De plus, pour les communes non couvertes par un document d'urbanisme, n'étant régies que par le RNU, la CDCEA va devoir émettre un avis conforme pour toute délibération dérogeant à la règle de constructibilité limitée qui prévoirait de nouvelles constructions dans une zone non urbanisée (article L111-1-2 du Code de l'Urbanisme). Tout projet de ce type passera obligatoirement en commission. Peu de maires s'engagent néanmoins dans ce type de procédure car ils s'exposent alors à des demandes qui se multiplient et à des risques de contentieux.

De même, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit que *« si un projet d'élaboration, de modification ou de révision d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour conséquence une réduction substantielle des surfaces portant des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou porte, dans des conditions définies par décret, une atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation, l'autorité compétente de l'Etat saisit la commission du projet. Celui-ci ne peut être adopté qu'après avis conforme de cette commission. »* Cet avis s'imposerait donc au projet en question et pourrait être sanctionnant. Cependant, il reste à définir précisément ce que signifie une réduction « substantielle ».

Enfin, ce même projet de loi prévoit également de faire évoluer la CDCEA en CDPENAF (Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers) pour appuyer le fait que cette commission s'interroge sur tout projet impactant la consommation d'espace en général et pas seulement l'espace agricole. Cette nuance servira de base juridique justifiant les décisions de la CDCEA qui jusqu'alors pouvaient être « contestées » puisque censées, d'après le nom de la commission, ne s'intéresser qu'à l'espace agricole, alors que dans les faits, tout espace est analysé d'après la problématique de consommation d'espace (DDT 37, 2014).

Retour d'expérience pour la CDCEA 37 (entretien DDT 37, 2014)

La CDCEA 37 se réunit une fois par mois environ et consulte à la fois plusieurs dossiers. En 2013, 24 avis sur dossiers furent émis, dont sept défavorables. Toutefois, comme les communes peuvent revoir leur copie pour améliorer leur projet, un avis défavorable peut finalement aboutir sur un nouvel avis favorable lorsque le projet est modifié et passe une nouvelle fois en commission. Ainsi, il est difficile d'établir une comptabilité précise des avis qui furent délivrés depuis la création de la CDCEA.

L'idée est d'avoir un échange avec les élus, que l'avis ne tombe pas sans justification, c'est pourquoi la CDCEA cherche à pouvoir dialoguer avec les élus locaux. Par défaut, un avis doit être favorable car quand les réunions en amont se sont bien passées, l'Etat a dû pouvoir dire tout ce qu'il avait à dire avant l'arrêt de projet. Cependant, les remarques n'ont pas toujours été entendues.

Alors comment juger qu'il faille un avis favorable avec réserves ou un avis défavorable, qui comporterait les mêmes remarques ? Il n'y a pas de règle précise et cela est plutôt régi par une sensibilité politique : les maires semblent plus enclins à modifier leur projet si celui-ci est jugé avec un avis favorable avec réserves. L'avis défavorable met le maire en mauvaise posture et rend le projet plus difficile à faire évoluer alors que l'avis favorable laisse la négociation possible. Mais comme c'est un avis simple, la commission n'hésite pas à émettre un avis défavorable pour qu'il soit plus impactant et pris en compte. Ceci étant, elle a aussi conscience qu'il ne faudrait pas délivrer que des avis défavorables au risque de ne plus être écoutée et que l'on se dise « qu'on fasse bien ou mal, il n'y a que des avis défavorables ». C'est un équilibre à atteindre.

Bien souvent, l'avis est émis de manière favorable si les réserves, bien qu'importantes, impliquent que les modifications à engager après enquête publique ne remettent pas en cause l'économie générale du document de manière significative. Le projet d'aménagement et de développement durable n'est pas fragilisé, le zonage n'est pas complètement remis en cause. L'avis est défavorable si les remarques sont trop importantes, les modifications trop lourdes à effectuer après enquête publique et nécessiteraient de faire un nouvel arrêt pour pouvoir faire une nouvelle consultation et reculer l'enquête publique. Cela évite des incohérences entre le projet soumis à enquête publique et le projet final qui pourraient faire l'objet de recours contentieux et mettre à mal tout le document.

La DDT estime que la CDCEA réussit plutôt bien son rôle pédagogique, bien qu'il ne soit pas forcément toujours aisé de convaincre les élus. Au départ, il n'était pas facile d'obtenir l'unanimité au sein de la commission pour émettre l'avis mais aujourd'hui, les différents membres tombent souvent d'accord après analyse des éléments du dossier. Une doctrine fut définie et se renforce au fil des commissions pour consulter les dossiers avec différents filtres d'analyse. Celle-ci ne suit pas une logique mathématique et consiste en une analyse plutôt qualitative du projet de développement, au cas par cas. La commission est prise au sérieux, cela semble être un bon outil de prévention et son influence sur les projets est indéniable : le passage en commission a tendance à réduire la consommation d'espace initialement prévue. Il reste néanmoins difficile de mesurer de manière quantitative son impact effectif sur la consommation d'espace. Si l'on peut comptabiliser, commune par commune, les hectares effectivement consommés et qui sont prévus constructibles dans le futur, on ne peut recenser les hectares qui furent potentiellement sauvés grâce à des opérations de renouvellement urbain. « La consommation d'espace, ce n'est pas que des hectares. C'est, derrière, pourquoi ces hectares ? Donc pourquoi tant de logements ? Et après, bien sûr, c'est une question de densité. » (DDT 37, 2014) Tout est en effet question de la densité choisie pour ces opérations, critère changeant d'une opération ou d'une commune à l'autre.

En conclusion, nous pouvons dire que la CDCEA est une instance consultative plurielle qui cherche à préserver le bien commun que représentent les terres agricoles (naturelles et forestières). Par l'émission d'avis favorable ou défavorable, elle complète -sans s'y substituer- la consultation des documents d'urbanisme par les personnes publiques associées. Cela se fait avant tout de manière qualitative et ne suit pas seulement une logique comptable. L'important est de comprendre le projet qui passe en commission et de dialoguer avec les personnes ayant sa charge pour trouver un consensus. Avoir un bon projet permet ensuite d'adapter règlement et zonage. A terme, la réglementation changeant et renforçant le rôle de la CDCEA, il sera quasiment impossible d'échapper à cette consultation.

Nous allons maintenant présenter le document du SCoT de l'agglomération tourangelle pour comprendre les conditions dans lesquels il fut créé et sur quels principes les acteurs porteurs du projet se sont accordés concernant la limitation de l'étalement urbain.

PARTIE 2 : LE SCOT DE L'AGGLOMERATION TOURANGELLE

Nous allons présenter tout d'abord un bref historique de la création du SCoT de l'agglomération tourangelle pour ensuite en dresser le portrait : sa structure spatiale mais surtout les principes qui guident sa volonté de limiter l'étalement urbain. Enfin, nous présenterons comment les communes sont impliquées dans la mise en œuvre de ces principes.

1) Une longue élaboration

a. Un passé difficile qui n'a pas entaché les possibilités futures de projet intercommunal

Nous pouvons dire que le SCoT de l'agglomération tourangelle succéda à deux fausses couches, fut longtemps en gestation et a connu un accouchement un peu difficile. Mais pourquoi une telle métaphore ?

Le SCoT succède en effet à deux premiers documents : le SDAU (Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme), approuvé en 1983 et rassemblant 31 communes, et le SDAT (Schéma Directeur de l'Agglomération Tourangelle), approuvé en 1994, exécutoire en 1996 et rassemblant 44 communes. Ces deux documents n'ont pas atteint les objectifs espérés et furent tour à tour abandonnés. Ils marquèrent néanmoins le début d'une coopération intercommunale pour réguler les territoires. Le SDAT, notamment, grâce à son organisation autour de la structure du SIEPAT (Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation), dressait les premiers termes d'un développement partagé autour d'un projet intercommunal. Il avait d'ailleurs avancé le concept de « recentrage » pour lutter contre la consommation excessive d'espace : abandonner le mitage et créer des unités urbaines structurées avec des limites clairement établies.

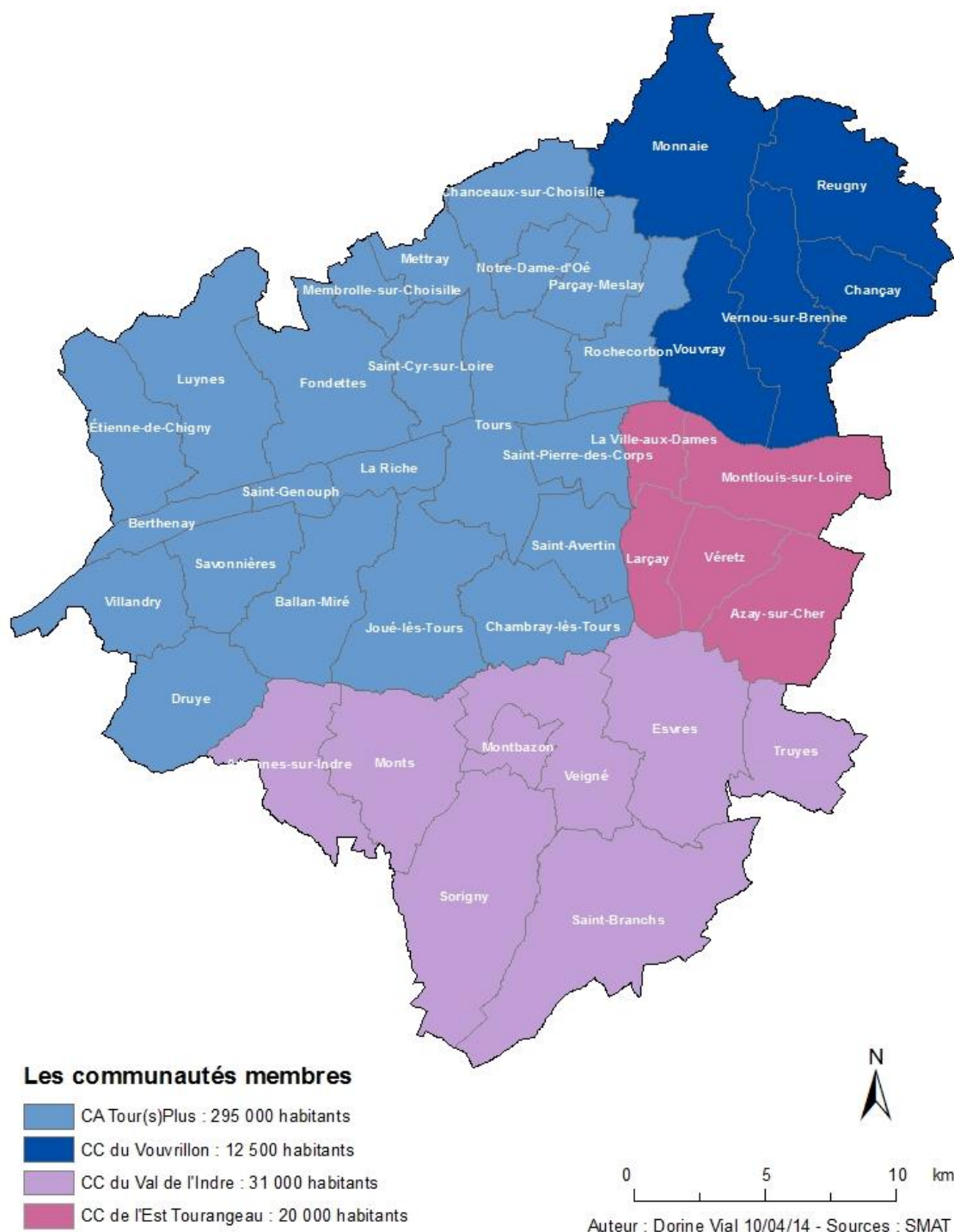
Malheureusement, ballotté par des divergences quant à l'application de la politique de l'Etat en matière de gestion des zones inondables, il mit du temps à être exécutoire. En effet, un bras de fer s'était engagé entre les élus et les services de l'Etat, à propos de zones à urbaniser futures situées en zones inondables (la plaine de la Gloriette). Les élus avaient finalement approuvé le schéma directeur sans qu'il n'intègre plus que ça de protection au risque inondation. L'Etat reprit alors la main sur le schéma directeur, annihila son approbation et décida de le remettre à jour au vu du risque inondation pour ensuite le rendre opposable en 1996. Ce fut un véritable choc frontal avec les élus, qui ne se sont pas reconnus dans le document et ne l'ont pas pris en main (propos recueillis auprès de la DDT 37, 2014). Sa mise en œuvre reposait de plus sur des syndicats intercommunaux à vocation

unique (SIVU), auxquelles les communes n'adhéraient que si elles le souhaitaient. Le SIEPAT fut mis en sommeil dès 1995 pour finalement se dissoudre. Personne ne s'étant proposé pour piloter sa mise en œuvre, le SDAT fut laissé aux oubliettes et devint caduc un an après la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) de l'an 2000 qui institua la création des Schémas de Cohérence Territoriale.

Le SCoT arrive donc suite à cela, dans un climat quelque peu tendu, mais qui fut assoupli par la création de nouvelles intercommunalités (en application de la loi Chevènement du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, permettant la création de communauté d'agglomération...faisant suite à la loi du 6 février 1992 permettant la création de communautés de communes en milieu rural). Cela dessinait la volonté de travailler autour de projets communs et insufflait un nouveau dynamisme au territoire. Mais comme ces intercommunalités naquirent plus ou moins au même moment que la sortie de la loi SRU instituant les SCoT, le projet du SCoT de l'agglomération tourangelle fut long à démarrer. En effet, les communes ont dû apprendre à se connaître, travailler ensemble. Mais une fois cette nouvelle architecture intercommunale dessinée, le SCoT a pu appuyer son périmètre, à l'origine, sur les cinq structures de coopération intercommunale existantes :

- la Communauté d'agglomération Tour(s)plus (créée en 1999) ;
- la Communauté de Communes de l'Est Tourangeau (créée en 1999) ;
- la Communauté de Communes du Vouvillon (créée en 2000) ;
- la Communauté de Communes du Val de l'Indre (créée en 2000) ;
- la Communauté de Communes de La Confluence (créée en 2000, dissoute en 2009, rejoignant la Communauté d'agglomération Tour(s)plus en 2010).

Le périmètre fut arrêté en mars 2003. Il couvre un territoire de 830 km² pour une population avoisinant les 363 000 habitants (population totale 2010), soit 40 communes réparties aujourd'hui parmi quatre EPCI comme nous pouvons le voir sur la Carte 1.



Carte 1 : Le territoire du SCoT de l'agglomération tourangelle

Auteur : Dorine Vial – Sources : SMAT

b. Une élaboration partenariale

Le Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle (SMAT) fut constitué par arrêté préfectoral le 10 novembre 2003. Le bureau du SMAT est constitué du président et de 9 vice-présidents, élus du territoire. Le comité syndical est composé de 48 membres (24 élus pour la Communauté d'agglomération de Tour(s)plus et 8 élus par communauté de communes). Il va bientôt être recomposé le 27 mai 2014 prochain.

Le groupe de suivi est la cheville ouvrière du SCoT : il est constitué du bureau du SMAT et des co-présidents des instances de réflexion. Il a suivi et validé toutes les études menées.

Les instances de réflexion prirent la forme de trois commissions (commission Cadre de Vie du territoire, commission Dynamique du territoire, commission Infrastructures et déplacements). Elles rassemblaient deux élus du SMAT et 22 à 24 élus des différents EPCI mais faisaient également intervenir des partenaires (les personnes publiques associées : Etat, collectivités, chambres consulaires) et des experts (Agence d'urbanisme de l'agglomération tourangelle, Observatoire économique de Touraine, Université François Rabelais). Ces instances de réflexion se sont réunies une soixantaine de fois.

La phase de diagnostic a duré un certain temps qui était nécessaire pour faire travailler tout le monde ensemble. En 2005, les modalités de la concertation, terreau du projet, furent établies et décidées par phase. En 2006 ont été mises en place les commissions, véritables lieux d'information et de débat dans le cadre du diagnostic. Ces commissions furent interrompues par les élections municipales de 2008 pour reprendre ensuite. A la fin du diagnostic en 2009 fut organisée une exposition en présentant les résultats, itinérant dans les 40 communes. En 2009, des études phare furent lancées : l'agriculture dans le SCoT (réalisation d'un diagnostic agricole) et la Trame Verte et Bleue, mais également l'étude de l'étoile ferroviaire et une enquête sur les déplacements et l'identification des centralités. Toutes ces études croisées ont permis de définir le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations et d'objectifs du SCoT que nous allons présenter en partie dans le paragraphe 3). A l'automne 2011, quatre réunions publiques furent organisées pour présenter le projet du SCoT, elles rassemblèrent 200 personnes. Les dernières années furent occupées à terminer les études engagées en 2009 mais aussi à réaliser tout le volet environnemental du SCoT demandé par les lois Grenelle 1 et 2 (Etat Initial de l'Environnement, Evaluation Environnementale du PADD, justification des choix établis et objectifs chiffrés de consommation d'espace).

c. Une approbation contrastée¹⁰

Le 25 janvier 2013, le projet du SCoT fut arrêté et soumis à la consultation de 18 Personnes Publiques Associée (ont répondu : la Préfecture d'Indre et Loire, les services de l'Etat, l'autorité environnementale, la CDCEA d'Indre-et-Loire (bien qu'elle ne soit pas véritablement une PPA), la région Centre, le Conseil général d'Indre-et-Loire, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Touraine, la Chambre d'agriculture d'Indre-et-Loire, le Sitcat, l'Institut National de l'Origine et de la Qualité, le syndicat mixte pays Loire Nature Touraine, syndicat mixte des communautés de communes de l'Amboisie, du Blémois et du Castelrenaudais, le SCoT du Lochois, l'Union sociale pour l'habitat de la région Centre) et de 193 communes et leurs groupements (qui peuvent être situées en dehors du périmètre du SCoT).

Ces différentes entités ont pu émettre un avis, favorable ou non, sur le projet du SCoT. 168 avis n'ont pas été reçus et furent réputés favorables. Il a été reçu au total 43 avis exprimés, dont 20 étaient favorables et 21 favorables avec remarques, réserves simples, propositions ou demandes. Au niveau des communes du périmètre du SCoT, on observe que 23 d'entre elles ont émis un avis favorable (dont 8 avec nuances), tandis que 15 ne se sont pas exprimées du tout. La commune de Reugny a exprimé son avis sur le projet de SCoT en affichant son abstention. Elle ne souhaitait pas en effet s'opposer complètement au document, adhérant à ses grandes orientations, mais constate que la mise en œuvre du document reviendrait à « mettre sous cloche » les communes les plus rurales en raison d'une urbanisation future fortement limitée à cause de la notion de centralité et l'interdiction d'extension dans les hameaux, tout comme l'impossibilité de développer des zones d'activités. La commune de Chançay a clairement exprimé son désaccord vis-à-vis du projet en publiant un avis défavorable « au motif que la commune souhaite conserver la maîtrise de son urbanisme et ne pas être bloquée par son développement par des règles qui ne seraient pas adaptées, tout en respectant le socle agronaturel ».

En observant la Carte 2 ci-après, nous constatons que les avis favorables furent en grande partie délivrés par les communes faisant partie du cœur métropolitain ou qui sont à son contact direct. La proximité du cœur de l'agglomération semble donc conditionner l'adhésion au projet du SCoT. Cela peut appuyer la force de décision dont disposent les communes centres vis-à-vis des communes les plus éloignées. Ne pas avoir renvoyé d'avis sur le document, même si cette absence d'émission d'avis le répute favorable, peut trahir une faible implication des élus dans le projet du SCoT quand bien même ils ont pu participer aux différentes commissions. Il faut noter que les trois communautés de communes et la communauté d'agglomération ont toutes émis un avis favorable. Si l'intérêt du document supracommunal que constitue le SCoT fut approuvé au niveau intercommunal, il ne semble pas l'être unanimement au niveau communal. En effet, il peut paraître étrange alors, qu'à

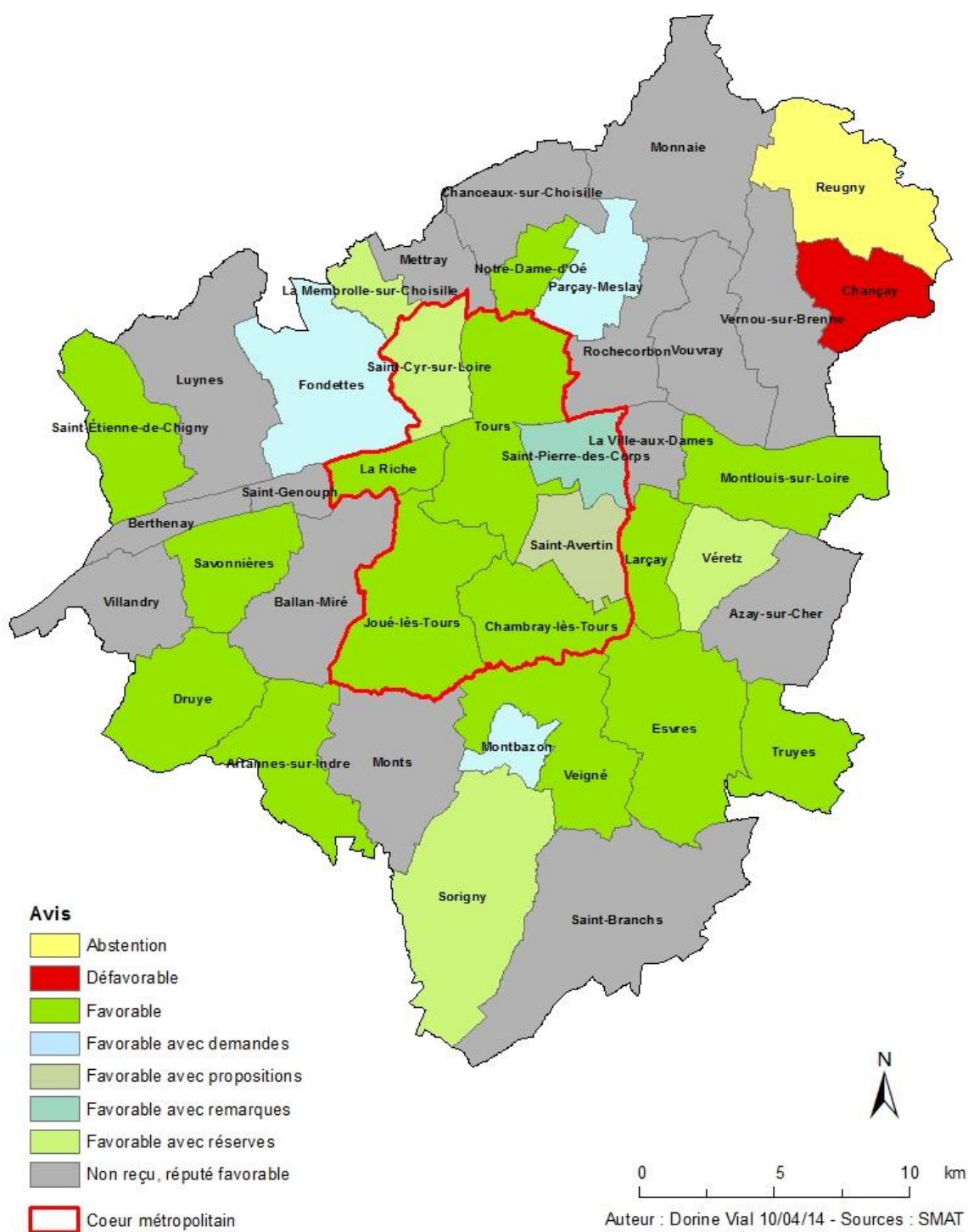
¹⁰ Documents du SMAT disponibles en ligne « Délibération approbation du SCoT » et « Recueil des avis reçus dans le cadre de la consultation sur le projet de SCoT arrêté »

l'époque où la CC du Vouvrillon comptait encore huit communes, seule une commune ait ensuite émis son avis favorable (Parçay-Meslay). Cela peut traduire l'incertitude dans laquelle baignent les cinq communes restantes de ce territoire, où l'intercommunalité fut fragilisée par le départ des trois communes accueillant les zones d'activités et donc porteuses de la majeure richesse. Peut-être n'ont-elles pas voulu se positionner vis-à-vis d'un document supracommunal alors qu'elles ne savaient quel allait être leur propre avenir intercommunal. Les communes restantes se laissent deux ans pour évaluer leur situation et juger de la nécessité de maintenir ou non cet EPCI.

Suite à cela, l'enquête publique sur le projet arrêté a eu lieu du 21 mai au 25 juin 2013.

Les avis délivrés lors de la consultation, les remarques émises lors l'enquête publique, assortis du rapport et des conclusions du commissaire-enquêteur, ont pu occasionner des modifications sur le SCoT car elles n'étaient pas d'importance à porter atteinte à l'économie générale des documents du SCoT, à savoir le Projet d'Aménagement et de Développement Durable et le Document d'Orientation et d'Objectifs. Le document a donc pu être modifié en conséquence sur décision du SMAT et soumis à approbation du Comité syndical.

Le 27 septembre 2013 a eu lieu la délibération qui a permis l'approbation du SCoT de l'agglomération tourangelle. Le SCoT a été voté par le Comité syndical avec 33 voix et 3 abstentions. Il fut transmis à la Préfecture le 7 octobre 2013 et rendu exécutoire le 7 décembre 2013.



Carte 2 : Les avis délivrés par les communes du territoire du SCOT ayant abouti à l'approbation du document

Auteur : Dorine Vial – Sources : SMAT

2) Un scénario d'évolution choisi qui mise sur l'équilibre entre polarités, risque et consommation d'espace

a. La définition d'une armature urbaine

Le SCoT a défini une structuration territoriale suite à l'étude des dynamiques démographiques du territoire. En effet, toutes les communes ne présentent pas les mêmes caractéristiques. La ville centre, Tours, accueille 38% de la population tandis que les six communes qui l'entourent concentrent 29%. Ces sept communes (Chambray-lès-Tours, Joué-lès-Tours, La Riche, Saint-Avertin, Saint-Cyr-sur-Loire, Saint-Pierre-des-Corps, Tours), comptent toutes plus de 10 000 habitants et constituent ce qui est appelé « le cœur métropolitain ». Elles font toutes partie de la communauté d'agglomération de Tour(s)Plus. La variation démographique y fut très faible (+0,2% par an entre 1990 et 2009). Trois communes accueillent chacune plus de 8000 habitants et constituent « les pôles relais » : Ballan-Miré, Fondettes et Montlouis-sur-Loire. Elles se distinguent aussi par la hausse relative du nombre d'habitant la plus élevée (+1,6% par an entre 1990 et 2009). Toutes les autres communes, soient trente, correspondent aux « communes périurbaines ». Elles comptent en moyenne 3000 habitants et accueillirent +1,1% de population par an entre 1990 et 2009.

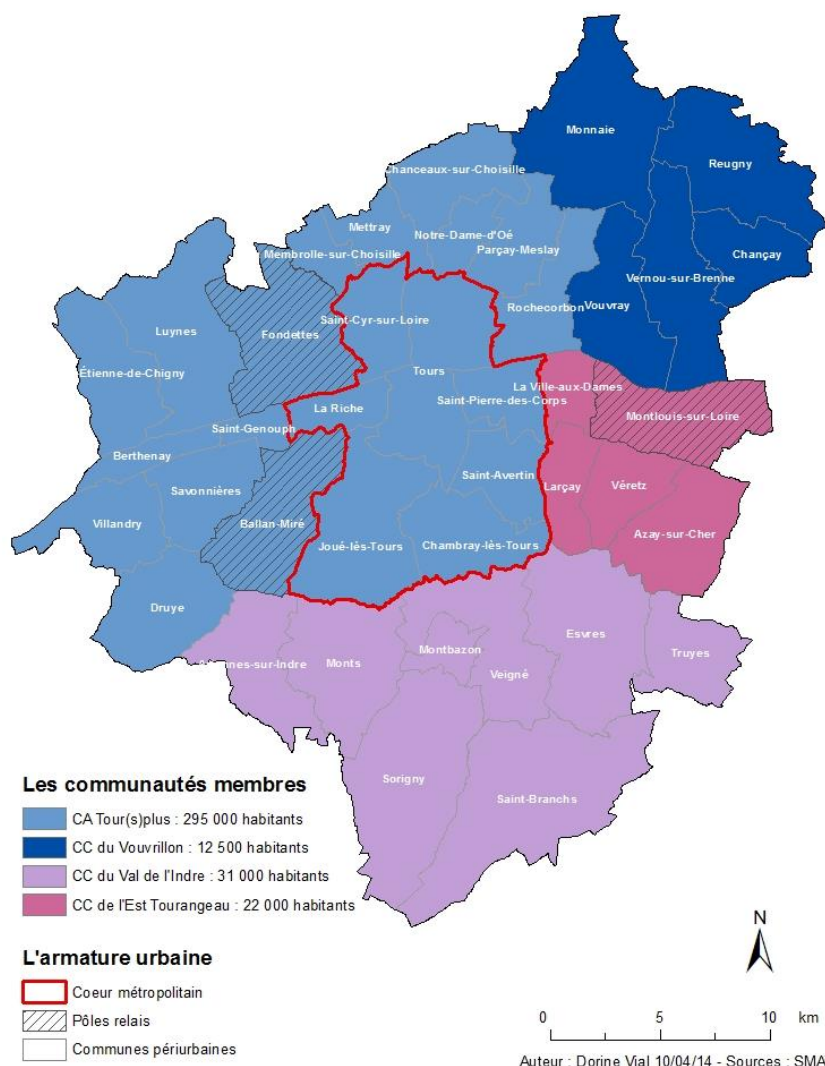
Ces trois entités constituent l'armature urbaine du SCoT. Elles se distinguent aussi par leur niveau de centralité. Le SCoT définit la centralité comme la combinaison de deux paramètres : la polarité du lieu (fréquentation et rayonnement de chacune des 6 fonctions urbaines : commerce, équipement/service, espace public, transport et déplacement, économie, densité habitat) et la mixité des lieux (diversité des fonctions urbaines sur une même cellule de 200 mètres/200 mètres). Ainsi, les trois entités démographiques du SCoT se démarquent aussi par leur degré d'équipements, de commerces, de desserte par les transports collectifs et leur nombre d'emplois. Les communes du cœur métropolitain bénéficient donc de toutes les fonctions nécessaires à la vie urbaine. Les pôles relais offrent des aménités urbaines et une bonne desserte par les transports collectifs et/ou le réseau TER (pour Ballan-Miré et Montlouis-sur-Loire, l'ancienne gare de Fondettes étant mal positionnée). Les communes périurbaines n'ont pas de telles caractéristiques, bien que dix d'entre elles bénéficient d'une gare. Le SCoT a considéré que c'est un potentiel atout de développement pour six d'entre elles : La Membrolle-sur-Choisille, Notre-Dame-d'Oé, Monnaie, Esvres-sur-Indre, Monts et le binôme Veigné/Montbazou.

b. Le scénario démographique retenu

Pour bâtir son projet de territoire à l'horizon 2030, le SCoT a dû s'appuyer sur des projections. C'est ainsi qu'il s'est basé sur les estimations de population future de l'INSEE

réalisées en décembre 2010 selon l'OMPHALE¹¹. Il est donc prévu d'accueillir 30 000 habitants supplémentaires d'ici 2030. Cela détermine les ambitions du projet, qui a calculé que pour répondre à cet afflux de population, prenant en compte le phénomène de desserrement des ménages¹², le territoire doit construire 35 830 logements entre 2011 et 2030. Cette production de logements serait répartie dans le temps pour répondre aux objectifs des Programme Locaux de l'Habitat des trois EPCI en disposant (CA de Tour(s)Plus, CC du Val de l'Indre et CC de l'Est Tourangeau) et ensuite assurer les besoins en logements futurs.

En outre, le SCoT s'appuie sur l'armature urbaine qu'il a défini afin de répartir cette future production de logements, comme nous le verrons dans le paragraphe 3) c. suivant. Le scénario retenu a pour objectif de trouver un équilibre entre la maîtrise de la consommation de l'espace pour valoriser le socle agronaturel, le renforcement des centralités et la meilleure prise en compte des risques.



Carte 3 : Le territoire du SCoT de l'agglomération tourangelle et son armature urbaine

Auteur Dorine Vial – Source : SMAT

¹¹ Outil Méthodologique de Projection d'Habitants, d'Actifs, de Logements et d'Elèves) est une application qui comprend un modèle théorique de projection de la population, des bases de données démographiques, des techniques d'analyse démographique et des outils de construction de scénarios pour le futur.

¹² Sur le territoire du SCoT, un ménage comptait en moyenne 2,12 habitants en 2007. Les prévisions tablent sur 1,9 habitant par ménage en 2030. En conséquence, environ 43% des futurs logements ne servirait qu'à satisfaire les besoins liés au desserrement de la population. Autrement dit, à peine plus de 55% des nouveaux logements seraient générateurs de nouveaux habitants.

3) Des principes fondateurs pour un développement équilibré du territoire luttant contre l'étalement urbain

L'article 122-1-1 du Code de l'Urbanisme (CU) précise que le SCoT est composé de trois documents principaux :

- le Rapport de Présentation (RP), qui fait l'état initial de l'environnement et dresse un diagnostic territorial avancé. C'est lui qui explique les choix retenus pour établir les deux autres documents que sont :
- le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui, au regard des éléments apportés par le rapport de présentation, dresse les objectifs à atteindre.
- le Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO), qui doit traduire de manière concrète la mise en œuvre du PADD. Ce sont en effet les recommandations et prescriptions contenues dans ce document qui seront opposables aux documents d'urbanisme de rang inférieur.

a. Les ambitions du PADD du SCoT de l'agglomération tourangelle

Dans cette partie, nous allons d'abord énoncer ce que la législation attend du PADD d'un SCoT, pour ensuite présenter, de manière non exhaustive, certaines ambitions du PADD de celui de l'agglomération tourangelle. Nous analysons le document à travers le prisme de notre préoccupation principale : comment limiter l'étalement urbain et la consommation d'espaces agricoles ? Au regard des objectifs et principes sélectionnés, nous dégagerons les premières interrogations qui ont guidé notre réflexion pour la réalisation d'entretiens semi-directifs auprès d'élus du territoire. Le guide d'entretien proprement dit se trouve présenté en Annexe 2) de ce rapport. En effet, c'est en théorie sur ces documents (notamment le DOO) que les élus doivent s'appuyer pour mettre en compatibilité leur document d'urbanisme.

Ce qu'en dit la loi

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable est défini selon l'article L122-1-3 du Code de l'Urbanisme de la manière suivante : « *Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les **objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.** En matière de déplacements, ces objectifs intègrent une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement.* »

Ce qu'en fait le SMAT

Le projet du SCoT de l'agglomération tourangelle s'est élaboré dans l'optique d'atteindre ses objectifs à l'horizon 2030. Cette prospective à 20 ans est essentielle pour bâtir un projet le plus complet et durable possible. L'ambition 2030 directrice de ce SCoT est annoncée comme telle : « Bâtir l'agglomération des proximités dans la métropole ligérienne » :

« Profitant de la dynamique du bassin parisien sans y être asservie, pièce maîtresse de l'axe ligérien moteur de la région Centre, l'agglomération tourangelle ambitionne d'affirmer son rayonnement interrégional et de conforter son **statut de métropole** au bénéfice de tous. Elle vise ainsi à **promouvoir un modèle urbain, inducteur de croissance, catalyseur des identités du territoire, et garant de la qualité de vie de ses habitants actuels et à venir. Ce modèle de développement se veut attractif du fait de son caractère durable et durablement attractif.** » (extrait p.1 du PADD)

Il semble donc que le SCoT veuille faire de son territoire un pôle d'attractivité majeur en région Centre, bénéficiant de la proximité du bassin parisien, en prenant en compte et en promouvant les spécificités de son territoire, pour lui offrir un développement durable. Vouloir accueillir de nouveaux habitants peut alors légitimement nous faire poser les questions suivantes : Où ? Sur quels espaces ? Selon quelles modalités ?

Pour répondre à cela, le SCoT décline son projet en **cinq axes** intitulés :

- **La nature, une valeur capitale**
- **Faire la ville autrement**
- Atténuer le changement climatique et la vulnérabilité des territoires
- Changer les pratiques de mobilités
- Une métropole active pour créer de l'emploi et produire des richesses

Etant donné que nous nous intéressons principalement à la problématique de l'étalement urbain à vocation d'habitat et à la consommation d'espaces agricoles, nous allons plus précisément nous pencher sur les deux premiers points. A l'intérieur de ceux-ci, nous allons reprendre les éléments des objectifs qui traitent le plus directement de ces questions.

AXE 1 : LA NATURE, UNE VALEUR CAPITALE

Dans sa partie « La nature, une valeur capitale », accompagnant ses deux premiers objectifs « AFFIRMER LA VALEUR EMBLÉMATIQUE DES PAYSAGES » et « ASSURER LA VITALITÉ DE LA TRAME VERTE ET BLEUE À TOUTES LES ÉCHELLES », le PADD entend « **FAIRE DE L'ESPACE AGRICOLE UN PILIER DE L'ORGANISATION TERRITORIALE** ». Affirmant considérer l'espace agricole dans sa multiplicité, il affiche des principes qui prendront en compte toutes les fonctions et vocations de l'espace agricole : sa fonction économique de

production et d'emploi, sa fonction nourricière, sa fonction de mixité de l'occupation du sol, sa fonction identitaire et sa fonction paysagère. Il considère l'espace agricole comme un « vecteur puissant de l'organisation territoriale et un acteur actif du développement local ». C'est donc par une approche multifonctionnelle qu'est pensé l'espace agricole.

Nous reformulons ici les objectifs annoncés en gras (présentés de manière exhaustive p. 9 et 10 du PADD) qui nous ont paru les plus pertinents au regard de notre étude :

- **« Diminuer la consommation d'espace pour assurer la pérennité des espaces agricoles et forestiers »** : le but est de concilier les impératifs de la ville avec ceux de l'agriculture en permettant la stabilité foncière des exploitations pour qu'elles fonctionnent et se développent dans le temps. C'est ainsi que le PADD préconise dans sa partie suivante un mode de développement urbain plus économe que nous détaillerons. L'entrée de préservation de l'espace agricole se fait donc d'abord par la rationalisation du mode de consommer l'espace par l'urbanisation. C'est, d'après le PADD, en donnant des limites claires au développement urbain que l'on pourra protéger l'espace agricole en évitant son morcellement. Le SCoT souhaite prendre en compte toutes les entités agricoles, tous les types de production (céréales, élevage, maraîchage, vigne). Il n'oublie pas, de fait, de préciser l'attention portée aux espaces forestiers qui présentent eux aussi une triple fonction possible : la production par la sylviculture, le maintien d'une certaine biodiversité et le rôle récréatif.
- **« Protéger le vignoble dans ses dimensions économique et identitaire »** : la vigne est un vecteur identitaire fort pour le territoire tourangeau qui apporte une haute valeur ajoutée paysagère, en plus du patrimoine économique local qu'elle représente (vente des productions et attractivité touristique). Ce sont surtout l'Est et le Sud du territoire qui sont concernés.
- **« Encourager le développement d'activités agricoles en lien avec l'espace urbain »** : l'espace agricole est ici valorisé comme étant le lieu des échanges entre la ville et la campagne, l'opportunité de renforcer les circuits courts qui relient producteurs et habitants. Le SCoT souhaite promouvoir une ceinture agricole de proximité dont les activités seraient compatibles avec les espaces urbains. Le but est de donner du sens à cette mise en relation, pour que les deux mondes ne s'ignorent pas et que les espaces associés soient en contact.
- **« Renforcer la vocation agricole des vallées inondables »** : une partie de l'agglomération, soumise au risque inondation, est inconstructible. Le SCoT souhaite néanmoins requalifier ces zones inondables et profiter de leurs possibles fonctions agricoles (à lier à leurs fonctions naturelle et écologique, leurs fonctions patrimoniale et paysagère). Le développement de l'agglomération ne passerait alors pas obligatoirement par l'urbanisation.
- **« Renouveler et renforcer les partenariats pour gérer efficacement l'espace agricole »** : l'accent est mis sur le dialogue à entretenir entre acteurs du monde

agricole et collectivités pour que les projets de chacun s'articulent sans se contrarier et que l'agriculture puisse perdurer sur le territoire.

...Ce qu'en font et feront les élus ?

- ➔ **Quel rapport ont les élus avec le monde agricole ? Comment dialoguent-ils avec ?**
- ➔ **Se basent-ils sur l'agriculture comme sur un pilier de développement pour leur commune ?**
- ➔ **Quelle agriculture souhaitent-ils voir se développer sur leur territoire ?**
- ➔ **Comment protègent-ils l'espace agricole ?**
- ➔ **Comment gèrent-ils l'ambivalence des propriétaires fonciers qui cherchent à vendre leurs terres agricoles ?**
- ➔ **Quelles limites donnent-ils à leur développement urbain ?**

AXE 2 : FAIRE LA VILLE AUTREMENT

Afin de répondre aux attentes du scénario retenu présenté précédemment, dont l'élément majeur est l'accueil de 30 000 nouveaux habitants nécessitant la construction de 35 800 nouveaux logements, le PADD énonce dans cette partie les conceptions du SCoT pour « faire la ville autrement ». On pourrait traduire cela par les nouvelles manières d'urbaniser. En effet, le temps des constructions à la disposition anarchique et aux surfaces dévorantes étant révolu, il a fallu s'interroger sur les manières de construire sans porter préjudice au socle agronaturel du territoire.

Cette partie du PADD présente alors différents objectifs. Nous allons nous intéresser à ceux intitulés « **FAIRE GRANDIR LA VILLE DE L'INTERIEUR POUR CONSOMMER MOINS D'ESPACE** » et « **CONFORTER UN ARCHIPEL DE CENTRALITES COMPACT ET ARTICULE** ».

Ce premier objectif, dont le titre est très évocateur pour notre préoccupation, est détaillé p.13 du PADD mais nous allons passer en revue ses éléments essentiels :

- « **Donner la priorité au renouvellement urbain** » : le SCoT affiche l'ambition de construire 60 % des 35 800 logements nécessaires d'ici 2030 en renouvellement urbain. Pour cela, il faudra identifier les sites potentiels de renouvellement urbain avant de prévoir quelque extension et ce, pour l'ensemble des communes. Cela vaut pour l'habitat comme pour le développement économique ou commercial.
- « **Encadrer les conditions d'extension de la ville** » : pour les 40% de logements restants à construire hors renouvellement urbain, les conditions d'extension seront calibrées par des seuils de densité minimale –affichés dans le DOO- qu'il faudra donc dépasser. Ces extensions devront s'inscrire dans le prolongement des centralités existantes. Toute opération isolée et/ou de trop faible densité n'est pas la bienvenue.

- « **Réunir les conditions d'une intensité urbaine bien vécue** » : si la densité augmente, elle doit être bien vécue et acceptée. Ces nouvelles formes urbaines doivent s'associer à des espaces publics de qualité où différents usages peuvent se mêler.

...Ce qu'en font et feront les élus ?

- ➔ **Comment les élus maîtrisent-ils le foncier ?**
- ➔ **Comment les élus appréhendent-ils cette augmentation de la densité ?**
- ➔ **Ces seuils seront-ils respectés ?**
- ➔ **Ont-ils identifié leurs secteurs de renouvellement ?**
- ➔ **Ont-ils revu à la baisse leurs ambitions d'extension ?**
- ➔ **Que représente pour eux « une intensité urbaine bien vécue » ?**
- ➔ **Quelles nouvelles formes urbaines imaginent-ils ?**

Le deuxième objectif se compose de différents principes aux p.13, 14 et 15 du PADD, dont nous retiendrons les suivants :

- « **Conforter la ville existante** » : l'armature en trois niveaux de centralité (cœur métropolitain, pôles relais et centres-bourgs) a permis au SCoT de proposer un développement gradué et proportionné pour l'ensemble des communes du territoire. « Le SCoT est l'occasion de **repositionner les villes, quartiers, villages et bourgs dans une armature urbaine globale où chacun doit, à son niveau, participer à l'équilibre du développement de l'agglomération** ». Le parti pris est de développer l'espace périurbain dans et autour des centres-bourgs notamment ceux desservis par une gare TER.
- « **Dynamiser la ville autour des gares** » : ce principe permettra à l'urbanisation d'être polarisée et de s'intensifier, limitant ainsi l'étalement urbain. Les gares TER sont des centralités, réelles ou potentielles, à développer. C'est la convergence des politiques d'urbanisme et des transports qui est ainsi posée.

...Ce qu'en font et feront les élus ?

- ➔ **Quelle vision ont les élus de leur position dans l'armature urbaine du SCoT ?**
- ➔ **Comment comptent-ils se partager le développement de l'agglomération ?**

b. Les objectifs du DOO du SCoT de l'agglomération tourangelle

Ce qu'en dit la loi

Le Document d'Orientation et d'Objectifs est défini selon l'article L122-1-4 du Code de l'Urbanisme de la manière suivante : « *Dans le respect des orientations définies par le*

projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques. Le document d'orientation et d'objectifs assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines. »

L'article L-122-1-5 précise que : «

I. — Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement.

Il détermine les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

*II. — **Il détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation.*** Il transpose les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur déclinaison dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu et les cartes communales.

Il précise les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

Il arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique.

IV. — Pour la réalisation des objectifs définis à l'article L. 122-1-4, il peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau :

1° L'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-4 ;

2° La réalisation d'une étude d'impact prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement ;

3° La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.

*VIII. — Dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, **il peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction** résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu.*

*IX. Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification particulière, **définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés,***

dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction. »

Ce qu'en fait le SMAT

Le SCoT de l'agglomération tourangelles rappelle dans son DOO les objectifs déclinés selon les cinq axes du PADD. Nous pouvons en retenir que peu d'éléments chiffrés prescriptifs. Ceux-ci reprennent néanmoins les indications que la réglementation préconise. Voici ci-après les éléments chiffrés que l'on peut relever :

- Afin de « Diminuer la consommation d'espace pour assurer la pérennité des espaces agricoles et forestiers », le SCoT décide de « **fixer à 1894 hectares la consommation foncière en extension urbaine à vocation résidentielle ou mixte, à vocation d'activités et d'infrastructures.** ».
- Pour « Donner la priorité au renouvellement urbain », le SCoT demande de « **produire à l'échelle de l'ensemble du territoire du SCoT 60% de logements en renouvellement et de 40% en extension. Ce ratio est à adapter en fonction du rôle de la commune dans l'armature du SCoT et des conditions locales : géographie, disponibilité foncière, capacité de renouvellement.** »
- Quand il s'agit d' « Encadrer les conditions d'extension de la ville », le SCoT précise que « **Le diagnostic a révélé qu'en extension 800 hectares seraient nécessaires pour construire les opérations mixtes à dominante habitat pour les vingt prochaines années.** Ce chiffre représente une économie de 400 hectares par rapport à ce qui est affiché en 2010 dans les POS/PLU. La mise en œuvre de ces préceptes mobilise avant tout l'échelon communal, au travers du PLU, outil privilégié d'organisation du développement à moyen terme. ». Ce chiffre de 800 ha est donc fixé. Il s'accompagne de la seule proscription du document : « **Proscrire les extensions déconnectées de l'empreinte urbaine et les constructions isolées** ».
- Enfin, pour « Réunir les conditions d'une intensité urbaine bien vécue », le SCoT affiche des seuils de densité plancher à respecter dans toute nouvelle opération d'urbanisation en extension : « Le SCoT prévoit que les projets d'extension réalisés dans l'une des sept communes du **cœur métropolitain affichent une densité minimale de 25 logements par hectare. Dans les trois pôles relais, ce rapport est porté à 20 logements par hectare. Les communes périurbaines auront, quant à elles, l'obligation d'accueillir des opérations présentant au moins 15 logements par hectare.** Il s'agit de moyennes qui sont à moduler en fonction du contexte local : géographie du site, intégration d'équipements, de commerces, d'ouvrages de gestion des eaux » Aussi, il engage les communes périurbaines à se développer en renouvellement urbain selon des secteurs préférentiels représentés par un périmètre de 1000 mètres autour des gares et de 500 mètres autour des centres-bourgs.

c. Des précisions apportées dans le rapport de présentation

Ces chiffres et pourcentages énoncés dans le DOO sont présentés de manière plus fine dans le document « Diagnostic », pièce 2/6 du Rapport de Présentation à la p. 137 et dans le document « Justification des choix », pièce 4/6 du Rapport de Présentation du SCoT, aux p.14 et p.23.

Il est expliqué pourquoi le SCoT estime n'avoir besoin plus que de 800 hectares en extension pour la construction à vocation résidentielle ou mixte. Les PLU et POS en vigueur en 2010 présentaient des zones d'urbanisation future (ZUF) potentielles totalisant 2400 hectares, dont près de 1240 pour l'habitat et les opérations mixtes. Au regard du scénario démographique retenu et de la capacité de construire en renouvellement, il s'avère qu'environ 800 hectares, soient les deux tiers des ZUF prévues, seraient suffisants pour répondre aux besoins en logements d'ici 2030, à condition d'augmenter les densités pour toutes les opérations (renouvellement ou extension). Cela représente une rétrocession de 400 hectares pour l'agriculture, hectares qui se seraient pour la plupart révélés inacceptables à la construction au regard des enjeux agricoles et préservation de la biodiversité.

De la même manière, 950 hectares étaient disponibles pour l'accueil d'activité économique dans les documents d'urbanisme. Certaines communes (Chambray-lès-Tours, Ballan-Miré, Chanceaux-sur-Choisille, Parçay-Meslay, Truyes) ont déjà revu à la baisse leurs réserves de foncier dédiées à l'activité. Ainsi c'est au minimum 150 hectares qui sont ou seront reclassés (lors de la révision des documents d'urbanisme de ces communes) en zones agricole ou naturelle. Le SCoT comptabilise donc 800 hectares destinés à l'habitat et 800 hectares destinés aux activités et infrastructures, auxquels on peut rajouter 294 hectares spécialement affectés au projet de la Ligne Grande Vitesse Sud Europe Atlantique. En additionnant ces trois chiffres, nous comprenons l'objectif affiché du DOO de fixer à 1894 hectares la consommation foncière en extension urbaine.

Nous pouvons synthétiser les informations récoltées dans le Rapport de Présentation concernant la future production de logements comme suit :

35 800 logements à construire pour 2030	Cœur métropolitain	Pôles relais	Communes périurbaines
Répartition des logements à produire	59% = 21 122	17% = 6086	24% = 8592
Part en renouvellement (60% à l'échelle du SCoT)	69% 14 900	51% 3100	40% 3500
Part en extension (40% à l'échelle du SCoT)	31% 6200	49% 3000	60% 5100
Densité en renouvellement (logements/ha)	+ 3 = 14 ou 33 dans le corridor du tram	+ 3 = 10	+2 ou 3 = 9 (si bourg de vallée) ou 10 (si plateau)
Densité en extension (logements/ha)	25	20	15

Tableau 3 : Répartition de la production de logement et densités associées selon les types de centralités

Auteur : Dorine Vial - Source : Rapport de présentation du SCoT, pièces 2 et 4

La production de logements est ensuite ventilée par commune grâce aux Plans Locaux de l'Habitat (PLH) dont disposent trois des quatre communautés de communes du territoire du SCoT (CCVI, CCET et Tour(s)plus). Ces PLH ont pour horizon 2016. Un deuxième programme prendra la suite. Le SCoT a également préconisé des objectifs de production de logements pour les communes de la communauté de communes du Vouvrillon qui ne dispose pas, à l'heure actuelle, de PLH. Pour cela, il s'est basé sur les projections de populations prévues pour 2030 par l'INSEE selon l'application OMPHALE 2010 (outil méthodologique de projection d'habitants, d'actifs, de logements et d'élèves), qui est une application qui comprend un modèle théorique de projection de la population, des bases de données démographiques, des techniques d'analyse démographique et des outils de construction de scénarios pour le futur, en se basant notamment sur différentes hypothèses de natalité, de mortalité et de migrations.

d. Les critiques faites au SCoT

Comme nous venons de l'exposer dans la partie précédente, le SCoT n'affiche que très peu d'objectifs quantifiés. Cela le rend peu prescriptif et très souple. C'est ce que nous ont confié la Chambre d'Agriculture et la DDT d'Indre et Loire lors d'entretiens réalisés auprès de leurs agents.

Une densité doublée dans le périurbain mais peu contraignante pour le cœur métropolitain

La densité, qui fut en moyenne de 7,7 logements par hectare dans les opérations d'extension urbaine entre 2000 et 2010, se voit donc au minimum doubler, ce qui apparaît être une avancée ambitieuse dans le projet de SCoT. D'après la DDT, cette augmentation de la densité avait suscité de nombreuses contestations car nombre d'élus s'identifiaient à leur commune par le développement pavillonnaire qu'ils ont pu y opérer. Doubler la densité, c'était comme remettre en cause cette identité et renier le passé de la commune. Il a fallu faire preuve de pédagogie pour faire accepter cette mesure.

Néanmoins, on pourrait regretter la trop faible augmentation de la densité en extension dans le cœur métropolitain, où l'on a pu observer une densité moyenne de 29 logements par hectare sur cette même période, tous types de projets confondus. Les objectifs de densité en extension pourraient alors constituer des objectifs en recul de ce qu'il se fait déjà, et serait donc finalement inopérant (Avis de l'Etat sur le projet arrêté – Avril 2013). Bien qu'il soit regrettable que le SCoT ne soit pas plus prescriptif sur ce point, ce n'est pas si grave selon la DDT, car le marché foncier finirait par réguler ce problème. Les investisseurs immobiliers vont en effet certainement produire le maximum de logements

possibles pour que chaque opération soit rentable. Cette faible densité sera alors certainement vite dépassée. L'Etat avait suggéré une rehausse de ce seuil de densité mais n'a pas insisté. De même, on obtient en cœur de bourgs des densités avoisinant les 30 voire 40 logements à l'hectare (CA 37, 2014). Les objectifs fixés pour la densité des extensions des différents types de centralités seraient alors tous, globalement, peu contraignants.

Ces chiffres de densité sont enfin, selon nous, à manier avec précaution, car selon la forme urbaine que l'on choisira pour bâtir des logements, les parcelles pourront afficher différentes tailles. Si par exemple, pour le périurbain, on compte 20 logements à l'hectare, cela signifie que l'on considère en moyenne que chaque parcelle ferait 500 m². Mais si des opérations s'orientent vers de l'habitat groupé, pour une superficie donnée, on pourra distordre ce chiffre de densité et obtenir différentes tailles de parcelles, offrant des parcelles de l'ordre du millier de m² pour du logement individuel. Ceci n'est pas forcément négatif car permettrait de proposer différentes options dans les projets urbains, mais peut entrer en contradiction avec l'objectif initial de réduction de consommation d'espace. Nous relevons cette subtilité afin d'avertir sur le caractère « non absolu » de tels minimas de densité.

Un objectif réduit de consommation des terres en extension : ambitieux, mais selon quelle mise en œuvre ?

Si l'objectif d'économiser un tiers des ZUF prévues en 2010 dans les documents d'urbanisme est ambitieux, en permettant la rétrocession de 400 hectares aux espaces agricoles et naturels et n'allouant plus que 800 hectares d'extension possible à vocation résidentielle ou mixte, la question se pose de savoir comment vont être répartis ces 800 hectares entre les communes. Il est dit que certaines communes s'engagent déjà dans la réduction de leurs ZUF. Mais pour les autres ? Comment contrôler le fait que certaines communes ne vont pas entamer démesurément cette enveloppe de 800 hectares, en se mettant à urbaniser les premières, portant préjudice aux retardataires qui ne pourront avoir que les restes ? « C'est le premier parti qui gagne ? » (CA 37, 2014) « Le premier à table sera-t-il le premier servi ? » (DDT 37, 2014). Voici les interrogations soulevées par la Chambre d'Agriculture et la DDT. Ce manque de territorialisation de l'objectif semble leur poser problème. C'est, selon elles, un objectif trop global qui ne sera pas applicable facilement et qui risque de provoquer des déséquilibres au sein du territoire.

Or, selon nous, cela n'est pas censé se passer si les communes respectent tout à la fois les objectifs de production de logements dictés par leur PLH, les objectifs de densité (en nombre de logements par hectare) requis par le SCoT et la part à produire en renouvellement ou en extension selon leur armature. Ces trois données combinées, nous obtenons logiquement une surface à urbaniser nécessaire à la production de logements en extension. Cette surface pourrait même être réduite si les communes décident d'aller au-delà des seuils minimaux de densité. Une fois cette surface à urbaniser déterminée, il

appartient aux communes de faire un choix parmi les ZUF dont elles disposent alors. C'est en analysant leur superposition vis-à-vis des enjeux agricoles et naturels, qu'elles pourront alors décider desquelles sont acceptables ou non. Certaines devront être abandonnées, d'autres pourront voir leur surface diminuer.

Un document plus pédagogique que normatif

La Chambre d'Agriculture regrette que le SCoT ne soit pas plus prescriptif mais considère que c'est un bon document de travail pour commencer. Elle affirme néanmoins que l'agriculture fut considérée à la marge du document et malgré certains objectifs annoncés, ne la traite que superficiellement. Il nous a été évoqué le fait que pour bâtir la carte des enjeux agricoles, furent utilisés des critères pondérés : AOC, morcellement de l'espace agricole, potentiel agronomique des sols. Ce dernier ne faisait pas apparaître le potentiel agronomique de tous les sols mais seulement ceux des grandes cultures. C'est donc dommageable pour tous les espaces agricoles de maraîchage, en sols sableux, qui n'ont pas alors été reconnus à leur juste titre et ne bénéficient pas d'une reconnaissance en tant que territoires à enjeux. Or, cela est paradoxal, un des objectifs du SCoT étant de promouvoir l'agriculture de proximité.

La DDT renchérit en disant que « sur certaines thématiques, le SCoT peut paraître pas très prescriptif, pas quantitatif mais plutôt qualitatif. Il a néanmoins su concilier la diversité des approches des élus et il fut un bon compromis. Si on avait proposé aux élus un SCoT hyper prescriptif, il n'aurait jamais été approuvé. » Elle estime que c'est déjà bien d'avoir un SCoT, aussi souple soit-il.

C'est un aspect dont le document lui-même ne se cache pas, comme nous pouvons le lire en page 1 du document « Suivi du SCoT », pièce 6/6 du Rapport de Présentation du SCoT : « Les élus de l'agglomération ont défini une stratégie et se sont dotés d'un outil -le SCoT-pour mieux réguler le fonctionnement territorial de l'agglomération tourangelle. Ils ont souhaité développer une démarche qui privilégie le dialogue et ouvre sur des partenariats, plutôt que de produire un document simplement normatif et finalement plus subi que support d'une ambition politique partagée. C'est dans cette logique que le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) dresse un cap, donne des objectifs sans tomber dans les excès d'un règlement où le chiffre se veut la référence absolue, où la norme permet l'instruction arithmétique, là où la sensibilité du site, ou encore la complexité du geste à accomplir invite d'abord au partage des enjeux et à la mise en œuvre d'actions strictement contextualisées. »

4) Le rôle qui incombe aux communes

a. La compétence d'aménagement de l'espace au nom du principe de subsidiarité

En effet, le SCoT ne se substitue pas aux PLU, il ne pourrait avoir une approche territoriale assez fine pour cela. Il guide l'orientation à prendre. C'est aux communes elles-mêmes d'avoir ensuite la volonté et de se donner les moyens de l'accomplir, au travers de leur projet communal et en adaptant leur règlement de PLU.

On trouve dans la définition du SCoT du dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement (Merlin P., Choay F., 2010) que « le SCoT ne comporte pas de carte générale de destination des sols, contrairement au schéma directeur auquel il succède, et de tous les documents d'urbanisme antérieurs. Cela se justifie grâce au respect du principe de subsidiarité : c'est aux communes que revient ce rôle, lors de l'élaboration de leur document d'urbanisme (PLU ou carte communale). Cela vaut pour le PLU comme tous les documents de rang inférieur (PDU, PLH, opérations d'aménagement...) : la compatibilité doit se faire « dans l'esprit du SCoT » et pas forcément « au pied de la lettre ». » C'est donc en vertu du principe de subsidiarité que le SCoT est un document souple. Le principe de subsidiarité est une maxime politique et sociale selon laquelle la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être prise en charge par la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même. On retrouve ce principe dans l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.* »

Cette compétence se retrouve néanmoins soumise à transfert depuis la loi ALUR. Celle-ci prévoit en effet le transfert de la compétence d'aménagement de l'espace aux EPCI par l'intermédiaire de la réalisation de PLUi (Plan local d'urbanisme intercommunal). Les PLUi furent incités par la loi d'engagement national pour l'environnement (ou loi Grenelle II) du 12 juillet 2010. Ce transfert de la compétence aux communautés existantes s'opèrera automatiquement trois ans après la promulgation de la loi ALUR, sauf si après débat engagé au sein de la communauté, 25% des communes représentant 20% de la population s'y oppose dans les trois mois précédents ce délai.

La situation risque donc de changer dans les années à venir et engage débat et concertation. Cependant, pour notre recherche, nous considérons la situation en l'état et cette compétence revient pour l'instant toujours aux communes elles-mêmes. C'est donc là tout l'intérêt de l'objet de cette recherche : comment est-ce que les élus communaux prennent leurs décisions au regard des objectifs énoncés par le SCoT ? Ces décisions renforcent-elles ou affaiblissent-elles le document ? Sont-elles prises de manière cohérente à l'échelle du territoire intercommunal couvert ?

b. Une mise en compatibilité pressante

Les documents d'urbanisme de « rang inférieur » au SCoT, notamment les PLU et les cartes communales (les anciens POS devront obligatoirement être transformés en PLU avant mars 2017, la procédure devant être engagée avant le 31 décembre 2015, date de caducité du POS), et approuvés précédemment au SCoT, sont soumis à une mise en compatibilité avec celui-ci (article L111-1-1 du Code de l'Urbanisme). La loi ALUR presse un peu cette procédure. La mise en compatibilité doit en effet dorénavant s'effectuer en un an si le PLU ne nécessite qu'une évolution mineure, et en trois ans seulement si une révision est requise. Auparavant le délai était de trois ans tous cas confondus. Ceci étant, la Chambre d'Agriculture nous avait confié être sceptique quant à l'effectif et possible respect de ces délais. Il faudra plus de temps aux communes pour adapter leur document.

Cette mise en compatibilité, pour être facilitée, doit être accompagnée et c'est là le rôle du SMAT, maître d'ouvrage du SCoT, qui peut intervenir lors des phases d'élaboration ou de révision des documents. Et notamment lors des réunions des « Personnes Publiques Associées » (dont le SMAT fait dorénavant partie en vertu de l'application de l'article L121-4 du Code de l'Urbanisme), afin de se positionner et transmettre les valeurs du SCoT en amont par des remarques pédagogiques. En effet, la vérification de la compatibilité avec le SCoT se fait surtout au stade de l'avis final sur le PLU arrêté, délivré par le maître d'ouvrage du SCoT, la Chambre d'Agriculture et l'Etat. Moment ultime, où il est souvent trop tard pour que le projet puisse être enrichi, on se contente alors de seulement résorber les problèmes les plus marquants mais le document se retrouve affaibli alors qu'il aurait pu bénéficier d'une expertise plus grande.

La mise en compatibilité va être facilitée par la loi ALUR car celle-ci demande dorénavant aux PLU d'analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme, comme pour le SCoT lui-même. Elle impose également de faire un diagnostic du potentiel de densification. La Chambre d'agriculture considère cependant que cette étape de mise en compatibilité ne devrait pas poser trop de problèmes étant donné la faible teneur prescriptive du document du SCoT (CA 37, 2014).

C'est donc dans ce contexte que les communes du territoire du SCoT doivent maintenant organiser leur développement et composer avec ce nouveau document. La prochaine partie présente notre méthode pour déterminer les communes à enquêter et la manière dont nous avons exploité la matière récoltée.

PARTIE 3 : PRESENTATION DE LA METHODE DE RECHERCHE

Nous allons tout d'abord expliquer ce qui a guidé notre choix concernant les communes à enquêter pour ensuite présenter les éléments essentiels qui caractérisent ces communes. Nous nous arrêterons également sur la méthode d'entretien semi-directif qui fut choisie. Enfin, nous présenterons la manière dont nous avons mené l'analyse croisée des entretiens.

1) Le choix des communes : une méthode initiale quelque peu malmenée par les circonstances électorales

a. Porté vers les communes périurbaines et les pôles relais

Quand nous nous sommes penchés sur le territoire du SCoT, rassemblant 40 communes, il a clairement fallu faire un choix. Il nous aurait en effet été impossible de pouvoir les rencontrer toutes dans le temps qui nous était imparti, c'est-à-dire trois mois.

Nous avons décidé de nous intéresser essentiellement sur l'étalement urbain à vocation d'habitat car c'est la fonction urbaine la plus consommatrice d'espace dans le cas du territoire du SCoT. En effet, le tissu résidentiel y représente près de 54% de l'artificialisation du sol entre 2000 et 2010 (1420 hectares sur les 2640 hectares artificialisés à l'échelle du SCoT).

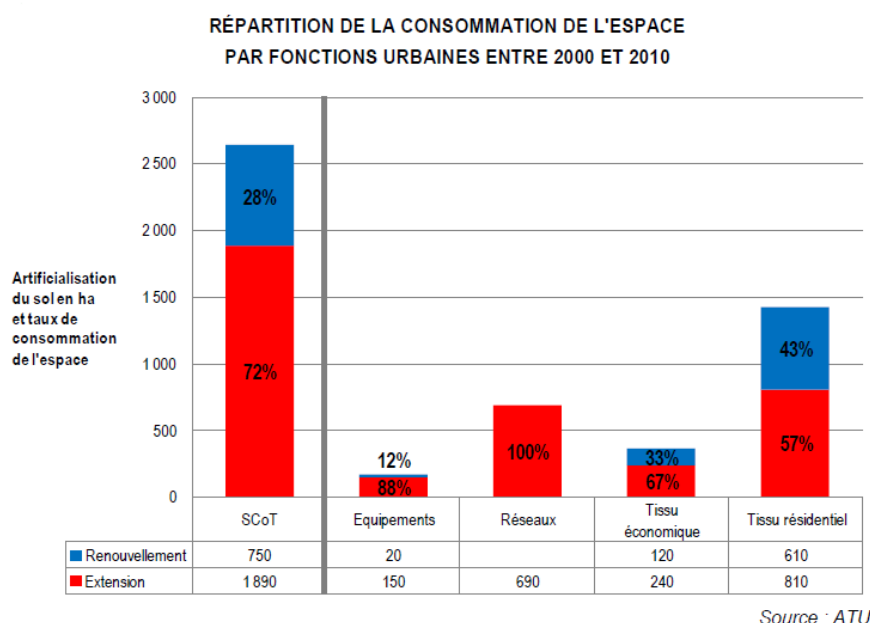


Figure 3 : Répartition de la consommation de l'espace par fonctions urbaines entre 2000 et 2010 sur le territoire du SCoT

Aussi, au regard de l'armature urbaine du territoire telle que définie par le SCoT (cf. Partie 2 2)a.), nous avons décidé de nous focaliser sur les communes périurbaines ainsi que sur les pôles relais et d'écarter les communes du cœur métropolitain.

En effet, en 10 ans, le cœur métropolitain n'a construit que 110 hectares en extension, soit 25% du foncier investi pour l'habitat. De plus, 90% de son parc de logements est construit dans l'empreinte urbaine. Le diagnostic du SCoT précise en page 136 que « la perte d'espace agronaturel est plus importante au niveau des pôles relais et des communes périurbaines avec 700 hectares consommés pour des opérations d'une densité moyenne de 7,7 logements/hectare. Cette faible densité explique que certains bourgs ont presque doublé leur empreinte urbaine entre 2000 et 2010.

Entre 2000 et 2010, la proportion du foncier investi pour l'habitat était de 40% en renouvellement et 60% en extension.

Cette proportion est variable selon le type de centralité :

- pour le cœur métropolitain :

75% renouvellement

25% extension.

- pour les pôles relais :

40% renouvellement

60% extension.

- pour les communes périurbaines :

25% renouvellement

75% extension. »

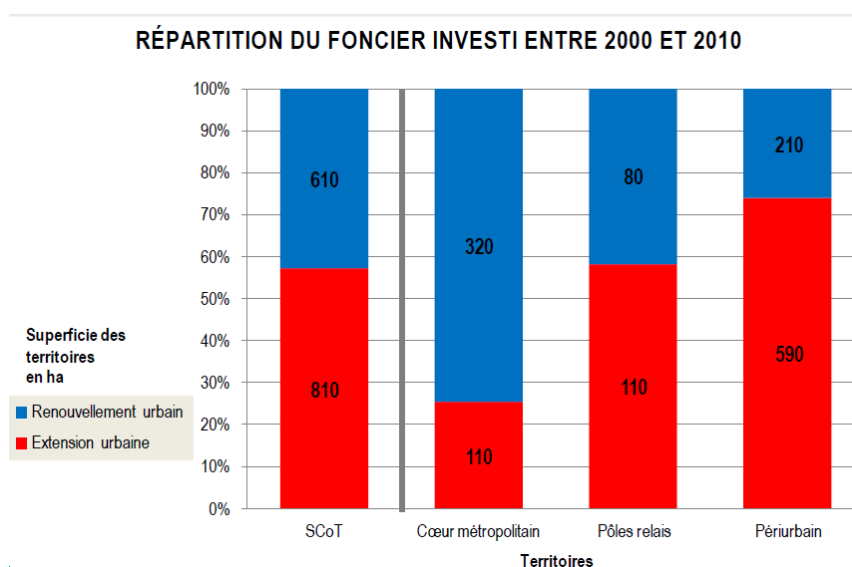


Figure 4 : Répartition du foncier investi pour l'habitat entre 2000 et 2010 dans le territoire du SCoT (en hectares)

Source : Pièce 2/6 du Rapport de Présentation du SCoT p .128

A l'analyse de ces chiffres, nous avons pu clairement affirmer notre choix de rencontrer en priorité des communes de l'espace périurbain et les trois pôles relais. Ce sont les territoires qui se retrouvent le plus confrontés à la préservation de leurs espaces naturels, agricoles et forestiers au regard de leur empreinte urbaine qui s'étend. Cela nous laissait donc le choix entre trois pôles relais et trente communes périurbaines. Compte tenu de la tâche à réaliser, si le maximum de communes à rencontrer était le but à atteindre, il nous paraissait pertinent de pouvoir en contacter une dizaine, car c'est avant tout une analyse qualitative que nous recherchons, et non pas absolument quantitative.

b. Guidé à l'origine par l'évaluation environnementale

Pour procéder à un second écrémage, nous nous étions fixés à l'origine le but de rencontrer les communes qui apparaissent dans le document du SCoT intitulé « Evaluation environnementale », pièce 5/6 du Rapport de Présentation, comme étant celles qui étaient le plus susceptibles d'être impactées par la mise en œuvre du SCoT pour leurs sites d'habitation. Cela concernait Saint-Etienne-de-Chigny, Luynes, Montbazou, Saint-Branches, Ballan-Miré et Fondettes. Ces sites d'extension ont été considérés comme particulièrement sensibles par rapport à leur localisation sur des secteurs agricoles à enjeux forts, la présence d'éléments majeurs de la trame verte et bleue et leur accroche urbaine restreinte, c'est-à-dire que ces zones ne sont peut-être pas en prolongement direct de l'empreinte urbaine existante. Il nous paraissait intéressant de pouvoir confronter ces états de fait et le discours que pouvaient soutenir à ce sujet les acteurs rencontrés. Cela a permis de cibler plus précisément notre choix de communes.

A ce stade, cela nous faisait donc cinq communes à contacter en priorité, plus le troisième pôle relais que constitue Montlouis-sur-Loire. Néanmoins, la commune de Saint-Branches n'a pas fait suite à notre demande de rendez-vous et nous n'avons pu la rencontrer. Pour atteindre au moins dix communes, nous nous sommes ensuite intéressés à répertorier les communes les plus faciles à contacter et surtout les plus intéressantes questionnant l'étalement urbain. Nous nous sommes par exemple tournés vers Esvres-sur-Indre car elle a mis en place une ZAP sur son territoire. Les communes de Véretz et Monnaie semblaient également intéressantes au regard de leur consommation d'espace importante par le passé. Celle de Druye était connue pour avoir réduit ses ZUF.

c. Ne tenant pas compte de la couleur politique des élus

Il était intéressant de demander en premier lieu de parler à un élu afin d'avoir la vision « non technicienne » de leur territoire. Les élus locaux (maires et adjoints), ont en effet été élus par leurs administrés pour le développement de leur territoire. Selon l'article L422-1 du Code de l'Urbanisme, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable est le maire, au nom de la commune, dans les communes qui se sont dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ainsi que

dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale après la date de publication de la loi ALUR. Dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale avant cette date, le maire est compétent, au nom de la commune, après délibération du conseil municipal. En l'absence de décision du conseil municipal, le maire est compétent, au nom de la commune, à compter du 1er janvier 2017. C'est donc le maire qui est le garant du bon développement de sa commune, c'est lui qui choisit les zones à urbaniser. Il peut néanmoins déléguer certaines de ses fonctions à ses adjoints voire conseillers municipaux selon l'article L2122-18 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Mais il nous a parfois seulement été possible de rencontrer les techniciens des services municipaux et cela était intéressant aussi d'obtenir un discours plus opérationnel (cas de Luynes et Fondettes par exemple). Pour cette raison, il ne nous a pas paru pertinent de tenir compte de la couleur politique des personnes rencontrées pour évaluer leur projet communal en articulation avec le SCoT. Nous nous sommes plus attachés au discours des faits qu'ils pouvaient nous fournir qu'à la valeur politique qu'ils y rattachaient. Entrer dans des considérations d'affiliation politique aurait complexifié le problème que nous nous posions, en lui donnant une dimension autre que celle qui nous intéresse au départ : comment la commune a-t-elle compris le SCoT et que compte-t-elle mettre en œuvre pour le respecter ? Nous n'avons donc pas fait de la couleur politique un critère discriminant *a priori*, d'autant plus que la situation était en plein changement compte tenu des élections municipales.

d. Rendu compliqué par les élections municipales

La période d'enquête s'étalant de février à avril, la prise de rendez-vous auprès des communes fut compliquée en raison des élections municipales qui eurent lieu les dimanches 23 et 30 mars 2014. Avant cette période, certains élus n'ont voulu ou pu nous recevoir car ils étaient très occupés par leur campagne électorale, les secrétariats des mairies nous ont donc demandé de renouveler notre demande de rendez-vous au cours du mois d'avril. Le seul maire nous ayant reçu alors qu'il comptait briguer un nouveau mandat fut Patrick Chalon, maire de Saint-Etienne-de-Chigny (réélu dès le premier tour à 62,31%). Le maire de Luynes, Bertrand Ritouret, alors en campagne (réélu dès le premier tour à 56,68%), n'a pu nous recevoir, c'est pourquoi nous avons rencontré la technicienne Julia Jegou-Dufay, en charge du service urbanisme. Les trois autres maires rencontrés (Suzanne Varanne à Druye, Lucie Degail à Esvres-sur-Indre et Jean-Jacques Filleul à Montlouis-sur-Loire) ne souhaitaient en effet pas se représenter et ont accepté de nous recevoir en entretien. Nous avons donc cinq entretiens effectués avant les élections municipales.

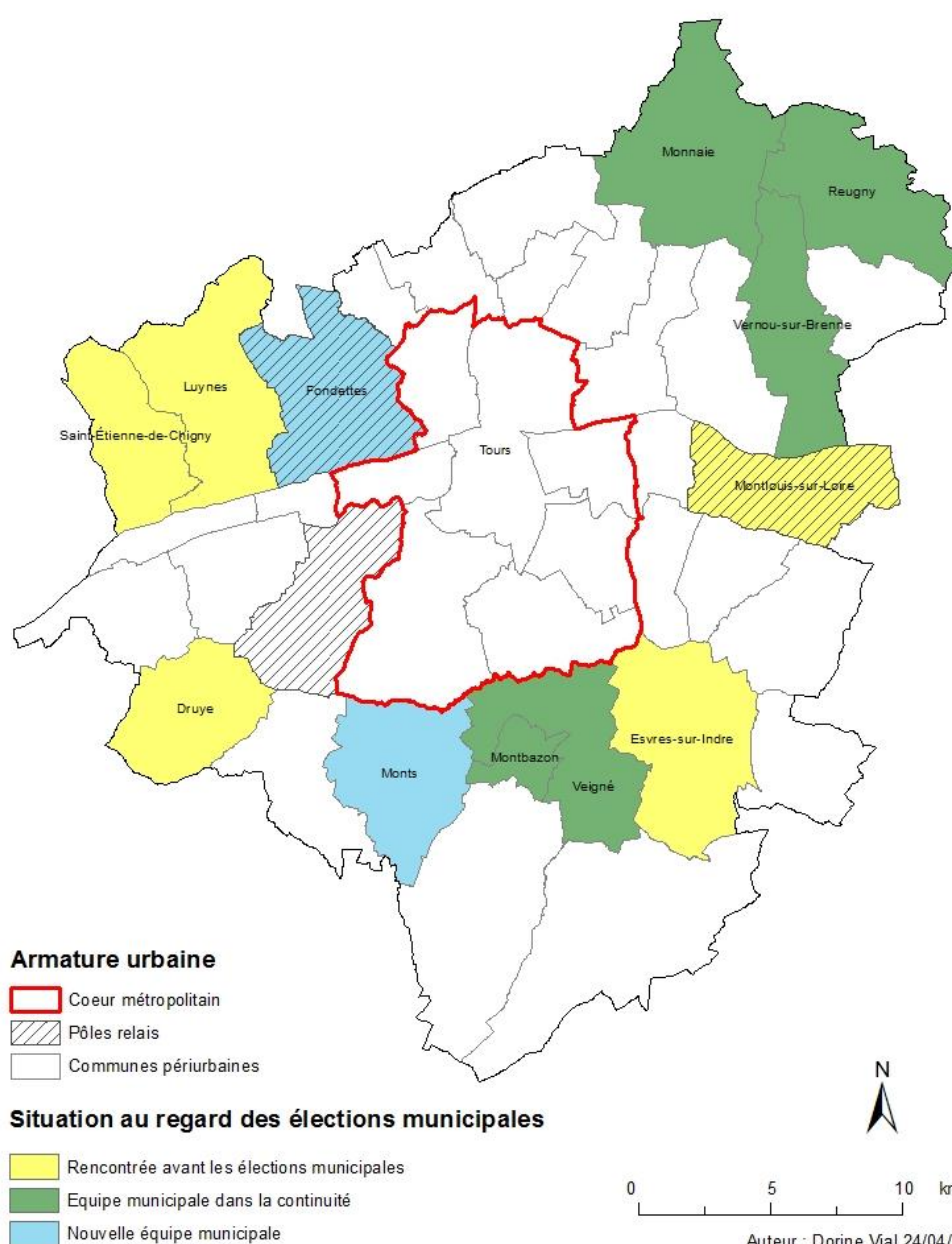
Une fois ces élections passées, il a fallu néanmoins attendre deux semaines pour que les équipes municipales se remettent en place, et maires et adjoints n'ont pu me recevoir avant mi-avril. Nous avons recontacté en priorité les communes dont les élections s'étaient achevées dès le premier tour, dans l'espoir d'obtenir des rendez-vous plus rapidement. A partir de ce stade, nous avons décidé de contacter toute commune susceptible de pouvoir

nous rencontrer. Ce ne fut pas pour autant chose aisée. La plus grande difficulté est qu'à cette période, fraîchement en fonction depuis les élections de mars, les nouveaux élus, n'étant pas forcément des professionnels de l'aménagement du territoire, n'ont pas eu l'occasion de s'imprégner véritablement des documents d'urbanisme et notamment du SCoT. Cela a par exemple occasionné l'annulation de l'entretien prévu avec le nouveau maire de Ballan-Miré, Alexandre Chas, qui par son élection a provoqué l'alternance politique pour la commune anciennement PS. Il nous a confié ne pouvoir livrer de vision cohérente à ce moment de l'année concernant les questions d'urbanisme, qu'il était encore trop tôt pour avoir défini clairement ses objectifs en la matière. Il n'a pas souhaité non plus que l'on rencontre les services techniques municipaux, ne voulant pas qu'ils délivrent d'éléments de projets passés qui risqueraient d'évoluer avec la nouvelle équipe municipale. Cette crainte d'une vision trop fraîche et donc trop étreinte était partagée par le nouvel adjoint à l'urbanisme de Monts, Stéphane Le Tennier, qui a tout de même accepté de nous rencontrer pour nous délivrer ses premières impressions et visions concernant l'aménagement de sa commune.

Les élections municipales, rendant les élus et personnels de mairie moins disponibles, ont donc un peu entravé le déroulement de la phase d'enquête, retardant l'analyse globale des entretiens à la fin du mois d'avril.

2) Présentation des communes enquêtées

La Carte 4 suivante présente la localisation des communes enquêtées et leur situation au regard des élections municipales. Cinq d'entre elles furent visitées avant les élections municipales. Nous avons alors pu récolter l'avis des maires ou de leurs techniciens selon les projets du dernier mandat. Les sept autres furent rencontrées à la suite des élections, et deux d'entre elles (Fondettes et Monts), disposaient de toutes nouvelles équipes municipales, les cinq autres étant nouvelles mais s'inscrivant dans la continuité du précédent mandat.



Carte 4 : Localisation et situation au regard des élections municipales des 12 communes enquêtées

Auteur : Dorine Vial – Sources : SMAT, interieur.gouv.fr, La Nouvelle République

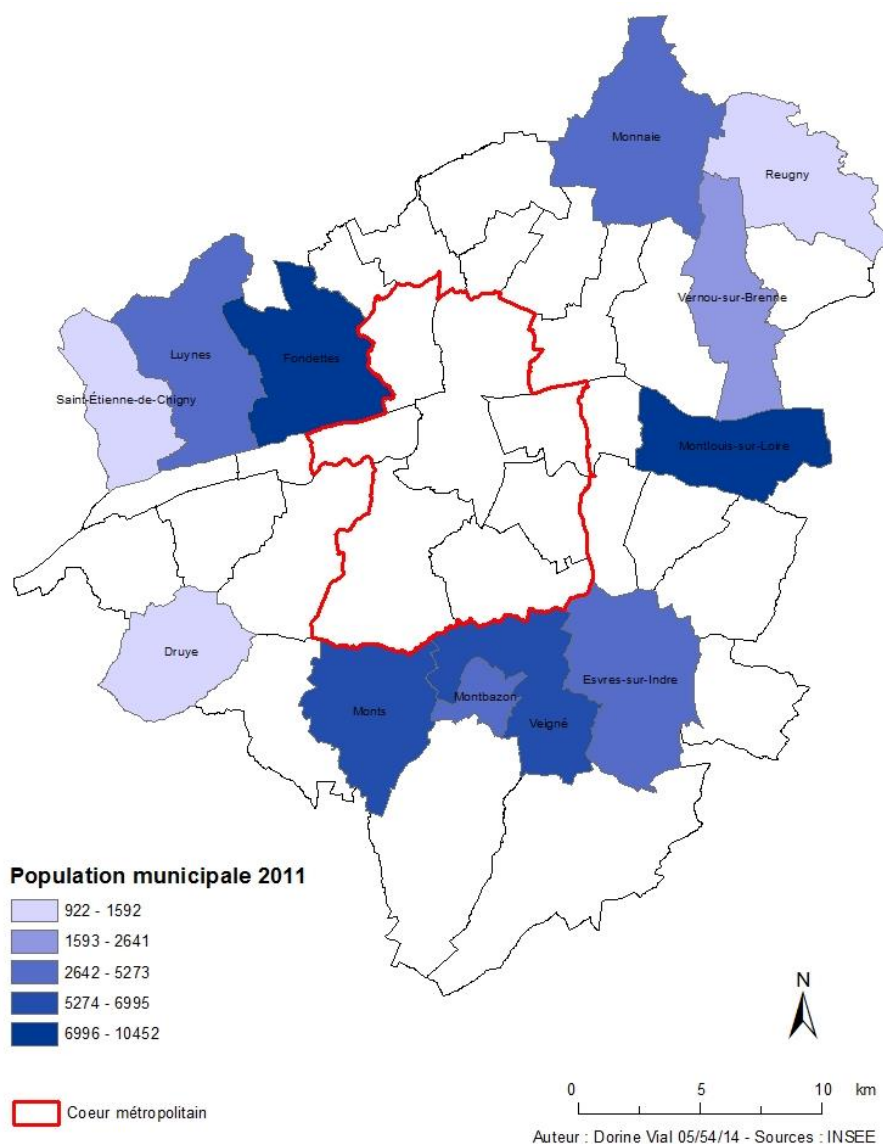
Le Tableau 4 ci-après recense les douze communes que nous avons pu interroger. Il présente l'intercommunalité à laquelle est rattachée chaque commune, sa typologie et son armature au sein du SCoT (commune périurbain ou pôle-relais), son nombre d'habitants (population légale de 2011), sa surface, le prix des terrains constructibles, la date d'entretien et la qualité des personnes interrogées, la situation post élections municipales pour savoir s'il y a eu alternance politique (ce qui peut avoir un impact sur la poursuite des projets engagés par la précédente équipe municipale). En 3) 1) se trouvent des tableaux et graphiques plus détaillés. Un tableau précise les qualités des personnes rencontrées. Un tableau présente la situation du document d'urbanisme de chaque commune (approuvé récemment, ou en cours d'élaboration ou de révision, ou encore à réviser), les objectifs de production de logements des trois PLH pour 2016 (ou 2017 pour la CCVI) et les objectifs projetés par le SCoT à l'horizon 2030, l'avis formel donné lors de la délibération pour l'approbation du SCoT en date du 27 septembre 2013. Un tableau présente les données démographiques (population et variation de la population communale entre 1999 et 2009 en taux annuel moyen). Un dernier tableau présente les données géographiques (surface communale, éloignement au cœur métropolitain) et les prix des terrains constructibles.

Commune	Intercommunalité	Typologie et armature	Qualité des personnes rencontrées	Date de l'entretien	Alternance politique
Druye	Tour(s)plus	plateau, périurbaine	maire	13/02/2014	non
Luynes	Tour(s)plus	vallée, périurbaine	technicienne du service urbanisme	20/02/2014	non
Esvres-sur-Indre	CCVI	vallée, périurbaine	maire	24/02/2014	oui
Saint-Etienne-de-Chigny	Tour(s)plus	vallée, périurbaine	maire	24/02/2014	non
Montlouis-sur-Loire	CCET	plateau, pôle relais	maire	20/03/2014	non
Vernou-sur-Brenne	CCV	vallée, périurbaine	adjoint à l'urbanisme	09/04/2014	non
Reugny	CCV	vallée, périurbaine	adjoint à l'urbanisme	14/04/2014	non
Fondettes	Tour(s)plus	plateau, pôle relais	technicienne du service urbanisme	16/04/2014	oui
Veigné	CCVI	vallée, périurbaine	adjoint à l'urbanisme et technicienne du service urbanisme	17/04/2014	non
Monnaie	CCV	plateau, périurbaine	maire	23/04/2014	non
Monts	CCVI	vallée, périurbaine	adjoint à l'urbanisme	29/04/2014	non
Montbazon	CCVI	vallée, périurbaine	maire	29/04/2014	non

Tableau 4 : Présentation des communes rencontrées

Auteur : Dorine Vial – Sources : SMAT, Enquête élus, La Nouvelle République

Sur la Carte 5 suivante nous pouvons nous rendre compte de la disparité de la population de chacune des communes enquêtées, la plus peuplée l'étant 10 fois plus que la moins peuplée. Le territoire du SCoT est très hétérogène, et comme nous l'avons vu précédemment, le cœur métropolitain accueille 67% de la population du territoire. Les communes les plus peuplées sont en bordure du cœur métropolitain, et les plus petites à la plus extrême périphérie (Druye, Saint-Etienne-de-Chigny, Reugny). Toutes ces communes n'ont donc pas les mêmes moyens pour développer leur territoire, le nombre de contribuables étant directement lié au nombre d'habitants, sans compter les entreprises installées sur le territoire. Cela influence donc les recettes fiscales directes de la commune (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties, payées par les particuliers, appelées « taxes ménages »). Les trois plus petites communes ne disposent pas, par exemple, d'un service urbanisme au sein de leur mairie.



Carte 5 : La population municipale 2011 des 12 communes enquêtées

Auteur : Dorine Vial – Sources : INSEE

La Figure 5 ci-dessous permet de mettre en évidence trois relations. D'une part, la relation entre l'éloignement de chaque commune enquêtée au cœur métropolitain et le prix moyen des terrains constructibles (données de mai 2014). D'autre part, la relation entre la croissance démographique annuelle moyenne et l'éloignement par rapport au cœur métropolitain et enfin, la relation entre la croissance démographique annuelle et le prix moyen des terrains constructibles.

Nous avons déterminé cet éloignement en mesurant, au chemin le plus court, la distance kilométrique entre le centre-bourg de la commune étudiée et le centre-ville de la commune du cœur métropolitain la plus proche. Par exemple, Fondettes est à 6,2 km du cœur métropolitain par rapport à Saint-Cyr-sur-Loire et Montbazon en est à 6,7 km, mais par rapport à Chambray-lès-Tours. Ceci nous semblait plus pertinent, en termes d'attractivité, de nous intéresser à l'ensemble du cœur métropolitain, qui concentre les activités et les services du territoire du SCoT, que simplement à la ville de Tours.

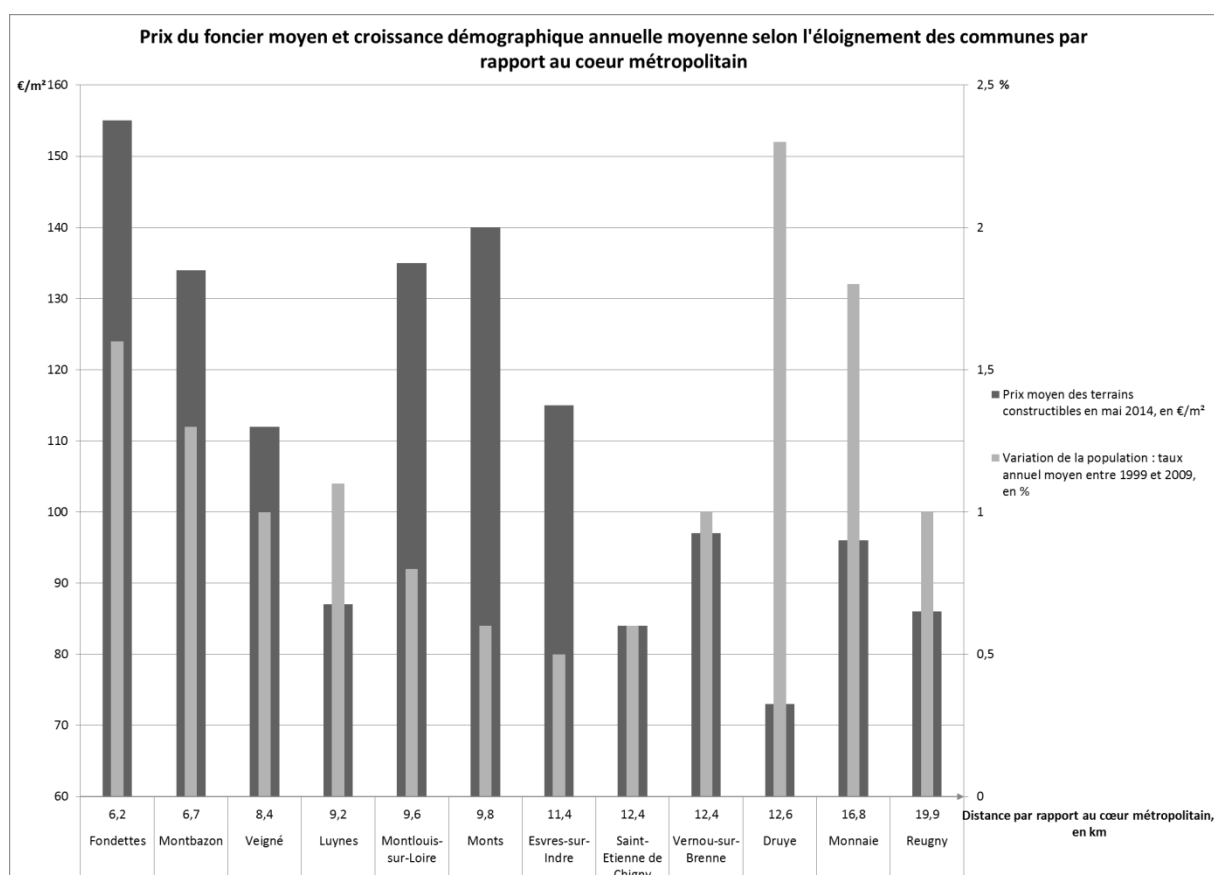


Figure 5 : Mise en évidence du prix du foncier et de la croissance démographique des 12 communes enquêtées selon leur éloignement par rapport au cœur métropolitain

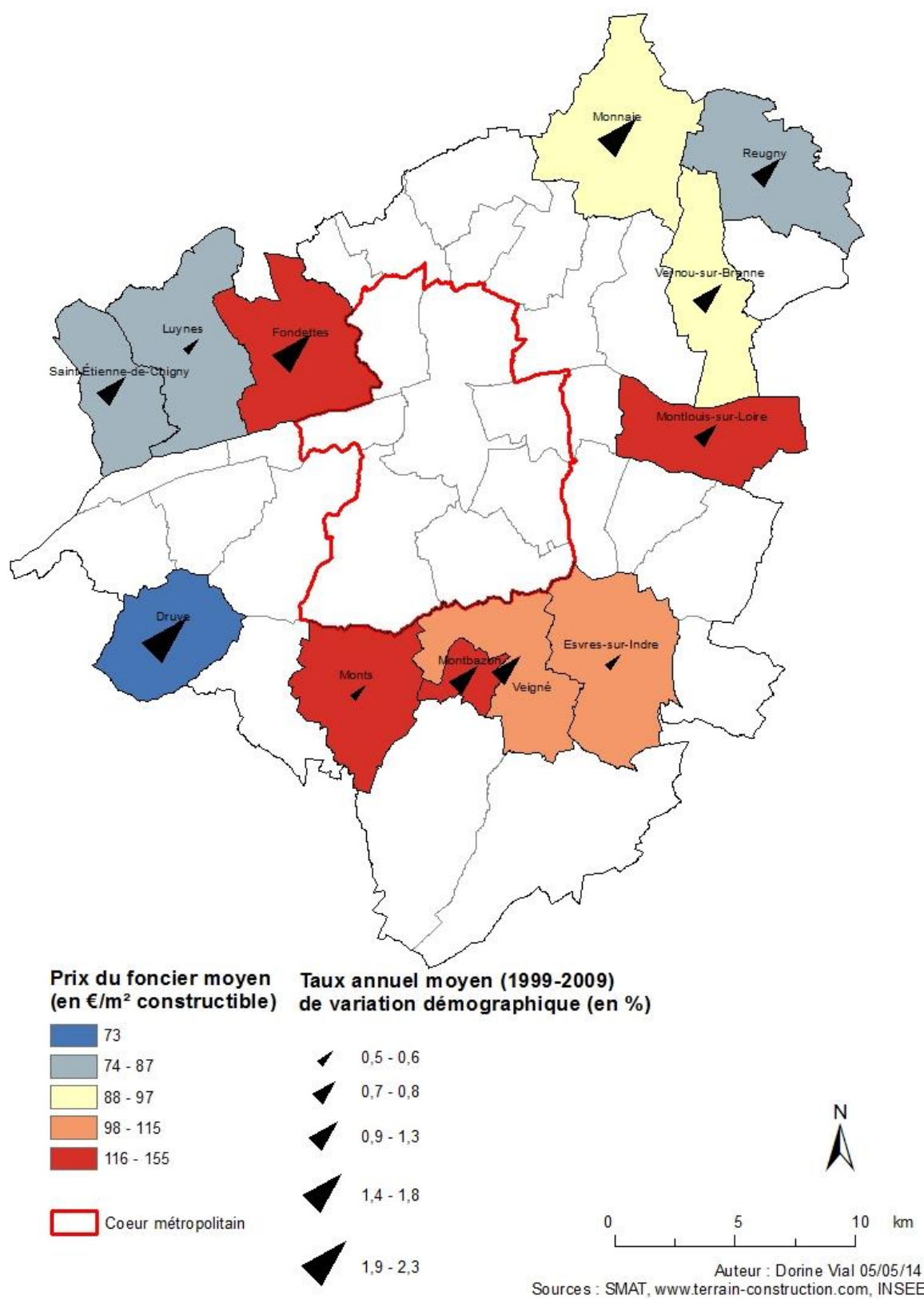
Auteur : Dorine Vial – Sources : INSEE, Google Maps, <http://www.terrain-construction.com/prix-moyen-terrain/37-Indre-et-Loire>

Hormis Luynes, nous pouvons remarquer que toutes les communes à une distance inférieure à 12 km présentent un prix moyen du foncier supérieur à 100€/m². Ainsi, nous pouvons en déduire que la cherté des terrains constructibles peut s'expliquer, en partie du moins, par leur proximité avec le cœur métropolitain. Les six communes les plus chères sont en effet en contact direct avec le cœur métropolitain (Fondettes, Monts, Veigné et Esvres-sur-Indre) ou en sont séparés par un seul autre territoire communal (Montlouis-sur-Loire, Montbazon).

La croissance démographique ne semble pas suivre cette tendance. C'est plutôt la relation au prix des terrains qui prime, prix qui varie du simple au double parmi les communes qui nous intéressent. Nous pouvons remarquer que les communes qui présentent les plus fortes variations de population (supérieures 1%) sont les moins chères en termes de terrains constructibles (prix inférieurs à 100€/m²). Ceci est flagrant avec la commune de Druye, la moins chère (73€/m²) de l'échantillon, qui a vu sa population croître de 2,3%. Seules trois communes font exception à cette constatation : Saint-Etienne-de-Chigny, qui malgré son prix attractif (84€/m²) a une population qui a peu varié (0,6%) ; Fondettes, qui présente les prix les plus élevés (155€/m²) et la troisième plus forte croissance démographique (1,6%) ainsi que Montbazon (140€/m² et 1,3% de population en plus). Nous pouvons peut-être expliquer cette attractivité par la position de pôle-relais dont dispose Fondettes. Il faut cependant noter que le prix du foncier subit des fluctuations mensuelles, et varie donc plus rapidement que ne le fait la population.

Ainsi, nous pouvons tirer de l'analyse de ce graphique la tendance selon laquelle les prix du foncier sont généralement plus faibles à mesure que l'on s'éloigne du cœur métropolitain et que par conséquent, ce sont ces communes-là qui accueillent la plus forte croissance démographique, les populations étant attirées par les prix les plus avantageux pour faire construire.

La Carte 6 suivante illustre plus visuellement ce propos.



Carte 6 : Prix du foncier et croissance démographique des 12 communes enquêtées

Auteur : Dorine Vial – Sources : SMAT, INSEE, <http://www.terrain-construction.com/prix-moyen-terrain/37-Indre-et-Loire>

3) La récolte des informations par entretien semi-directif

a. Les entretiens semi-directifs, pour un dialogue ouvert

Il a été choisi de mener des entretiens semi-directifs pour obtenir notre matériau de recherche. En effet, en orientant légèrement nos interlocuteurs sur le terrain de certains thèmes, zones d'exploration à propos desquelles nous voulions obtenir des renseignements, l'expression était libre et non cloisonnée par une série de questions. Un questionnaire exhaustif, dont la liste de questions aurait pu « rigidifier » l'échange, ne nous l'aurait certainement pas permis de la sorte. En effet, lors d'un questionnaire, l'interviewé peut se sentir pressé de répondre à chaque question suivante sans développer sa réponse sur les questions posées. L'entretien semi-directif nous permettait de garder le cap sur les informations à récolter tout en instaurant un climat de confiance, ouvert au dialogue.

Lorsque nous prenions les rendez-vous, nous indiquions que nous souhaitions une durée d'entretien d'environ une heure. Cette durée nous semblait adéquate pour laisser la conversation se développer et couvrir tous les thèmes désirés, tels que présentés dans le guide d'entretien dont nous faisons la description dans le paragraphe suivant. La plupart des rendez-vous ont dépassé cette durée d'au moins un quart d'heure. Certains, néanmoins, intercalés dans l'emploi du temps déjà chargé des interlocuteurs, ont dû s'achever plutôt rapidement (Luynes, Fondettes, Veigné, Monts et Montbazou).

Pour certaines rencontres, notamment les premières, le moment de demander l'enregistrement nous a paru délicate, mais il nous semblait important de pouvoir le faire. Nous demandions s'il était possible d'enregistrer l'entretien dans un but purement pratique, pour ne rien omettre de la conversation et permettre l'écoute ouverte. Cependant, nous avons, dans notre première série d'entretiens, dû essuyer deux refus consécutifs, ce qui nous a fait commettre l'erreur de ne pas le proposer lors de l'entretien suivant. Nous l'avons regretté au moment de la retranscription de l'entretien et nous sommes astreintes à toujours demander l'enregistrement, toujours en précisant nos motivations. Bien que nous assortissions toujours cette démarche d'une prise de notes active et la plus exhaustive possible, cela nous permettait de nous rassurer au cas où un élément nous échappe. Prendre des notes au même moment, bien que cela puisse entraver un peu l'échange car le regard est déporté, nous permettait de pouvoir rebondir sur certains aspects de la conversation, que nous aurions pu perdre au fil de celle-ci.

b. Le guide d'entretien par thématique

Le guide d'entretien nous a permis d'aller au-devant des personnes à rencontrer avec en tête les grands thèmes à aborder sans figer la conversation et la réduire à une série de questions/réponses. Finalement connu par cœur, l'avoir avec nous constituait néanmoins

une sorte de pense-bête qui nous permettait de nous assurer, lorsque l'entretien semblait toucher à sa fin, de n'oublier aucune des questions que nous souhaitions traiter. Véritable fil rouge de l'entretien, il représentait notre but à atteindre : comprendre comment les élus s'approprient le document du SCoT concernant les problématiques de l'étalement urbain ? C'était un cadre souple qui nous assurait que toutes les personnes interrogées aient pu parler à propos des mêmes thèmes, cela étant indispensable pour la suite du travail, qui a consisté à réaliser une analyse croisée des différents discours des entretiens (cf. Partie 4 suivante). Ce guide a été élaboré après analyse des principes et objectifs du SCoT présentés dans la partie 2 précédente. Nous pouvons le trouver en annexe 2) de ce présent rapport. Divisé selon les cinq grands thèmes suivants : « projet communal », « considération des espaces agricoles et naturels », « densification », « planification » et « coopération intercommunale » ; il nous permettait de collecter les informations voulues. Le guide d'entretien détaille les connaissances attendues que peuvent soulever chaque question.

c. La retranscription des entretiens

La retranscription des entretiens s'est faite, autant que possible, « à chaud », durant les heures suivant l'entretien, afin d'exploiter tous les éléments de l'entretien encore présents de notre esprit : la façon de parler, de s'adresser à nous, les hésitations, gênes, remarques... Nous appuyant d'abord sur nos notes écrites, nous avons cependant choisi de ne pas retranscrire de manière complètement littérale les entretiens mais d'y puiser les informations voulues directement, quitte à les assortir de citations quand elles étaient pertinentes et percutantes. La réécoute des bandes sonores disponibles nous a permis de combler certaines prises de notes défectueuses et éviter tout contresens. Pour plus de clarté, nous avons ensuite choisi de réinjecter cette matière quasi-brute dans des tableaux en reclassant les propos par thématique. C'était notre première grille d'analyse à partir de laquelle nous avons pu établir une analyse plus fine, par récolte d'éléments redondants, comme présenté dans la partie 4. Un corpus des entretiens réalisés est présent en Annexe 3) de ce rapport.

4) L'analyse croisée des entretiens

A partir de la grille d'analyse des entretiens (Annexe 3), notre matière brute, nous avons tout d'abord procédé à une lecture thématique. Les cinq thématiques du guide d'entretien ont pu faire apparaître, au fil de la conversation, différents points qui se sont révélés redondants entre les différents entretiens. Nous avons listé ces points dans le Tableau 6 ci-après en tant qu'étape intermédiaire. Une croix marque la position de la commune rencontrée vis-à-vis de ces différents points. Grâce à cette analyse croisée, nous avons essayé de définir des attitudes majeures dans lesquelles nous pouvons reconnaître les municipalités concernant la manière qu'elles ont d'élaborer leur projet communal.

Pour aboutir à cela, nous avons tout d'abord pu dégager huit grands sujets qui furent abordés ou sont ressortis au cours des entretiens. Dans la plupart de ces sujets, nous présentons de manière descriptive ce qu'il nous a été dit pour ensuite analyser et tenter de recouper ces éléments entre eux, puis avec des données géographiques (éloignement au cœur métropolitain) ou démographiques (population et variation démographique), le prix du foncier ou encore l'appartenance à une certaine intercommunalité. Ceci afin d'essayer de trouver des « dénominateurs communs » aux différentes prises de positions ou phénomènes relevés. Les couleurs recouvrant le nom des communes dans tous les tableaux d'analyse suivants correspondent à l'intercommunalité dont fait partie chacune des communes : bleu clair pour la CA Tour(s)Plus, bleu marine pour la CC du Vouvillon, violet pour la CC de l'Est Tourangeau et lavande pour la CC du Val de l'Indre (cf. Carte 1).

Suite à cela, nous terminons sur une discussion qui vise à dresser un portrait plus global des communes. Pour cela, nous avons retenu les éléments les plus pertinents pour discriminer les communes entre elles et faire apparaître deux types d'attitudes différentes quant à leur conception de l'articulation de leur projet communal avec le SCoT.

Nous tenons à avertir le lecteur : tous les éléments exposés ci-après découlent des informations qui furent récoltées lors des entretiens grâce à la bienveillance de nos interlocuteurs. Néanmoins, ils ne tiennent pas lieu de « vérité absolue ». Si nous avons veillé à ce que les propos délivrés ne soient ni déformés ni mal interprétés, certains éléments peuvent avoir été omis. Ainsi, si des typologies ou des tendances majeures peuvent se dessiner, elles doivent être considérées avec précaution. Les catégories présentées dans ce travail ne veulent en aucun cas stigmatiser les communes auxquelles elles font référence, ni relever du manichéisme. Elles aident à la compréhension globale de la position affichée d'un échantillon de communes concernant la manière dont elles souhaitent se développer dans le futur, au regard de l'espace agricole et naturel environnant, dans le périmètre du SCoT.

Dans l'analyse qui suit, pour plus de simplicité, nous employons le terme de « commune » en tant qu'entité ayant le pouvoir décisionnel, indépendamment du fait que nous ayons pu rencontrer soit le maire, l'adjoint à l'urbanisme ou le technicien du service urbanisme. Nous considérons ici que le discours exprimé représente celui de la municipalité.

PARTIE 4 : L'ANALYSE CROISEE DES ENTRETIENS : QUELS TRAITS MAJEURS RESSORTENT DE NOTRE ENQUETE ?

	PROJET COMMUNAL – MANIERE D’URBANISER											DENSIFICATION					CONSIDERATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS						SCOT ET INTERCOMMUNALITE					
	Stabilisation de la population espérée	Augmentation de la population désirée	Accueil de populations diversifiées (locatif et logement social)	Urbanisation par tranche, fluidifiée	Urbanisation par à-coups	Urbaniser par lotissement	Urbaniser avec la notion de quartier	Urbaniser en se fixant une barrière physique pour l’extension	Politique de l’offre prédomine, une ligne de conduite s’impose : la commune est force de propositions	Politique de la demande prédomine : la commune s’en tient à ce que cherche la population	Conserver l’identité de la commune	Nouvelles formes urbaines imaginées	Potentialités de renouvellement urbain connues, dents creuses, friches, logements vacants	Division parcellaire en cours dans les zones urbanisées	Augmentation de la densité crainte	Augmentation de la densité envisagée	Réduction des zones d’urbanisation future (effective ou envisagée)	Espaces agricoles et naturels = paysage, identité, cadre de vie	Espaces agricoles et naturels = production, économie	Utilisation de moyens de protection supérieurs au PLU (ZAP, sites classés) effective ou envisagée	Dialogue ouvert avec les agriculteurs de la commune	Favoriser l’agriculture de proximité, développer les circuits-courts	Inscription dans une prospective dépassant 10 ans	Le SCoT fut vecteur de découvertes, d’un développement de l’intercommunalité, d’un élargissement de la vision	Le SCoT est une contrainte, les lois et normes subies, feuillet supplémentaire	Le SCoT manque d’ambitions	Appartenance à un territoire de projet au sein duquel il faudra partager l’effort	Evocation de l’éventuelle future fusion de communes, du changement des compétences de l’intercommunalité
Druye	X		X	X				X			X	X	X			X	X	X			X			X	X		X	
Luynes	X		X		X	X		X		X	X			X	X			X		X					X			
Saint-Etienne de Chigny	X		X	X		X				X					X			X	X						X	X	X	
Vernou-sur-Brenne	X		X		X		X		X		X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X		X		X
Monnaie	X			X		X		X		X	X		X	X	X	X	X	X		X				X	X			X
Montbazou	X		X	X	X	X				X					X			X							X			X
Montlouis-sur-Loire		X		X			X		X		X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X
Fondettes		X	X	X	X		X		X		X		X			X	X	X	X		X		X					
Reugny		X	X		X	X				X	X		X	X		X		X	X		X		X		X			X
Esvres-sur-Indre		X	X		X	X	X			X		X	X			X		X	X	X	X			X	X			
Veigné		X	X	X			X		X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X			
Monts		X	X	X		X					X			X	X	X	X	X						X			X	

Tableau 6 : Analyse croisée des entretiens thématiques
Auteur : Dorine Vial – Source : Enquête élus

1) Une urbanisation guidée par la volonté d'accueil de nouvelles populations

a. Deux ambitions de croissance démographique : stabilisation ou croissance continue

Les communes enquêtées ont des ambitions de croissance différentes. En effet, nous avons pu découvrir deux positions majeures : soit les communes souhaitent atteindre une stabilisation de leur population dans une échéance entre six et dix ans, soit elles estiment qu'il faudra constamment accueillir de la population pour survivre.

Le premier cas s'est présenté dans la moitié des communes enquêtées. Cela a été clairement annoncé selon les deux formules les plus courantes « la population communale devrait se stabiliser » ou bien « nous ne souhaitons pas dépasser un seuil de tant d'habitants ». A Druye, l'élue affirmait qu' « *à un moment il faut savoir s'arrêter* » (13/02/2014), à Luynes et Saint-Etienne-de-Chigny on espère un ralentissement de l'arrivée de nouvelles populations pour ensuite atteindre une stabilisation, à Vernou-sur-Brenne, Monnaie et Montbazou, on se fixe les seuils respectifs de 3000, 5000 et 4600 habitants à l'horizon 2020. Ces seuils semblent être tenus fermement par les acteurs rencontrés, malgré la pression urbaine à laquelle les communes doivent faire face (pour les communes comme Druye et Monnaie, la proximité des autoroutes A85, A10 et A28 serait, selon les élus, un facteur d'attractivité notoire). L'élue de Vernou-sur-Brenne annonçait « *L'objectif de la commune c'est une limite, un seuil qu'on sait qu'on ne pourra pas dépasser techniquement si on veut garder l'image, l'esprit de notre village. Ce n'est pas un seuil de progression, c'est un seuil de maintien de la population avec un plafond à 3000 qu'on ne souhaite pas dépasser. Si développement supérieur il y a, il n'interviendra que par voie de fusion.* » (09/04/2014)

Cette volonté de stabilisation se confronte quelque peu au scénario du SCoT qui prévoit une croissance démographique de l'ordre de 10,2% entre 2005 et 2030 pour atteindre une population de 392 129 habitants sur l'ensemble de son territoire. Néanmoins, l'INSEE prévoit que le taux de croissance faiblirait pour passer de + 0,53% sur la période 2007-2015 à + 0,36% entre 2025 et 2030 : la population augmenterait de moins en moins vite, ce qui peut justifier la volonté de certaines communes d'arriver à une certaine stabilisation de leur population.

Nous pourrions émettre l'hypothèse que les communes de taille inférieure à 3500 habitants cherchent à ne pas dépasser ce seuil (Druye, Saint-Etienne-de-Chigny, Vernou-sur-Brenne) afin de ne pas être soumise au règlement de la loi SRU qui implique que les logements sociaux doivent représenter 25% du parc des résidences principales (ou 20% selon le décret 2013-671 du 24 juillet 2013 qui dresse la liste des communes ou EPCI

exemptés d'un effort supplémentaire de production, dont Tour(s)plus fait partie). Saint-Etienne-de-Chigny s'écarte de cette hypothèse étant donné qu'elle détient déjà 21% de logements sociaux, ce qui est exceptionnel au regard des autres communes périurbaines qui comptent en moyenne 9% (Source : Pièce 1/6 du Rapport de présentation du SCoT). Quoiqu'il en soit, dans la majorité des communes interviewées, la volonté d'accueillir une population diversifiée et plus facilement renouvelée par la mise à disposition de logements sociaux locatifs et en primo-accession s'est affirmée. Les communes périurbaines et les pôles relais détiennent en effet une majorité de propriétaires (70% d'après le diagnostic du SCoT) qui n'assurent pas forcément le renouvellement de la population. Cela ne présume cependant pas de la quantité produite. Le PLH de la CCVI indique par exemple que les communes de Veigné et Montbazou ont du retard à rattraper (ne disposant à ce jour que de 10% de logements sociaux) afin de ne plus payer l'amende associée au déficit.

Le deuxième cas s'est trouvé clairement à Montlouis-sur-Loire où le maire sortant nous affirmait « *Une ville qui ne construit plus, qui n'accueille plus, c'est une ville qui crève, c'est une ville qui meurt, et on a envie que la ville vive.* » (21/03/2014). Il estime vital d'accueillir « *un volant positif de population* » de l'ordre de 1% par an, de manière à assurer les frais fixes de la commune. De manière moins explicite à Fondettes, Reugny (porte la volonté mesurée d'accueillir 10 nouveaux habitants par an, soit moins de 1% de croissance démographique), Esvres-sur-Indre, Monts ou Veigné, nous avons pu sentir dans les discours énoncés que la commune cherchait à gagner des habitants de manière plutôt constante. A Monts, on pense atteindre les 10 000 habitants d'ici 15 ans, tandis que Fondettes annonce 14 000 habitants pour 2027.

b. Une urbanisation que l'on veut maîtriser

Pour accompagner ces évolutions de population, la totalité de l'échantillon des communes enquêtées, ont clairement affiché leur volonté de procéder doucement, par étapes. La plupart des communes raisonnent par tranche : on réalise une opération urbaine après l'autre. Selon elles, il faut assurer la fluidité dans la construction pour permettre d'accueillir de nouvelles populations. Ce n'est pas une course effrénée à l'urbanisation. Toutefois, certaines communes ont des projets plus conséquents d'aménagement, avec une opération de lotissement ou de ZAC bien définie par exemple. Dans ces cas-là, nous avons simplement voulu apporter une nuance : bien que ces opérations soient phasées dans le temps, certaines communes nous ont dit qu'une fois ces opérations achevées, elles pourraient « souffler » pour un moment. C'est ce que nous avons appelé « l'urbanisation par à-coups » : on produit les logements selon une opération définie dans le temps et dans l'espace. A Reugny, l'élue nous confiait : « *Quand tout sera fait ça fera une cinquantaine de pavillons, sur deux/trois ans qui vont être réalisés. Après on pourra être dix ans sans rien faire, le temps de digérer ça. On ne tient pas à ce que Reugny ressemble à Monnaie, pour ne pas la citer.* » (14/04/2014) Cette expression de la digestion s'est répétée à Veigné, qui

réalise une ZAC de 500 logements, et à Montbazon, qui entame un projet de lotissement de 121 logements. A Esvres-sur-Indre, qui a dû supporter sur la dernière mandature la réalisation de trois lotissements concomitamment, engagés par la précédente équipe municipale, *« il n’y aura plus besoin d’ouvrir de nouvelles zones à urbaniser, le travail sera fini pour les 20 ans à venir » (24/04/2014)*, car même les objectifs de production de logements projetés pour 2030 seront atteints. De la même manière à Montlouis-sur-Loire, la ZAC des Hauts de Montlouis, qui abritera à terme, dans quinze ou vingt ans, 700 ou 800 logements sur 34 hectares, sera selon l’ élu la dernière opération d’extension urbaine. Après, toute nouvelle construction de logements devra se reporter sur le renouvellement urbain.

La principale motivation évoquée lors de cette prise de position d’accueil régulé est que la commune n’a pas des équipements extensibles outre mesure, et qu’il faut bien considérer ce dont est capable la commune en termes de services et d’équipements à offrir aux nouvelles populations. C’est là que les possibilités techniques de l’aménagement urbain peuvent venir contrarier certaines ambitions. Certaines communes ont pris les devants. Comme Montbazon, en faisant le choix de se consacrer d’abord, sur un premier mandat, au renforcement des infrastructures (école maternelle, centre sportif, salle culturelle....) avant d’entamer, aujourd’hui, l’urbanisation pour accueillir de nouveaux habitants. Ce fut un problème pour Fondettes, qui a crû fortement ces dernières années alors que le niveau d’équipements et de services n’était pas digne d’une ville de cette taille, la transformant en ville dortoir, propos recueillis auprès de la technicienne du service urbanisme. La commune espère que sa nouvelle position de pôle relais puisse lui servir d’appui pour augmenter son offre de services et d’équipements, mais aussi son offre d’emploi *« Ça met une certaine pression, car Fondettes est un pôle relais, mais il ne faut pas créer des logements pour créer des logements, il faut des emplois pour ces personnes-là. » (16/04/2014)*. A Monnaie, *« On n’a pas de projet communal en disant « on va faire 150 logements d’un coup » » (23/04/2014)*. L’ élu justifie l’établissement d’un seuil de population à ne pas dépasser par la construction il y a quatre ans d’une station d’épuration de 5600 équivalent-habitant, qui pourrait soutenir jusqu’à 8000 habitants, mais ceci n’est pas la volonté de la commune.

L’accueil de nouvelles populations de manière raisonnée suit également la logique d’optimisation des effectifs scolaires. Il s’agit d’accueillir assez de familles pour que les classes se renouvellent, mais pas trop d’un coup afin de ne pas surcharger les établissements et se retrouver, dix ans plus tard, avec des classes vides. Cela fut un point soulevé par un quart des communes enquêtées, qui ne désirent pas compromettre leur capacité d’accueil scolaire (Veigné, Vernou-sur-Brenne, Reugny et Monnaie). L’ élu de Monnaie nous a confié une grande difficulté : sa construction passée soutenue de pavillons avait provoqué un afflux important d’enfants à scolariser. Il avait alors fallu reporter 50% du budget communal sur l’école pour permettre cet accueil. Druye a réservé dans son PLU un emplacement dans sa commune au cas où il faille construire une extension à l’école, mais elle espère que l’engagement de son PLU qui consiste à ne pas construire plus de dix logements par an permettra d’éviter ça *« On s’est prévu une poire pour la soif. » (13/02/2014)*.

Dans les douze communes enquêtées, la volonté d'accueillir de nouvelles populations est raisonnée et contenue par les potentialités techniques. Les communes ne souhaitent pas (ou plus) être des communes dortoirs et cherchent davantage à développer l'offre de services et d'équipements sur leur commune, leur vie associative. Pour que les habitants, plus qu'ils ne logent, vivent dans leur commune. *« Ça ne nous intéresse pas de faire des flopées de pavillons, pour recevoir des gens et puis toucher des rentrées fiscales, alors que les gens partent au boulot le matin puis ils rentrent le soir en ayant fait leur courses en route, ça ne nous intéresse pas trop. »* (élu de Reugny, 14/04/2014) Nous constatons néanmoins que dans ces différents exemples, la prospective de production de logements n'est pas la même et peut s'échelonner sur deux comme vingt ans.

		Eloignement au cœur métropolitain	Stabilisation de la population espérée	Augmentation de la population désirée
Fondettes	6,2	de St Cyr		X
Montbazon	6,7	de Chambray-lès-Tours	X	
Veigné	8,4	de Chambray-lès-Tours		X
Luynes	9,2	de Saint-Cyr-sur-Loire	X	
Montlouis-sur-Loire	9,6	de Saint-Pierre-des-Corps		X
Monts	9,8	de Joué-lès-Tours		X
Esvres-sur-Indre	11,4	de Chambray-lès-Tours		X
Saint-Etienne-de-Chigny	12,4	de Saint-Cyr-sur-Loire	X	
Vernou-sur-Brenne	12,4	de Saint-Pierre-des-Corps	X	
Drueye	12,6	de Joué-lès-Tours	X	
Monnaie	16,8	de Tours	X	
Reugny	19,9	de Saint-Pierre-des-Corps		X

Tableau 7 : Les ambitions de croissance selon l'éloignement au cœur métropolitain
Auteur : Dorine Vial – Sources : Enquête élus, Google Maps

	Stabilisation de la population espérée	Augmentation de la population désirée	Maîtrise de l'urbanisme par opération définie sur moins de 6 ans	Maîtrise de l'urbanisme par opération définie sur plus de 6 ans	Prévision du niveau d' équipements techniques et services	Population municipale 2011	Croissance démographique annuelle moyenne (1999 – 2009)
Drueye	X		X		X	922	2,3
Luynes	X		X			5273	1,1
Saint-Etienne-de-Chigny	X		X			1455	0,6
Vernou-sur-Brenne	X		X		X	2641	1
Monnaie	X		X		X	4089	1,8
Montbazon	X		X		X	3959	1,3
Montlouis-sur-Loire		X		X		10452	0,8
Fondettes		X		X	X	10306	1,6
Reugny		X	X		X	1592	1
Esvres-sur-Indre		X		X	X	4734	0,5
Veigné		X		X	X	6079	1
Monts		X				6995	0,6

Tableau 8 : La maîtrise de l'urbanisation au regard de la démographie
Auteur : Dorine Vial – Sources : Enquête élus, INSEE

Le Tableau 7 montre qu'il n'y a pas de rapport franc entre l'éloignement au cœur métropolitain et la volonté de croître démographiquement ou de stabiliser sa population, puisque selon la distance on retrouve les deux cas de figure. Néanmoins, nous remarquons que les communes distantes de plus de 12 km du cœur métropolitain, hormis Reugny, souhaitent stabiliser leur population.

Nous voyons grâce au Tableau 8 que les six communes qui souhaitent stabiliser leur population sont parmi celles qui sont déjà les plus petites démographiquement (cf. Carte 5) et sont parmi celles subissant les plus fortes variations démographiques (hormis Saint-Etienne-de-Chigny). Elles engagent des opérations de production de logements sur des périodes inférieures à six ans, c'est-à-dire sur le temps d'un PLH ou d'un mandat. L'urbanisation ainsi répartie sur du court terme cherche à combler les besoins en logements les plus urgents. Logiquement, cela devrait donc constituer les dernières opérations d'urbanisme à effectuer avant d'atteindre cette stabilisation.

Les communes souhaitant voir leur population augmenter, hormis Reugny, planchent sur des opérations dépassant cette échéance pour atteindre facilement quinze ans et couvrent donc les besoins de deux PLH. Pour Monts et Fondettes, dont les équipes municipales sont nouvelles, il n'a rien été présagé concernant les futures opérations, mais une ZAC multi-sites est à l'étude pour Fondettes depuis 2012. Nous voyons également que les communes qui souhaitent croître et urbaniser à long terme ne sont pas celles qui présentent la plus forte croissance démographique. Néanmoins, hormis Reugny, elles sont déjà grandes en taille. Le rythme d'urbanisation, plus réparti dans le temps, cherche à assurer un accueil régulier de population.

La plupart des communes prévoient qu'il faille adapter les équipements et services à l'accueil de nouvelles populations mais cela ne constitue pas en soi un frein à l'urbanisation. Aucune commune n'a clairement dit qu'elle ne peut plus s'urbaniser en raison d'équipements insuffisants. C'est un élément à considérer en amont de tout projet mais il n'y constitue pas un frein. Les communes s'aménagent en effet des marges de manœuvre et peuvent jouer sur la réelle capacité des infrastructures (Bransieq M., Melot R., 2013). On le voit pour Monnaie et sa nouvelle station d'épuration capable de traiter le double de la population actuelle (4000 habitants), alors que la municipalité évoque le souhait de se stabiliser à 5000 habitants. La commune, alors qu'elle formule le désir d'une stabilisation, a néanmoins prévu des équipements dépassant largement cette hypothèse. C'est toute l'ambivalence d'un projet communal que l'on pourrait qualifier de prévoyant mais permissif, dans la mesure où le dimensionnement de ses infrastructures, qui ne pose pas de limite restreignant le développement futur, peut permettre à la commune de dépasser son discours initial.

2) La politique de l'offre ou la politique de la demande

a. Des communes qui s'affirment et s'écartent de la procédure du lotissement

Les communes que nous allons maintenant présenter affirment clairement leur ligne de conduite concernant l'urbanisation à produire sur leur territoire. C'est ce que nous avons appelé être promoteur de la politique de l'offre. C'est la commune qui offre et propose à ses administrés de nouvelles manières d'habiter.

A Montlouis-sur-Loire, l'élue rencontrée opérait depuis trente ans, soit cinq mandats, en promouvant la construction de nouveaux logements organisés selon la forme d'un quartier, d'un véritable îlot articulé, qui comprend espaces publics et lieux de rencontres. Cela pourrait justifier le slogan que la commune affiche : « Montlouis, une ville à la campagne ». Si des lotissements ont pu être bâtis il y a quelques décennies, ce type d'opération y est aujourd'hui banni. Selon l'élue rencontrée, le lotissement, c'est l'anéantissement de toute volonté politique. Il préfère se tourner vers des opérations de type ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) qui permettent de proposer une vaste gamme de logements, représentatif de nouvelles formes d'habitat (maison individuelle, maison individuelle groupée ou en bande, maison à patio, maison superposée, habitat intermédiaire, habitat collectif)¹³. A Veigné, l'opération de la ZAC des Gués initiée en 2005 propose, comme à Montlouis, des formes urbaines variées et souhaite organiser le quartier tel un « nouveau village »¹⁴ pour y regrouper l'ensemble des fonctions urbaines (habitat, commerces, services) et souhaite créer un pôle d'activités tertiaires et artisanales. Cette opération devrait accueillir à terme 1000 habitants supplémentaires. La ZAC permet en effet à la commune de négocier le projet et le financement de l'opération avec les groupes privés aménageurs, promoteurs, d'imposer un cahier des charges et de fixer ses objectifs. Le projet passe avant le droit et la commune peut maîtriser ainsi l'opération.

On retrouve cette attitude dans des communes de moindre taille comme à Vernou-sur-Brenne, qui entend « *rester un village viticole* ». Pour ce faire, Vernou-sur-Brenne va proscrire toute urbanisation sur ses vignes dans son zonage de PLU en cours d'élaboration, en les classant zones A, mais y interdira également toute construction de bâtiment agricole, bien que ce type de zone l'autorise. Elle prévoit des zones spécifiques à la construction de chais et de hangars, véritables zones d'activités agricoles à l'écart des vignes. Cela est sa ligne de conduite : aucune construction dans les vignes, bannissement du bâti diffus, de quelque nature qu'il soit. De plus, là aussi, l'opération d'urbanisme que constitue le

¹³ Orientation d'Aménagement et de Programmation concernant la ZAC des Hauts de Montlouis, PLU de Montlouis-sur-Loire, disponible sur <http://www.ville-montlouis-loire.fr/dyn/urba/plu/oap-01-2012.pdf> (consulté le 21/03/2014)

¹⁴ Communauté de communes du Val de l'Indre <http://www.ccvl.fr/urbanisme.php#5>

lotissement n'y est plus souhaitable par l'absence de concertation et l'incohérence bâtie et fonctionnelle qui peut en résulter. La commune souhaite opérer par la création de véritables quartiers. *«Aujourd'hui, des jeunes primo-accédants, qui sont entrés depuis peu dans la vie active, qui sont natifs de la commune, ils vont construire à Reugny, à Noizay, à Montreuil, parce qu'ils ne trouvent pas de solution sur la commune de Vernou... y compris quand leurs parents sont exploitants viticoles sur la commune. C'est-à-dire que ces gens-là viennent nous trouver pour nous demander si on ne pourrait pas libérer une petite parcelle au bout d'une vigne, pour que leur fils puisse rester sur la commune. On se tient à notre ligne de conduite : c'est non ! Ça nous peine, parce que c'est de jeunes couples qui viendraient alimenter nos écoles [Une classe risque de fermer, ndlr]. La tentation pourrait être forte. » (09/04/2014)*

Ce genre de communes, en élaborant des projets d'urbanisation qui suivent une certaine volonté, s'établissent comme des collectivités qui sont force de propositions pour offrir de nouvelles solutions pour habiter leur territoire. En effet, elles prennent l'initiative forte de faire un choix d'urbanisation qui peut, *a priori*, ne pas constituer la demande majeure. Elles proposent une nouvelle composition urbaine qui diffère du simple aménagement de lots mitoyens ou de construction de maisons individuelles dans le diffus. Nous remarquons que ces trois communes viennent récemment de réviser leur PLU (en 2012 pour Montlouis-sur-Loire) ou sont en phase de révision (Veigné) ou d'élaboration (Vernou-sur-Brenne). Ce fut évidemment l'occasion pour elle d'affirmer clairement leurs volontés dans le PADD.

b. Des communes plus passives

D'autres sont plutôt soumises à la politique de la demande et considèrent que si la population n'est pas demandeuse d'un certain type d'habitat, cela ne pourra se faire. Certaines communes nous ont évoqué ce point. Cela s'assortissait souvent d'une certaine crainte de l'augmentation de la densité : la promiscuité engendrée par l'augmentation de la densité pourrait poser des problèmes de voisinage (Saint-Etienne-de-Chigny), ou alors faire perdre le caractère de bourg de la commune (Luynes). En effet, quand les gens viennent s'installer dans le périurbain, ils cherchent une maison avec du terrain et *« pas des mouchoirs de poche »* (Monts), ils réclament souvent des terrains de taille supérieure à 700 m² (Montbazou), or ce n'est plus cohérent avec les objectifs de densité minimale requis par le SCoT, qui préconise 15 logements par hectare en zone périurbaine, soit des parcelles n'excédant pas 666 m². Souvent, les dernières opérations d'urbanisation de ces communes consistent en des opérations de lotissements, dans lesquels la maison individuelle reste la forme urbaine reine. C'est un mode d'urbanisation que l'on pourrait qualifier de passéiste dans le sens où l'agencement du quartier n'était pas pensé de manière à s'articuler avec le tissu urbain existant ni à répondre à d'autres fonctions que l'habitat. Si Esvres, après avoir couvert des hectares de pavillons, souhaite par la suite développer son secteur gare, avec la création d'un écoquartier, elle nous a clairement annoncé que si les gens n'étaient pas prêts à vivre dans de nouvelles formes urbaines, cela ne se fera pas.

Cela nous amène à nous interroger sur la place de la sensibilisation des populations aux nouvelles formes d'habiter. S'il faut s'en tenir à la demande et ne construire que ce qui est demandé, exigé, vers quel type d'urbanisation allons-nous ? La maîtrise de l'urbanisation du territoire reste-t-elle alors vraiment une compétence détenue par la municipalité elle-même ?

Nous ne relevons aucun signe distinctif entre ces deux types de politiques relatif à l'appartenance d'une certaine intercommunalité

Nous allons voir maintenant que ces deux types de « politiques » sont soumis à la pression des particuliers.

3) La confrontation des intérêts particuliers à l'intérêt général

A l'échelle de la commune les élus doivent sans cesse composer avec les revendications des administrés et pétitionnaires. Chaque habitant, si au meilleur des cas connaît l'existence du PLU, sera avant tout intéressé pour connaître le devenir de sa propre parcelle. Dans l'organisation des débats publics, les gens s'intéressent en priorité au devenir de leur propre parcelle. C'est ce qu'il se passe en ce moment à Veigné, où le PLU est en révision. Dans la boîte à idées proposée, ne tombent que des demandes de classement de terrain en zone constructible. La relation aux administrés semble jouer un grand rôle dans la prise de décision des élus municipaux. Ceux-ci s'attachent beaucoup au devenir de leur propriété privée sans chercher à la considérer faisant partie dans un ensemble commun. C'est l'intérêt particulier qui exerce une pression sur l'intérêt général. L'élue de Veigné nous a confié que *« les gens pensent que le maire a tous pouvoirs sur le droit de l'urbanisme et peut urbaniser sa commune comme il l'entend. La population pense que le maire décide de tout d'un claquement de doigt. » (17/04/2014)* La sollicitation fréquente des administrés auprès de leur municipalité, doit l'amener, elle, à trouver l'équilibre entre la satisfaction de sa population et les préconisations et interdictions portées par la loi. C'est en effet à l'échelle du PLU que se cristallisent de façon frontale les intérêts privatifs et collectifs (Soucard N., 2013)

a. L'incontrôlable division parcellaire, sous le pouvoir des opérateurs privés

Nous proposons ici de faire un point sur la division parcellaire, les deux premiers paragraphes résultant de réflexions issues de lectures.

La commune, si elle reste la gestionnaire du droit de ses sols, n'a pas pour autant forcément la maîtrise foncière associée. Ainsi, la propriété privée peut régir la stratégie foncière. En effet, « les propriétaires gardent, abstraction faite de diverses servitudes et contraintes juridiques, un pouvoir de décision majeur en matière d'affectation, de concession et d'utilisation des sols. En espace périurbain, la question apparaît d'autant plus cruciale que les perspectives de gain, associées au différentiel du prix du foncier, sont susceptibles de transformer ces usages. » (Guéringer A., 2013) On ne peut empêcher un propriétaire de diviser sa parcelle et de vendre son terrain s'il le souhaite et que le zonage du PLU l'y autorise (zones U). La construction nécessite un permis de construire qu'on ne pourra refuser qu'en jouant précautionneusement à l'adaptation des règles. « La municipalité de la commune, quant à elle, alors qu'elle est au cœur de la genèse de la politique de densification, exerce ici un simple rôle de contrôle réglementaire. Le service instructeur valide ou refuse d'instruire le permis de construire, mais il n'y a pas de véritable accompagnement, ni même de maîtrise du processus effectif, à partir du moment où les projets respectent les règles du PLU. » (Touati A., 2012) On s'expose alors, sans maîtrise

aucune, à un accueil de population nouvelle qui n'est pas encadré. La division parcellaire se justifie par la volonté des propriétaires de grands terrains de se délester d'une superficie trop importante à entretenir par eux seuls, voire même, pour les propriétaires qui vendent leur bien dans leur totalité avec l'objectif de s'en aller, de valoriser leur acte de vente en multipliant les terrains à vendre. Pour les acquéreurs, qui, à cause des prix du foncier, cherchent des parcelles plus réduites à proximité de la ville, c'est une aubaine. C'est une logique économique autonome qui peut mettre à mal l'intérêt général de la commune, dans le sens où elle menace son bon fonctionnement.

De fait, si la division parcellaire est vertueuse parce qu'elle permet la construction de nouveaux logements sans consommer de nouvelles terres vierges et permet la densification du tissu urbain, elle est risquée si elle s'établit de manière anarchique, notamment en termes de surcharge des réseaux et infrastructures existants, d'imperméabilisation des sols, de perméabilité des circulations et du respect de l'intimité, sans compter le déséquilibre social qu'elle peut engendrer. « En l'état, le coût marginal pour la collectivité est faible, mais il pourrait augmenter rapidement si la pratique se généralisait, notamment dans les quartiers aménagés dans les années 1950 à 1980, auxquels ce type de processus s'adresse particulièrement, et dont les réseaux sont parfois en voie d'obsolescence. » (Petitet S., 2013) On se retrouve avec des parcelles en drapeau, avec la création d'une allée étroite menant au fond de jardin, résultant d'une division suivant une simple approche géométrique à l'échelle unitaire de chaque parcelle. Ce n'est pas un projet d'ensemble, or la division parcellaire a tendance à prendre de l'ampleur et ces opérations se multiplient.

En effet, le problème de division parcellaire non maîtrisable fut évoqué et rencontré par plus de la moitié des communes étudiées : Luynes, Reugny, Vernou-sur-Brenne, Monnaie, Veigné, Monts et Montbazou. Ce sont des communes dont le prix du terrain constructible s'échelonne entre 86 et 140 €/m², soit supérieur à la moyenne départementale qui est, en mai 2014, de 87€/m², ce qui peut expliquer la motivation des acquéreurs à acheter plus petit grâce à la division parcellaire. Dans le cas de Vernou-sur-Brenne cependant, la division parcellaire est une conséquence directe de l'avènement récent de l'assainissement collectif dans une des deux vallées urbanisées de la commune (anciennement en assainissement non collectif), qui a pu alors être dimensionné en conséquence en prévision, ce qui pose moins problème. Mais la deuxième vallée reste soumise au « risque » de la division parcellaire spontanée. Généralement, ces divisions s'opèrent dans les terrains les plus grands, et peut-être les propriétaires ne tirent pas au mieux parti de cette découpe. A Vernou-sur-Brenne on divise des terrains de 4000 m² en deux ou trois. A Luynes et Montbazou, sur des terrains de 2000 à 2500 m², ce sont des parcelles de 1000m² que l'on détache, alors que l'on pourrait peut-être y aménager plus de petites parcelles de manière plus judicieuse.

Globalement, ce processus de division parcellaire est subi par les collectivités et ne cherche pas non plus à être incité, ni même encadré, quand bien même elles reconnaissent

ses effets pervers. A Reugny, on s'en contente : « *La densification va se faire naturellement, sans qu'on le veuille forcémén [...]. Ça va se faire avec cadence, qui finalement risque de très bien nous convenir, on n'a pas de raison de dire : « vous avez de grands terrains, profitez-en ! » Non non... ça va se faire naturellement [...] ça va se garnir tout seul, sans qu'on bouge le petit doigt !* » (14/04/2014) On retombe alors sur la tendance évoquée dans le paragraphe 2 selon laquelle les collectivités sont plutôt passives face à leurs administrés et sont spectatrices d'un urbanisme qu'elles ne maîtrisent pas. Cela ne signifie pas pour autant qu'elles ne le souhaitent pas : elles laissent l'opportunité se créer par elle-même, en lui donnant même un coup de pouce. En effet, à Reugny, de manière un peu contradictoire à la précédente citation, l' élu nous a indiqué que le PLU a été modifié afin de faire « *sauter une règle* » qui obligeait de construire à une limite de 15 mètres à partir de la façade. Par rapport à l'alignement de voirie, la façade ne pouvait pas être à un retrait de plus de 15 mètres de la limite du terrain. Cette règle empêchait de pouvoir construire les fonds de jardin. C'est maintenant rendu possible. La division parcellaire est donc facilitée. Manipuler le règlement du PLU, de manière à favoriser ou au contraire contraindre ces divisions, est la seule voie de recours des municipalités pour encadrer, au coup par coup, ce phénomène.

	Stabilisation de la population espérée	Augmentation de la population désirée	Division parcellaire en cours dans les zones urbanisées	Prix moyen des terrains constructibles en mai 2014 (€/m ²)	Croissance démographique annuelle moyenne (1999 – 2009)
Druye	X			73	2,3
Luynes	X		X	87	1,1
Saint-Etienne-de-Chigny	X			84	0,6
Vernou-sur-Brenne	X		X	97	1
Monnaie	X		X	96	1,8
Montbazou	X		X	134	1,3
Montlouis-sur-Loire		X		135	0,8
Fondettes		X		155	1,6
Reugny		X	X	86	1
Veigné		X	X	112	1
Monts		X	X	140	0,6
Esvres-sur-Indre		X		115	0,5

Tableau 9 : La division parcellaire au regard du prix du foncier et de la croissance démographique
Auteur : Dorine Vial – Sources : Enquête élus, <http://www.terrain-construction.com/prix-moyen-terrain/37-Indre-et-Loire>, INSEE

Nous pouvons voir grâce à ce tableau que les deux tiers des communes concernées par la division parcellaire souhaitent stabiliser leur population. Ces divisions parcellaires spontanées, qui ne sont pas réellement maîtrisables, peuvent donc constituer une menace venant contrecarrer les volontés des différentes municipalités et engendrer un afflux de

population « clandestine ». Ces divisions parcellaires ne semblent pas forcément s'opérer dans les communes les plus chères de l'échantillon, puisque les terrains concernés sont compris entre 86 et 140 €/m². Quel que soit le prix du foncier, cette démarche semble avantageuse pour les personnes vendant tout ou partie de leur terrain. De même la croissance démographique ne semble pas avoir d'influence car cela concerne des communes soumises à une forte variation (Monnaie, Montbazou ou Luynes) tout comme des communes ayant accueilli moins de nouvelles populations (Vernou-sur-Brenne, Reugny, Veigné ou Monts). Même chose pour l'intercommunalité : toutes sont impactées, hormis Montlouis-sur-Loire pour la CC de l'Est Tourangeau.

b. La volonté de déclasser des zones agricoles à l'initiative des propriétaires

Les parcelles agricoles peuvent être détenues par des agriculteurs exploitants comme par des propriétaires étrangers à la profession. Fin d'activité, volonté de transmettre son patrimoine, d'avoir du terrain constructible pour sa succession... Quand il s'agit de déclasser une zone agricole en terrain constructible, le calcul est vite fait. Le prix d'un terrain agricole en Indre-et-Loire avoisine les 4 000€ courant à l'hectare ou 23 000 € courant à l'hectare s'il s'agit de terres viticoles en AOP (Agreste, 2012). Mais cela est dérisoire comparé au prix d'un terrain constructible sur le département, qui s'élève à 87€/m² en mai 2014... rapporté à l'hectare, cela représente presque un million d'euros, soit 250 fois plus qu'un hectare agricole¹⁵. Ce différentiel de prix peut expliquer la volonté des propriétaires fonciers de chercher à déclasser leur terrain agricole en terrain constructible. Il appartient ensuite à la commune de choisir de réduire ou supprimer ou non ces surfaces agricoles, entraînant alors une révision obligatoire de son document d'urbanisme.

Pour s'opposer à cela, les trois quarts des communes disent que, de fait, les zones agricoles sont protégées par le règlement du PLU, celui-ci n'y autorisant aucune autre construction que celles à usage agricole. C'est une manière de s'en tenir à la règle sans se contraindre outre mesure. A ce discours, il suffit de joindre l'espoir que ces municipalités ne fassent pas le choix de modifier à leur guise le zonage, passant les zones agricoles A en zones naturelles N (aux règles de constructibilité moins strictes que les zones A) ou en zones à urbaniser AU, mouvement possible bien qu'encadré par les avis de l'Etat, de la Chambre d'agriculture et de la CDCEA. Dans le cas de la commune de Montbazou, dont l'unique agriculteur exploitant va bientôt cesser son activité, sans repreneur connu, la situation est ambiguë. L'élue rencontré nous confiait ne pas savoir ce qu'allaient devenir les terres, et s'estimait en conséquence soulagé de ne pas avoir une grande surface agricole sur sa commune. Développer l'agriculture sur la petite commune de Montbazou n'étant pas la priorité de la municipalité, le devenir de ces terres semble compromis. Sur ce plan, la

¹⁵ http://www.terrain-construction.com/prix-moyen-terrain/37-Indre_et_Loire

commune de Vernou-sur-Brenne est ferme et assure qu'elle n'ouvrira aucune terre viticole à l'urbanisation, malgré son simple classement en zone A : *« Pour les gens qui arrivent en fin d'activité qui ont ou n'ont pas de repreneurs et dont le souci principal est de voir si une partie de leur terrain ne pourrait pas devenir constructible... Ces demandes-là sont traitées de façon très simple : pas de maison dans les vignes ! A partir de là, la réponse est donnée. »* (09/04/2014)

Peu de communes ont fait le choix d'affirmer la protection des terres agricoles par des outils plus conséquents que le simple zonage du PLU. A Vernou-sur-Brenne, la question s'est posée en début de procédure d'élaboration du nouveau PLU, mais la commune n'a pas créé de ZAP car le monde agricole n'en a pas exprimé la nécessité, en effet, « la défense du caractère rural et viticole » est la première priorité de son projet communal (PADD du PLU). Il n'y a donc pas besoin de servitudes particulières. Mais l' élu rencontré nous confiait comprendre que d'autres communes, soumises à des pressions foncières plus importantes, puissent s'emparer de cet outil. Nous pouvons citer à ce titre Montlouis-sur-Loire et Esvres-sur-Indre, pour l'instauration de ZAP (cf. Partie 1 2) a.). Cette dernière est particulièrement intéressante car elle couvre la quasi-totalité de l'espace agricole sans pour autant risquer de reporter la pression urbaine sur ses communes voisines, grâce à l'identification arrêtée de son potentiel de production de logements à venir. La stratégie de préservation ne vient pas annihiler la stratégie de développement mais la contient. La commune de Veigné étudie, dans le cadre de sa révision de PLU, la possibilité d'élaborer une ZAP.

Ces trois communes sont au contact direct avec le cœur métropolitain (hormis Montlouis-sur-Loire, qui est, elle, pôle relais, cf. Carte 3). A ce titre, nous pouvons également citer les communes de Parçay-Meslay et Rochecorbon qui ont créé ensemble une ZAP et sont elles aussi au contact direct avec le cœur métropolitain. Cette manière de protéger l'espace agricole se pratique donc en bordure du cœur métropolitain, là où la pression urbaine se ressent certainement le plus (ce qui ne correspond pas forcément à la pression démographique). On pourrait alors craindre, comme évoqué plus tôt dans ce rapport, un report de la pression urbaine au-delà de ces communes qui protègent activement leur espace agricole. Cependant, d'après les enquêtes réalisées, ces trois communes souhaitent continuer à croître et ont identifié leurs secteurs de renouvellement urbain, pour permettre d'accueillir leurs nouvelles populations.

La forêt à Saint-Etienne-de-Chigny étant en majorité privée, cela empêche la commune de pouvoir l'exploiter pour sa ressource bois ou même en tant qu'espace de circulation publique. Bien sûr, les communes disposent théoriquement du droit d'expropriation et de préemption qui, au nom d'un projet d'intérêt général, peuvent leur permettre d'acquérir des terrains. Mais manquant de moyens, ce n'est pas le recours que Saint-Etienne-de-Chigny adoptera en premier lieu.

Nous pouvons donc voir ici que les élus communaux peuvent être soumis à des pressions importantes de la part des particuliers. S'ajoutent à cela les pressions exercées par les promoteurs immobiliers et les lotisseurs, qui sollicitent les communes pour produire du logement, comme dit à Fondettes *« On a une pression par les lotisseurs, les promoteurs, etc... pour faire du logement. » (16/04/2014)* ou encore à Druye *« Ce sont des terrains de particuliers, la commune n'a pas de réserves foncières, donc automatiquement on ne peut pas la maîtriser comme on veut. Donc dans notre PLU on a mis des terrains à construire mais aussi des barrières pour pouvoir limiter un départ trop fort, on a essayé de faire par tranche sur une base de 10 logements à l'année. C'est vrai que les constructeurs qui viennent nous voir et qui nous disent « Bon voilà nous on veut construire là » d'accord ok mais voilà il y a cette contrainte des 10 logements à l'année pour pouvoir arriver à maîtriser notre urbanisation et les services que l'on a. [...] Il va falloir dialoguer avec les promoteurs, mais ça va pas être facile hein, parce qu'ils ne vont pas être d'accord, ils ne vont pas être d'accord... » (13/02/2014)*. En effet, il serait trop simpliste de ne blâmer que les particuliers candidats à la maison individuelle : ce sont les promoteurs et constructeurs, les banquiers et même le lobby automobile qui font tourner le marché de la périurbanisation, chacun bataillant pour en obtenir les meilleurs bénéfices. La maison individuelle à l'unité reste le logement le moins cher à construire. Cela encourage donc le phénomène et oriente de fait les désirs des ménages (Vilmin, 2012).

Pour s'en protéger, les communes, qui elles-mêmes possèdent généralement possèdent peu de réserves foncières, peuvent justement s'abriter derrière le règlement de leur document d'urbanisme ou s'appuyer sur les recommandations du SCoT. Malgré cela, nous l'avons vu pour la division parcellaire, la croissance urbaine peut se faire, en partie, au gré des initiatives particulières. Pour le reste, toutes les communes enquêtées ont néanmoins engagé des projets de production de logements qu'elles supervisent. L'étalement urbain, s'il est menaçant par le déclassement des zones agricoles et naturelles en futures zones à urbaniser, peut cependant être plus facilement contenu qu'auparavant, étant donné que tout projet impactant devra obligatoirement être passé en CDCEA.

4) Le décalage des perspectives

Etre prospectif, c'est se préparer aujourd'hui à demain. Or, tous les acteurs du territoire n'ont pas les mêmes définitions de la notion de « demain ». C'est ce que nous tentons d'expliquer ici, démontrant l'enchevêtrement des échéances, justifiant la difficulté inhérente à l'application d'un document prospectif au long terme tel que le SCoT. L'Etat, avec la loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche du 28 juillet 2010, fixe l'objectif de réduire de 50% le rythme de consommation des espaces agricoles d'ici 2020. Cet objectif devrait donc être atteint d'ici 6 ans, soit un mandat. Or, beaucoup de communes n'ont pas encore engagé d'initiatives pour effectivement moins s'étaler et achèvent les opérations lancées précédemment, sur des surfaces en extension.

Au regard du nécessaire maintien des espaces agricoles et naturels, véritables ressources, il faudrait prévoir leur préservation à l'échelle du siècle (Levesque R., 2013). Le SCoT se positionne déjà par rapport à des objectifs calés sur vingt ans et se fixe comme horizon les années 2030. Il sera néanmoins réexaminé et révisé au bout de six ans ou avant sur demande d'une commune participante.

Or, cela semble être, concernant les politiques urbaines de fabrique de la ville, un horizon trop lointain. La commune de Veigné nous a clairement fait part de ses doutes quant à sa capacité à prévoir sur une période dépassant la dizaine d'années, car trop d'inconnues apparaissent dans l'équation « Quelle commune pour demain ? ». Les tendances démographiques fluctuant, le cadre réglementaire et normatif changeant, et même les mentalités des populations évoluant...il lui paraît impossible de se positionner de manière solide quant au devenir de sa propre commune. Il ne servirait à rien de trop vouloir « *tirer des plans sur la comète : on n'a pas de boule de cristal à la mairie* » (17/04/2014). Elle a pourtant initié en 2005 un projet de ZAC dont les dernières phases devraient s'achever en 2020...c'est donc un projet de 15 ans. Même discours à Montbazou, qui réduit même cette échéance de vision à six ans, au-delà de laquelle il ne semble pas être opportun d'établir de prévisions en raison des éventuels mouvements politiques. L' élu nous expliquait que c'est dans les années les plus proches qu'il faut être réactif, et qu'à l'échelle de la commune seront traduits les objectifs. La durée du mandat de maire peut en effet être une échéance forte dans la définition des projets, malgré sa courte durée au regard d'un projet de territoire s'étalant sur vingt ans. Trois différents mandats vont donc jaloner le temps du SCoT, ce qui pourrait fragiliser son application. Cependant, c'est là l'intérêt du document : mettre en cohérence les différentes volontés politiques d'un même territoire d'adhésion et y définir une culture commune, qui devrait dépasser le simple temps d'un mandat.

Les PLU sont élaborés pour dix ou quinze ans dans une optique de développement durable. Ils sont valides jusqu'à ce que l'on procède à une révision du document. Toutes les communes étudiées disposent d'un PLU, plus ou moins récent, ou ont engagé la procédure d'élaboration (Vernou-sur-Brenne). Montlouis (2012, avait pris le SCoT en cours élaboration

en compte), Fondettes (octobre 2013) et Druye (février 2014) viennent d'approuver le leur, il est donc compatible avec le SCoT. Les autres sont à réviser (quatre), ou en cours d'élaboration (un) ou de révision (trois). La commune de Monnaie fait exception en raison de l'annulation de son PLU en juin 2013 qui fait qu'elle est repassée, temporairement, à son ancien POS datant de 1995. Elle a néanmoins prescrit l'élaboration de son futur PLU et bénéficie ainsi d'un surseoir à statuer qui lui permet de suspendre la délivrance d'autorisation d'urbanisme et ne pas compromettre son futur PADD. Au regard de la législation, tous les PLU approuvés antérieurement au SCoT vont devoir se mettre en compatibilité dans l'année à venir si peu d'évolutions sont à prévoir ou dans les trois ans si une totale révision est requise. Ainsi, entre 2014 et 2017, on devrait s'attendre, dans notre cas d'étude, à ce que quatre communes engagent la révision de leur PLU pour le mettre en compatibilité avec le SCoT, et que deux l'élaborent. Ces démarches prennent en général au minimum deux ans. De cette manière, en 2017, et au plus tard en 2019, chacune des communes du territoire devrait être en phase avec les objectifs 2030 du SCoT. Pour les PLU de Montlouis et Esvres, nous pouvons garder à l'esprit que le document doit annexer la servitude d'utilité publique que représente la ZAP.

Toutes ces procédures risquent, de plus, d'être perturbées par l'instauration de PLU intercommunaux, la loi ALUR prévoyant le transfert automatique des PLU à l'échelon intercommunal dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi, sauf si une minorité de blocage s'y oppose. Dans les municipalités rencontrées, le discours majoritaire était que ce n'est pas leur priorité au niveau de leur communauté de communes, qu'il faut d'abord se concentrer sur la bonne élaboration de son propre PLU communal. Les communes ne sont pas prêtes d'abandonner leurs prérogatives concernant l'affectation du droit des sols. A cela s'ajoute une autre ligne de la loi ALUR qui demande que toute parcelle en zone 2AU (zone naturelle ou agricole encore non équipée prévue d'être ouverte à l'urbanisation future à long terme) soit reclassée en tant que zone naturelle ou agricole si elle n'a pas été urbanisée ou qu'aucune acquisition foncière significative de la part de la commune ou de l'EPCI n'a été réalisée au bout de neuf ans suivant sa création. Les communes vont devoir faire et/ou défaire leur PLU en conséquence, c'est-à-dire dimensionner au plus juste les ZUF au moment de l'élaboration ou de révision du document.

Les différents PLH existants, valides pendant six ans, ont été planifiés entre 2011 et 2016 pour la CA de Tour(s)plus et la CCET, tandis que celui de la CCVI l'est entre 2012 et 2017. De nouveaux programmes prendront leur suite. Ils fixent les objectifs de production de logements, ventilés par commune. Ainsi, chaque commune sait ce qu'elle a à produire pour absorber les projections démographiques.

Tous ces délais affichés de manière réglementaire, s'ils semblent s'imbriquer logiquement (Figure 6), risquent néanmoins d'être difficilement respectables. Le SCoT vient tout juste d'être approuvé, suivi des élections municipales. Nous pourrions dire qu'une nouvelle ère commence aujourd'hui, pour toutes les communes qui n'avaient pas encore

engagé de révision de leur document notamment. Dans la Figure 7, nous pouvons nous rendre compte plus clairement du décalage entre ces différentes perspectives, l'enjeu majeur étant de parvenir à les accorder entre elles, de manière à ce que le projet de territoire du SCoT se mette en musique.

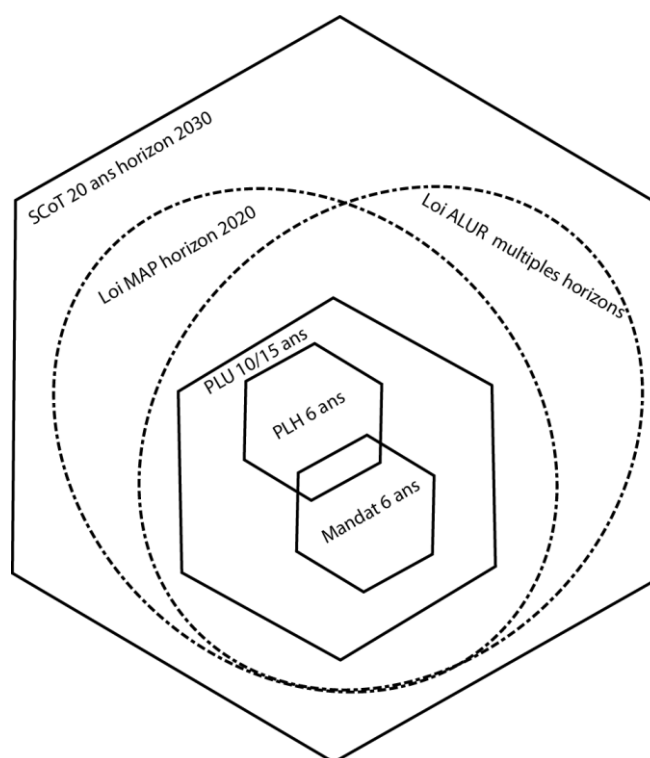


Figure 6 : L'imbrication des perspectives

Auteur : Dorine Vial – Sources : SMAT, Légifrance

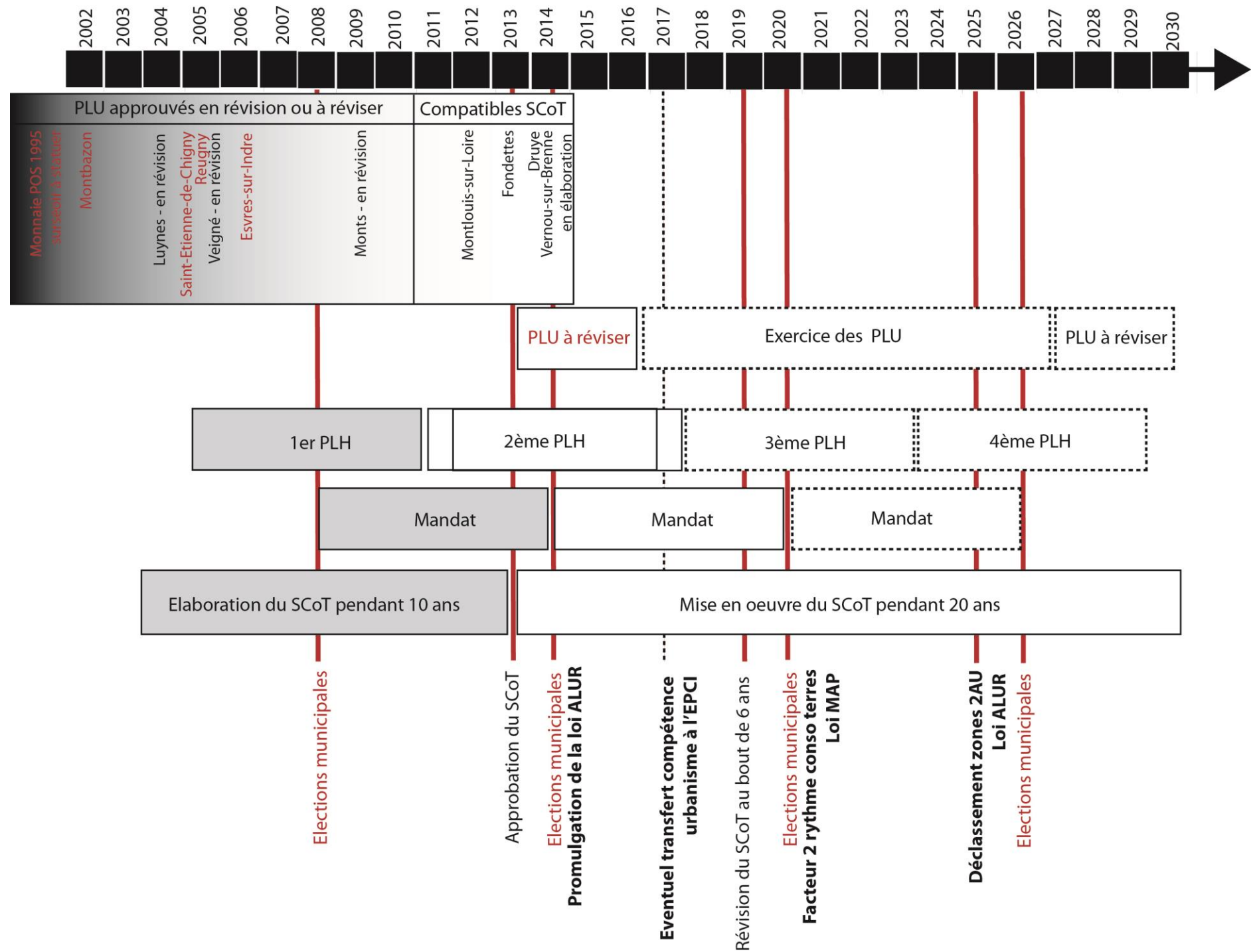


Figure 7 : Le décalage des prospectives

5) L'augmentation de la densité : entre crainte, laisser-faire et encadrement

L'augmentation de la densité des opérations en extension est un des objectifs majeurs du SCoT de l'agglomération tourangelle. Cela vient d'être de plus facilité par la loi ALUR qui supprime les concepts de Coefficient d'Occupation du Sol (COS : qui déterminait la densité de construction admise grâce au rapport exprimant le nombre de mètres carrés de surface de plancher ou le nombre de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol) et de taille minimale de parcelle. De telles limites ne pourront plus entraver les opérations de construction et assoupliront ainsi les démarches de densification.

a. La densité dans les opérations d'urbanisme : encore des marges de progression

La nouvelle densité requise semble être assimilée par l'ensemble des communes qui savent pertinemment qu'elles ne pourront, à l'avenir, en moyenne, faire construire des logements sur des parcelles excédant 666 m² (500 pour les pôles relais). Cela correspondra dorénavant à la nouvelle définition de ce qu'est « une grande parcelle » comparativement à des parcelles de 200 ou 300 m² qui pourront supporter de la construction. Ce n'est pas pour autant qu'elles l'acceptent facilement. Dans certaines opérations en cours, initiées avant l'approbation du SCoT, la densité de 15 logements à l'hectare pour les communes périurbaines n'est pas forcément respectée, comme dans le cas de la ZAC des Terres Noires à Saint-Etienne-de-Chigny, débutée en 2011, qui va accueillir 70 logements sur 8 hectares, soit près de 9 logements à l'hectare, avec une taille des parcelles variables, de 400, 1000 parfois même 2000m². Cela illustre le problème de distorsion du chiffre que nous avons évoqué précédemment dans la partie 2 de ce rapport. A Montbazou, l'opération de construction de 121 logements va se faire sur 8,5 hectares, soit une densité de 14 logements à l'hectare. La commune de Luynes nous a annoncé dès le départ que de tels objectifs de densité seront difficilement respectables et elle ne souhaite pas les mettre en application, car elle craint que cela détériore l'image de la commune et lui fasse perdre son caractère de village. Néanmoins ce discours est contradictoire avec les tailles de parcelles que la technicienne nous a ensuite communiquées pour sa future opération de production de logements, prévoyant des parcelles allant de 200 à 700 m².

Mais certaines communes sont « bonnes élèves » : la commune de Reugny, avec la création d'un lotissement recevant à terme 50 logements, a prévu une première tranche de 13 lots à bâtir associés à trois îlots recevant 10 logements sociaux sur une surface d'environ 1,2 hectare, soit une densité de 19 logements à l'hectare. D'autres communes ont été encore plus loin, comme les ZAC de Veigné ou Montlouis qui assurent une densité supérieure au minimum requis (dépassant dans les deux cas 25 logements à l'hectare). A

Vernou-sur-Brenne dans une opération de renouvellement localisée en centre bourg (ancien site industriel de 1,5 hectare préempté pour 1,2 million d'euros), on obtient même une densité de 37 logements à l'hectare, ce qui se rapproche de manière cohérente des densités originelles présentes dans les cœurs de villages. Druye a intégré dans son PLU la demande de SCoT de produire 15 logements à l'hectare en extension, de même pour Fondettes avec 20 logements à l'hectare.

Quoiqu'il en soit, dans toutes les opérations prévues, si certaines sont plus gourmandes que d'autres, on remarque que les communes souhaitent diminuer la taille des parcelles à disposition. A Druye, l'élue nous a dit que les lotisseurs devront diminuer la taille de leurs terrains à moins 700 m² pour pouvoir les vendre. A Luynes, la technicienne du service urbanisme nous a dit que la commune souhaitait proposer différentes tailles de parcelles (dont des petites de 200 à 300 m²) afin de satisfaire différents « chemins d'habitat » et permettre à tous de pouvoir s'installer sur la commune. A Esvres, l'élue nous évoquait que dans son futur écoquartier du secteur gare, elle imagine que les parcelles seront plus petites afin de trouver preneur, en raison de la motivation de la diminution des prix. *« Finalement à Monnaie, la petite maison de 150 m² sur un terrain de 1000 m² ce n'est plus le modèle, on commence à avoir des terrains de 300 ou 400 m² avec des maisons de 90 m² dessus parce que le terrain devient cher. » (23/04/2014)* A Veigné, l'élue constate que beaucoup de jeunes couples (majoritairement sans enfant) s'installent en périphérie, à la recherche de petits terrains en raison du prix et -élément nouveau apporté au sein de nos enquêtes- de la désaffectation pour le jardinage. Tout cela semble donc tenu par les prix du foncier en augmentation : si les lotisseurs veulent pouvoir vendre leurs terrains, ils doivent en diminuer la surface. Cela tranche forcément avec les anciennes habitudes où l'on avait facilement 2000 à 4000 m² de terrain pour une seule maison. Si les communes réduisent la taille de leurs parcelles, ce n'est donc pas en premier lieu un effet de la réglementation, mais se fait en réponse au marché foncier.

b. Le renouvellement urbain en secteurs identifiés, pour continuer à se développer malgré les contraintes

Plus de la moitié -sept- des communes étudiées nous ont évoqué les différentes possibilités qui s'offraient à elles concernant les potentialités existant sur leur commune en matière de renouvellement urbain. Outre la division parcellaire évoquée plus haut, sur laquelle elles n'envisagent aucune possible maîtrise, nous avons pu recenser diverses manières de penser la densification autrement que sur les opérations en extension.

A Vernou-sur-Brenne la volonté de réhabiliter les logements vacants s'est révélée. La commune en compte une centaine, soit 6,6% de son parc de logements selon l'INSEE. Certains de ces logements –notamment ceux situés au-dessus de commerces- appartiennent à la commune et elle compte ainsi les reprendre en main pour offrir des logements en plein cœur de bourg. Pour inciter les particuliers détenant le reste des logements vacants, elle

souhaite créer un parking avec des places réservées pour les futurs logements mis à disposition, afin que les nouveaux habitants ne soient pas lésés sur ce point. La commune a également déterminé une Opération d'Aménagement et de Programmation (OAP) sur une ancienne usine de confection *« Il faut bien qu'on cherche des pistes pour après. »* (09/04/2014)

En effet, le comblement des dents creuses est la voie privilégiée pour le renouvellement urbain. Depuis 2000, la commune de Montlouis-sur-Loire mène une opération de renouvellement urbain, la ZAC Cœur de ville, mêlant, sur 2,5 hectares, équipements publics (mini-crèche, médiathèque) et logements, offrant différentes formes urbaines tels que des maisons de ville, des logements individuels superposés et des petits collectifs (R+3 maximum) avec une offre renforcée de logements locatifs (publics et privés). L'idée est aussi d'affirmer la centralité et la lisibilité du cœur de la commune, chose qui s'est par exemple perdu à Fondettes qui s'étale sur plusieurs kilomètres de voiries sans distinction de bâti. La technicienne rencontrée souhaite que les futures opérations de renouvellement urbain, la nouvelle mutation du tissu existant qui s'avère être un « gruyère » au fort potentiel, chercheront à réparer ce défaut, en proposant des formes urbaines diversifiées dont certaines pourront être les marqueurs de la centralité auprès des services et équipements.

En plus des opportunités du centre-bourg (caserne de pompiers qui déménage à Reugny, opportunité de construire trois logements), on identifie dans les communes les plus rurales disposant de hameaux le potentiel étoffement de ceux-ci, qui bien souvent comportent des délaissés qui étaient d'anciens jardins ou d'anciennes petites parcelles agricoles, comme à Druye ou Reugny. Selon l'élue de Reugny, celles-ci n'intéressent pas les agriculteurs. Il nous a ensuite évoqué le désir de construire en extension entre les dits hameaux et les lotissements, car là encore des parcelles sont peu accessibles aux engins agricoles, il considère alors cela comme une nouvelle dent creuse. *« Maintenant, si on voulait, à la limite du lotissement existant, si on voulait on aurait encore des terrains qui seraient disponibles, si on se base dans une logique basique, il n'y a pas grand-chose à faire dans ces terrains-là. Ils sont situés entre les lotissements actuels et des hameaux, ce sont de petites parcelles qui sont paaas....les agriculteurs actuellement ça les intéresse pas de venir tourner là-dedans. »* (14/04/2014) Ce type de raisonnement nous a paru risqué car cela risque d'enclaver, par itération, de nouvelles parcelles contigües et reproduire l'erreur indéfiniment. A Druye, la commune est entrée en contradiction avec la Chambre d'agriculture et les services de l'Etat qui n'étaient pas vraiment d'accord quant à la volonté de la municipalité d'urbaniser des friches interstitielles des hameaux, qui selon eux devaient conserver leur vocation agricole. Nous voyons ici que tout reste sujet à interprétation. Faut-il densifier les hameaux car des parcelles sont délaissées à l'instant où la commune élabore son document d'urbanisme, ou les garder coûte que coûte pour une éventuelle réappropriation par la profession agricole ? C'est une étude à mener au cas par cas, qui peut

être encadrée par les chargés de mission de la Chambre d'Agriculture et des services de l'Etat.

A Monnaie, on se propose de densifier par élévation des constructions existantes pour gagner en autant de nombre de logements : passer du R+1+combles à du R+2+combles. L'élue admet que cela s'avère compliqué de mener ça sur l'ensemble de la commune mais que c'est une possibilité. Esvres-sur-Indre prévoit à terme le développement de son secteur gare, conformément aux préconisations du SCoT, en y développant un écoquartier.

Le report nécessaire de la force de construction en centre-bourg, conformément aux ambitions du SCoT, semble se faire de manière volontaire, bien que les communes nous aient partagé le sentiment d'y être contraintes, quoiqu'il en soit, par la loi.

	Eloignement à la commune du cœur métropolitain la plus proche (en km)		Prix moyen des terrains constructibles en mai 2014, en €/m ²	Densité des opérations inférieure à l'objectif du SCoT	Densité des opérations conforme ou > à l'objectif du SCoT	Diminution de la taille des parcelles envisagée	Potentialités de renouvellement urbain identifiées
Fondettes	6,2	de St Cyr	155		X		X
Montbazou	6,7	de Chambray-lès-Tours	134	X			
Veigné	8,4	de Chambray-lès-Tours	112		X		
Luynes	9,2	de Saint-Cyr-sur-Loire	87	X			
Montlouis-sur-Loire	9,6	de Saint-Pierre-des-Corps	135		X	X	X
Monts	9,8	de Joué-lès-Tours	140			X	
Esvres-sur-Indre	11,4	de Chambray-lès-Tours	115				X
Saint-Etienne-de-Chigny	12,4	de Saint-Cyr-sur-Loire	84	X		X	
Vernou-sur-Brenne	12,4	de Saint-Pierre-des-Corps	97		X	X	X
Druye	12,6	de Joué-lès-Tours	73		X		X
Monnaie	16,8	de Tours	96			X	X
Reugny	19,9	de Saint-Pierre-des-Corps	86		X		X

Tableau 10: La densification selon l'éloignement des communes et le prix du foncier

Auteur : Dorine Vial – Source : Enquête élus, Google Maps, http://www.terrain-construction.com/prix-moyen-terrain/37-Indre_et_Loire

Grâce à ce premier tableau, nous pouvons voir que l'acceptation de la densité ne se rencontre pas forcément selon une distance plus ou moins proche du cœur métropolitain. C'est une position ponctuelle de chaque commune que l'on ne peut catégoriser. De même, les communes qui nous ont évoqué prévoir des parcelles de taille inférieure à leurs habitudes pour les opérations en cours ou à venir ne rentrent pas dans une catégorie particulière de prix des terrains constructibles, car ils s'échelonnent sur une grande fourchette de prix (de 84 à 140 €/m²). C'est un phénomène général au marché. A l'inverse, on peut distinguer le fait que les potentialités de renouvellement urbain sont identifiées

prioritairement dans les communes les plus éloignées et dans les deux pôles relais. Ainsi, nous pourrions émettre l'hypothèse que les communes les plus éloignées du cœur métropolitain souhaitent affirmer le développement de leur bourg, et que les pôles relais cherchent à affirmer leur position par un centre-ville plus dense. Nous verrons dans le prochain paragraphe 6) que cela s'accompagne d'une réduction des surfaces prévues en extension (illustration Carte 7).

	Variation de la population : taux annuel moyen entre 1999 et 2009, en %	Population municipale 2011	Densité des opérations inférieure à l'objectif du SCoT	Densité des opérations conforme ou > à l'objectif du SCoT	Diminution de la taille des parcelles envisagée	Potentialités de renouvellement urbain identifiées
Esvres-sur-Indre	0,5	4734				X
Saint-Etienne-de-Chigny	0,6	1455	X		X	
Monts	0,6	6995			X	
Montlouis-sur-Loire	0,8	10452		X		X
Reugny	1	1592		X		X
Vernou-sur-Brenne	1	2641		X	X	X
Veigné	1	6079		X		
Luynes	1,1	5273	X		X	
Montbazou	1,3	3959	X			
Fondettes	1,6	10306		X		X
Monnaie	1,8	4089			X	X
Druey	2,3	922		X		X

Tableau 11 : La densification selon les critères démographiques
Auteur : Dorine Vial – Sources : Enquête élus, INSEE

Grâce à ce second tableau, nous pouvons voir que les potentialités de renouvellement urbain sont en partie identifiées dans les trois communes où la variation de population est la plus importante (comprise entre 1,6 et 2,3 % par an), puis moyenne, ce qui peut démontrer que ces communes cherchent des solutions pour accueillir les populations nouvelles en se reconcentrant sur le bourg. En revanche, la diminution des tailles de parcelles et l'acceptation de la densité ne suivent aucun critère démographique.

c. Les craintes d'une « densification à outrance »

Néanmoins, la densification engendre chez certaines communes une certaine crainte. Cette expression de « densification à outrance » fut prononcée par le maire de Montbazou, à laquelle il s'oppose. Il n'a pour autant pas défini son seuil de l'outrance.

A Saint-Etienne-de-Chigny, le maire nous mettait en garde : « L'idée de refaire la ville sur la ville, c'est bien, mais attention à ce que trop de promiscuité ne crée pas de conflits ! »

(24/02/2014) Le rapprochement inévitable des habitants entre eux par une augmentation de la densité de logements à l'hectare peut en effet générer des conflits. Ceci étant, dans un centre-bourg où la densité peut facilement atteindre 40 logements à l'hectare (CA 37, 2014), ce problème ne semble pas se poser. Ce problème de promiscuité non désirée peut par contre s'imposer dans les opérations de divisions parcellaires spontanées qui n'intègrent pas forcément ce paramètre lors de l'orientation de la nouvelle construction. Programmer une opération de densification en renouvellement ou en extension, si elle est pensée de manière exhaustive, doit permettre des moments de respiration, des espaces d'intimité, comme nous l'a dit l'élue de Veigné. C'est le cas de la ZAC des Gués à Veigné qui prévoit justement la plantation de murs végétaux, véritables paravents préservant l'intimité des riverains.

Un élément qui est revenu souvent est la crainte de la perte d'identité rurale de la commune si l'on privilégie de trop la densification. Comme nous l'avait évoqué la DDT, certains maires identifient leurs communes au développement pavillonnaire qui s'y est opéré. A Monts, on veut bien envisager une plus forte densité, mais dans une moindre mesure « *Nous sommes une commune rurale qui comporte des terrains avec un peu d'espace, on ne veut pas forcément des mouchoirs de poche, les petits terrains de 200 m² ne sont pas très désirés* » (29/04/2014). L'habitat en collectif R+3 est envisagé, néanmoins la commune n'aspire pas à avoir de formes urbaines plus denses, ce n'est pas une agglomération qui nécessite à tout prix de se densifier : « *On ne veut pas voir venir le Sanitas à Monts...étant bien entendu que je parle au regard de ses formes urbaines, pas de sa population.* » A Vernou-sur-Brenne, l'élue rencontrée nous disait « *Soit on fait du pur étalement urbain, et ce n'est pas souhaitable, soit on fait du renouvellement, et on monte en hauteur. Ce n'est pas l'esprit de la commune aujourd'hui mais on sera peut-être obligé d'y venir un jour.* » (09/04/2014) L'augmentation de la densité est facilement assimilée au développement de grands ensembles collectifs. A Monnaie, l'élue reconnaissait : « *On est encore attachés à sa petite maison -ce que je peux comprendre, on est à 15 km de Tours, vous faites 1 km de chaque côté du bourg vous êtes en pleine campagne. On n'est pas prêts comme être comme Saint-Cyr avec du R+4 sur l'avenue de la République alors qu'avant c'étaient des petits particuliers tout du long. La mutation n'en est pas encore à ce point.* » (23/04/2014) Une commune rurale périurbaine, et c'est ce pour quoi les gens viennent s'y installer, semble correspondre à une offre de terrains où l'on peut y construire sa maison et avoir son jardin. C'est toujours ce qui est recherché.

A l'inverse, à Fondettes, « *si on laisse faire l'étalement urbain, il n'y aura plus de charme.* » Le charme d'une commune périurbaine serait-il alors d'avoir un centre-bourg dense ? « *On n'a pas le choix mais tout l'enjeu c'est de ne pas dénaturer l'identité de Fondettes tout en intensifiant la ville. Il faut trouver le juste milieu.* » (16/04/2014) De même à Reugny, on s'accorde à dire que trop construire en extension peut transformer une commune en ville dortoir, statut que se reconnaissent volontiers les communes de Monnaie, Fondettes et Monts, malgré les activités qu'elles peuvent accueillir sur leur territoire.

d. L'acceptation de la densité : une question d'éducation ?

A Montlouis-sur-Loire, commune assez innovante dans sa programmation urbaine, l' élu rencontré reconnaît que généralement, les gens ont le « syndrome du dernier habitant », ils ne veulent pas avoir moins de terrain à la campagne et ne désirent pas non plus qu'un nouveau voisin s'installe à côté de chez eux. C'est le cercle vicieux de la périurbanisation : on vient s'installer à la campagne pour la qualité de vie que cela offre, le caractère rural, or on urbanise, ce qui détruit ce pour quoi l'on est venu, ce que l'on désirait (Darly S., 2012). On espère être le dernier à agir de la sorte, pour préserver son cadre de vie. C'est le phénomène dénommé NIMBY, « Not In My Back Yard ». L' élu estime que l'on manque d'éducation pour faire comprendre ce qu'est la densité et regrette que le débat n'existe pas au niveau national, qu'il ne soit pas relayé par les médias. Il faut expliquer aux habitants les enjeux de la densification, car la densité peut être de qualité, si tant est qu'on prévoit d'y accommoder des espaces publics qui peuvent servir de tampons entre les zones d'habitation. A Vernou-sur-Brenne on estime que « l'intensité bien vécue » (expression du SCoT) se traduit par la diversité des logements proposés : locatif/accession à la propriété/types de logements différents/tailles des logements différents. L'adjoint à l'urbanisme de Veigné nous confiait qu'à chaque fois, les gens s'inquiètent beaucoup avant que le projet ne se fasse puis l'acceptent une fois que c'est fait. Pour la ZAC des Gués, beaucoup de réunions furent organisées avec les riverains : les élus portent le projet et l'expliquent. C'est là que la sensibilisation aux problématiques de l'étalement urbain porte ses fruits. Cette sensibilisation doit se faire à de nombreuses échelles, même auprès des élus eux-mêmes, comme nous l'expliquait la technicienne service urbanisme de Fondettes « *La lutte contre l'étalement urbain c'est une révolte intellectuelle et culturelle, pas du tout porteur politiquement parlant. Il a fallu faire un gros travail de sensibilisation et de pédagogie auprès des élus pour leur faire comprendre qu'on cherche maintenant à devenir une ville : ils se considéraient en effet encore un centre-bourg.* » Le cas des pôles relais tels que Montlouis-sur-Loire et Fondettes sont en ce sens quelque peu particuliers car leur armature « légitime » qu'ils puissent se densifier à l'image de la ville.

6) La diminution des zones d'urbanisation future : des disparités et un faible engagement

Le SCoT a calculé que 400 hectares originellement prévus en ZUF dans les POS/PLU pourraient éviter d'être urbanisés si l'on établissait 60% de la production des futurs logements en renouvellement urbain à l'échelle du territoire du SCoT. Il appartient alors à chaque commune de revoir ses ambitions de développement en extension. Celles-ci sont répertoriées dans leur PLU comme les zones « à urbaniser » AU, à plus ou moins long terme. Elles se trouvent en enclave, en bordure continue ou même complètement en dehors de l'empreinte urbaine. Il existe deux types de zones AU : 1AU et 2AU. Cela dépend de leur niveau d'équipement : une zone 1AU sera constructible sous conditions car les réseaux existants à sa périphérie immédiate permettront de supporter son urbanisation, tandis qu'une zone 2AU est en l'état inconstructible en raison de son manque d'équipement. Elle constitue juste une réserve d'urbanisation à long terme et permet une certaine lisibilité du territoire, pour les agriculteurs notamment. Pour être constructible, elle doit passer en zone 1AU par modification du PLU. Comme expliqué dans le paragraphe 4) précédent, ces zones 2AU sont néanmoins soumis à disparaître au bout de neuf ans si l'on n'en fait rien.

a. Les démarches effectivement engagées par un quart des communes

La démarche de diminution des ZUF prévues fut déjà suivie par trois des communes interviewées : Druye, lors de l'élaboration récente de son PLU, a réinterrogé toutes ses zones urbanisables pour faire le choix de rendre 9 hectares à l'agriculture parmi les 17 que son ancien POS prévoyait pour l'urbanisation future, soit plus de la moitié. A Vernou-sur-Brenne, ce sont 45 hectares qui furent rendus, mais cela ne signifie pas pour autant que les réserves gardées restent confortables, puisque la commune n'a conservé plus que 3000 m² en extension et compte reporter sa future construction en renouvellement urbain. Cela est cohérent avec sa volonté de stabiliser sa population. A Fondettes, *« on a fermé des terres à l'urbanisation, c'est très très dur ça pour les riverains et pour les politiques. »*, l'équivalent de 20 hectares. Or, sur tous les terrains ouverts à l'urbanisation depuis 1999, il ne s'était jamais rien passé. *« Pourquoi ces terrains-là sont ouverts à l'urbanisation à terme, alors qu'on en n'avait vraiment pas besoin ? »* Cette réflexion est importante et démontre que souvent, les communes avaient surdimensionné leurs ZUF « par précaution » pour ne pas se contraindre à devoir modifier leurs documents d'urbanisme. Mais c'est risqué. Comme le maire de Monnaie nous le faisait d'ailleurs remarquer : *« On a toujours la culture de se dire « ça y est on a fait le POS, on n'y touche plus, on le verra dans 10 ans ou 15 ans ! » ce qui est une erreur alors qu'il faudrait le faire évoluer constamment, tous les ans être en révision, pour faire des petites retouches à la marge, pour le faire vivre. Ça ce n'est pas dans la culture. Il vaut mieux bloquer la construction et réviser régulièrement et ouvrir, plutôt que de faire l'inverse et dire « ouais on peut construire à peu près partout ! ». Il faut bloquer et essayer de maîtriser le développement et quand on a besoin d'ouvrir, on fait une révision, on ouvre le robinet, ça*

coule gentiment, on referme. A Monnaie, on a pris le choix de densifier et d'ouvrir le moins possible à la construction, on a même réduit le nombre d'hectares qui étaient constructibles dans le POS en passant au PLU. » (23/04/2014) Comme expliqué précédemment cependant, la commune de Monnaie reste soumise à son POS, le PLU ayant été annulé en juin dernier (il lui reste un an pour l'élaborer de nouveau). Nous avons trouvé cette analogie du robinet très intéressante, car c'est la commune qui maîtrise l'ouverture du robinet, et donne alors accès à une ressource qui est, en un sens, aussi rare que l'eau douce : le sol fertile. De la même manière que l'on cherche à économiser l'eau, il faudrait chercher à économiser les terres. C'est donc au moment de l'élaboration du PADD et du tracé du zonage du PLU que la commune choisit son débit en fonction de ses besoins.

A Montlouis-sur-Loire, la ZAC des Hauts de Montlouis sera, selon l' élu rencontré, la dernière opération en extension (sur 34 hectares). Par rapport au Tableau 10, cela signifie implicitement que la commune abandonnerait plus de la moitié de ses ZUF totales (la surface à vocation d'habitat était de. L' élu ne l'a pour autant pas exactement formulé ainsi, aussi restons-nous prudents quant à cette annonce.

De plus, des communes ont souhaité fixer une barrière physique à leur extension : telle que la ligne de chemin de fer pour Druye et Monnaie ou encore une future voie routière au Nord de Luynes. Cela démontre une certaine volonté, si nous osons l'oxymore, de compacter l'extension en lui attribuant un développement cohérent au regard de l'empreinte urbaine existante.

b. Des disparités de dimensionnement de ZUF

Toutefois, comme nous pouvons le voir dans le Tableau 12, toutes les communes ne partent pas, à la base, avec le même potentiel de réévaluation. Ce tableau classe les communes selon la superficie de ZUF à vocation d'habitat ou mixte qu'elles arboraient dans leur document d'urbanisme. Les communes très généreuses lors de la définition du périmètre de leurs ZUF dans leurs anciens POS ou PLU ont une grande marge de manœuvre pour pouvoir les réévaluer alors que des communes qui avaient été dans le passé plus raisonnables, avec peu de zones constructibles, ne peuvent pas afficher de tels objectifs de limitation de consommation d'espace. Leur développement passé, plus vertueux que pour certaines communes qui furent plus gourmandes, ne se remarque plus aujourd'hui. C'est pourquoi il faut craindre l'énonciation de tels chiffres et bien prendre en compte toute l'histoire et la situation globale de la commune. Ainsi, les communes qui ne peuvent rendre à l'agriculture de telles surfaces ne font pas forcément preuve de mauvaise volonté.

C'est principalement ce qui fut évoqué par la commune de Reugny, qui selon elle, possède très peu de zones prévues en extension, et ne compte pas particulièrement en rendre à l'agriculture. C'est une des raisons pour lesquelles la commune s'était abstenue de délivrer un avis à la consultation du SCoT. Or, nous pouvons voir dans le Tableau 12 que

Reugny dispose tout de même de près de 20 hectares prévus en extension future à vocation d'habitat, ce qui est plus que nécessaire à la couverture des objectifs de production de logements à l'horizon 2030 projetés par le SCoT (cf. Annexe 1). Si à terme la commune souhaitait construire ses 20 hectares, cela reviendrait à produire 300 logements, alors que le SCoT prévoit que seulement 80 seraient nécessaires à l'accueil de population future. L' élu rencontré nous a cependant dit qu'il était conscient que la plupart de ces ZUF ne seront pas urbanisables en raison des principes du SCoT, car elles recoupent des surfaces agricoles : *« Avant on aurait pu développer ça sans problème mais maintenant, on peut peut-être essayer de le faire mais c'est pas gagné ! » (14/04/2014)*. Cette citation dénote un comportement plutôt rétif : la commune voit ses anciennes perspectives de développement contraintes par la loi et le SCoT et aimerait pourtant bien tenter d'y déroger.

Nous remarquons aussi des décalages entre ce que nous ont annoncé les communes qui disent réduire leur ZUF et les données fournies par l'Agence d'urbanisme. Par exemple, l' élue de Druye nous disait que leur PLU avait rendu 9 hectares à l'agriculture sur les 17 qu'affichait l'ancien POS. Or ici nous comptabilisons près de 68 hectares disponibles à l'urbanisation avant l'élaboration de leur PLU, dont 38% à vocation d'habitat. De même à Vernou-sur-Brenne, dont l' élu nous a dit qu' *« Avec le SCoT et ce que nous imposent les lois Grenelle, nous avons limité au plus strict l'extension urbaine. C'est-à-dire que... je n'aime pas bien le mot extension, mais je l'emploie quand même, parce que je sais qu'il fâche. Notre extension urbaine sera de 3000 m², au titre du PLU. Mais même ça ça fâche, quand je le dis à certains services, alors je leur dis différemment, je leur dis : on a rendu 45 hectares à l'agriculture. [...] Ils ne retiennent que le mot extension et ne regardent pas le chiffre qu'il y a derrière. 3000 m² c'est rien. C'est un ajustement par rapport à un zonage qui était mal fait. » (09/04/2014)* Or les données de l'Agence d'urbanisme n'affichent que 1,22 hectares en ZUF, et non pas 45. Vernou-sur-Brenne semble être typiquement le cas des communes à faible potentialité de réduction des ZUF et ces 45 hectares pourraient juste être un effet d'annonce, compte tenu de l'ironie du propos précédent. Quoiqu'il en soit, la surface de ZUF fut effectivement réduite.

Dans tous les cas rencontrés, la nécessité de limiter l'étalement urbain et l'artificialisation des sols est présente à l'esprit des élus, et tous nous ont cité la réglementation qui l'y incite. C'est donc à ce jour, surtout pour les communes qui n'ont encore rien engagé pour réduire leur ZUF, la contrainte réglementaire qui semble faire envisager aux élus de bonnes pratiques, plus qu'une volonté intrinsèque. Cela signifierait-il qu'ils seraient toujours prompts à s'étaler ? Les élus n'expriment pas ouvertement une préférence politique pour l'étalement urbain car cela se heurte à l'obstacle juridique des lois prônant le développement durable (Bransieq M., Melot R., 2013).

	Données de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération tourangelle					Enquête élus	
	Superficie des ZUF à vocation d'habitat et mixte en ha	% ZUF à vocation d'habitat et mixte	Superficie des ZUF à vocation d'activités et d'équipement en ha	% ZUF à vocation d'activités et d'équipement	Superficie de toutes les ZUF en ha	ZUF rendues à l'espace agricole ou naturel en ha	ZUF restantes en ha
Vernou-sur-Brenne*	1,22	100	-	0	1,22	45	0,3
Monnaie**	6,21	44	7,92	56	14,13	?	10
Montlouis-sur-Loire*	8,91	13	62,13	87	71,04	?	34
Saint-Etienne-de-Chigny	10,72	100	-	0	10,72	-	-
Reugny	19,96	100	-	0	19,96	-	-
Druey*	25,48	38	42,01	62	67,49	9	8
Montbazou	35,17	72	13,36	28	48,53	-	-
Luynes	39,04	100	-	0	39,04	-	-
Esvres-sur-Indre	47,16	48	50,17	52	97,33	-	-
Veigné	63,56	82	13,82	18	77,38	envisagé	-
Monts	84,96	54	73,34	46	158,3	envisagé	-
Fondettes	?	?	?	?	?	20	40

* Les données de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération tourangelle sont antérieures au PLU approuvé ou en cours d'élaboration

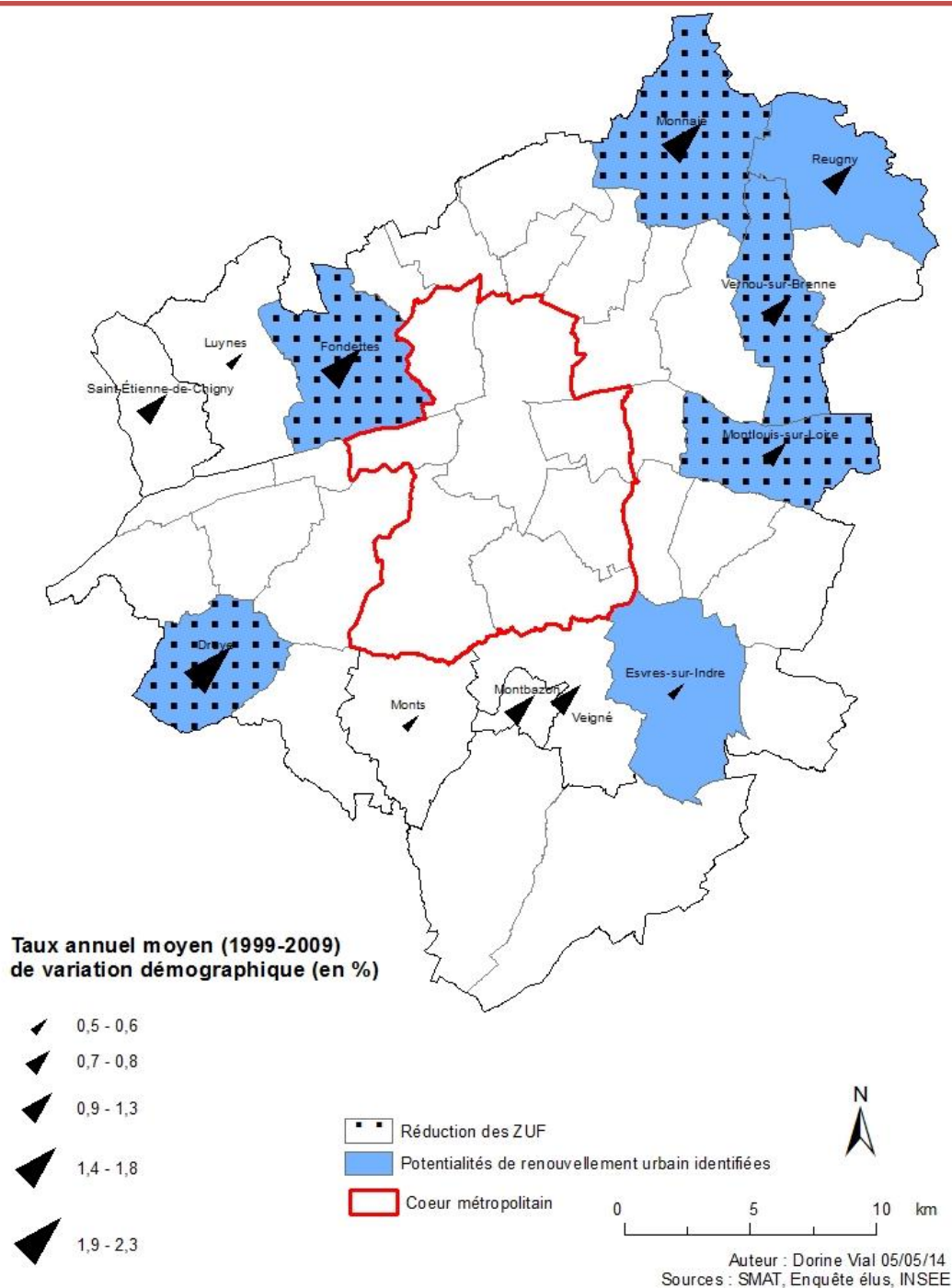
** Les données (ATU 37 et enquête élus) datent de 2011, temps où le PLU était opposable avant d'être annulé en 2013

Tableau 12 : Les zones d'urbanisation futures des communes enquêtées
Auteur : Dorine Vial – Sources : ATU37 (données récoltées entre 2008 et 2011) et Enquête élus 2014

On remarque que les communes du Val de l'Indre font partie de celles les mieux dotées en ZUF à vocation d'habitat. Cette générosité dans la prévision d'urbanisation future est peut-être une culture commune à la CCVI. Les communes qui ont effectivement réduit leur ZUF sont celles dont le PLU est nouveau ou révisé (Druey, Fondettes, Montlouis-sur-Loire) ou en cours d'élaboration (Vernou-sur-Brenne, voire Monnaie qui va bientôt s'y atteler). Monts et Veigné, les deux communes les mieux dotées en ZUF à vocation d'habitat, nous ont évoqué la possibilité d'abandonner certaines d'entre elles lors de la révision -en cours- de leur PLU. Nous ne remarquons en revanche aucun effet de taille particulier ni d'appartenance à une certaine intercommunalité qui ait pu déclencher cette démarche. Ce sont des considérations ponctuelles de la part de chacune des communes, petites ou grandes. Toutes les autres communes ne nous ont pas clairement déclaré la volonté d'en faire autant, mais la future mise en compatibilité de leur PLU avec le SCoT sera l'occasion de réinterroger chacune de ces ZUF et rendra peut-être la diminution obligatoire au regard de l'éventuel recoupement de ces zones avec des enjeux agricoles et naturels.

Les cinq communes citées ci-dessus correspondent à certaines de celles dont les potentialités de renouvellement urbain furent clairement identifiées (cf. Tableau 10 et Tableau 11 et Carte 7). Cela est donc logique : le calcul ayant été mené pour connaître quelles potentialités de construction de nouveaux logements le renouvellement urbain

pouvait permettre, il est plus facile pour elles de déterminer les ZUF dont elles n'auront pas besoin. Pour celles qui ont effectivement réduit leur ZUF, excepté Fondettes, elles font partie des communes éloignées du cœur métropolitain. De plus, sauf Montlouis-sur-Loire, elles subissent une forte pression démographique (de 1 à 2,3% de croissance annuelle). Ces communes souhaitent donc reporter leur force de construction sur le cœur du bourg et limiter leur extension.



Carte 7 : L'identification des potentialités de renouvellement urbain et la réduction des ZUF

Auteur : Dorine Vial – Sources : SMAT, Enquête élus, INSEE

7) L'espace agricole et naturel : un décor à préserver ou un espace de production à protéger ?

Nous nous sommes confrontés à deux visions différentes de l'espace agricole et naturel, qui parfois se rejoignent.

De manière quasiment unanime, mis à part peut-être pour Montbazou qui ne détient que très peu de terres agricoles qui seront bientôt à l'abandon, l'actuel unique agriculteur n'ayant pas de repreneur, toutes les communes enquêtées cherchent à protéger leur espace agricole et naturel. Mais pour ce faire, les motivations ne semblent pas toujours les mêmes, et les moyens d'y parvenir non plus.

a. Entre paysage et économie

Toutes les communes s'accordent à dire que l'espace agricole et naturel, c'est ce qui fait le caractère rural de leur territoire. Quand on parle ainsi de caractère, on s'attache à l'image renvoyée, à l'identité, au moyen de reconnaissance, voire même d'appartenance. Ainsi, toutes ont intérêt à défendre l'espace agricole et naturel pour le cadre de vie qu'il propose et les aménités paysagères qui l'accompagnent. Le slogan de « Veigné Ville Verte » traduit par exemple cette volonté.

A Monnaie, on se considère « *relativement rural encore, grâce à la superficie de la commune* »...les multiples lotissements sont en effet entourés de grandes parcelles agricoles (59% de la superficie communale) et d'espace naturel (principalement des bois, à 32%) : « *si les gens veulent aller se balader en vélo, ils le peuvent facilement, on n'est pas tout de suite dans un autre village.* » Ainsi, l'espace agricole naturel semblerait jouer un rôle de séparation avec les communes voisines. Le sujet de la promenade fut aussi abordé à Fondettes, où les administrés empruntent régulièrement les chemins ruraux entre les parcelles agricoles. Elle considère alors qu'il est essentiel de maintenir ce cadre de vie pour ses habitants et assurer leur bonne cohabitation avec l'agriculture. C'est aussi pourquoi elle a décidé de classer toutes les zones agricoles en bordure du périmètre UNESCO Val de Loire, au sud de la commune, en « zone Ap » interdisant toute construction, même par les exploitants eux-mêmes, afin de préserver les vues sur le fleuve, les paysages ouverts, et protéger les terres de la forte pression urbaine qui s'y exerce (la majeure partie de l'urbanisation de Fondettes se trouve sur le plateau, mais rejoint la route sur digue en longeant les vallées, risquant de créer un véritable front urbain sur tout le coteau). Cette position est partagée par le maire sortant de Montlouis-sur-Loire, pour qui la ZAP était aussi un moyen de préserver le grand paysage et les cônes de vision sur les coteaux alentour, grâce à l'interdiction de construire dans ces espaces.

La Chambre d'agriculture met néanmoins en garde : trop d'espace à potentiel agricole (certes plus faible) est classé actuellement en zone naturelle, qui reconnaît l'intérêt

paysager du site, ce que le Code de l'Urbanisme n'interdit pas (selon l'article R 123-7). Or, cela ne permet pas une exploitation agricole optimale de ces sites, car la constructibilité y est plus souplesment admise qu'en zone agricole.

Toutes les communes ne reconnaissent pas d'emblée l'espace agricole comme un espace de production économique. Néanmoins, les deux visions ne s'opposent pas de manière dichotomique et sont souvent intrinsèquement liées l'une à l'autre. La reconnaissance du caractère productif de l'agriculture fut prononcée par les deux tiers des communes.

Si Fondettes s'attache à son paysage rural, elle a reconnu l'agriculture comme une activité économique en tant que telle dans la définition de son PADD, et son zonage particulier « Ap » a aussi permis d'éviter le morcellement de grandes parcelles exploitables. A Druye par exemple, l'activité agricole céréalière représente l'identité de la commune, elle fut à l'origine de l'installation des premières populations et reste aujourd'hui le deuxième poste d'emploi. La maire sortante affirmait qu'« *il faut laisser le gagne-pain à l'agriculteur* » et accepter son image de commune rurale à vocation agricole. A Veigné, on reconnaît que les espaces agricoles produisent pour la collectivité, ainsi faut-il les préserver. A Esvres-sur-Indre, la ZAP fut créée pour affirmer la volonté publique de préserver et de valoriser l'activité agricole existante, assurer son développement par un outil favorisant la stabilité foncière à moyen et long termes et s'opposer ainsi à la consommation d'espace telle qu'avait pu le connaître la commune les quarante dernières années.

Cette reconnaissance de l'activité agricole est fortement perceptible également dans les communes viticoles comme Montlouis-sur-Loire ou Vernou-sur-Brenne, qui, grâce à l'exploitation de leurs vignes, promeuvent leur patrimoine et leur terroir. C'est une production identitaire. Cela comporte néanmoins le risque de dédaigner un peu les autres types de production agricole, notamment les grandes cultures, qui selon Montlouis-sur-Loire, ne profite pas à la collectivité puisque les productions partent sur de grands marchés internationaux. Elle considère tous les territoires non viticoles comme des territoires à enjeux qu'il faut réinvestir pour permettre le développement des circuits courts à l'échelle de la communauté de communes. « *Sur ces terrains, il y a actuellement des céréales, exploitées par un très gros agriculteur qui prend le terrain disponible. Mais c'est moins utile pour la nourriture de l'agglomération tourangelle que d'exercer avec beaucoup de détermination le modèle autour du circuit court. Il faut aider à la création d'unités agricoles, créer de l'emploi, pour favoriser les circuits courts.* » (20/03/2014) Une échelle de valeur est donc appliquée sur les différents types de production agricole, certaines semblant être plus souhaitables en périphérie des agglomérations.

Deux communes ont souhaité classer leurs zones naturelles forestières en espaces boisés classés (EBC), Monnaie ou Veigné, qui ne pourront voir les surfaces EBC réduites que sous réserve d'une révision lourde du PLU. Le classement en EBC interdit tout défrichement. Luynes, identifiée comme le poumon vert de l'agglomération en raison de sa très grande

superficie de « noyaux de biodiversité » (secteurs où la biodiversité est la plus riche et la mieux représentée, 45% de la surface communale) cherche à tirer parti de cet atout, c'est pourquoi elle a engagé un classement de ses zones naturelles par l'Etat. Elle souhaite développer le tourisme vert. C'est une alternative de développement qui va certainement remettre en questions l'usage des sols.

Nous avons vu ici que le maintien de l'activité agricole et la préservation des espaces naturels participent à la construction des paysages. La motivation principale à cela semble être la préservation d'un cadre de vie privilégié, « vivre à la campagne », la gestion d'un décor à offrir aux habitants, et ne découle pas forcément d'une volonté absolue de protéger les écosystèmes ou la capacité de production d'une exploitation agricole (bien qu'affirmé par les deux tiers de l'échantillon). « La prise en compte des espaces agricoles dans les politiques d'aménagement et de développement urbain est réelle, mais pour les municipalités, la fonction économique et de production est au service de la fonction de gestion de l'espace. » (Serrano J., 2007) Cependant, tous ces enjeux étant étroitement liés, les communes ont conscience de la nécessaire protection de leurs espaces agricoles et naturels. Ceci illustre la reconnaissance de la multifonctionnalité des terres.

Ceci étant, elles s'engagent à cela selon des moyens plus ou moins contraignants, la majorité d'entre elles (7 sur 12) s'en tenant au classement en zone naturelle ou agricole, soumis à de possibles modifications. Or, il est reconnu que depuis quarante ans, le zonage fonctionnel ne parvient pas à endiguer le phénomène l'étalement urbain (Jouve A-M., Vianey G., 2013). Cela pêche dans le sens où les agriculteurs peuvent regretter une vision à plus long terme que pourrait leur assurer un classement en ZAP (outil utilisé par deux communes, envisagé par une troisième). De telles considérations ne semblent pas être en corrélation avec l'éloignement au cœur métropolitain, sauf pour le cas des communes qui classèrent ou ont l'intention de classer en ZAP leur espace agricole, craignant une pression démographique à venir.

b. Le dialogue avec les agriculteurs et la difficile cohabitation avec les néo-ruraux

Le dialogue avec les acteurs du monde agricole pour organiser ensemble le territoire fut important aux yeux de la moitié des communes, notamment celles révisant ou élaborant leur document d'urbanisme. La commune de Fondettes a pu recevoir à plusieurs reprises les agriculteurs de son territoire lors de l'élaboration de son PLU. La commune de Druye entretient de très bonnes relations avec les agriculteurs et considère le dialogue et la concertation avec eux comme vitaux pour le bon fonctionnement de toute la commune. A ce titre, elle organise des réunions annuelles chaque mois de septembre avec les agriculteurs, qui viennent échanger et faire un bilan de ce qui peut leur poser problème dans la commune au regard de leur activité. Cela permet de mieux prendre en compte leurs revendications, être au fait de ce qu'il se passe et de s'adapter. Souvent, la question de la circulation des engins agricoles est problématique et nécessite d'être traitée tous ensemble. A Vernou-sur-Brenne, le bureau d'études en charge de l'élaboration du PLU a adopté comme méthode de travail d'élaborer une enquête avec le monde agricole assortie d'entretiens individuels avec chaque exploitant, de façon à définir les besoins de chacun. Dans les communes périurbaines, la voix du monde agricole est plus facilement entendue quand des agriculteurs exploitants siègent au Conseil municipal, comme c'est le cas à Vernou-sur-Brenne ou Reugny. C'est une réappropriation de la gouvernance territoriale par des acteurs qui pouvaient parfois être délaissés.

Au discours donné par ces communes, la prise en compte du monde agricole et de ses considérations semble bien se dérouler, sans accroc ni tension, et les décisions d'aménagement peuvent être prises conjointement avec eux. La partie plus problématique serait plutôt, pour trois communes celle du contact des habitants avec le monde agricole, ceux-ci étant souvent d'anciens urbains, des « néo-ruraux ». Ces contacts sont d'ailleurs accentués par la méthode du pastillage, qui inclut dans l'espace agricole des zones constructibles, plus ou moins larges et entraîne le mitage de l'espace agricole. Cela augmente de fait la surface de contact entre l'agriculture et l'urbanisation et engendre alors des conflits d'usages des terres. En ce sens, dorénavant, on pourrait surtout craindre l'étalement urbain non pas pour sa quantité, sinon pour sa qualité (Charmes E., 2013). Ceci a été évoqué pour les communes de Druye et Fondettes, adeptes du pastillage, ou encore Vernou-sur-Brenne. Les gens se plaignent que l'activité agricole puisse être bruyante tôt le matin, qu'elle soit odorante. Or, ils viennent d'eux-mêmes s'installer au sein de territoires ruraux. Ainsi, le rôle de la commune est aussi d'aider à une meilleure cohabitation entre ses habitants, c'est pourquoi Fondettes aide ses agriculteurs à communiquer sur leur métier pour qu'ils puissent être mieux acceptés, ce qui peut paraître un peu paradoxal, puisqu'ils étaient, originellement, en place avant. C'est comme si l'activité agricole avait dû battre en retraite face à l'urbanisation des communes et qu'elle devait maintenant montrer patte blanche pour légitimer son activité. L'urbanisation s'impose d'une certaine façon à l'agriculture (Levesque, 2013).

Cela est un des enjeux majeurs auxquels doivent faire face les communes périurbaines, et cela traduit une nouvelle fois un éventuel manque de sensibilisation des populations s'installant dans le périurbain, et une certaine « schizophrénie » de leur part. Celles-ci sont encore soumises au rêve périurbain qui consiste à acquérir son terrain pour y détenir maison et jardin. La campagne, la verdure, les grands espaces, c'est ce pour quoi elles quittent la ville...mais elles en acceptent difficilement les inconvénients. Or elles s'insèrent dans un territoire qui vit et fonctionne grâce à différentes activités, dont l'agriculture fait partie.

	Réduction des zones d'urbanisation future (effective ou envisagée*)	Espaces agricoles et naturels = paysage, identité, cadre de vie	Espaces agricoles et naturels = production, économie	Utilisation de moyens de protection supérieurs au PLU (ZAP, sites classés) effective ou envisagée*	Dialogue ouvert avec les agriculteurs de la commune	Difficile cohabitation des néoruraux	Favoriser l'agriculture de proximité, développer les circuits-courts
Druye	X	X	X		X	X	
Fondettes	X	X	X		X	X	
Vernou-sur-Brenne	X	X	X		X	X	X
Monnaie	X	X		X			
Montlouis-sur-Loire	X	X	X	X	X		X
Veigné	X*	X	X	X*	X		
Monts	X*	X					
Luynes		X		X			
Saint-Etienne de Chigny		X	X				
Montbazou		X					
Esvres-sur-Indre		X	X	X			
Reugny		X	X		X		

Tableau 13 : La considération de l'espace agricole et naturel
Auteur : Dorine Vial – Sources : Enquête élus

Nous remarquons dans ce tableau que les deux tiers des communes considérant la dimension productive de l'agriculture ont réduit leurs ZUF ou envisagent de le faire. Cela permet aux agriculteurs de se positionner à plus long terme sur les terres potentiellement cultivables, ce qui est bénéfique pour l'organisation de leur travail.

8) Le SCoT n'a pas encore révolutionné la vision du territoire

Appartenir au SCoT ne semble pas encore avoir élargi les frontières de la vision d'action. Même s'il a mis dix ans à s'élaborer, le SCoT vient tout juste d'être approuvé, et il est, d'après les communes enquêtées, encore trop tôt pour présumer d'un quelconque sentiment d'appartenance naissant à un territoire plus vaste. Seules trois communes ont émis cette possibilité (Druye, Montlouis-sur-Loire, Monts). Cela est d'autant plus vrai que les équipes municipales ont pu changer lors des dernières élections de mars 2014, les membres du Conseil municipal pouvant changer même dans une équipe s'inscrivant dans la continuité du précédent mandat. En outre, 11 des 40 communes du SCoT accueillent une toute nouvelle équipe municipale alternante, et c'est le cas du quart des communes étudiées (Fondettes, Monts, Esvres-sur-Indre). Pour toutes les nouvelles équipes en place, il va falloir apprendre à connaître le document et ses principes, ses recommandations, pour ensuite se l'approprier. C'est aussi ainsi que va se dérouler le Comité syndical d'installation du SMAT le 27 mai 2014 prochain, avec l'élection du président et des vice-présidents.

a. Une vision qui reste cantonnée à l'échelle communale voire intercommunale

Chaque municipalité rencontrée considère son échelon territorial comme le mieux adapté pour prendre les décisions concernant l'affectation des sols et ne souhaite pas transférer cette compétence à l'intercommunalité. De plus, les préconisations du SCoT, n'étant pas territorialisées, n'impactent pas de manière directe les communes, qui ne peuvent les considérer de manière très concrète. La réduction de consommation des espaces agricoles et naturels s'ajuste au cas par cas, commune par commune, et chacune essaie de s'assurer un développement possible. L'élue de Saint-Etienne-de-Chigny nous évoquait pourtant la possibilité d'urbaniser en priorité terres du Gâtinais (les terres « gâtées »), qui correspondent aux plateaux nord du territoire du SCoT, car les terres argileuses ont une piètre valeur agronomique. Il faudrait alors construire le maximum sur ces plateaux, mais selon lui cela risquerait d'être mal perçu par le reste des communes qui veulent aussi leur part de développement, de zones à urbaniser. Le partage de l'effort de production de logements à réaliser entre les différentes communes, s'il est défini à l'échelle du SCoT, n'est pas perçu comme tel par les communes. C'est le projet de la municipalité qui prime, raccordé à celui de sa propre intercommunalité. Nous avons pu récolter ce ressenti dans la majorité des communes.

Cependant, Druye, Montlouis-sur-Loire, Esvres-sur-Indre et Monts nous ont confié que selon elles, le SCoT fut/est la bonne occasion de rencontrer ses voisins et de voir au-delà de sa propre commune. Pour reprendre l'expression de l'élue de Monts « *La guerre des clochers, c'est fini.* » Il s'agit alors de penser son développement de manière intégrée à celui d'un territoire plus vaste et ne plus agir seulement dans son unique intérêt particulier.

Néanmoins, l'échelle de sa propre communauté de communes semble la plus pertinente pour organiser son territoire et si l'on est content de pouvoir débattre avec une intercommunalité voisine, son projet de développement intéresse peu (propos recueillis à Veigné et Montbazou). Ceci étant, la commune de Luynes regrette qu'il n'existe pas actuellement de plateforme partagée en ligne, pour plus de transparence sur les travaux des communes menés en rapport avec le SCoT. Le SCoT ne semble pas avoir lié véritablement entre eux les quatre EPCI. D'après l'élue de Saint-Etienne-de-Chigny, qui se dit néanmoins satisfaite de faire partie de la communauté d'agglomération de Tour(s)Plus, « *ce n'est pas possible, dans un seul document, d'accumuler les désirs de chaque maire, or chacun est d'abord guidé par ses intérêts personnels. Les 40 communes doivent s'entendre. Les mentalités ne sont pas encore au fait de l'intercommunalité, chacun agit d'abord en son intérêt.* » (24/02/2014)

b. Un périmètre qui laisse planer des doutes

Si le SCoT a bien détaillé dans son diagnostic les particularités de chacune de ses communes « *sans en oublier les plus petites* » (Druye, 13/02/2014), certaines communes nous ont évoqué qu'elles se demandaient si, finalement, le périmètre choisi était bien pertinent. Il regroupe en effet des communes très différentes aux problématiques qui ne sont pas forcément partagées. On se demande alors comment produire un projet de territoire cohérent. Les communes périurbaines les plus éloignées du cœur métropolitain (telles Reugny et Monnaie) ne se sentent pas forcément concernées par l'application d'un document qui ne leur correspond pas. « *Pour nous, le SCoT c'est plutôt contraignant, parce que dans les grosses structures comme le SCoT oui on a un représentant, c'était le maire, mais ce sont les « gros maires », les maires de l'agglomération qui font la pluie et le beau temps là-dedans, ils nous écoutent poliment et puis...* » (14/04/2014) La communauté d'agglomération de Tour(s)Plus, pèse plus lourdement en raison de sa taille, rassemblant 22 communes et environ 295 000 habitants, soit plus de 80% de la population. Les communes du cœur métropolitain auraient-elles agi de manière hégémonique à la conception du document, ne défendant que leur propre intérêt ? Cette vision est partagée par la commune de Monnaie, bien qu'elle ne trouve pas le document particulièrement contraignant. La commune a pris part au SCoT, elle a des représentants au SMAT. Mais le SCoT est conçu à une telle échelle que Monnaie se considère faire partie des communes qui sont sous l'hégémonie de la grosse ville et qu'elle ne peut pas particulièrement défendre son territoire. Selon l'élue rencontrée, un SCoT peut être regrettable comme bienvenu, car ça permet d'avoir une vision globale. « *Je ne sais pas si c'est bien ou si c'est mal. C'est.* » (23/04/2014) L'élue de Montlouis-sur-Loire, ancien 1^{er} vice-président du SCoT, reconnaît que le SCoT fut monté et porté par une minorité d'élus, et que les autres ont suivi, « *en leur faisant confiance* ». Comment expliquer alors leur possible insatisfaction quant à ce document une fois qu'il est voté ? Cela semble dénoter une certaine ambivalence voire même un désengagement : les communes s'accordent sur de grands principes, mais peuvent se montrer réticentes à les appliquer sur leur territoire.

La grande échelle de conception du SCoT l'amène à créer des paradoxes et cela provoque un vent de critiques, qui l'accusent d'être trop déconnecté de la réalité. Cela est notamment visible pour la recommandation de développer en priorité certains secteurs préférentiels comme les gares, ou les centres-bourgs. « Sur le papier », cela semble logique, mais dans la réalité et au moment d'appliquer cela, des communes se retrouvent coincées. Le bourg de Vernou-sur-Brenne, comme beaucoup de communes du SCoT établies le long des cours d'eau, se trouve en zone inondable. Dans son dernier projet, la commune avait décidé d'implanter 70 nouveaux logements, ce qui fut refusé par les services de l'Etat au regard du risque inondation. « *On est entre le marteau et l'enclume.* »¹⁶ Elle a alors abaissé son projet à 56 logements. Densifier oui, mais pas trop. A Monnaie ou Veigné, développer le secteur gare reviendrait à grignoter de nouveaux espaces naturels ou agricoles, ce qui est incohérent avec le SCoT lui-même. A Montbazon, il n'y a tout simplement pas de place pour envisager une quelconque densification. Ce genre de choses est alors mal accueilli et c'est une manière de pointer le document du doigt en l'accusant de ne pas être applicable.

c. Un document souple...trop souple ?

Le fait est que le SCoT est avant tout un document consultatif, bien qu'opposable aux documents d'urbanisme de rang inférieur. Cela signifie qu'est laissée à la libre appréciation des communes signataires sa bonne application. Cela convient tout à fait à Vernou-sur-Brenne, car la philosophie générale du document correspond à la sienne. Elle regrette cependant que le document ne soit pas plus prescriptif, qu'il ait perdu de sa substance au cours de son élaboration, qu'on ait abandonné des objectifs chiffrés de consommation d'espace par commune.

Pour certaines communes, telles que Druye ou Monts, étudier le SCoT leur a néanmoins permis (ou va leur permettre) de s'interroger sur leur projet communal en étant une vraie base d'appui à leur travail d'élaboration du PLU. A Montlouis-sur-Loire et Fondettes aussi, il fut de fait pris en compte de manière volontaire. Ces communes s'en emparent comme d'un outil de travail. Mais il est aussi souvent perçu comme « un passage obligé » et l'attitude des communes à son égard semble être plutôt résignée et passive. On doit appliquer les principes du SCoT, comme on doit suivre les injonctions de l'Etat. Cela fut ressenti pour les communes qui ont un PLU à réviser : Luynes, Saint-Etienne-de-Chigny, Reugny ou Montbazon, pour qui le temps de la mise en compatibilité va être le temps de la confrontation avec les objectifs d'ordre supérieur. Montbazon et Saint-Etienne-de-Chigny lui reprochent d'être une lourdeur administrative supplémentaire qui vient s'intercaler dans la structure en millefeuilles française, un feuillet qui, selon elles, n'était pas forcément nécessaire. A Luynes, on sait déjà qu'on n'appliquera pas les densités plancher requises. L'argument avancé est la crainte d'aboutir à une uniformisation des modèles de

¹⁶ Ce type de désaccord avec l'Etat par rapport aux recommandations du SCoT est aussi apparu à Druye, pour qui ils demandaient de réduire à 4 hectares les ZUF au lieu de 8, alors qu'elle en avait déjà rendus 9 à l'agriculture. Il est alors difficile pour les communes d'établir leur projet, ne sachant à quel sein se vouer.

développement à cause du SCoT. La commune a donc décidé de déroger à la règle du SCoT pour rester en accord avec sa propre vision de développement. Or, il n'est prévu aucune répression ou sanction effective si une commune décide de ne pas appliquer par le SCoT (CA 37, 2014) mais son document d'urbanisme s'en retrouverait grandement fragilisé par des avis défavorables délivrés par l'Etat, le SMAT lui-même, la CDCEA ou la Chambre d'agriculture. Si des communes dissidentes décident de ne pas appliquer le document dans la définition de leur PADD, elles risquent de se confronter à des blocages au moment de la consultation sur les projets arrêtés.

On peut craindre en ce sens que le SCoT obtienne le même sort que le SDAU, qui n'avait jamais été appliqué, par manque de volonté. Ceci étant, aujourd'hui, les lois se renforcent pour limiter la consommation d'espace et il sera difficile de mener un projet d'urbanisme qui aille à leur encontre. Un certain décalage peut exister entre la volonté d'appliquer des grands principes sur un territoire et leur réalisation effective dans le projet communal. Etablir un projet à une échelle supracommunale est un nouveau paradigme et il semble falloir du temps pour que tous les enjeux croisés soient compris et appliqués. Le problème, c'est que les actions engagées aujourd'hui auront des répercussions dans les vingt ans à venir, et pourraient mettre à mal les objectifs généraux du document. Les communes, regroupées en intercommunalité, ont donc bien conscience qu'elles ne fonctionnent pas en vase clos, ou comme sur une île, et sont en contact permanent avec leurs communes voisines. Or le territoire vécu par chaque habitant peut aisément dépasser les limites administratives de la commune ou de la communauté de communes, et c'est en cela qu'établir un projet commun supracommunal est un atout.

En prenant du recul, nous pouvons dire qu'à l'exception de Druye et Montlouis-sur-Loire, les communes les plus en bordure du périmètre du SCoT (Saint-Etienne-de-Chigny, Luynes, Monnaie, Reugny) sont les plus réticentes ou sceptiques quant à son application sur leur territoire. Se désintéresseraient-elles du document en raison de leur position excentrée ? Cela fragilise quelque peu la volonté du SCoT qui entend souder un territoire cohérent. Il fait face à des communes qui opposent leur modèle de développement à celui des villes du cœur métropolitain, invoquant le caractère rural de leur bourg.

Nous ne pouvons en revanche relier ces positions à un quelconque effet de taille, les communes ayant des avis différents, qu'elles soient petites ou grandes, ou d'appartenance à une certaine intercommunalité.

9) Discussion

Pour conclure, nous pouvons remarquer que différents types de communes se dessinent. Toutes les communes enquêtées n'agissent pas de manière identique pour concevoir leur développement futur, et toutes n'appréhendent pas le SCoT de la même manière. Au regard de tous les éléments de réflexion énoncés dans cette partie 4, il nous semblait intéressant de pouvoir les synthétiser selon la manière, l'attitude qu'adoptent les communes pour penser leur projet communal au regard de la protection de l'espace agricole et naturel et de la densification. Surtout, voir si ces traits recoupent un certain rapport au SCoT et aux lois.

a. Une majorité de communes à l'attitude proactive

Dans le Tableau 14, chacun des thèmes est divisé selon deux adjectifs : proactive et classique.

Le premier terme signifie que la commune prend les devants quant aux opérations à effectuer et s'écarte des manières qu'elle avait de se développer par le passé, elle est innovante et prévoit en avance. L'adjectif « proactif » est en fait un néologisme qui réfère au domaine de la psychologie. Le dictionnaire Larousse le définit comme tel « Se dit d'un processus psychologique qui se réalise d'amont en aval dans le temps. » Les personnes proactives ont la capacité de prendre des décisions à propos d'une situation avant que celle-ci ne dégénère, d'anticiper et prévenir les problèmes. Le Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales donne pour « proactif » les synonymes « entreprenant, agissant, anticipateur, dynamique, déterminé, opérant ».

Concernant son projet communal et l'urbanisation à produire à l'avenir, une commune proactive cherche à suivre des filières d'aménagement lui permettant d'exprimer son projet communal telles que les ZAC, respecte les objectifs de densité des opérations en extension, imagine de nouvelles formes urbaines pour l'habitat et reporte son effort sur le renouvellement possible dans son bourg. Elle s'empare d'outils plus conséquents que le règlement du PLU pour protéger les espaces agricoles et naturels, ou l'envisage, telle que la ZAP, dialogue avec la profession agricole, réduit ses ZUF. Son rapport au document du SCoT est positif et engagé, il est perçu comme une aide au développement et définit de nouveaux horizons partagés. Ce sont finalement des communes qui sont en accord avec et mettent en pratique les recommandations du SCoT.

Elle s'oppose en cela aux communes au fonctionnement plus « classique », parfois même passif. Ces communes restent sur les bases de leur ancien développement (maisons individuelles dans les lotissements ou dans le diffus, faible densité des opérations, et extension prioritaire) et n'interrogent pas les alternatives possibles. Elles s'en tiennent à la

demande des populations. La protection de l'espace agricole et naturel est assurée par le zonage en A ou en N, avec parfois quelques nuances apportées par des indices. Le SCoT est considéré comme une contrainte au développement et/ou comme un feuillet supplémentaire qui ne peut établir de véritable cohérence au sein du territoire. Il est alors intégré de manière passive et subie.

Néanmoins, ces positions ne sont pas forcément toujours très tranchées, c'est pourquoi le Tableau 14 est à considérer avec précaution. Aussi, nous n'entrons pas dans des jugements de valeur : nous n'avons pas pondéré ces différents éléments les uns par rapport aux autres. C'est le niveau d'éléments jugés proactifs recensés qui pourra classer une commune proactive ou non. C'est donc là la limite de notre analyse : faire rentrer des communes dans des « cases » n'est pas chose aisée et comptabiliser ainsi les éléments classiques ou proactifs peut vite faire basculer les communes d'une case à une autre...ou rester entre les deux. D'autant plus que le nombre d'éléments classiques ou proactifs ne se trouvent pas en proportion égale. Cette typologie retenue est donc discutable et n'a pas vocation à être figée. Nous avons néanmoins fait le choix d'en arriver là afin de dresser un portrait plus facilement compréhensible pour balayer d'un seul coup d'œil l'état des lieux actuel que nous établissons des douze communes enquêtées.

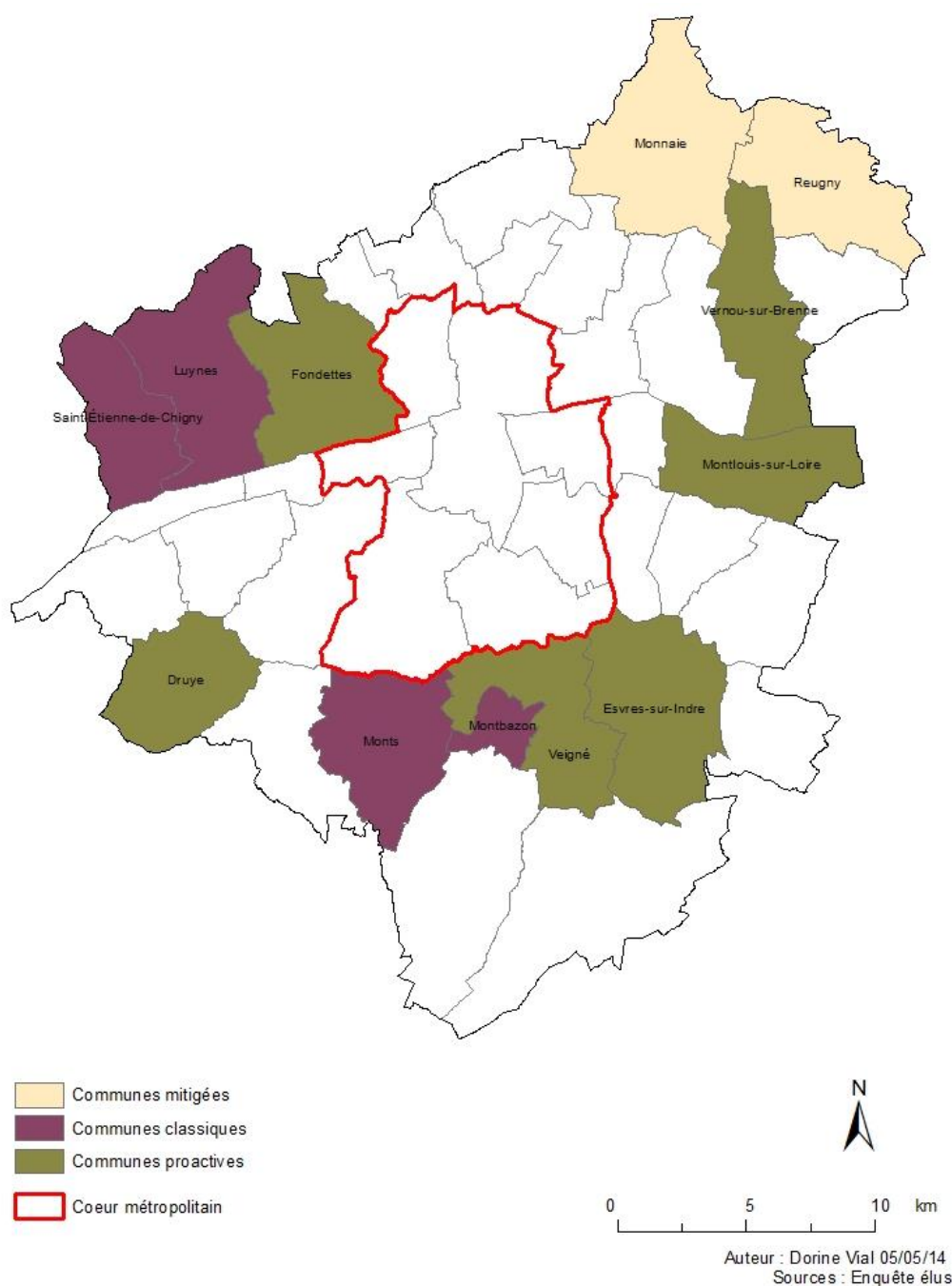
	Rapport au SCoT et aux lois		Projet communal						Protection de l'espace agricole et naturel									
Communes	Proactive	Passive	Proactive				Classique		Proactive					Classique				
	SCoT outil d'aide au développement, découvertes de nouveaux horizons	SCoT contrainte, feuillet supplémentaire	Confection de quartiers, outil ZAC	Acceptation de la densité si maîtrisée	Nouvelles formes urbaines imaginées	Potentialités de renouvellement urbain identifiées	Lotissements	Crainte de la densité, même maîtrisée	ZAP effective ou envisagée*	Sites naturels et espaces boisés classés	Réduction de ZUF effective ou envisagée*	Dialogue avec les agriculteurs	Considération du caractère productif de l'agriculture	Zonage A et N suffisant	Considération de l'espace agricole et naturel comme cadre de vie	X	X	Résultat
Druye	X			X	X	X	X				X	X	X	X	X	7	3	Proactive
Fondettes	X		X	X		X					X	X	X		X	7	1	Proactive
Vernou-sur-Brenne	X		X	X	X	X					X	X	X		X	8	1	Proactive
Esvres-sur-Indre	X		X	X	X	X	X		X			X	X		X	8	2	Proactive
Monts	X						X	X			X*			X	X	2	4	Classique
Montlouis-sur-Loire	X		X	X	X	X			X		X	X	X		X	9	1	Proactive
Luynes		X					X	X		X				X	X	1	5	Classique
Saint-Etienne-de-Chigny		X	X				X	X					X	X	X	5	2	Classique
Reugny		X		X		X	X					X	X	X	X	4	4	Mitigée
Monnaie	X	X				X	X			X	X			X	X	4	4	Mitigée
Veigné		X	X	X	X				X*	X	X*	X	X		X	8	2	Proactive
Montbazou		X					X	X						X	X	1	5	Classique

Tableau 14 : Typologie de l'attitude des communes pour articuler leur projet communal avec le SCoT

Auteur : Dorine Vial – Source : Enquête élus

Nous avons donc :

- 6 communes proactives : Fondettes, Druye, Montlouis-sur-Loire, Vernou-sur-Brenne, Esvres-sur-Indre, Veigné
- 4 communes classiques : Luynes, Saint-Etienne de Chigny, Montbazou et Monts
- 2 communes « mitigées » c'est-à-dire à l'entre deux, dont la typologie ne peut encore s'affirmer selon les éléments qui furent donnés : Monnaie et Reugny.



Carte 8 : Typologie de l'attitude des communes enquêtées pour articuler leur projet communal avec le SCoT

Auteur : Dorine Vial – Sources : Enquête élus

b. L'approbation du document en amont ne garantit pas la bonne application de ses recommandations

Nous avons fait le choix de classer les communes du tableau en première entrée selon l'avis qu'elles portent sur le document du SCoT. Cet avis est celui récolté lors de l'enquête et n'est donc pas aussi formel que celui délivré pour l'approbation finale du projet arrêté. On remarque alors que dans la plupart des cas, de manière logique, une commune qui accueille le SCoT de manière positive et le considère comme un outil d'aide au développement, comme une ouverture bienvenue sur l'intercommunalité élargie, présentera ensuite d'autres caractéristiques que l'on a qualifiées de « proactives » qui correspondent finalement aux recommandations du DOO du SCoT. Même si aucune commune ne nous a clairement dit que le SCoT fut pour elle le vecteur de découvertes, on peut voir ici qu'au moins, l'adhésion au projet s'accompagne de pratiques novatrices.

Deux exceptions à ce cas : Monts, qui démarre avec une nouvelle équipe municipale et nous a dit vouloir s'emparer du SCoT pour repenser au mieux la révision du PLU, n'est pas classée proactive car les éléments annoncés restaient de l'ordre du classique. Au contraire, Veigné, qui malgré l'avis plutôt négatif à propos du SCoT en lui-même, s'efforce de s'engager dans des démarches proactives.

De plus, nous observons, par comparaison avec la Carte 2 : Les avis délivrés par les communes du territoire du SCoT ayant abouti à l'approbation du document, que les communes qui se révèlent proactives suite à notre analyse avaient toutes transmis leur avis favorable lors de la consultation du projet arrêté du SCoT, hormis Vernou-sur-Brenne qui n'avait rien émis (mais dont on considère alors l'avis comme favorable). Monts et Luynes n'avait pas émis d'avis non plus et se révèlent en revanche avoir une attitude de développement classique. A l'inverse, Montbazou et Saint-Etienne-de-Chigny s'étaient prononcées favorables mais se trouvent aujourd'hui dans une attitude classique. Ainsi, on peut dire que l'avis favorable véritablement émis lors de la consultation ne garantit pas la bonne application des recommandations du SCoT de manière générale.

c. Une attitude qui ne semble pas être le fait de l'appartenance à une certaine intercommunalité

Lorsque nous observons les résultats des douze communes, aucune tendance majeure ne semble se dégager en fonction de l'appartenance à une intercommunalité plutôt qu'une autre. On retrouve des communes de différents types dans toutes les intercommunalités. De plus, en ayant un échantillon très hétérogène, il est difficile de dire si ce critère a réellement une influence. Nous avons en effet rencontré un cinquième des communes constituant Tour(s)Plus, un cinquième (soit une seule) de celles de la CC de l'Est Tourangeau, la moitié des communes de la CC du Val de l'Indre et les trois cinquièmes de la CC du Vouvrillon. N'ayant pas interviewé les mêmes proportions de communes dans chacun des EPCI, nous ne pouvons présumer d'une influence de ce facteur. Il aurait, au mieux, fallu

couvrir la totalité des quarante communes du territoire du SCoT, ou sinon, enquêter la même proportion dans chacune des communautés de communes.

On remarque cependant que les deux communes dites « mitigées » se trouvent faire partie de la CC du Vouvrillon. Nous pouvons émettre l'hypothèse que cette position non affirmée est le résultat d'une situation intercommunale floue et incertaine. Pour selon, la commune de Vernou-sur-Brenne s'engage de manière proactive à respecter les recommandations du SCoT. Néanmoins, la bonne application de ces recommandations ne présume pas forcément de la « fidélité » au territoire : l' élu de Vernou-sur-Brenne nous avait évoqué ses doutes quant au maintien de leur place au sein du territoire du SCoT si la CC du Vouvrillon venait à éclater...pour peut-être migrer du côté du territoire du SCoT voisin d'Amboise-Bléré-Châteaurenault.

d. Les différences démographiques et géographiques ne se lisent plus dans ces attitudes générales mais sont repérables dans certains paramètres

Nous avons ensuite passé ce tableau dans différents filtres pour savoir si des critères démographiques ou géographiques avaient une influence sur l'attitude des communes en général. Il n'en ressort rien. Une commune n'est pas spécifiquement proactive ou classique en fonction de sa population, de sa croissance démographique, ou de son éloignement au cœur métropolitain. Ces différences sont noyées dans l'analyse globale sur laquelle nous aboutissons. Ces données, cependant, ont pu influencer certains paramètres de manière ponctuelle comme nous l'avons vu précédemment :

- La population :
 - Les communes les plus petites (<5273 habitants) souhaitent stabiliser leur population (6/12)
 - La plupart des communes les plus grandes, pour accueillir leur population future, réalisent des opérations de construction de logements d'envergure, dépassant le temps d'un PLH ou d'un mandat (5/12)
- La croissance démographique :
 - Les communes soumises à une forte croissance démographique (>1%), hormis Fondettes, souhaitent stabiliser leur population
 - Elles ont identifié leurs potentialités de renouvellement urbain
 - Elles ont redimensionné leur ZUF à la baisse
- L'éloignement au cœur métropolitain :
 - Les communes les plus éloignées connaissent la plus forte croissance démographique en raison de la baisse des prix du foncier
 - Quatre des communes à une distance supérieure à 12 km souhaitent stabiliser leur population

- Certaines des communes les plus proches souhaitent protéger l'espace agricole par des outils tels que la ZAP ou un zonage renforcé
- Quatre des communes les plus périphériques sont les plus sceptiques quant à la mise en œuvre du SCoT

C'est donc surtout l'implication de chaque équipe municipale qui compte pour la bonne mise en œuvre des recommandations du SCoT, indépendamment de leur situation géographique ou démographique.

e. Les objectifs du SCoT concernant l'étalement urbain en bonne voie d'application

Obtenir une majorité de communes proactives comme résultat de notre enquête est positif pour l'avenir du SCoT. En effet, cela prouve que les recommandations du SCoT font leur chemin dans la tête des élus et que certains prennent des engagements visant à diminuer leur consommation d'espace.

Nous avons vu que plus de la moitié des communes enquêtées (7/12) ont déjà défini les secteurs de renouvellement urbain potentiels de leur centre-bourg. Cela démontre une implication de la part des communes pour atteindre l'objectif de 40% de production des logements futurs en renouvellement urbain (51% pour les pôles relais). Ensuite, les communes ayant récemment révisé ou élaboré leur PLU ont engagé la diminution de leur ZUF (4/12). C'est le processus attendu par le DOO du SCoT. Les communes ayant identifié des poches à urbaniser ou renouveler dans leur bourg pourront plus facilement recalculer les surfaces en extension nécessaires au moment de la révision de leur PLU.

De même, les densités plancher préconisées par le SCoT sont respectées par la moitié des communes dans leurs opérations en cours (trois communes ne les respectent pas, et il nous manque les données des trois dernières). Dans quatre cas, la densité requise est même dépassée. Cela démontre d'une part qu'il est possible de densifier des quartiers, qu'ils soient en extension ou en renouvellement. Mais de l'autre, les objectifs du SCoT peuvent alors paraître peu ambitieux puisque facilement atteignables. C'est une position qui fut partagée par trois des communes enquêtées mais aussi par la Chambre d'agriculture et la DDT. Le document est ainsi plus facilement respectable, mais peut perdre de sa puissance.

Nous avons donc pu apprécier, au cours de cette enquête, que la moitié des communes suit la direction donnée par le SCoT. Mais ce n'est peut-être que question de temps pour que les communes « mitigées » ou « classiques » passent le cap de pratiques plus innovantes. En effet, la révision des PLU ou leur complète élaboration est le temps privilégié pour (re)composer le projet communal contenu dans le PADD et cela est en cours ou à venir pour neuf des communes enquêtées. La mise en compatibilité va quoiqu'il en soit passer sous la houlette de la CDCEA ce qui peut présager des projets plus vertueux en termes de consommation d'espace.

Les communes les plus rétives à sa mise en œuvre, notamment celles qui dès le départ portent un regard négatif sur le document, nécessitent peut-être un appui supplémentaire de la part du SMAT afin que la perception des objectifs du SCoT évolue positivement et que leurs pratiques d'urbanisme soient

f. Les difficultés qui se dévoilent

En effet, certains « points durs » se sont fait sentir au cours des entretiens, notamment concernant les questions de densification. Le risque du refus de la densification est la consommation excessive, que l'on aurait pu éviter, de terres classées en ZUF dont les collectivités ne voudraient se séparer pour toujours prévoir de larges réserves.

La densification incontrôlable par division des parcelles à l'initiative des particuliers nécessite un accompagnement pour devenir un atout de développement

La croissance démographique est en effet plus forte dans les communes en périphérie, en raison de la baisse des prix du foncier. Nous avons vu que les communes soumises à la plus forte croissance démographique souhaitent aujourd'hui stabiliser leur population. Pour cela, elles lancent des opérations de construction de logements qui, dans le temps, ne dépassent pas six ans. Deux tiers de ces communes « subissent » les divisions parcellaires au sein de leur tissu urbanisé. C'est un phénomène reconnu que les municipalités disent ne pas pouvoir maîtriser. Cependant, il serait possible pour chacune d'entre elles d'élaborer une stratégie foncière, un projet urbain partagé, un urbanisme négocié combinant les intérêts privés (valoriser son bien ou acquérir un petit terrain proche de la ville) et ceux de la commune (diversifier sa production de logements sans consommer d'espace en extension). Cela nécessiterait de mettre en place une concertation et une médiation entre les acteurs locaux : élus, propriétaires et population, pour analyser ensemble les potentialités de densification de certaines zones pavillonnaires et ainsi l'optimiser, la structurer, pour éviter qu'elle ne fasse « clandestinement »¹⁷. Cela trahit peut-être un manque d'accompagnement, et l'on pourrait en cela préconiser aux communes de se rapprocher du Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement de l'Indre et Loire ou de l'Agence d'Urbanisme de l'agglomération de Tours qui pourraient encadrer ce genre d'opérations et prodiguer conseils et savoir-faire. Les communes dont les potentialités de renouvellement urbain sont restreintes dans le centre-bourg et/ou auprès des gares pourraient alors trouver en cette démarche suivie de densification des zones pavillonnaires les plus centrales, un nouveau vivier de possibilités répondant aux objectifs du SCoT.

L'éducation à l'environnement et au développement durable au service de la densification

Nous avons constaté que la moitié des communes agissait plutôt selon ce que l'on a nommé « la politique de la demande », c'est-à-dire qu'elles prévoient sur leur territoire des

¹⁷ C'est l'objet du programme de recherche BIMBY (Build In My BackYard) financé par l'Agence Nationale de la Recherche. Plus d'informations sur <http://bimby.fr/home> ou <http://www.caue27.fr/nos-actions/recherche-et-innovation/bimby/>

opérations d'urbanisme classiques, tels que les lotissements qui accueillent des maisons individuelles, pour répondre aux besoins des nouveaux arrivants. L'argument avancé est que c'est ce que les gens recherchent : une maison individuelle avec jardin. En effet, dans une enquête réalisée pour l'Observatoire de la ville en 2007, il fut révélé que 56 % des Français souhaitaient habiter dans une maison individuelle isolée, 20 % dans une maison individuelle située dans un ensemble pavillonnaire et 11 % dans un petit habitat individuel en ville. Seulement 5% des personnes interrogées s'intéressent à l'habitat collectif, qu'il s'agisse du petit habitat collectif en ville ou de grands immeubles et ensembles. Ce modèle est donc tenace. Se plier à cette demande révélerait-il un manque de volonté politique ? Ou faudrait-il d'abord faire changer les mentalités du grand public pour faire évoluer les projets communaux ? C'est selon nous une étape nécessaire que de s'adresser directement aux habitants d'un territoire, mais cela n'en départit pas pour autant la responsabilité des élus du territoire concernant les choix d'urbanisation qui sont faits. Mais traiter le problème sur les deux plans nous paraît bénéfique, car la vision de la densité est biaisée chez les ménages comme chez les collectivités.

En effet, la densité est souvent perçue négativement en raison de l'image de grand ensemble que cela renvoie, et toutes les idées qui s'y associent : anonymat, précarité, insécurité, surpopulation. Or, il n'existe pas de relation entre la densité et la forme urbaine. Un immeuble peut être tout aussi dense que des logements accolés qui semblent moins repoussants. C'est le décalage entre la densité réelle (mesurée) et la densité perçue, comme cela est illustré par la Figure 8 suivante.

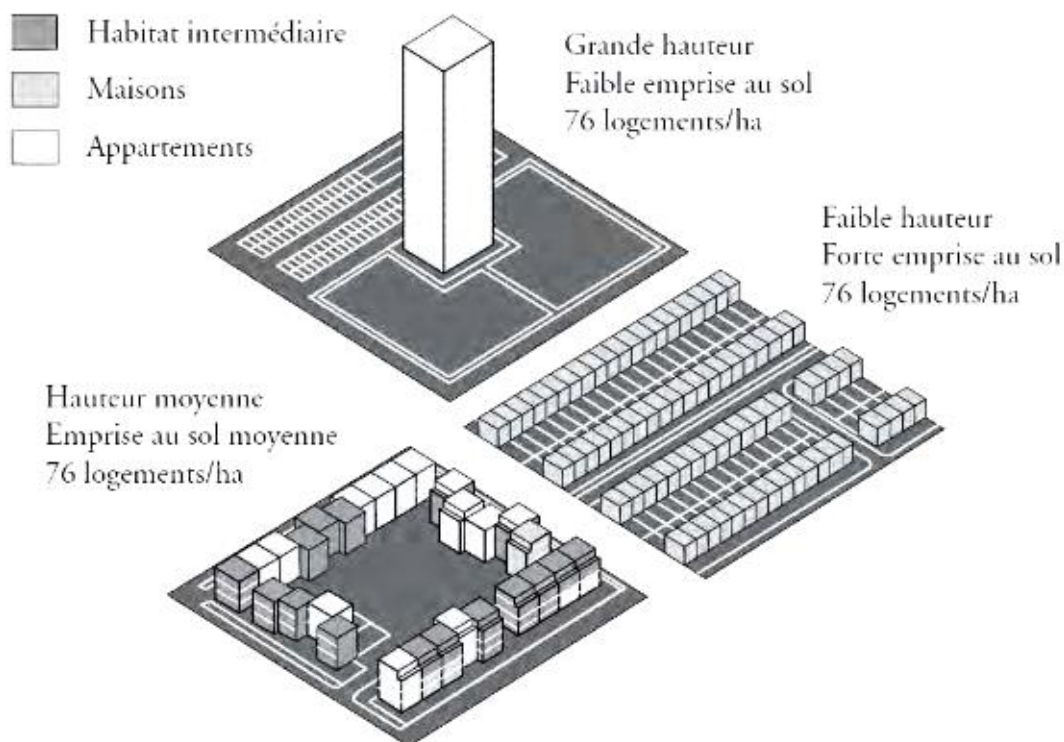


Figure 8 : Modulations morphologiques de la densité

Source : Appréhender la densité.2. Les indicateurs de densité, IAU-IDF, Note rapide n°83, juin 2005, 4p. in CGDD, 2012, Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure, mars, p.96

Pour sensibiliser la population aux alternatives existant dans le domaine du logement et favoriser l'acceptabilité de la densité, il serait alors possible d'organiser des opérations de sensibilisation avec des professionnels de l'éducation à l'environnement et au développement durable, concernant les nouvelles manières d'habiter, adressés à la fois au grand public et aux agents des collectivités. Pour cela, les communes pourraient se rapprocher par exemple du Graine Centre, le réseau régional d'éducateurs à l'environnement¹⁸, dont la communauté d'agglomération de Tour(s)Plus est d'ailleurs déjà partenaire. Il pourrait travailler en collaboration avec l'Agence d'Urbanisme de l'agglomération tourangelle pour créer des supports de communication. Ensemble, ils pourraient organiser expositions et groupes de réflexion qui viendraient seconder le travail déjà effectué durant l'élaboration du SCoT, en mettant l'accent sur la diversité des formes urbaines qu'une commune, même périurbaine, pourrait accueillir. De la sorte, les populations seraient mieux informées et cela pourrait susciter chez elles des envies différentes concernant leur parcours résidentiel, modifiant la demande, déclenchant en retour dans les collectivités des opérations d'urbanisme mieux pensées en faveur de la densification. Il est en effet nécessaire de reconnaître que la densité peut être synonyme de qualité de vie, notamment grâce au rapprochement des fonctions urbaines.

¹⁸ <http://www.grainecentre.org>

CONCLUSION

Nous faisons l'analogie de la naissance d'un enfant pour expliquer l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération tourangelle. Succédant à deux fausses couches, fruit d'une longue gestation après un accouchement un peu difficile...L'enfant est né, l'enfant existe, et il faut maintenant qu'il vive.

Nous sommes au début de la mise en œuvre du SCoT. Les élections municipales de mars 2014 ayant pu renouveler les équipes au sein des communes, un peu de temps supplémentaire semble nécessaire pour que ses principes soient pleinement intégrés. Leur véritable application prend effet au moment de la mise en compatibilité du PLU avec le SCoT. Toutes les communes n'en sont pas au même point, la majorité d'entre elles devant réaliser cette tâche à l'avenir tandis que certaines ont déjà pu élaborer ou réviser leur PLU de manière synchronisée avec le SCoT. Le SCoT est un projet d'aménagement territorial qui tend à organiser le développement d'un territoire soudé dont les enjeux dépassent les simples limites communales et s'inscrivent dans des échelles de temps longues de près de 30 ans. Les quarante communes, portant le SMAT, sont alors les multiples parents de cet enfant, et elles doivent apprendre à marcher ensemble pour le faire vivre sur le long terme.

Nous nous sommes principalement intéressés à la manière dont le SCoT cherche à limiter l'étalement urbain. Ses recommandations et objectifs, parfois critiqués en raison de leur faiblesse prescriptive, du fait du caractère opposable du SCoT, doivent néanmoins s'appliquer dans les projets de chacune des communes. L'enquête que nous avons réalisée auprès de douze communes du territoire fut révélatrice du chemin qu'il reste à parcourir. Il est pourtant bien engagé, car la moitié des communes enquêtées arborent une attitude proactive concernant le développement de leur territoire. Elles sont en ce sens déterminées et résolues à respecter les objectifs du SCoT. Les vellétés sont pour elles dépassées. Concernant les objectifs de densité, au moins la moitié des communes les respectent ou les dépassent. Les potentialités de renouvellement urbain sont identifiées dans 58% des cas et les communes ayant engagé l'élaboration ou la révision de leur document d'urbanisme ont revu à la baisse leurs zones d'urbanisation future. Pour les communes à l'attitude plus classique dans leur développement ou passive vis-à-vis du document en lui-même, la donne pourrait changer au moment de la révision de leur document d'urbanisme, celle-ci étant couplée au passage en CDCEA. L'objectif est néanmoins de parvenir à un développement en accord avec le SCoT qui soit volontaire, et l'on pourrait craindre que les communes les plus réticentes, si elles ne sont pas plus accompagnées lors de la mise en compatibilité de leur document, fassent blocage et fragilisent le principe de cohérence du projet.

Unanimement, l'espace agricole et naturel tend à être protégé, avant tout pour le cadre de vie qu'il offre aux communes, au moins grâce au règlement du PLU. Mais paradoxalement, alors que la préservation des terres passe par une limitation des

extensions, nous avons relevé une certaine réserve de la part du tiers des communes enquêtées à propos de la densification. Celle-ci est crainte et parfois complètement rejetée, au nom de la préservation de l'identité rurale de la commune, qui ne doit pas ressembler à la ville. Cette vue est biaisée et il nous semble important d'accompagner ces communes dans une démarche de sensibilisation afin de partager et envisager les alternatives à un développement pavillonnaire trop extensif. De plus, ces communes nous ont affirmé vouloir répondre à la demande des populations qui, pour l'instant, s'en tiennent toujours à la maison individuelle. Ces élus cherchent donc à satisfaire une demande plutôt qu'à décider d'une offre particulière. C'est donc une double sensibilisation qu'il conviendrait de mener, auprès des collectivités elles-mêmes, mais aussi du grand public. Nous avons cependant bien conscience que la demande, si elle tient à une aspiration individuelle, découle aussi d'une certaine soumission à un marché foncier.

Cette étude, réalisée dans un contexte politique mouvant en raison des élections municipales de mars et sur un échantillon de communes réduit, n'est que le début d'une enquête que l'on pourrait imaginer plus large, à l'échelle de l'ensemble des communes du territoire du SCoT, une fois les équipes municipales bien en place et leurs projets mieux définis. Il serait intéressant d'établir effectivement un état des lieux *a posteriori* de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec le SCoT, d'ici un à trois ans donc, afin de pouvoir prendre la mesure réelle, au-delà des discours énoncés, des changements et adaptations relatifs au SCoT. Cela permettrait de corriger le tir si jamais les projets communaux n'allaient pas dans le sens du document supracommunal, et s'insérerait judicieusement à mi-chemin avant la révision du SCoT en lui-même prévue d'ici six ans, qui verra le bilan de ses différents indicateurs de suivi évalué. Pour l'instant, nous pouvons dire que pour les deux tiers des communes enquêtées, il leur semblait un peu tôt pour préjuger de l'impact que pouvait avoir ce document sur leur projet communal, principalement car elles ne se sont pas encore penchées sur la refonte de leur PLU. Néanmoins, grâce à cette présente étude, nous avons pu relever les différents blocages à la bonne mise en application du document et notamment celui relatif à la densification. Nous pouvons en outre déplorer le manque d'engouement ou le scepticisme de la moitié des communes concernant le document du SCoT : elles ne se sentent pas vraiment appartenir à un territoire d'action plus large que celui de leur propre intercommunalité. Il est alors risqué pour le SCoT que ces communes le délaissent. Nous pourrions alors préconiser que des rencontres entre intercommunalités s'organisent, par l'intermédiaire du SMAT, afin que les élus puissent prendre la mesure de leur appartenance au vaste territoire du SCoT, pour que la diversité et l'hétérogénéité du territoire ne soit plus perçue comme une incohérence mais une force pour bâtir ensemble un projet partagé et équilibré.

Ce travail de recherche fut tout particulièrement enrichissant grâce à la récolte d'informations par méthode d'entretien semi-directif, qui a pu s'affiner au fil de l'enquête. L'exercice relationnel qu'il implique fut très formateur et pourra nous servir sans nul doute dans notre future vie professionnelle.

REFERENCES

- Beaud S., Weber F., 2010, *Guide de l'enquête de terrain*, Collection Grands Repères, Edition La Découverte, Paris, 334 pages
- Berthier N., 2000, *Les techniques d'enquête*, Méthode et exercices corrigés, Collection Cursus, série « Travaux dirigés », Edition Armand Colin, 250 pages
- Bonnin-Oliveira S., 2012, Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales, l'exemple toulousain. Présentation de sa thèse de Doctorat en Géographie-Aménagement, Université de Toulouse, *Etudes foncières*, n°157, mai-juin, p.7
- Boutet D., 2004, *Pour un urbanisme rural*, L'Harmattan, Paris, p.38-49
- Boutet D., Serrano J., 2013, Les sols périurbains, diversification des activités et des valeurs, Quelques éléments de comparaison et d'analyse, *Economie rurale*, n°338, novembre-décembre, p. 5-23
- Bransieq M., Melot R. 2013, La mise en débat de l'étalement urbain : l'Etat face aux projets des collectivités, dans Bertrand N. *Terres agricoles périurbaines, Une gouvernance foncière en construction*, Versailles, Quae, « Update Sciences et Technologies », p.125-134
- Castel J.-C., 2013, La face cachée de l'étalement urbain, *La Revue Urbanisme*, Hors-série n°46, Questionner l'étalement urbain, novembre, p.34-35
- CAUE27, 2013, Contribution à la recherche BIMBY, Quelle évolution pour les quartiers pavillonnaires ?, ANR, 61 pages
- Certu et Terres en Villes, 2012, L'agriculture dans les SCoT, Lyon, Collection Références n°124, 111 pages
- Charmes E., 2013, L'artificialisation est-elle vraiment un problème quantitatif ?, *Etudes foncières*, n°162, mars-avril, p.23-28
- Commissariat général au développement durable (CGDD), 2012, Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure, « La Revue », mars, 106 pages
- Cordobès S., Lajarge R., Vanier M., 2010, Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine, *Territoire 2040*, n°2, p.21-32
- Darly, S., 2012, La reterritorialisation de l'agriculture, effet collatéral des conflits d'usage – Le cas francilien, *Economie rurale*, n°332, novembre-décembre, p.31-44

Delattre L., 2013, Analyse des déterminants des choix de préservation des espaces agricoles et naturels dans les politiques locales d'urbanisme – Apports d'une approche multiméthodes - Présentation de sa thèse de Doctorat en Sciences Economiques, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, *Etudes foncières*, n°165, septembre –octobre, p.4-5

Gallez C., 2005, L'intercommunalité au risque de l'étalement urbain, extrait de « Conclusion » dans Gallez C. et Menerault P. (dir), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, rapport ADEME-INRETS, juillet, p.261-263, dans Guéranger D., 2008, *L'intercommunalité en questions*, Problèmes politiques et sociaux n°951-952, Paris, *La Documentation française*, août-septembre, p.107-109

Guéringer A., 2013, Propriété et propriétaires en espace périurbain ou la gouvernance foncière à l'épreuve des logiques privatives, dans Bertrand N. *Terres agricoles périurbaines, Une gouvernance foncière en construction*, Versailles, Quae, « Update Sciences et Technologies », p.37-54

Jouve A-M., Vianey G., 2013, Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain, *Économie rurale*, n°330-331 juillet-septembre, 16p.

Léard A., 2012, Les SCoT Grenelle : vers la fin de l'étalement urbain ? Projet de Fin d'Etudes, Tours, Polytech Tours Département Aménagement, Université François Rabelais.

Leclerc E., 2010, Le rapport affectif des élus à leur territoire. Etude sur le rapport affectif des maires à leur commune. Projet de Fin d'Etudes, Tours, Polytech Tours Département Aménagement, Université François Rabelais.

Levesque R., 2011, *Terre nourricière, si elle venait à nous manquer*, Halte au pillage des biens communs, Paris, L'Harmattan, 188 pages

Martin S., 2013, Défendre l'espace agricole : l'accumulation des textes, dans Bertrand N. *Terres agricoles périurbaines, Une gouvernance foncière en construction*, Versailles, Quae, « Update Sciences et Technologies », p.71-80

Merlin P., Choay F., 2010, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Collection Quadrige Dicos Poche, Paris, Presses universitaires de France, p.701-708

Roux E., Vanier M., 2008, *La périurbanisation : problématiques et perspectives*, Grenoble, La documentation française, « Collection Travaux de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT), n°8 », p.50-87

Savarit-Bourgeois I., 2013, La préservation des espaces naturels et agricoles, utopie ou réalité ? La planification et le zonage, *Revue de droit rural*, n° 410, février, p.16-22

Serrano J., Vianey G., 2007, Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ?, *Géographie, économie, société Vol.9*, avril, p. 419-438

Serrano J., Vianey G., 2011, Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics : un management en faveur de l'artificialisation, *Norois* n°221, avril, p.111-124

Souchard N., 2013, Sortie de planification : les voies incertaines de la gouvernance des terres périurbaines, dans Bertrand N. *Terres agricoles périurbaines, Une gouvernance foncière en construction*, Versailles, Quae, « Update Sciences et Technologies », p.81-100

Souchard N., 2013, Vers un élargissement des référentiels de l'action publique, faire avec les voix de la société civile ?, dans Bertrand N. *Terres agricoles périurbaines, Une gouvernance foncière en construction*, Versailles, Quae, « Update Sciences et Technologies », p.155-174

Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle, décembre 2013 Documents du SCoT exécutoire. Disponible sur <http://scot-agglotours.fr/>

Thareau B., Fabry M., 2013, Actions foncières au nom de l'environnement : des élus locaux interviennent dans l'évolution de l'agriculture, dans Bertrand N. *Terres agricoles périurbaines, Une gouvernance foncière en construction*, Versailles, Quae, « Update Sciences et Technologies », p.135-154

Touati A., 2012, L'habitant maître d'ouvrage, au cœur de la densification pavillonnaire, *Etudes foncières*, n°157, mai-juin, p.34-39

Vilmin T., 2012, Les trois marchés de l'étalement urbain, *Etudes foncières*, n°157, mai-juin, p. 27- 33

Vilmin T., 2013, Il est plus facile d'étaler que d'aménager, *La Revue Urbanisme*, Hors-série n°46 Questionner l'étalement urbain, novembre, p.29-30

Sur Internet :

Assemblée des Communautés de France, mars 2014, Note technique, Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) Présentation synthétique des dispositions relatives à l'urbanisme – version provisoire avant la promulgation de la loi
<http://www.adcf.org/files/Note-volet-urbanisme-Loi-ALUR-direct-709.pdf> (consulté le 13/04/2014)

Assemblée des Communautés de France, décembre 2014, Consommations des espaces agricoles : loi ALUR et loi d'avenir pour l'agriculture renforcent contrôles et prescriptions
<http://www.adcf.org/urbanisme/Consommations-des-espaces-agricoles-loi-ALUR-et-loi-d-avenir-pour-l-agriculture-renforcent-contrôles-et-prescriptions-1872.html> (consulté le 13/04/2014)

Chambre d'agriculture d'Indre-et-Loire
<http://www.indre-et-loire.chambagri.fr/>

Chambres d'agriculture, décembre 2011, La commission départementale de la consommation des espaces agricoles : une nouvelle instance au service de la maîtrise de la consommation du foncier agricole <http://www.chambres-agriculture.fr/outils-et-modules/actualites/article/la-commission-departementale/> (consulté le 13/04/2014)

Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de l'Eure, BIMBY <http://www.caue27.fr/nos-actions/recherche-et-innovation/bimby/> (consulté le 20/03/2014)

Graine Centre, réseau régional d'éducateurs à l'environnement <http://www.grainecentre.org> (consulté le 03/05/2014)

Koss A, Forray J.-B., Mazon R. 30 ans de décentralisation en 1 infographie, *La Gazette des communes*, publié le 24/10/2012, mis à jour le 28/05/2013 [En ligne] <http://www.lagazettedescommunes.com/135860/30-ans-de-decentralisation-en-1-infographie/#.U02i11ecX8Y> (consulté le 24/03/2014)

Le Foll B., Miet D., BIMBY, projet de recherche aidé par l'Agence Nationale de la Recherche <http://bimby.fr/home> (consulté le 20/03/2014)

Légifrance, le service public de l'accès au droit <http://www.legifrance.gouv.fr>

Les services de l'Etat en Indre-et-Loire <http://www.indre-et-loire.gouv.fr/>

L'Institut national de la statistique et des études économiques <http://www.insee.fr/fr/>

Localtis, le quotidien d'information en ligne des collectivités territoriales et de leurs partenaires, février 2014, Projet de loi Alur : ce qu'il faut retenir du volet urbanisme <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250266694936&np=in2901311> (consulté le 27/04/2014)

Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, janvier 2011. Etalement urbain et artificialisation des sols en France. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Etalement-urbain-et.html> (consulté le 03/11/2013)

Menguy B., La loi Alur est publiée, *La Gazette des communes*, publié le 26/03/2014 [En ligne] <http://www.lagazettedescommunes.com/226831/urbanisme-et-logement-la-loi-alur-est-publiee/#.U02nEFecX8Y> (consulté le 15/04/2014)

Petit S., Densifier l'habitat pavillonnaire : des démarches individuelles aux projets collectifs, *Metropolitiques*, publié le 20/03/2013 [En ligne] <http://www.metropolitiques.eu/Densifier-l-habitat-pavillonnaire.html> (consulté le 06/05/14)

INDEX DES SIGLES

AOC : Appellation d'Origine Contrôlée

BIMBY : Build In My Back Yard "Bâtir dans mon jardin"

CA : Chambre d'Agriculture

CA Tour(s)Plus : Communauté d'Agglomération Tour(s)Plus

CC : Communauté de Communes

CCET : Communauté de Communes de l'Est Tourangeau

CCVI : Communauté de Communes du Val de l'Indre

CCV : Communauté de Communes du Vouvillon

CAUE : Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement

CDCEA : Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

DDT : Direction Départementale des Territoires

DOO : Document d'Orientations et d'Objectifs

INAO : Institut National de l'Origine et de la qualité

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

Loi ALUR : Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

OAP : Orientation d'Aménagement et de Programmation

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PLH : Programme Local de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUi : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

POS : Plan d'Occupation des Sols

RNU : Règlement National d'Urbanisme

SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDAT : Schéma Directeur de l'Agglomération Tourangelle

SDAU : Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme

SMAT : Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

ZUF : Zone d'Urbanisation Future

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Cartes

Carte 1 : Le territoire du SCoT de l'agglomération tourangelle	37
Carte 2 : Les avis délivrés par les communes du territoire du SCoT ayant abouti à l'approbation du document	41
Carte 3 : Le territoire du SCoT de l'agglomération tourangelle et son armature urbaine	43
Carte 4 : Localisation et situation au regard des élections municipales des 12 communes enquêtées.....	62
Carte 5 : La population municipale 2011 des 12 communes enquêtées.....	64
Carte 6 : Prix du foncier et croissance démographique des 12 communes enquêtées	67
Carte 7 : L'identification des potentialités de renouvellement urbain et la réduction des ZUF	102
Carte 8 : Typologie de l'attitude des communes enquêtées pour articuler leur projet communal avec le SCoT.....	115

Figures

Figure 1 : Evolution de l'empreinte urbaine entre 1954 et 2010	18
Figure 2 : La CDCEA, une instance plurielle pour une concertation efficace	27
Figure 3 : Répartition de la consommation de l'espace par fonctions urbaines entre 2000 et 2010 sur le territoire du SCoT	57
Figure 4 : Répartition du foncier investi pour l'habitat entre 2000 et 2010 dans le territoire du SCoT (en hectares)	58
Figure 5 : Mise en évidence du prix du foncier et de la croissance démographique des 12 communes enquêtées selon leur éloignement par rapport au cœur métropolitain	65
Figure 6 : L'imbrication des prospectives.....	89
Figure 7 : Le décalage des prospectives	90
Figure 8 : Modulations morphologiques de la densité	121

Tableaux

Tableau 1: Les membres de la CDCEA.....	26
Tableau 2 : Consultations de la CDCEA et délai d'émission des avis Auteur : Dorine Vial - Source : Circulaire du 9 février 2012, relative à la commission départementale de consommation des espaces agricoles	28
Tableau 3 : Répartition de la production de logement et densités associées selon les types de centralités	52
Tableau 4 : Présentation des communes rencontrées	63

Tableau 5 : ERREUR	68
Tableau 6 : Analyse croisée des entretiens thématiques	72
Tableau 7 : Les ambitions de croissance selon l'éloignement au cœur métropolitain.....	76
Tableau 8 : La maîtrise de l'urbanisation au regard de la démographie	76
Tableau 9 : La division parcellaire au regard du prix du foncier et de la croissance démographique	83
Tableau 10: La densification selon l'éloignement des communes et le prix du foncier	94
Tableau 11 : La densification selon les critères démographiques	95
Tableau 12 : Les zones d'urbanisation futures des communes enquêtées	101
Tableau 13 : La considération de l'espace agricole et naturel	107
Tableau 14 : Typologie de l'attitude des communes pour articuler leur projet communal avec le SCoT	114
Tableau 15 : Les personnes rencontrées au sein des 12 communes	136
Tableau 16 : Situation du document d'urbanisme, objectifs de production de logements des PLH 2 et objectifs projetés par le SCoT à l'horizon 2030, avis délivré sur le SCoT.....	136
Tableau 17 : Eléments d'organisation intercommunale, typologiques et démographiques.	137
Tableau 18 : Eléments géographiques et prix moyen des terrains constructibles	137

TABLE DES MATIERES

Avertissement	5
Formation par la recherche et projet de fin d'études en génie de l'aménagement	7
Remerciements	9
Sommaire	11
Introduction.....	13
PARTIE 1 : Etat des lieux de l'étalement urbain et présentation d'outils cherchant sa limitation	15
1) La consommation des espaces agricoles et naturels, une menace pour l'avenir.....	15
a. Etat des lieux en France et dans l'agglomération tourangelle.....	15
b. Un problème plus qualitatif que quantitatif ?	19
2) Des outils à disposition des communes pour se prémunir de l'étalement urbain	21
a. La Zone Agricole Protégée, pour une protection renforcée de l'espace agricole	21
b. Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains	23
c. La Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles.....	25
PARTIE 2 : Le SCoT de l'agglomération tourangelle	35
1) Une longue élaboration.....	35
a. Un passé difficile qui n'a pas entaché les possibilités futures de projet intercommunal	35
b. Une élaboration partenariale.....	38
c. Une approbation contrastée	39
2) Un scénario d'évolution choisi qui mise sur l'équilibre entre polarités, risque et consommation d'espace	42
a. La définition d'une armature urbaine	42
b. Le scénario démographique retenu	42
3) Des principes fondateurs pour un développement équilibré du territoire luttant contre l'étalement urbain.....	44
a. Les ambitions du PADD du SCoT de l'agglomération tourangelle	44
b. Les objectifs du DOO du SCoT de l'agglomération tourangelle	48
c. Des précisions apportées dans le rapport de présentation.....	51

d. Les critiques faites au SCoT	52
4) Le rôle qui incombe aux communes	55
a. La compétence d'aménagement de l'espace au nom du principe de subsidiarité	55
b. Une mise en compatibilité pressante	56
PARTIE 3 : Présentation de la méthode de recherche	57
1) Le choix des communes : une méthode initiale quelque peu malmenée par les circonstances électorales	57
a. Porté vers les communes périurbaines et les pôles relais	57
b. Guidé à l'origine par l'évaluation environnementale	59
c. Ne tenant pas compte de la couleur politique des élus	59
d. Rendu compliqué par les élections municipales	60
2) Présentation des communes enquêtées.....	62
3) La récolte des informations par entretien semi-directif	68
a. Les entretiens semi-directifs, pour un dialogue ouvert	68
b. Le guide d'entretien par thématique	68
c. La retranscription des entretiens	69
4) L'analyse croisée des entretiens	70
PARTIE 4 : L'analyse croisée des entretiens : quels traits majeurs ressortent de notre enquête ?.....	71
1) Une urbanisation guidée par la volonté d'accueil de nouvelles populations	73
a. Deux ambitions de croissance démographique : stabilisation ou croissance continue	73
b. Une urbanisation que l'on veut maîtriser	74
2) La politique de l'offre ou la politique de la demande	78
a. Des communes qui s'affirment et s'écartent de la procédure du lotissement	78
b. Des communes plus passives	79
3) La confrontation des intérêts particuliers à l'intérêt général	81
a. L'incontrôlable division parcellaire, sous le pouvoir des opérateurs privés.....	81
b. La volonté de déclasser des zones agricoles à l'initiative des propriétaires.....	84
4) Le décalage des prospectives	87
5) L'augmentation de la densité : entre crainte, laisser-faire et encadrement	91
a. La densité dans les opérations d'urbanisme : encore des marges de progression	91
b. Le renouvellement urbain en secteurs identifiés, pour continuer à se développer malgré les contraintes	92

c.	Les craintes d'une « densification à outrance ».....	95
d.	L'acceptation de la densité : une question d'éducation ?	97
6)	La diminution des zones d'urbanisation future : des disparités et un faible engagement	98
a.	Les démarches effectivement engagées par un quart des communes	98
b.	Des disparités de dimensionnement de ZUF	99
7)	L'espace agricole et naturel : un décor à préserver ou un espace de production à protéger ?	103
a.	Entre paysage et économie	103
b.	Le dialogue avec les agriculteurs et la difficile cohabitation avec les néo-ruraux.....	106
8)	Le SCoT n'a pas encore révolutionné la vision du territoire	108
a.	Une vision qui reste cantonnée à l'échelle communale voire intercommunale	108
b.	Un périmètre qui laisse planer des doutes	109
c.	Un document souple...trop souple ?	110
9)	Discussion	112
a.	Une majorité de communes à l'attitude proactive	112
b.	L'approbation du document en amont ne garantit pas la bonne application de ses recommandations	116
c.	Une attitude qui ne semble pas être le fait de l'appartenance à une certaine intercommunalité.....	116
d.	Les différences démographiques et géographiques ne se lisent plus dans ces attitudes générales mais sont repérables dans certains paramètres	117
e.	Les objectifs du SCoT concernant l'étalement urbain en bonne voie d'application ..	118
f.	Les difficultés qui se dévoilent	119
	Conclusion	122
	Références.....	124
	Index des sigles.....	128
	Table des illustrations	130
	Table des matières	132
	Table des annexes	135

TABLE DES ANNEXES

1) ANNEXE N°1 : Tableaux et graphiques de données détaillées sur les communes enquêtées.....	136
2) ANNEXE N°2 : Guide d'entretien	140
3) ANNEXE N°3 : Grille d'analyse des entretiens.....	143

1) ANNEXE N°1 : Tableaux et graphiques de données détaillées sur les communes enquêtées

Commune	Date de l'entretien	Personnes rencontrées	Situation post élections municipales
Druye	13/02/2014	Suzanne Varanne, maire, mandat unique, ne se représenta pas en tant que maire	Equipe municipale dans la continuité
Luynes	20/02/2014	Julia Jeglou-Dufay, service urbanisme	Equipe municipale dans la continuité
Esvres-sur-Indre	24/02/2014	Lucie Degail, maire, mandat unique, ne se représenta pas	Nouvelle équipe municipale alternante
Saint-Etienne-de-Chigny	24/02/2014	Patrick Chalon, maire, 3ème mandat, se représenta, fut réélu	Equipe municipale dans la continuité
Montlouis-sur-Loire	20/03/2014	Jean-Jacques Filleul, sénateur-maire, 5ème mandat, ne se représenta pas, 1er vice-président du SMAT	Equipe municipale dans la continuité
Vernou-sur-Brenne	09/04/2014	Franck Mazet, adjoint à l'urbanisme depuis 2008, employé de la DDT	Equipe municipale dans la continuité
Reugny	14/04/2014	Daniel Perrin, adjoint à l'urbanisme depuis 2014, ancien adjoint de l'équipe sortante	Equipe municipale dans la continuité
Fondettes	16/04/2014	Aude Pornin, service urbanisme	Nouvelle équipe municipale alternante
Veigné	17/04/2014	Jean Chagnon, adjoint à l'urbanisme depuis 2008 et Elodie Bortolotti, service urbanisme	Equipe municipale dans la continuité
Monnaie	23/04/2014	Olivier Viémont, maire depuis 2014, ancien 1er adjoint de l'équipe sortante	Equipe municipale dans la continuité
Monts	29/04/2014	Stéphane Le Tennier, adjoint à l'urbanisme depuis 2014	Nouvelle équipe municipale
Montbazon	29/04/2014	Bernard Revêche, maire depuis 2008	Equipe municipale dans la continuité

Tableau 15 : Les personnes rencontrées au sein des 12 communes

Auteur : Dorine Vial – Sources : Enquête élus, La Nouvelle République

Commune	Document d'urbanisme	PLH 2011/2016 / Projections SCoT 2030	Avis formel sur le SCoT
Druye	Nouveau PLU approuvé en février 2014, compatible SCoT	60/150	Favorable
Luynes	PLU de 2004 en révision	60/150	Non reçu
Esvres-sur-Indre	PLU de 2006 à réviser	180/451	Favorable
Saint-Etienne-de-Chigny	PLU de 2005 à réviser	70/175	Favorable
Montlouis-sur-Loire	PLU de 2012, compatible SCoT	570/2184	Favorable
Vernou-sur-Brenne	Nouveau PLU en élaboration	55/138 (pas de PLH)	Non reçu
Reugny	PLU de 2005 à réviser	32/80 (pas de PLH)	Abstention
Fondettes	Nouveau PLU approuvé en octobre 2013, compatible SCoT	570/2184	Favorable
Veigné	PLU de 2005 en révision, phase diagnostic terminée	320/802	Favorable
Monnaie	Retour au POS de 1995 après annulation PLU en 2013, à élaborer	140/351 (pas de PLH)	Non reçu
Monts	PLU de 2009 en révision	280/702	Non reçu
Montbazon	PLU de 2002, révision retoquée en 2012, à réviser	180/451	Favorable

Tableau 16 : Situation du document d'urbanisme, objectifs de production de logements des PLH 2 et objectifs projetés par le SCoT à l'horizon 2030, avis délivré sur le SCoT

Commune	Intercommunalité	Typologie et armature	Population municipale 2011	Variation de la population : taux annuel moyen entre 1999 et 2009, (%)
Druye	Tour(s)plus	plateau, périurbaine	922	2,3
Luynes	Tour(s)plus	vallée, périurbaine	5273	1,1
Esvres-sur-Indre	CCVI	vallée, périurbaine	4734	0,5
Saint-Etienne-de-Chigny	Tour(s)plus	vallée, périurbaine	1455	0,6
Montlouis-sur-Loire	CCET	plateau, pôle relais	10452	0,8
Vernou-sur-Brenne	CCV	vallée, périurbaine	2641	1
Reugny	CCV	vallée, périurbaine	1592	1
Fondettes	Tour(s)plus	plateau, pôle relais	10306	1,6
Veigné	CCVI	vallée, périurbaine	6079	1
Monnaie	CCV	plateau, périurbaine	4089	1,8
Monts	CCVI	vallée, périurbaine	6995	0,6
Montbazon	CCVI	vallée, périurbaine	3959	1,3

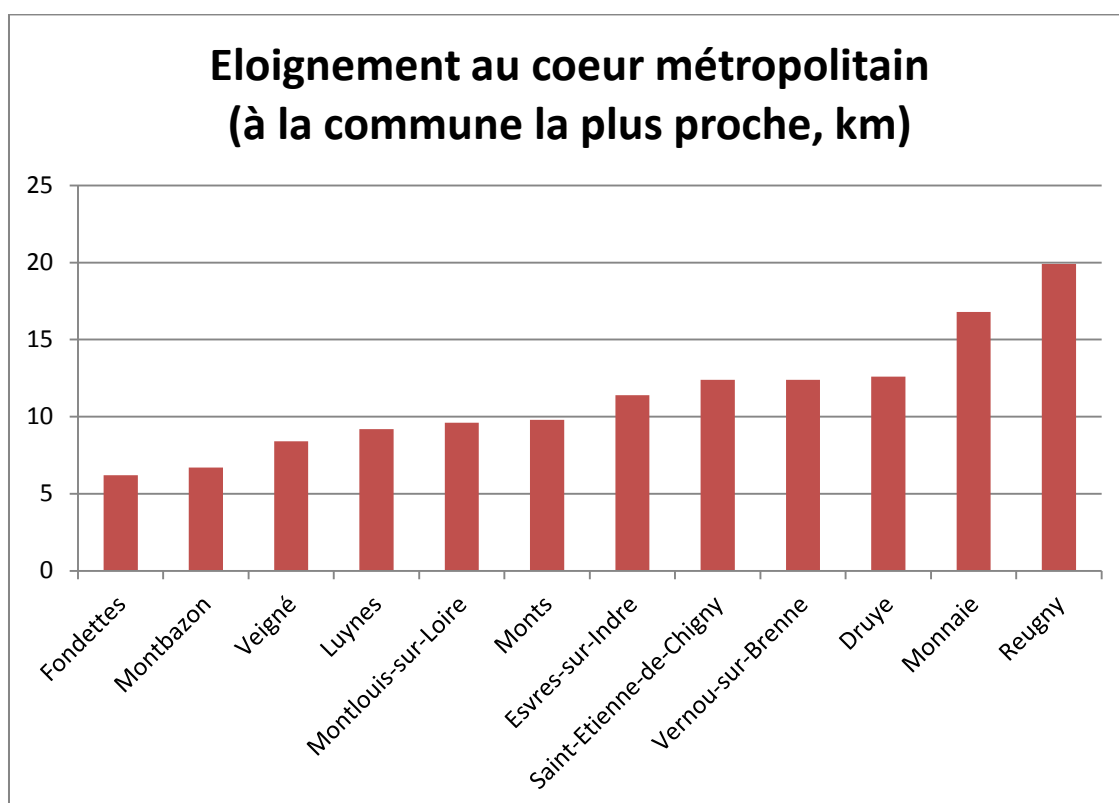
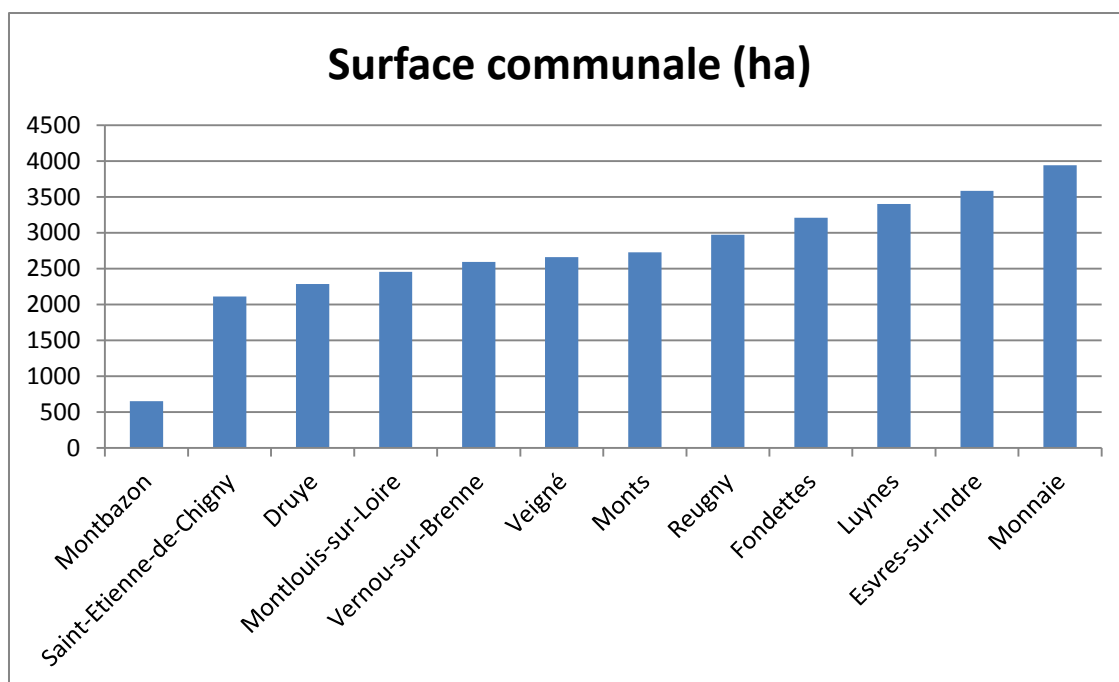
Tableau 17 : Eléments d'organisation intercommunale, typologiques et démographiques

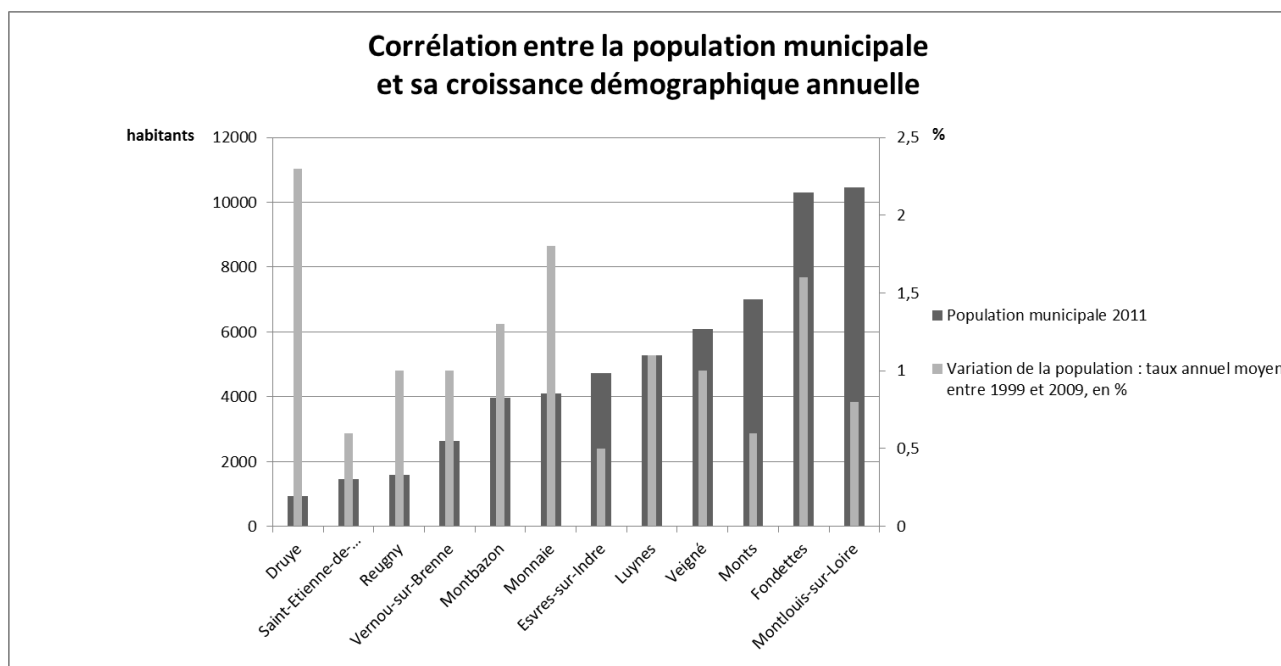
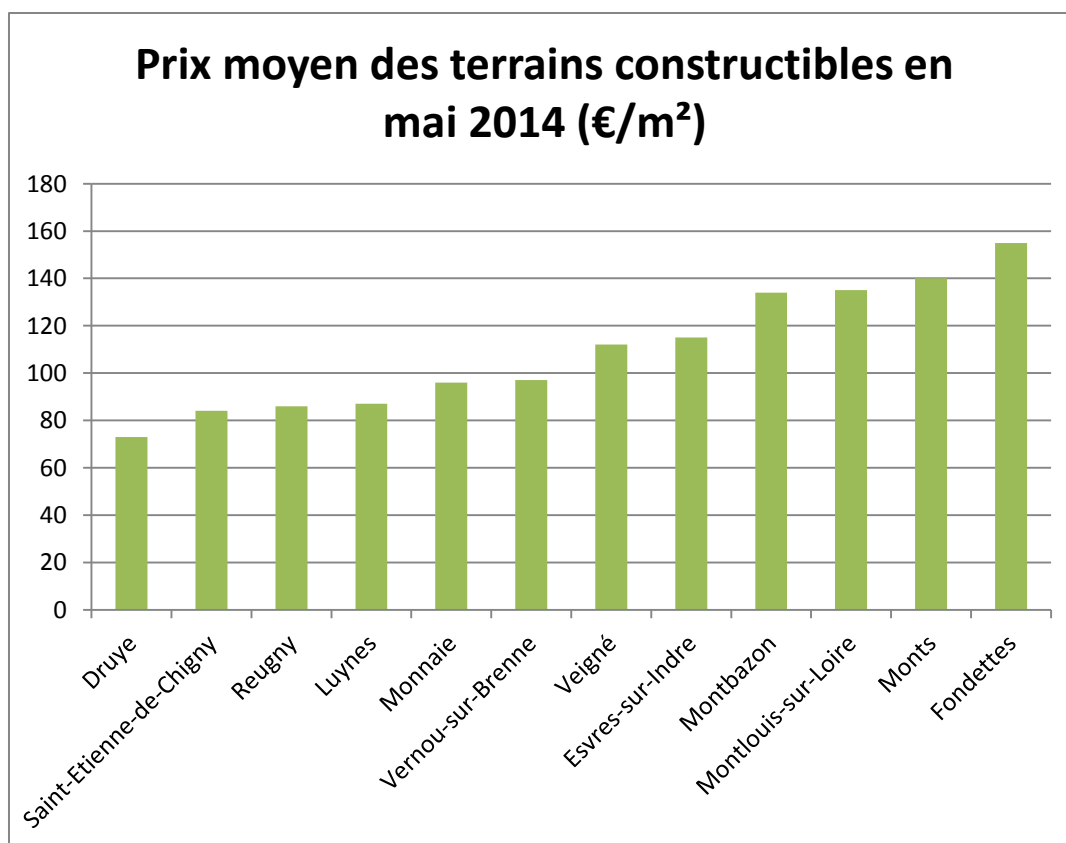
Auteur : Dorine Vial – Source : SMAT, INSEE

Commune	Surface communale (ha)	Eloignement à la commune du cœur métropolitain la plus proche (km)	Prix moyen des terrains constructibles en mai 2014 (€/m²)
Druye	2287	12,6 de Joué-lès-Tours	73
Luynes	3401	9,2 de Saint-Cyr-sur-Loire	87
Esvres-sur-Indre	3585	11,4 de Chambray-lès-Tours	115
Saint-Etienne-de-Chigny	2111	12,4 de Saint-Cyr-sur-Loire	84
Montlouis-sur-Loire	2455	9,6 de Saint-Pierre-des-Corps	135
Vernou-sur-Brenne	2591	12,4 de Saint-Pierre-des-Corps	97
Reugny	2972	19,9 de Saint-Pierre-des-Corps	86
Fondettes	3208	6,2 de St Cyr	155
Veigné	2658	8,4 de Chambray-lès-Tours	112
Monnaie	3942	16,8 de Tours	96
Monts	2728	9,8 de Joué-lès-Tours	140
Montbazon	650	6,7 de Chambray-lès-Tours	134

Tableau 18 : Eléments géographiques et prix moyen des terrains constructibles

Auteur : Dorine Vial – Source : wikipédia, Google Maps, <http://www.terrain-construction.com/prix-moyen-terrain/37-Indre-et-Loire>





2) ANNEXE N°2 : Guide d'entretien

PROJET COMMUNAL

Question type :

- Pouvez-vous me présenter succinctement votre commune ?

Connaissances attendues :

- les éléments mis en avant en premier
- atouts et faiblesses

Question type :

- Quel est le projet de développement pour votre commune ?

Connaissances attendues :

- ambitions de croissance démographique
- orientations stratégiques de développement selon les opportunités du territoire
- handicaps, menaces qui empêcheraient de mener à bien ce projet

Question type :

- Quelle vision avez-vous pour votre commune ?

Connaissances attendues :

- échéance temporelle dans laquelle l' élu s'inscrit : un mandat, un PLH, ou bien au-delà ?

CONSIDERATION ET CONSOMMATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS

Question type :

- Comment se traduit le phénomène d'étalement urbain sur votre commune ?

Connaissances attendues :

- surfaces consommées ces dernières années ou en cours
- volonté de réduire les surfaces urbanisables ou non

Question type :

- Comment considérez-vous les espaces agricoles et naturels ?

Connaissances attendues :

- si c'est une réserve foncière,
- si c'est un espace économique, de production, qui s'inscrit alors à quelle échelle ?
- si c'est un espace de paysage
- s'il y a reconnaissance de la multifonctionnalité de ces espaces
- si l'agriculture est un pilier de développement pour la commune

Question type :

- Quel dialogue entretenez-vous avec le monde agricole ?

Connaissances attendues :

- si coopération ou confrontation entre agriculteurs et décideurs locaux
- si prise en compte de leurs contraintes et besoins

Question type :

- Connaissez-vous des moyens de protéger les espaces agricoles ?

Connaissances attendues :

- si connaissance des outils tels que la ZAP, le PAEN
- volonté de protéger l'espace agricole ou non
- maîtrise foncière par la commune ou non

Question type :

- Envisagez-vous de réduire vos surfaces en extension ?

Connaissances attendues :

- quelle priorité donnée à quel type d'espace
- mesure de l'urgence à préserver l'espace agricole
- données chiffrées en termes de surfaces

DENSIFICATION

Question type :

- Quelles ont été vos manières de construire par le passé ?

Connaissances attendues :

- description de l'urbanisation de la commune
- compréhension du phénomène d'étalement urbain

Question type :

- Sentez-vous le besoin d'en changer ?

Connaissances attendues :

- volonté de changement
- à quelle demande doit faire face la commune

Question type :

- Que représente pour vous une « intensité bien vécue » ?

Connaissances attendues :

- imagination de nouvelles formes urbaines
- rapport à l'intimité

Question type :

- Connaissez-vous le potentiel de renouvellement urbain de votre commune ?

Connaissances attendues :

- identification des poches à urbaniser
- volonté de densifier le centre-bourg

PLANIFICATION

Question type :

- Le projet du SCoT vous a-t-il permis de participer à son élaboration ?

Connaissances attendues :

- si l' élu s'est impliqué dans la démarche,
- s'il s'identifie au document

Question type :

- Quel est votre avis sur le document du SCoT ?

Connaissances attendues :

- appropriation des principes et objectifs du SCoT, notamment seuils de densité

Question type :

- Le SCoT a-t-il changé certains de vos points de vue ?

Connaissances attendues :

- révélations apportées par le SCoT
- nouvelle considération des espaces agricoles et naturels
- rétrocession de terrains urbanisables à l'agriculture

Question type :

- Que vous a permis de faire le SCoT ?

Connaissances attendues :

- si le document perçu comme une aide à la décision ou une contrainte
- si le document le document est une ressource

Question type :

- De quels moyens disposez-vous pour mettre en comptabilité votre PLU ?

Connaissances attendues :

- situation du document d'urbanisme : POS/PLU, en cours d'élaboration ou révision ?
- volonté et moyens de prendre en compte le SCoT

Coopération intercommunale

Question type :

- Le SCoT a-t-il changé votre manière d'appréhender le territoire?

Connaissances attendues :

- sentiment d'appartenance à un territoire plus vaste
- développement d'un projet partagé

Question type :

- Comment considérez-vous votre place au sein du SCoT ?

Connaissances attendues :

- acceptation de l'armature urbaine telle que proposée dans le SCoT
- rapport avec les autres communes
- manière et volonté de partager l'effort

3) ANNEXE N°3 : Grille d'analyse des entretiens

Cf. Page suivante

	PROJET COMMUNAL	CONSIDERATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS	DENSIFICATION	PLANIFICATION	COOPERATION INTERCOMMUNALE
Druye	Forte demande de constructions en raison de la proximité de l'A85 Gérer l'arrivée de nouvelles populations par une urbanisation contrôlée, par tranche, limitée à 10 logements par an, pour assurer services et équipements adaptés. (emplacement réservé pour agrandir l'école si besoin, mais réguler les constructions pourra peut-être l'éviter) « A un moment donné, il faut savoir s'arrêter [...] Il faut que les communes aient un cadre. » Besoin de coopérer, dialoguer, avec les constructeurs qui doivent s'étaler sur plusieurs années. Développement principalement au centre du bourg. Aucun élargissement des hameaux, seulement concernés par étoffement. Profiter des dents creuses, des friches interstitielles. Contradiction avec CA et Etat car ils n'étaient pas d'accord pour autoriser ces terrains à la construction, car ils leur attribuent une vocation agricole Construction limitée au nord de la ligne de chemin de fer : vers le cimetière, à l'est, au sud + au sud de la ligne de chemin de fer par Touraine logement (débloqué 1,5ha). Parcelles maximum 700m², les lotisseurs doivent diminuer surfaces des terrains pour pouvoir les vendre. Individuel vers le cimetière, logement plus accolé au sud avec loyers accessibles pour accueillir une population diversifiée (locatifs + accession à la propriété). Au centre, rue du Pain, autorisation de construction plus volumineuse, maison de bourg (R+1+comble), pour condenser. Volonté de développer le commerce et la vie associative pour l'attractivité.	L'agriculture, c'est l'identité de la commune : elle est à l'origine de l'installation des premières populations. Grand respect porté à cette profession. « Il faut laisser le gagne-pain de l'agriculteur. » Très bonnes relations avec les agriculteurs. Dialogue et concertation avec eux vitaux pour bon fonctionnement. Organisation de réunions annuelles conviant les agriculteurs, chaque mois de septembre, à venir échanger pour faire un bilan de ce qui va et ne va pas dans la commune au regard de leur activité. Cela permet de mieux prendre en compte leurs revendications, être au fait de ce qu'il se passe et de s'adapter. Mais parfois difficile cohabitation des nouveaux habitants avec activité des agriculteurs, conflits d'usages. Réduction de moitié de la surface des ZUF (17ha dans le POS, 8ha dans le PLU). Acte volontaire et nécessaire.	« On est dans une ère où on peut encore construire, mais, ceci étant, il y a eu une période, à l'époque du POS, où on mettait à construire tout, n'importe quoi, n'importe où, où ça créait quand même des soucis [...] Mais les lois étaient faites comme ça ! C'était autorisé, donc voilà : c'est autorisé, on y va ! » Cette époque est révolue, on ne va plus construire une maison au milieu d'un champ. Volonté de condenser le centre-bourg avec maison de bourg	POS converti en PLU et approuvé en février 2014, après 30 mois de travail. Prise en compte du SCoT difficile mais nécessaire, plus facile à faire durant l'élaboration du PLU que s'il avait fallu par la suite tout mettre en conformité. Entend parler du SCoT depuis 2001 (élu adjointe à la commune) puis en tant que maire. SCoT = ensemble de règles nécessaires, mais contraignantes pour petites communes, car bâti à l'échelle de 40 communes différentes. Il faut arriver sa juste place pour bien articuler son développement. Néanmoins, SCoT est souple et prend en considération toutes les spécificités, mêmes des plus petites communes, « rien n'a été laissé au hasard ». Connaissance des densités, 15 logements/ha en extension. Aucune réserve foncière détenue par la commune, les terrains appartiennent aux particuliers. Implication dans la démarche SCoT. Le SCoT a aidé la réduction des ZUF, appuyé la démarche. L'Etat aurait voulu réduire les ZUF à seulement 4ha. Suivi du SCoT dans les 3 prochaines années, bienvenu. Tout le monde devrait être au courant du SCoT, mais déplore la faible participation des communes aux réunions du SCoT. Mais quand on adhère, il faut y participer. « Il faut savoir donner pour recevoir. »	Bon travail avec l'agglomération, bouffée d'oxygène pour quelques projets Déplore néanmoins le manque de coordination entre les revendications des services de l'Etat et les recommandations de l'Agence d'Urbanisme Tourangelle. Réduction de 50% de la surface à urbaniser sur l'ENSEMBLE du territoire du SCoT, ce n'était pas forcément à chaque commune de diminuer de moitié ! Mais SCoT trop frais pour comprendre la subtilité des chiffres. Grande concertations et gros échanges avec tous les services.

	PROJET COMMUNAL	CONSIDERATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS	DENSIFICATION	PLANIFICATION	COOPERATION INTERCOMMUNALE
Luynes	Le renouvellement de la population se fait dans les petits lotissements. Grosse pression foncière. 100 m² de terrain = 100 000€. La commune ne s'étalera plus. Elle compte faire de sa future voie nord (ou voie de plateau) son nouvel axe structurant, un axe de ceinture au-delà duquel toute urbanisation sera proscrite. La voie nord permettra de relier la ZI des Pins mal utilisée car peu accessible, mal desservie. Objectif de développer cette ZI, à relier avec la ZA du Chapelet déjà existante et la ZI de la Haute Limouillère à Fondettes. Commune active et forte vie associative, volonté d'avoir un pôle culturel comme marqueur d'entrée de ville. Parc de 100 logements à Rêves de Loire va permettre un renouvellement de la population. Ensuite, la commune espère une stabilisation de sa population. L'âme d'un cœur de bourg, encore présente à Luynes, perdue pour Fondettes ou Ballan-Miré par exemple. C'est ce que recherchent les nouveaux habitants.	Les zones agricoles sont de fait protégées et seuls les exploitants peuvent y construire selon l'article R 123-7 du Code de l'Urbanisme. Forte tradition agricole, dirigée par quelques familles puissantes. Le plus important propriétaire foncier est le Duc de Luynes, qui détient beaucoup de terrain et partage avec ces autres familles la zone agricole. Ville modèle du Val de Loire, a engagé un classement de ses zones naturelles par l'Etat, ce qui pourrait occasionner la réduction d'une zone AU. Poumon vert de l'agglomération, volonté de développer le tourisme vert.	Pouvoir offrir aux futurs habitants différentes opportunités de logement selon leur « chemins d'habitat » : location ou achat, petites (200 à 300 m²) ou grandes parcelles (600 à 700 m²). Il existe à Luynes un lotissement dont les parcelles atteignent 2500 m² et au sein desquelles on détache des terrains de 1000 m². Le but est d'accueillir de nouvelles populations en renouvellement et en extension selon différentes tailles de parcelles.	Le SCoT encadre les agissements des communes mais il ne doit pas entacher l'identité de la commune. Ainsi, Madame Dufay a clairement annoncé que les objectifs de densification du SCoT ne seront pas tenables pour la commune de Luynes. A ce propos, la commune a délibéré avec Frédéric Tallois pour lui faire part de ses intentions : elle ne pourra respecter les seuils de densité du SCoT. Son PLU ne sera donc pas conforme. Crainte d'obtenir une uniformisation des modèles de développement à cause du SCoT.	En tant que technicienne, ne sent pas forcément de différence depuis le SCoT pour la coopération intercommunale. Ses principaux interlocuteurs sont l'agglomération et la DDT. Il manque une réelle politique de transparence vis-à-vis de ce qui est mené dans chaque commune à propos du SCoT, il faudrait une plateforme commune de projet, en ligne.

	PROJET COMMUNAL	CONSIDERATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS	DENSIFICATION	PLANIFICATION	COOPERATION INTERCOMMUNALE
Esvres-sur-Indre	Prise de fonction de maire en 2008, s’est retrouvée en charge de 3 dossiers de lotissements lancés par son prédécesseur. Reproches à la commune de trop urbaniser. Or, Esvres avait à l’époque un retard en construction. Le 1^{er} PLH préconisait 52 logements/an. Mais finalement, aujourd’hui, grâce aux trois nouveaux lotissements, on est en train de construire 480 logements ce qui remplit même les objectifs du 2^{ème} PLH. Ainsi, la commune n’a plus besoin d’ouvrir des zones à urbaniser, le travail est fini pour les 20 ans à venir. Si la commune ronronnait, cela a permis de redynamiser la commune, et il a fallu assurer un suivi au niveau des infrastructures (à agrandir ou moderniser, développer les voiries). Néanmoins, malgré cette « satisfaction » du besoin en logements, la commune voyait les risques qui pouvaient peser à l’avenir car Esvres est une commune attractive. Ainsi elle a créé la ZAP pour protéger ses espaces agricoles. Projet de développer un écoquartier près de la gare, nouvelles formes urbaines et petites parcelles (motivation de la diminution des prix).	ZAP en cours de finalisation (approbation du Préfet). Le périmètre de la ZAP couvre 1640 ha, sachant que la superficie de la commune est de 3585 ha dont 1440 ha de zone N et 1700ha de zone A (47% de la surface communale). Ainsi, la quasi-totalité de l’espace agricole est protégé par la ZAP.	Projet de développer un écoquartier près de la gare, nouvelles formes urbaines et petites parcelles (motivation de la diminution des prix). Il faut néanmoins en obtenir la demande, sinon ça ne se fera pas, et intégrer cela dans un projet urbain pour en assurer la cohérence.	Le SCoT est incontestablement un bon document qui a permis à Esvres de découvrir un grand territoire, surtout celui du Nord jusqu’alors plutôt méconnu. L’élaboration du SCoT s’est déroulée dans une bonne ambiance, une bonne écoute, une entente régnait. Cela a permis la prise de conscience des intérêts des uns et des autres. Il est un peu tôt pour dire et savoir si l’on a un sentiment d’appartenance au SCoT. Il faut attendre qu’il se mette en application. La mairesse dit se sentir bien avec le SCoT, compte tenu de sa place le long de la D943 et de la D17. Le vieux PLU, modifié deux ou trois fois, va devoir être révisé au prochain mandat et prendre en compte la ZAP comme servitude d’utilité publique. Ouvrir une nouvelle tranche AU pour qu’elle soit 1Au dans un lotissement. Modifier la taille des parcelles à Even Parc (grande demande de la part des artisans.)	La CCVI est étirée d’est en ouest en banane. Certaines communes y sont candidates et ainsi la CCVI s’agrandirait. Un pôle se développe le long de l’A10 avec Veigné (6000 hab) et Montazon (4000 hab) et Monts (>7000 hab). Si la CCVI doit tirer son territoire vers l’ouest, quel développement à l’est ? Autour de Truyes ? La mairesse s’interroge vraiment sur la place que l’on doit attribuer à Esvres dans la CCVI concernant le développement économique : est-elle le mieux placée ? Il existe un fort tropisme vers la grande agglomération. Un hôtel communautaire est en projet à Sorigny mais cette position peut être contestée. La CCVI a été longue à démarrer sur des projets concrets, c’est une nouvelle équipe avec 7 nouveaux maires sur 8, il a fallu apprendre à se connaître.

	PROJET COMMUNAL	CONSIDERATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS	DENSIFICATION	PLANIFICATION	COOPERATION INTERCOMMUNALE
Saint-Etienne-de-Chigny	La croissance de St Etienne se fait par à-coups, bien qu'en 20 ans la population soit passée de 1000 à 1500 habitants. De ce fait, la commune fonctionne par plateau. En ce moment, une ZAC est en construction et prévoit à terme 70 nouveaux logements (respect du PLH). Un ralentissement de la population est à prévoir pour la commune donc ensuite cette production de logements va être freinée. Cette ZAC, la ZAC des Terres Noires, initiée en 2011, contient principalement du pavillonnaire d'accession à la propriété mais aussi un mini lotissement du type « résidence sénior » en locatif social. Ceci afin de maintenir à domicile les personnes âgées qui le souhaitent. Taille des parcelles variables, de 400 m², 1000 parfois même 2000m² ! Consommation de 8ha de terres agricoles. 70 logements/8ha = 8,75 logements/ha < préconisation de 15 logements/ha en extension	La commune de Saint-Etienne de Chigny fait partie du Gâtinais, ce que signifie que les terres sont gâtées, de piètre qualité. En effet, on est sur un plateau argileux de très mauvaise qualité agronomique. Il existe 1 GAEC père&fils en activité (polyculture/élevage) et le reste des terres sont cultivées par des voisins (venant de Mazières ou Cinq Mars la Pile). 1/3 du territoire communal sont des terres agricoles. Pourquoi ne pas favoriser la construction au nord des plateaux ? Les terres y sont mauvaises...mais cela risque d'être mal perçu par le reste des communes qui veulent aussi leur part de développement, de zones à urbaniser. Contraintes de la commune : sacralisation de la propriété privée. Beaucoup de bois privés, grillagés qui ne sont pas libres d'accès. ¾ des bois sont inaccessibles. Le Duc de Luynes a racheté des chemins pour les entretenir mais ils ne sont donc plus publics. La commune n'a pas les moyens de racheter ses bois. Elle a demandé à l'agglomération mais celle-ci n'a pas été réactive. Cela est dommage car la forêt est une véritable ressource. Toute parcelle de bois supérieure à 100ha est exempte des droits de succession, y compris les bâtiments qui s'y trouvent...ainsi, ce sont de véritables niches fiscales. Néanmoins ces bois sont protégés grâce au zonage du PLU.	L'idée de refaire la ville sur la ville, c'est bien, mais attention à ce que trop de promiscuité ne crée pas de conflits !	Le SCoT n'est un bon document que s'il est bien utilisé. Par comparaison, le SDAU n'avait jamais été appliqué. Les communes peuvent demander des dérogations : c'est là la limite de l'exercice. Le SCoT, c'est bien pour les infrastructures et les grands équipements. Néanmoins, il n'a aucune perspective concernant le débouché du périphérique ouest. Les questions de la mobilité, des voiries, ont été évoquées sans être tranchées. Qui va payer ? Sceptique quant à l'application effective des objectifs du SCoT. Feuillet supplémentaire dans le mille-feuilles territorial français qui risque de paralyser les actions entreprises. « Ce n'est pas possible, dans un seul document, d'accumuler les désirs de chaque maire, or chacun est d'abord guidé par ses intérêts personnels. Les 40 communes doivent s'entendre. Les mentalités ne sont pas encore au fait de l'intercommunalité, chacun agit d'abord en son intérêt.» Le PLU date de 2005 et il va falloir le refaire avant 2016 pour qu'il soit « Grenellocompatible ».	Les mentalités ne sont pas encore au fait de l'intercommunalité, chacun agit pour son intérêt, réflexion étroite à l'échelle de sa propre commune. Certains projets sont faits avec un manque de cohérence (évocation de la zone d'activités de Luynes qui n'a pas de route d'accès facile « pas malin »). Le SCoT fut suivi de loin. Ca a du moins permis le débat. L'agglomération n'est pas hégémonique non plus. Il y a eu des échanges. Est-ce que le périmètre du SCoT doit devenir celui de l'intercommunalité ? Etre dans l'agglo tire la commune vers le haut, permet d'obtenir une aide technique et financière, malgré des positions politiques très différentes entre chacun de ses membres

	PROJET COMMUNAL	CONSIDERATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS	DENSIFICATION	PLANIFICATION	COOPERATION INTERCOMMUNALE
Montlouis-sur-Loire	Opération Cœur de ville, permet le renouvellement urbain en centre-ville. Tenir l'évolution de Montlouis avec la notion de quartier. Quartier = 1^{ère} étape de l'identité = chaque quartier a son identité propre car différentes maîtrises d'œuvres mais volonté de la maîtrise d'ouvrage d'en faire le creuset des familles qui élèvent leurs enfants, il faut offrir espaces publics de qualité. Lotissement = perte d'identité = anéantissement de toute vision politique = ville dortoir = ville dangereuse (Quelques « lotissements » sur Montlouis = des échecs.=des terrains qu'on a laissé construire par des propriétaires = des maisons en tous sens, toutes conditions. C'était à l'époque où il était plus jeune, où sa pensée n'était pas affirmée) Etalement urbain présent car beaucoup de vigneron de Montlouis abandonnaient leurs terrains pour revendre leurs parcelles, ce qui leur rapportait plus. Elles furent alors construites. Blocage de cela grâce au premier POS moins d'un an après son élection en 1983. Définition des secteurs constructibles dans des terrains à petite valeur ajoutée agricole (c'est-à-dire non viticole) : ultime étalement urbain à venir sur 34 ha pour une période de 15/20 ans sur les Hauts de Montlouis. Ce sera la seule zone à urbaniser future. Nouvel écoquartier pour soutenir l'évolution future de la commune avec la création de 700 à 800 logements, toutes formes urbaines possibles (terrains classiques à vendre pour construction de maisons individuelles, maisons de ville, appartements de différentes natures, de petits immeubles R+3 max). Après ça, d'après le PLU, il n'y a plus rien de possiblement constructible. La progression par étalement urbain n'existera plus...Le secteur urbain sera bien défini.	ZAP créée en 2007. 6 ZAP + une à faire. Cette dernière n'a pas été faite en raison d'une incompréhension avec le président du syndicat des vins. La nouvelle équipe municipale devra laisser de l'espace aux bâtiments en bordure de la ZAP pour que les gens, vigneron ou non, puissent avoir des perspectives d'évolution dans le périmètre qu'ils habitent, non pas construire, mais avoir des projets. Permet d'abord de protéger les vignobles, par rapport à toute spéculation foncière, à tout étalement urbain pour donner à l'entreprise viticole des perspectives minimum à 30/40 ans. Protéger tous les grands paysages : ville sur promontoire, donc conserver champs/cônes de vision à partir de la ville sur les grands coteaux qui sont au nord ou au sud. Dans ces secteurs de grand paysage, on ne peut pas construire. ZAP = 323 ha = 11% du territoire communal Terres agricoles non viticoles = territoires à enjeux = à réinvestir pour développer les circuits courts, au niveau de la communauté de communes. Installation d'un maraîcher bio en septembre 2013. Etant au cœur de l'agglomération, ou du moins à l'est, on aura à dégager des grands secteurs pour travailler à l'exploitation de matières premières issues de l'agriculture pour faire que le circuit court ait un sens. Plan Agri Urbain adopté par la ComCom depuis maintenant 10 ans. Accompagné avec un technicien qui travaille pour ce projet. Sur ces terrains, il y a actuellement des céréales, exploitées par un très gros agriculteur qui prend le terrain disponible. Mais c'est moins utile pour la nourriture de l'agglomération tourangelles que d'exercer avec beaucoup de détermination le modèle autour du circuit court. Il faut aider à la création d'unités agricoles, créer de l'emploi, pour favoriser les circuits courts.	Les densités minimales requises par le SCoT sont dépassées à Montlouis. Cela est peut-être un point faible du document. Surtout pour les pôles relais. Mais quand on parle de densification, on se heurte à l'incompréhension des gens de ce que doit devenir la ville, à un manque de vision. Les gens ont le « syndrome du dernier habitant », ils ne veulent pas avoir moins de terrain à la campagne. On manque d'éducation pour faire comprendre ce qu'est la densité. Le débat n'existe pas au niveau national, il n'est pas relayé par les médias. La densité peut être de qualité, un quartier dense avec des espaces publics de qualité. Seuils de densité seront tenus sur 20 ans.	Le SCoT découle de la loi SRU et s'impose aux communes, et ça, tous les maires ne l'ont pas encore intégré. Cela risque d'être d'autant plus difficile qu'aux prochaines élections, on peut s'attendre à 50% de changement des maires. Ceci étant dit, les maires de la CCET semblent très avertis sur le sujet du SCoT, car ils étaient très présents aux commissions. Les membres de l'assemblée générale du SCoT étaient présents aux ¾ des réunions. Ils portent une attention particulière au SCoT : toutes les communes de la CCET savent qu'il faudra s'y conformer en particulier pour le PLU. Le PLH est rentré dans les mœurs. « Tradition française » = dès que l'on fait un document, on l'oublie. Risque pour le SCoT. Ce fut le cas pour le SDAU. Le SCoT fut monté par une toute petite partie d'élus, les autres élus ont suivi, leur ont fait confiance et cela s'est lu dans les commissions. Le SCoT est rentré dans la tête des élus jusqu'à aujourd'hui ! La presse locale avait peu parlé du SCoT, les réunions publiques furent peu fréquentées : seules les personnes propriétaires de terrains peuvent être intéressées par ce genre de réunions. La démocratie participative reste difficile à mettre en œuvre. Tout est organisé autour du PLU, qui n'est pas un document de principes ! C'est un travail de plusieurs années pour parfaire le territoire et bien caler sur différents secteurs la partie viticole, les grands paysages, les villages et leur environnement, les commerces, industries, la partie urbaine et aussi la partie patrimoniale. Il fut élaboré en tenant en compte des avancées du SCoT. Il y est donc déjà conforme.	Le SCoT mais plus largement l'intercommunalité a été une révolution territoriale qui a permis aux élus de se connaître. La création des EPCI a modifié les rapports entre les hommes, les élus sur le terrain, par-delà les différences politiques. Lors de son premier mandat, il n'y avait pas d'EPCI le maire ne pratiquement connaissait pas les maires alentour, surtout ceux au sud du Cher. L'intercommunalité, ce fut comme un rideau qui se déchire et permet à une nouvelle lumière de rentrer. Maintenant, tous sont portés par la volonté de faire ensemble un travail commun fructueux. Les communes ont formidablement travaillé ensemble, car ils ont construits leur propre communauté de communes. Montlouis et les autres communes de la CCET n'ont pas eu la volonté de rentrer dans Tour(s)plus car la CCET considère qu'elle a les capacités de mener à bien ses activités et qu'elle est la plus apte à développer le territoire de l'est tourangeau. La CCET a encore 10 bonnes années, au moins deux mandats, d'évolution possibles. Le maire ne craint pas de passer chez Tour(s)plus, sauf si grands bouleversements électoraux. Mais il y aura des évolutions territoriales, on sait bien qu'on va vers des fusions de communes. Le SCoT a élargi les voisins, la vision avec les collègues élus. On est passés de quelques communes à une quarantaine. Mais on n'a pas attendu le SCoT pour avoir des relations avec les communes voisines. D'autant plus que beaucoup de communes sont socialistes, ce sont des amis. « En tant que sénateur, on se doit de connaître ses communes voisines aussi, en tant que maire depuis 30 ans aussi. »

	Dans les POS et les PLU menés, le maire n’a ouvert aucun terrain individuel à la construction. Il reste juste quelques terrains disponibles, très rares, à des prix totalement aberrants (700 €/m²). Pas significatif. Maîtriser l’évolution de la population, tout en s’assurant que l’on ait un volant positif d’accueil de gens qui arrivent. « Une ville qui ne construit plus, qui n’accueille plus, c’est une ville qui crève, c’est une ville qui meure, et on a envie que la ville vive. » En 1983 = 3,5 personnes/logement, aujourd’hui = < 2. Les frais fixes de la ville restant ce qu’ils sont, il faut pouvoir les supporter grâce à sa population. Il faut assurer une fluidité dans la construction pour permettre d’accueillir de nouvelles populations. Moins de 1% par an, mais cela est indispensable sur une période de 20 ans. Compte accueillir 1000 à 1500 personnes (au mieux) sur le nouvel écoquartier. 40 permis de construire/an, alors que sur les 20 dernières années : en moyenne 80 par an.	Projet pilote de permaculture au château de la Bourdaisière, depuis l’an dernier, suivi par des laboratoires la ville et la CCET en sont partenaires.			
--	---	--	--	--	--

	PROJET COMMUNAL	CONSIDERATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS	DENSIFICATION	PLANIFICATION	COOPERATION INTERCOMMUNALE
Vernou-sur-Brenne	« La commune tient à garder son image de ville viticole...de village viticole...pardon...nous ne serons jamais une ville : nous entendons rester un village ».	. « Que l’on puisse construire des maisons à la place des vignes : nous ne l’envisageons même pas. Et nous avons beaucoup de mal à envisager que l’on puisse y construire des hangars et des bâtiments. Donc on dédie des zones spécifiques pour la construction de chais, de hangars, à l’écart des vignes. Tant pis pour nous, on va autoriser à ce qu’ils construisent dans les rues qui sont dédiées à la viticulture, même si on sait que nous avons des urbains qui viennent y habiter, et nous l’assumons. Et sinon on fait en quelque sorte des zones d’activités dédiées à la viticulture exclusivement. Donc des zones d’activités en zone agricole qui ne peuvent être occupées que par des agriculteurs viticulteurs. »	« Derrière, nos possibilités sont hyper réduites. Après, soit on fait ce qu’il ne faut plus faire et on va construire des maisons au fin fond des vallées où il n’y a rien, même pas l’assainissement collectif, en pur étalement urbain, et c’est pas souhaitable...soit on fait du renouvellement urbain et on monte en hauteur. Voilà. Et c’est pas l’esprit de la commune aujourd’hui mais on sera peut-être obligés d’y venir un jour.»	« Très honnêtement, le SCoT n’a rien changé à notre façon de voir les choses. Je trouve que le SCoT n’a pas été assez ambitieux, pas assez précis dans son contenu. Au fur et à mesure de son élaboration, on l’a vidé de son contenu. En termes d’espace agricoles, il avait été écrit des objectifs chiffrés, qui ont globalement disparu de la version finale. C’est-à-dire que, au départ, il y avait des engagements sur une surface chiffrée et objectifs par commune. Ca ça a totalement disparu et je trouve ça dommage. Par exemple, d’autres SCoT ont été beaucoup plus loin. Des fois, à l’inverse ça met des freins. Le SCoT ABC a été jusqu’à lister les hameaux urbanisables, nommément par commune. Avec des erreurs, mais ça qui n’en fait pas ? Mais au moins c’est clair et précis. Le SCoT de l’agglo est, pour moi, trop évasif, pas assez précis et ne va pas assez au fond des choses.»	Territoire du SCoT : quelques échanges avec la CCET, notamment culturels avec Jazz en Touraine, mais aussi vieille compétition entre terroirs viticoles car on est sur deux appellations distinctes. Mais moins d’animosité maintenant. Pas de rapport avec la CCVI. Donc non, le SCoT n’a pas rapproché de manière significative les intercommunalités entre elles. Faudra-t-il accroître les interactions avec l’agglomération ? La commune, lors de l’ancien mandat, s’était clairement exprimée à ce sujet : si la CCV venait à éclater, elle rejoindra la CC du Val d’Amboise. Mais aujourd’hui, nouveau mandat, cela peut changer...
	Attraction des quarantenaires, plutôt que des primo-accédants, car ceux-là ne peuvent pas acheter, il n’y pas de terrains à construire ou très peu sur le centre de la commune, c’est assez compliqué, l’immobilier est assez cher.	Très peu d’agriculteurs sur la commune, il reste un éleveur au nord de la commune, en limite de Reugny et Monnaie, dans le secteur agricole. Les céréales sont dans la partie inondable. Zonage en A. On aura très peu de zones en N « pour le plus grand bonheur de la Chambre d’Agriculture » (Madame Bucheron n’aime pas les zones N), principalement autour des rivières, même si on sait que des prairies peuvent être exploitées par et puis être remises en culture à un moment donné. Le fait d’être en N n’interdit pas de les cultiver. Nous ça ne nous dérange pas. On protège toutes nos zones naturelles.	La commune voulait faire 70 logements dans la première opération mais les services de l’Etat ont dit non au regard du PPRI. « On est entre le marteau et l’enclume » Il faut densifier mais pas trop au regard du caractère inondable de la commune.	On pourra s’appuyer sur le SCoT pour des thématiques du déplacement par exemple. Il faut du courage politique pour faire des documents qui correspondent à la réalité du moment. C’est un document de référence à différents titres, ce n’est pas un document de contrainte, de par son contenu. Il impose des zones de développement, qui correspondent à la philosophie de la commune. Ce n’est peut-être pas le cas de tout le monde. C’est un document d’accompagnement. Une partie des recommandations du SCoT vole en éclat en raison de la Loi ALUR qui demande de supprimer tous les COS, les tailles minimales de terrain.	Intercommunalité : 3 communes ont divorcé, dont une tenant tous les investissements économiques du territoire. Il faut maintenant assumer les charges restantes. Incertitude de ce point de vue-là. La situation est incertaine. Les communes se sont données deux ans pour juger de la pertinence de continuer dans cette configuration. Solde du divorce sera prononcé en juin. Il va falloir recréer de la richesse, différemment. Pas volonté de créer zone d’activités. 600 000€ par an de foncier bâti qui rentre dans le budget communal de la commune qui est partie...c’est comme si elle était partie avec la caisse. La Comcom a de quoi vivre mais les investissements sont restreints, malgré augmentation des compétences (transfert de fonds quand compétences viennent des communes, pas de transfert de fonds si compétences viennent des échelons supérieurs).
	Tissu commercial à maintenir.	Choix du bureau d’études du PLU : méthode de travail = enquête avec le monde agricole assortie d’entretiens individuels avec chaque exploitant. De façon à définir les besoins de chacun. Globalement dans le monde agricole, il existe, selon Monsieur Mazet deux groupes :	« Fatalement, pour en revenir au SCoT, le fait de demander de densifier le centre-bourg ne peut nous satisfaire dans la mesure où les services de l’Etat nous disent non, alors que le SCoT nous dit de le faire. Donc on est bien obligés d’aller chercher un petit peu dans les vallées urbanisées les places qui restent pour compléter. Là on est en train de faire une extension du réseau d’assainissement collectif dans une des deux vallées où fut une époque les gens ne pouvaient construire -c’est une époque très lointaine, pas tant que ça malgré tout- qu’avec 4000 m² de terrain. C’était le minimum requis à l’époque. Ça laisse rêveur pour certains, c’est un cauchemar pour d’autres. » Le fait d’apporter l’assainissement collectif provoque la division de parcelles en deux ou trois à l’initiative des propriétaires. Cela va permettre quelques constructions sans pour autant aller s’étaler sur la partie agricole. C’est ce qu’il appelle le diffus. Zones de renouvellement urbain identifiées : ancienne usine de confection, aujourd’hui sert de garage, d’entrepôt, dont la surface est utilisée à 1/10 ^{ème} . La commune a fait une Orientation d’Aménagement et de Programmation dessus pour envisager une		
	En termes de terrains à construire c’est très compliqué. Il est hors de question pour l’équipe municipale en place, dans le cadre du PLU en cours d’élaboration, de construire des maisons à la place des vignes.				
	Volonté de développement très raisonné. « L’objectif de la commune c’est une limite, un seuil qu’on sait qu’on ne pourra pas dépasser techniquement si on veut garder l’image, l’esprit de notre village. Ce n’est pas un seuil de progression, c’est un seuil de maintien de la population avec un plafond à 3000 qu’on ne souhaite pas dépasser. »				
	La commune pourrait être amenée à se développer mais par « croissance externe » en raison des éventuelles fusions de communes à venir. Le développement n’arriverait que par voie de fusion.				
	Projet avec un bailleur social (Touraine logement) de manière à attirer des primo-accédants sur la commune sur 56				

	logements (15 en location et 41 en accession à la propriété). 1,5 ha préempté pour 1,2 M€. Objectif PLU : 100 logements sur la durée du PLU, soit 10 par an. Ce projet va remplir plus de la moitié de l'objectif. Le reste se fera certainement en comblement de dents creuses et en diffus. Par diffus, Monsieur Mazet entend « du faux diffus » : des dents creuses dans les vallées. Les vallées de Cousse et de Vaugondy sont historiquement des hameaux du bourg, dont un avec une école Programme de 36 logements possible. Opportunité de reconquête d'une friche industrielle. La commune n'est pas à proprement dit partie prenante car c'est un aménageur privé qui gère l'opération. Problème de pollution des sols. En marge du programme de 56 logements, deuxième phase en envisageant de construire 15 logements en hyper centre. Différer cette phase là pour un plus tard car devant la complexité d'aller chercher des terrains dans les vallées, et à la demande des propriétaires fonciers, cette possibilité va être dégagée à mi-parcours du PLU. Problème des logements vacants (une centaine : 81 selon l'INSEE soit 6,6%) : création de parking avec places réservées pour futurs logements réhabilités, pour inciter à cette réhabilitation Village assez actif en termes de manifestations (1 tous les week-ends tout au long de l'année), c'est aussi un souci car ça attire des voitures. Autre souci : en tête de ligne Fil Bleu, donc accueil de voitures tampons qui viennent d'au-delà pour prendre le bus. Projet de création de parking-relais : acquisition foncière pour imperméabiliser les sols naturels en zone inondable, et faire un parking de petite capacité (20 places). Ces parkings seraient mutualisés lors de manifestations, avec gymnase. Ce serait une manière de se servir du SCoT comme appui.	souci principal est de voir si une partie de leur terrain ne pourrait pas devenir constructible. Ces demandes-là sont traitées de façon très simple : pas de maison dans les vignes ! A partir de là, la réponse est donnée. La commune manque d'un boucher. Un éleveur va bientôt partir, repreneur déjà connu. Il va falloir négocier avec lui pour valoriser un circuit-court et rétablir un boucher. Ça permettrait à l'éleveur de se développer et de combler la carence de la commune. Les gens viennent à la mairie et cherchent de petites maisons. Mais il n'y a pas de solutions. Donc même les natifs doivent aller dans les communes voisines, même s'ils ont des parents viticulteurs. La commune se tient à sa ligne de conduite et refuse ce genre d'urbanisation en extension. Il serait pourtant tentant d'accueillir ces nouveaux arrivants pour remplir les écoles. Plus que 3000 m² en extension, 45 ha sont rendus à l'agriculture La question s'est posée en début de procédure mais la commune n'a pas créé de ZAP car le monde agricole n'en a pas exprimé la nécessité, en effet, la défense du caractère rural et viticole est la 1^{ère} priorité de son projet communal (PADD du PLU). Il n'y a donc pas besoin de servitudes particulières. Dans la commission PLU, on a pris soin d'avoir au moins 3 représentants du monde viticole, dont un qui a la double casquette d'agriculteur. Ils sont cinq dans le conseil municipal.	opération de renouvellement urbain. « Il faut bien qu'on cherche des pistes pour après ». La rareté des terrains constructibles fait que dans les nouveaux projets il y aura beaucoup de logements accolés, logements de ville, logements intermédiaires avec des parcelles de 400/500 m² maximum, « peut-être une de 800 pour dire qu'on fait de la mixité » puis les autres 250m². En plein centre-bourg, pas question de faire un lotissement, ce n'est pas l'esprit, mais refaire un quartier, un vrai quartier, avec des alignements sur fronts de rue, deux liaisons pour le rejoindre. Travail conjoint de la DREAL, du bureau d'études PLU, des services de la DDT...l'aménageur a compilé ces résultats pour faire un nouveau quartier. Pour faire un nouvel îlot et pas un lotissement. On imagine des espaces publics, des lieux de rencontre, à moins de 200 mètres du centre-bourg. « L'intensité bien vécue » se traduit par la diversité des logements proposés : locatif/accession à la propriété/types de logements différents/tailles des logements différents.		intervenir un équilibre entre les communes. Certaines villes ont joué le jeu (Chambray-lès-Tours notamment : double effort : effort de construction important et effort de restitution des terres agricoles important, mais malgré tout elle consommera elle aussi beaucoup, c'est le paradoxe).
--	---	---	---	--	---

	PROJET COMMUNAL	CONSIDERATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS	DENSIFICATION	PLANIFICATION	COOPERATION INTERCOMMUNALE
Reugny	Ambitions d'accueil de nouvelles populations : « On souhaite croître mais euh modérément sans...on ne veut pas faire un village dortoir -enfin je ne citerai pas les villages dortoirs...où les pavillons poussent comme des champignons autour, et puis il n'y a pas vraiment de cœur de village, c'est des villes dortoir qui n'ont pas vraiment d'âme. » Reugny a un cœur de village, avec une vie communale bien développée dans laquelle les gens se sentent intégrés. Garder l'esprit de village de Reugny, avec un bourg qui comporte des activités commerciales (pharmacie, café, coiffeuse, médecin, infirmière, boulanger, boucher, épicier). Volonté d'accueillir environ 10 habitants en plus par an environ, souvent de jeunes couples qui travaillent à Tours nord, Amboise ou Saint-Pierre des Corps. Création d'un lotissement à la Duchaie, pour atteindre à terme 50 logements. 1^{ère} tranche de 13 lots à bâtir + 3 îlots recevant 10 logements sociaux sur une surface d'environ 12 000 m² (densité de 19 logements à l'hectare). Perspective portée à 20 ou 30 ans, mais considère qu'après construction du lotissement, ils seront tranquilles pendant 10 ans. Ce n'est pas une course à l'urbanisation. Permettre d'accueillir des populations diversifiées et renouvelées grâce au logement locatif social. Pour ne pas se retrouver avec des écoles sans enfants au bout de 10 ans. Pour varier les profils. Constructions privilégiées au plus proche du bourg, ne sont plus possibles dans les hameaux alentour, de toute façon les gens ne sont plus intéressés pour être si loin.	Les zones agricoles sont quasiment auto-protégées par le zonage maintenant. Les agriculteurs ne sont pas intéressés par les petites parcelles enclavées entre deux maisons dans un hameau, ni par celles comprises entre un hameau et un lotissement (« dent creuse » bien plus conséquente !). Agriculteurs au conseil municipal. Pas de zones d'extension excédentaire à rendre à l'agriculture. Se sentent étriqués.	Potentiel de renouvellement urbain identifié (caserne des pompiers qui va déménager) pour accueillir trois logements. Potentiel de comblement de dents creuses dans les hameaux, petites parcelles qui n'intéressent pas les agriculteurs. L'adjoint évoque également la possibilité de construire en extension entre les hameaux et les lotissements, car les parcelles sont peu accessibles pour les engins agricoles. Comme une 'extension en dent creuse' mais impossible avec le SCoT actuel. La redivision de parcelles, en deux ou trois, facilement. Il va suffire de 400 ou 500 m² pour construire. Ça s'est déjà fait quelquefois, à l'initiative des propriétaires des pavillons/terrains. La municipalité n'est pas gênée par l'augmentation de la densité. Ca modifie un petit peu les habitudes (voir beaucoup de verdure entre les pavillons), mais maintenant ça a été divisé, les pavillons sont plus serrés mais il paraît maintenant que c'est ce que les gens recherchent. « La densification va se faire naturellement, sans qu'on le veuille forcément. » Pas de raison de s'y opposer, ni vraiment de l'inciter. « Ça va se faire avec cadence, qui risque de très bien nous convenir, mais on n'a pas de raison de dire : « vous avez de grands terrains, profitez-en ! » Non non... ça va se faire naturellement...[...]...ça va se garnir tout seul, sans qu'on bouge le petit doigt ! » « Les opérations qu'on ne maîtrise pas mais qu'on accompagne, ce sont la rénovation des maisons vides. » Il n'y en a pas beaucoup (49 logements vacants soit 6,9% des logements en 2009 selon l'INSEE). « Une fois que les logements sont refaits, remis au goût du jour, il y a de la demande. »	Révision du PLU (datant de 2005) à l'automne : on a fait sauter une règle qui obligeait de construire à une limite de 15 mètres à partir de la façade pour permettre la construction dans les fonds de jardins. Les modifications à apporter au PLU seront à la marge. Regrette que les possibilités d'extension soient si réduites. Considère que la mise en œuvre du SCoT reviendra à mettre sous cloche les communes les plus rurales en raison de la notion de centralité (500 mètres autour du point central du bourg et c'est fini, ça ne permet pas grand-chose). ZUF non révisées depuis l'approbation du SCoT, c'est trop récent, de toute façon il n'y en a déjà pas beaucoup. Peu de réserve foncière dans la zone qui est urbanisable dans le bourg, beaucoup de parcelles privées.	Perception du SCoT : « Pour nous, le SCoT c'est plutôt contraignant, parce que dans les grosses structures comme le SCoT oui on a un représentant, c'était le maire, mais ce sont les « gros maires », les maires de l'agglomération qui font la pluie et le beau temps là-dedans, ils nous écoutent poliment et puis... » Abstention lors du vote du SCoT. N'ont pas voulu s'opposer car pour beaucoup de communes c'est peut-être un plus, mais n'ont pas voulu approuver un document qui ne leur convenait pas. Questions d'urbanisme, de constructibilité deviendront peut-être des compétences intercommunales. Raison de plus pour conserver la CCV en l'état, pour avoir encore son mot à dire, alors que s'ils étaient à Tour(s)plus, ils ne seraient pas forcément entendus. Une petite intercommunalité est une bonne échelle de décision.
	PROJET COMMUNAL	CONSIDERATION DES ESPACES AGRICOLES	DENSIFICATION	PLANIFICATION	COOPERATION INTERCOMMUNALE

		ET NATURELS			
Fondettes	Profiter de l'identification pôle relais au SCoT pour faire de Fondettes une véritable ville à la campagne avec de meilleurs services et équipements, pour qu'elle ne soit plus une ville dortoir. Zones en extension recalculées pour diminuer les ZUF phénoménales du POS de 1999. Calculs ont pris en compte potentiel en renouvellement urbain, objectifs du PLH et densité préconisée par le SCoT = 40 hectares seront nécessaires en extension, répartis sur 3 zone a priori. « On a fait de supers calculs de prospective...est-ce que la réalité sera ça ? En 2027 on devrait atteindre presque 14 000 habitants. Au regard de ça, du SCoT qui dit 20 logements/ha en extension, on a regardé les dents creuses en zone U, on a conclu qu'il nous manquait 40 hectares. » Pastillage : on a limité à l'enveloppe bâtie uniquement et strictement les possibilités de construire en zone agricole ou en zone naturelle (zone Ah). Le pastillage revient à délimiter une zone autour de bâti existant afin de permettre aux habitants de construire des extensions à leur logement, mais pas de nouveaux logements. Même si la personne est propriétaire de toute la parcelle, si celle-ci est classée zone A, alors on ne pourra construire d'extension qu'à l'intérieur de ce nouveau périmètre « pastillé ». «C'est une révolution ». Cela permet d'avoir une certaine liberté sans accentuer l'étalement urbain. Tous les nouveaux logements seront construits en zone urbaine = centre-ville élargi + « ville-jardin » (=lotissements) + urbanisation des coteaux. Problème de lisibilité de la ville car urbanisation uniforme et diffuse sur plusieurs kms avant d'atteindre le centre ➔ recherche de l'intensification du centre bourg But du PLU = avoir une urbanisation concentrique avec l'habitat collectif au	PADD inscrit noir sur blanc que l'on souhaite préserver l'activité agricole et les terres agricoles et que celle-ci soient réellement exploitables, et pas morcelées. La lutte contre l'étalement urbain était l'une de nos priorités, un de nos objectifs. C'est dans le socle du document. « On a fermé des terres à l'urbanisation, c'est très très dur ça pour les riverains et pour les politiques. » Pas de réponse au tac au tac pour la proportion de réduction. Ils ont retiré 11 ha du pôle économique d'agglomération pour les rendre au lycée agricole qui sont indispensables pour leur activité. La zone AU du Grand Ormeau était de 39 ha au POS donc toute la partie Sud a été retirée et rendue au monde agricole et maintenant la zone fait 30 ha. « C'est mité de partout notre territoire c'est terrible. » Les zones agricoles ne sont constructibles que par les agriculteurs sous réserve que eux-mêmes apportent la preuve qu'ils aient besoin d'être présents de manière continue, donc que les éleveurs, et encore, pas tous. Le Code de l'Urbanisme protège de manière très très stricte les zones agricoles. Objectif du PLU : préserver les zones agricoles en les classant en zones agricoles protégées 'zone Ap' càd l'agriculteur lui-même n'a pas le droit d'y construire des bâtiments. On veut laisser des champs cultivables et exploitables. Ça participe aussi à la préservation du patrimoine mondial de l'UNESCO (limite du plan de gestion du Val de Loire). Les creux et les pleins participent à l'ambiance et au patrimoine. . Dans le cadre de l'élaboration du PLU les agriculteurs ont été considérés comme de l'activité économique en tant que telle. Ils ont aussi été reçus à plusieurs reprises.	On est une ville à la campagne, on n'est pas une ville point. Si on laisse faire l'étalement urbain, il n'y aura plus aucun charme. Respect des seuils de densité du SCoT pour le calcul des ZUF Beaucoup de terrains vierges en plein centre-ville, ce n'est pas du renouvellement car il n'y a rien à démolir et tout à construire. Après il y a aussi du renouvellement, plein de dents creuses telles que les serres horticoles qui n'a pas de repreneur a priori (au temps du diagnostic du PLU en 2009), ils vont vraisemblablement quitter l'exploitation, donc probable mutation du tissu urbain. Une dent creuse de l'autre côté. Commerce désaffecté. Très faible densité dans la ville, aux alentours de 8 logements par hectare. Il n'y a que le centre-bourg historique qui est un peu plus dense. En fait on n'a pas le choix : la densité va changer. Le PLU n'a pas été remis en cause par les services de l'Etat car ils ont bien vu que dans le zonage on permettait l'intensification et la densification. « On n'a pas le choix mais tout l'enjeu c'est de ne pas dénaturer l'identité de Fondettes tout en intensifiant la ville. Il faut trouver le juste milieu. » Pour la ville intermédiaire, on permet la constructibilité en hauteur, en limite du parcellaire, au plus près de la voie. Les nouvelles règles vont contribuer à la lisibilité de la ville.	PLU approuvé juste après l'approbation du SCoT, le 7 octobre 2013. Compatible avec les orientations du SCoT, les questions de limitation de consommation de l'espace furent prises en compte. C'était risqué si l'équipe politique ne souhaitait pas être aussi avant-gardiste dans la lutte contre l'étalement urbain. « La lutte contre l'étalement urbain c'est une révolte intellectuelle et culturelle, pas du tout porteur politiquement parlant. » Il a fallu faire un gros travail de sensibilisation et de pédagogie auprès des élus pour leur faire comprendre qu'on cherche maintenant à devenir une ville (considération d'être un centre-bourg). « De toute façon on n'avait pas le choix, et que l'Etat nous aurait refusé notre PLU sin on n'avait pas bien mis en évidence que l'on souhaitait limiter l'étalement urbain. » Identification comme pôle relais acceptée, on sent la montée en puissance, pression de la part des lotisseurs et promoteurs. PLU phase pour 15 ans, mais risque de différence entre document prospectif et réalité, rattrapée par la crise qui touche Fondettes depuis 2 ans (beaucoup moins de création de nouveaux logements). Mais ne pense pas que dans 15 ans tout sera réalisé. Du coup s'impose une nouvelle difficulté : la loi ALUR : si on n'a pas urbanisé dans les dix ans, il faut refermer les terres à l'urbanisation. Réflexion personnelle : ne trouve pas ça bien pour le monde agricole, car les agriculteurs ont besoin de savoir à long terme ce qui demeurera agricole ou pas, pour savoir s'il faut investir et comment investir. Si le Grand Ormeau, alors identifié comme la meilleure zone de développement, si dans les 10 ans ce n'est pas urbanisé et qu'on referme, il manque une vision claire pour le monde agricole. Ca met une certaine pression, car Fondettes est un pôle relais, mais il ne faut pas créer des logements pour créer des logements, il faut des emplois pour ces	Se sent encore plus proche de l'agglo que du SCoT. Le SCoT est très vaste du point de vue aménagement du territoire, mais trop vaste pour s'y identifier.

	plus près des équipements et lignes de bus, idem pour le périmètre de mixité sociale sur le centre-ville élargi. Grands principes des futures logements en zone AU : la ville intense, la ville intermédiaire et la ville jardin + préservation d'un cône de vue	(conclusions des enquêtes de terrain du diagnostic, présentation du socle du PADD). Il faut les aider à communiquer sur leur métier pour qu'ils puissent être mieux acceptés. Beaucoup de franges urbaines/rurales font que la promiscuité peut poser des difficultés. Prise en compte des déplacements agricoles dans le plan de mobilité du PADD Délibération pour le PLU en septembre 2008, donc ce n'est pas un PLU Grenelle à 100% car ils n'ont pas fait d'étude d'impact, n'ont pas eu toutes les contraintes. Pour autant, ils ont fait attention au SRCE, aux travaux menés jusqu'alors par le SCoT sur les corridors écologiques. Ce qui fait qu'on souhaite être à Fondettes car on est dans un écrin naturel et agricole. Donc on a tout intérêt à conserver l'écrin naturel.		personnes-là. Depuis 1999, tous les terrains étaient ouverts à l'urbanisation mais il ne s'est jamais rien passé sur ces zones. « Pourquoi ces terrains-là sont ouverts à l'urbanisation à terme, alors qu'on en n'avait vraiment pas besoin ? »	
--	--	---	--	--	--

	PROJET COMMUNAL	CONSIDERATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS	DENSIFICATION	PLANIFICATION	COOPERATION INTERCOMMUNALE
Veigné	L'opération des Hauts de Veigné (Bailleur Touraine Logement) est une opération de densification avec le respect de 25 logements à l'hectare. Bonne intégration des maisons qui est cohérente ici, les gens sont contents. Un gros travail qualitatif fut réalisé avec l'insertion d'espaces verts, de murs végétaux qui créent un sentiment d'intimité. A chaque fois, les gens s'inquiètent beaucoup avant que le projet se fasse puis l'acceptent une fois que c'est fait. Beaucoup de réunions furent organisées avec les riverains : les élus portent le projet et l'expliquent. C'est une ZAC donc c'est un projet qui a pu être réfléchi dans son ensemble. Elle accueillera à terme près de 500 logements, soit environ 1000 habitants supplémentaires (moyenne de 2,3 personnes par foyer). Le plus grand projet de Veigné, c'est d'assurer le quotidien et fournir les services et équipements nécessaires. Comme un gymnase à proximité des écoles aux Gués de Veigné. « Avec la ZAC, quand on l'aura remplie, on aura fait pas mal de choses. » La ZAC, esquissée en 2005 et sa déclaration d'utilité publique datant de 2009, en est au quart de sa réalisation et l'échéance est prévue pour 2020. Mais il ne faut pas aller trop vite, sinon on risque de surcharger les écoles qui seront quelques années plus tard désertées. Il n'y a pas assez de roulement d'enfants à scolariser. Il ne faut pas d'apport trop rapide, sinon les équipements ne sont plus utiles au bout de quelques années. Beaucoup de jeunes couples (majoritairement sans enfant) s'installent en périphérie, à la recherche de petits terrains en raison du prix et de la désaffection pour le jardinage. Mais cela va-t-il se conforter avec le temps ?	Les zones en extension sont trop importantes, au-delà de ce qui est préconisé par le SCoT. « Les maintenir ? On n'en sait rien. Revenez dans un an et demi et on vous le dira. » De toute manière, la réduction de la consommation de l'espace est une tendance à suivre. Le plateau du Sud est couvert par des exploitations céréalières. Une ZAP est à l'étude, la commune est intéressée car cela permettrait de bloquer les zones agricoles pour très longtemps, car revenir sur une ZAP c'est très compliqué, même pour les futures municipalités. Les espaces agricoles produisent pour la collectivité et comme ils tendent à se restreindre il faut les préserver. Les espaces naturels font l'identité de la commune « Veigné Ville Verte ». La commune est attractive grâce à sa configuration, la manière dont on y vit, ses animations, ses commerces, ses associations.	La priorité est maintenant d'identifier les secteurs cohérents pour l'urbanisation. Comme une grande partie du bourg est en zone inondable, il faut privilégier le comblement des dents creuses. Celles-ci sont peu présentes dans le cœur du bourg mais plutôt en « 2^{ème} couronne ». Zone AU Les Courtils enclavé entre des lotissements, proche d'une zone Ux (industrie). Il faut qu'il y ait une cohérence, qu'on puisse traverser cette zone. Les gens ne sont pas forcément ouverts à la densification. Les anciennes parcelles, très grandes, peuvent être divisées pour être rentabilisées. Cela se fait un peu et beaucoup de voisins –surtout les Anciens– sont inquiets de voir de nouveaux voisins s'implanter. Cette densification s'opère en drapeau et répond à la demande de petits terrains. La commune n'a aucune maîtrise là-dessus. La densification a l'avantage d'éviter de grignoter des espaces naturels ou agricoles mais augmente l'imperméabilisation des sols de façon conséquente et augmente le risque de se trouver inondé lors d'un gros orage. En effet, les réseaux furent dimensionnés selon un standard correspondant aux logements construits à l'époque. Il faut maintenant les faire suivre car ils sont insuffisants à terme. Il faut penser à tout. Les réseaux sont dimensionnés sur 15 ans, mais les 20 ans après.. ?	Jean Chagnon a participé aux commissions du SCoT. Le PLU date de 2005 et est en révision, la phase diagnostic vient d'être terminée. Le SCoT n'est pas mal fait, car il est peu contraignant et contient beaucoup de préconisations. Chaque commune ou communauté de communes peut l'adapter à son territoire. Ne pas avoir d'objectifs chiffrés trop contraignants le rend plus souple. Mais quoiqu'il en soit, SCoT ou non, le Code de l'Urbanisme, renforcé par la loi Grenelle, s'impose aux communes et incite à la réduction de la consommation d'espace. Certaines préconisations du SCoT sont difficilement applicables dans la réalité et ne sont pas adaptées au terrain. C'est typiquement le problème de ce genre de grand document qui ne peut pas avoir la finesse de ceux qui connaissent le terrain (exemple du périmètre de 1000 mètres autour de la gare en zone inondable ou bois classé). Le SCoT est récent et peut être soumis à clarification. « Que se passera-t-il au-delà de ces 10 ans d'urbanisation ? Ça ne s'arrête jamais, c'est vrai. Mais tirer des plans sur la comète c'est difficile, les mairies n'abritent pas de boules de cristal. Etablir un projet plus loin qu'à 10 ans c'est très délicat. Au-delà de 10 ans, qui peut dire quelles seront les tendances démographiques ? L'état de l'intercommunalité ? Les nouvelles normes imposées par l'Europe et l'Etat ? Il y a trop d'inconnues. » Il n'est pas possible de dimensionner au-delà de 10 ans.	Vision élargie aux communes limitrophes de l'agglomération comme Veigné grâce au SCoT. Mais en tant que commune en limite de la communauté d'agglomération de Tours, l'adjoint estime en avoir les contraintes sans les avantages. La commune de Veigné fait partie de l'aire urbaine de Tours, elle a les obligations de l'agglomération mais pas les aides financières. Mais la volonté intercommunale n'est pas là. On ne sent pas la volonté de faire une identité cohérente. Et cela vient d'abord des gens : chaque habitant s'identifie à sa commune mais pas au-delà. Au sein de la communauté de communes, chaque commune est là avec un certain pouvoir financier et c'est à celle qui se débrouillera le mieux pour obtenir ce qu'elle veut. Les communes ne sont pas encore prêtes pour le PLUi. L'Etat l'a d'ailleurs bien senti en mettant certains blocages dans la loi. Un PLUi c'est énorme, c'est une grande échelle pour bien connaître le territoire et quand on sait qu'il faut en moyenne 2 ans et demi pour élaborer un PLU...on imagine qu'il en faudrait au moins 4 pour élaborer un PLUi. L'état d'esprit actuel fait qu'il sera difficile d'arriver à un consensus.

	PROJET COMMUNAL	CONSIDERATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS	DENSIFICATION	PLANIFICATION	COOPERATION INTERCOMMUNALE
Monnaie	« On n’a pas de projet communal en disant « on va faire 150 logements d’un coup ». Le but du jeu c’est de continuer à croître relativement doucement de manière à maintenir les effectifs du groupe scolaire et d’éviter les soubresauts d’apport de population. » Volonté de ne pas dépasser 5000 habitants à l’horizon 2020. Justifié par la construction il y a 4 ans d’une STEP de 5600 équivalent-habitant, qui pourrait soutenir jusqu’à 8000 habitants, mais ce n’est pas la volonté. Le PADD du PLU annulé prévoyait néanmoins 450 logements à construire, sur 10 ha, déduction faite des opérations urbaines en cours, du potentiel constructible des hameaux et des secteurs de vides urbains existants à l’intérieur du bourg actuel. 50% de la population a moins de 35 ans et 48% des ménages sont des familles avec enfant(s). « Tout le monde souhaite avoir sa petite maison avec son petit jardin. Il y a une demande forte sur Monnaie. On est en 2^{ème} couronne tourangelle, les terrains sont un peu moins chers. On a la chance malgré tout de ne pas être loin de Tours. On a plus de 40 associations sur la commune, un groupe scolaire qui un des plus performants d’Indre-et-Loire. Ce n’est pas le plus beau village d’Indre-et-Loire mais si les gens viennent c’est qu’il y a une raison, il y a un accueil, il y a autre chose qu’un beau village. » Cela peut être aussi un choix financier, un non-choix, un compromis. Commune organisée de manière à avoir une coulée verte. ¼ du territoire communal est détenu par deux gros propriétaires, le reste par de petits privés. La commune dispose de très peu de réserves foncières mais ça n’a pas empêché la création de lotissements assez bien concertés.	Les surfaces d’extension ont été réduites dans le « PLU mort-né ». Il y en avait plus que nécessaire. Relativement rural encore, grâce à la superficie de la commune, si les gens veulent aller se balader en vélo, peuvent facilement, on n’est pas tout de suite dans un autre village. Village entouré d’espace naturel et de loisirs (32%) et de parcelles agricoles (59%) selon l’Agence d’Urbanisme de l’Agglomération de Tours. La commune essaie de préserver tant que possible l’espace agricole. Les zones A permettent néanmoins d’ouvrir des droits à construire pour les exploitants. Mais comme il y a de moins en moins d’exploitants (plus que sept ou huit), cela est moins risqué. Espace boisé classé à l’ouest de la commune. Mais sinon, Monnaie a très peu de contraintes de développement, il n’y a pas d’AOC, pas de directive paysagère, pas de patrimoine naturel particulier tel que les ZNIEFF, pas de zone inondable, pas d’usine Seveso. Préserver le caractère rural de la commune par le maintien de l’activité agricole, la sauvegarde du patrimoine et la préservation des paysages.	« A Monnaie, on a pris le choix de densifier et d’ouvrir le moins possible à la construction, on a même réduit le nombre d’hectares qui étaient constructibles dans le POS en passant au PLU. » 10 ha de ZUF en extension et 4,5 ha de vides urbains Mais maintenant ils sont repassés au POS, donc les zones sont redevenues constructibles. Situation entre-deux. SCoT préconisation du 1 km autour des gares, c’est très bien si on est très urbanisé. Mais à Monnaie ça emmène en plein milieu des champs. Donc le maire préfère raisonner en termes de temps, être à moins de 3 minutes à pied du centre bourg. 1 km veut tout dire et rien dire. Densification par élévation : passer du R+1+combles à du R+2+combles, pour gagner autant de logements. Complicé de faire ça partout, prend du temps, mais c’est une possibilité. « Finalement à Monnaie, la petite maison de 150 m² sur un terrain de 1000 m² ce n’est plus le modèle, on commence à avoir des terrains de 300 ou 400 m² avec des maisons de 90 m² dessus parce que le terrain devient cher. » Ce ne sont pas forcément des nouvelles demandes mais c’est un peu contraint par la loi SRU, par le SCoT vécu il n’y a pas longtemps. « On est encore attachés à sa petite maison -ce que je peux comprendre, on est à 15 km de Tours, vous faites 1 km de chaque côté du bourg vous êtes en pleine campagne. On n’est pas prêts comme être comme Saint-Cyr avec du R+4 sur l’avenue de la République alors qu’avant c’étaient des petits particuliers tout du long. La mutation n’en est pas encore à ce point. » Problèmes de non maîtrise de l’urbanisation spontanée à cause de la vente de terrains constructibles par les particuliers et de la division parcellaire en drapeau, anarchique qui coûte à la commune sans vraiment lui apporter de retours d’investissements avant 10 ou 15	POS il y a encore 6 ans, qui fut révisé en PLU. Néanmoins, après adoption, ce PLU a fait l’objet de recours au Tribunal d’Instance et fut annulé le 19 juin 2013. Trois recours furent prononcés, dont deux ont été balayés par le rapporteur et un a fait tomber la totalité du PLU. Il manquait des comptes-rendus dans les délibérations. Le PLU a vécu un an et demi seulement. Il fut comme mort-né. En septembre 2013, relancement du PLU pour bénéficier du surseoir à statuer qui permet de bloquer pendant deux ans tout projet dès lors qu’il n’est pas compatible avec les souhaits « pour plus tard ». Car c’est le POS qui est encore actif maintenant. Le PLU de Monnaie n’existe pas administrativement. Donc cela créé des soucis de droit d’urbanisme. Les règles ont changé entre POS et PLU. Des droits de construire avaient été ouverts pendant la période où le PLU a vécu mais depuis plus rien, ça créé des litiges. Les zones de constructibilité ont changé. Ne craint pas l’articulation du futur PLU avec les normes supérieures car le travail de réflexion avait déjà été initié pour le PLU mort-né. Il faudra juste procéder à certains réajustements, revoir des choses, le coup de crayon changera un peu mais les grandes volontés du PLU originel seront reprises. On a toujours la culture de se dire « ça y est on a fait le POS, on n’y touche plus, on le verra dans 10 ans ou 15 ans ! » ce qui est une erreur alors qu’il faudrait le faire évoluer constamment, tous les ans être en révision, pour faire des petites retouches à la marge, pour le faire vivre. Ca ce n’est pas dans la culture. Il vaut mieux bloquer la construction et réviser régulièrement et ouvrir, plutôt que de faire l’inverse et dire « ouais on peut construire à peu près partout ! ». Ne pas maîtriser le développement coûte	La commune a pris part au SCoT, a des représentants au SMAT. Mais le SCoT est à une telle échelle que Monnaie fait partie des communes qui sont sous l’hégémonie de la grosse ville. Elle ne peut pas particulièrement défendre son territoire. Sauf à être tous d’accord sur des grands principes d’équilibre, ça c’est compliqué mais c’est le principe du nombre qui prévaut, une fois de plus. Ça peut être regrettable comme bienvenu car ça permet d’avoir une vision globale. « Je ne sais pas si c’est bien ou si c’est mal. C’est. » Perte de 3 communes dans la CC du Vouvillon qui sont parties avec 40% de la population et 60% de la richesse. Le but du jeu est cependant de mettre en route ce PLUi dans les années à venir. Il va falloir trouver la bonne adéquation entre les PLU communaux existants déjà. Mais on ne sait pas encore quel est le futur de la communauté de communes. C’est un peu du grand flou. La commune va d’abord se concentrer à faire son PLU communal. Le PLUi, c’est juste un échelon intermédiaire entre des lois normatives et un document communal.

	Difficultés pour fournir équipements collectifs et services à cause de la traversée par la D910. Mais projet phare = réaménager la place J-Baptiste Moreau pour en faire un vrai centre de ville. Le Boulay va accueillir la caserne de gendarmes, la caserne de pompiers, un petit lotissement, un projet de maison de retraite, puis rejoindre le territoire au sud pour en faire une petite zone d'activités. « Vivre à la campagne à proximité d'une grande ville » = slogan du PADD. Garder le côté rural. Fil rouge du PADD. Volonté de limiter la zone agglomérée au nord de la ligne de chemin de fer mais la préconisation du SCoT de se développer dans un rayon d'un km autour de la gare remet ça en cause. Finalement, il n'y aurait plus que 180° d'exploitables si on respecte ces deux volontés, ce qui est dommage car la commune est propriétaire de parcelles de l'autre côté.		ans.	cher car il faut construire des équipements conséquents (exemple de l'école qui a pris 50% du budget communal). L'urbanisme est une discipline qui donne une vue générale sur la commune mais c'est ensuite le règlement qui entre en jeu. C'est par les règles que l'on peut maîtriser un peu mieux ce qui se fait sur la commune. Des remaniements, des artifices. Les pétitionnaires oublient les règles. Il faut sans cesse sensibiliser ou réprimer.	
--	---	--	------	--	--

	PROJET COMMUNAL	CONSIDERATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS	DENSIFICATION	PLANIFICATION	COOPERATION INTERCOMMUNALE
Monts	Monts est une ville en première couronne de l'agglomération tourangelle et subit une pression démographique importante. Mais n'a pas la volonté de croître démesurément. Compte aujourd'hui 7600 habitants, dans les 15 ans le chiffre de 10 000 risque d'y être. Monts est une commune proche de l'agglomération que l'on pourrait qualifier de commune dortoir, bien qu'il y ait de l'activité sur place. 20% des habitants vivent et travaillent sur la commune. Elle accueille principalement des familles, c'est une commune « à vocation familiale » : 60% des nouveaux arrivants sont des couples avec enfant(s). La commune accueille toujours des habitants, en tout cas les effectifs scolaires ne faiblissent pas et on ne perd pas de classe d'une année sur l'autre. On compte environ 900 enfants scolarisés à Monts L'adjoint n'a pas envie que le visage de sa commune change du jour au lendemain. « Paris ne peut pas être partout. » La commune présente plusieurs centralités qui s'échelonnent le long de la ville étirée le long de l'Indre. Volonté de souder cela en comblant les espaces à urbaniser. Plusieurs projets sont en cours sur les zones 1AU, à différents stades d'avancement. Un d'entre eux (au sud de la commune), le plus important en termes de surface à urbaniser, risque d'être bloqué en raison de fouilles archéologiques en cours. Celles-ci se trouvent juste devant l'arrivée des réseaux. Le lotisseur va lancer à sa charge une deuxième tranche de fouilles pour localiser plus précisément les sites d'intérêt et voir s'il sera possible de contourner cette zone ou bien s'il va falloir abandonner le projet. En effet, on ne pourra pas tout défaire, décaler et redimensionner les réseaux. Il était prévu 80 logements, dont 60 pavillons individuels et 20 logements sociaux (opposition de la	Elle souhaite faire du coteau, zone naturelle, un parc urbain, car il faut penser les moments de respirations, de temps libre, des habitants. Il y a deux fermes en activité sur la commune et plusieurs exploitants des communes voisines se servent de terres de la commune. Evocation d'abandon de certaines zones 2AU à rendre à l'agriculture lorsque l'on regarde le zonage du PLU sur plan. « Il ne faut plus grignoter les « espaces verts » » (quand on évoque la limitation de la consommation d'espace et la préservation des terres agricoles et naturelles)	Commune rurale qui comporte des terrains avec un peu d'espace, mais on ne veut pas forcément des mouchoirs de poche, les petits terrains de 200 m² ne sont pas très désirés. La suppression du COS signifie qu'on peut construire une maison sur une toute petite parcelle. Mais l'adjoint aimerait éviter que l'urbanisation se fasse à n'importe quel prix. Il faut garder le caractère rural de la commune, ses espaces verts. Dans le vieux bourg les maisons sont en touche-touche, ok, mais ce n'est pas pareil. Les derniers lotissements se construisent sur des parcelles plus petites (de 350 à 600 m²) alors qu'on avait facilement des terrains de 3000 m² auparavant dans différentes zones de la commune. L'habitat en collectif R+3 est envisagé, néanmoins la commune n'aspire pas à avoir de formes urbaines plus denses, ce n'est pas une agglomération qui nécessite à tout prix de se densifier. La commune souhaite voir des constructions un peu plus denses mais raisonnées en taille « On ne veut pas voir venir le Sanitas à Monts...étant bien entendu que je parle au regard de ses formes urbaines, pas de sa population. » Elle attend des propositions du bailleur Val Touraine Habitat. La commune doit déjà faire face à de nombreuses demandes de division de parcelles. Demande de construire des maisons à toit plat. L'adjoint à l'urbanisme dit qu'ils pourraient se cacher derrière le PLU et refuser ce genre de construction pour le moment, puisqu'ils ne savent pas encore ce qu'ils veulent vraiment pour la commune. Mais cela pourrait revenir à juste reculer pour mieux sauter, et « se faire des ennemis » juste le temps d'une année, de finaliser le PLU.	Les ZUF ont été surdimensionnées « car on n'est jamais trop prudents ». Le PLU date de 2008 et fut finalisé en 2009. Il était prévu que sa révision s'achève en avril 2014 mais l'équipe municipale précédente avait pris du retard ainsi elle prévoyait de le terminer réellement à la fin de l'année. Une nouvelle équipe municipale ayant été élue, le PLU va être analysé de nouveau et cela va certainement reporter l'échéance à l'an prochain, en avril 2015. Le PLU est un document politique, il n'est pas toujours simple de reclasser en zone N « verte » une ancienne zone 2AU. Cela va faire beaucoup de mécontents. « Il y a les règles et puis le temps qu'il faut pour appliquer ces règles. » L'adjoint considère le SCoT et la loi ALUR comme l'occasion de réévaluer les projets qui sont en place, cela va certainement chambouler les idées qu'il avait au départ pour sa commune en s'inscrivant candidat aux élections.	SCoT bienvenu et loi ALUR un peu crainte mais c'est pour une cohérence d'ensemble à plus grande échelle qui est nécessaire, la guerre des clochers c'est fini. Il faut voir au-delà que sa petite commune, son petit terrain. Mais il comprend que certaines communes puissent accueillir ces textes différemment.

	forme urbaine et de la relation à la propriété...plus tard contredite quand l'adjoint évoque le fait que pour lui, le logement social aussi devrait avoir droit à des espaces verts). La commune n'est pas forcément pressée, les fouilles peuvent se faire.				
--	---	--	--	--	--

	PROJET COMMUNAL	CONSIDERATION DES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS	DENSIFICATION	PLANIFICATION	COOPERATION INTERCOMMUNALE
Montbazon	La commune de Montbazon est très petite et ne dispose que de 695 hectares de surface communale, l'étalement est alors très limité. Le centre-bourg est facilement identifiable, se concentre de part et d'autre de l'Indre. On y retrouve les commerces, les restaurants, les équipements sportifs et culturels dont un cinéma et une guinguette (les seuls du val de l'Indre). La passerelle piétonne qui relie les deux rives fut réalisée lors du dernier mandat. A l'extérieur de centre-bourg, l'habitat est assez diffus, et rejoindre le centre et tous ses commerces, si cela a son avantage en termes de proximité et de centralité des services, peut poser des petits problèmes de circulation et stationnement. Le projet de la commune, initié en 2008, s'est divisé sur deux mandats : la volonté d'accueillir de nouveaux arrivants en leur offrant des logements. Mais pour ce faire, la municipalité a commencé par établir les infrastructures nécessaires (école maternelle, centre sportif, centre culturel) capables de porter un nouvel afflux de population et va commencer à urbaniser pendant son deuxième mandat. La commune ne dispose que de peu de zone à urbaniser. La plus importante est en route, initiée en 2013, au sud de la commune, et prévoit la construction de 121 logements sur une surface de 8,5 hectares, soit une densité de 14 logements à l'hectare. Ce projet prévoit 80 terrains libres pour la construction de maisons et 41 logements destinés aux primo-accédants et au locatif social en R+1, maisons groupées. Les premiers permis de construire vont être déposés cet été. Il existe quelques autres terrains à exploiter mais la commune ne se presse pas, « on va déjà digérer ça car ça va déjà amener presque 300 nouveaux habitants ». On souhaite ne pas dépasser les 4600 habitants dans les six ans qui viennent, car il ne faut pas vouloir de la population pour	Il n'y a qu'un seul agriculteur sur la commune, qui a employé 6 ou 7 personnes et qui en plus de ses 150 hectares sur la commune, exploite des terres jusque dans la Vienne. Il va bientôt arrêter son activité et il n'y a pas de repreneur. La commune ne sait pas ce que vont devenir ces terres à l'abandon. Le maire se dit soulagé de ne pas avoir énormément de terres agricoles étant donné qu'elles vont se retrouver en friches. Mais ce n'est pas sa priorité que de vouloir développer l'activité agricole sur sa commune, déjà si faible. Ces terres seront-elles à terme vouées à l'urbanisation ? Ou trouveront-elles à nouveau preneur ? On ne sait pas. Mais les différentes zones du PLU sont définies et leur modification revient à faire du toilettage. Il n'y a plus de matière intellectuelle sur laquelle discuter, le projet de PLU est plus ou moins bien fixé.	La commune doit trouver le juste milieu entre les annonces de l'Etat qui demandent une densification à outrance et les particuliers qui viennent s'installer dans une commune périurbaine pour justement avoir du terrain. C'est un consensus à atteindre. Le maire affiche clairement qu'il est contre la densification à outrance car ce n'est pas ce que recherchent les gens. Ce sont des terrains de minimum 700 m², 1000 ou 1500 m² qui sont demandés, notamment par les couples ayant une quarantaine d'années. Seuls les primo-accédants peuvent se contenter de parcelles plus petites. Il y a un gros souci entre la demande et l'offre. Ici, la demande est énoncée par l'Etat : construire plus densément, moins consommer d'espace. L'offre, elle, est créée par les particuliers qui vendent leurs terrains par lot de 1000 m² (et pas par 3 lots de 333m² !) Il reste peu de zones UB et l'urbanisation sera à terme bloquée. Le renouvellement se fera naturellement par la division parcellaire sur laquelle la commune n'a pas de maîtrise, ce sont les propriétaires qui décident et la municipalité ne peut en rien s'y opposer. Dans un sens comme dans l'autre, c'est au propriétaire que revient la décision. On aura beau lui avancer toutes les grandes théories sur la nécessaire densification, on ne pourra l'obliger à vendre de son terrain si ce n'est pas son souhait, son projet. Ça peut s'encadrer par le règlement du PLU mais dans la pratique ça restera du développement spontané. Il y a un décalage entre les préconisations générales du SCoT et la réalité du terrain (exemple du secteur gare à développer...alors qu'il n'y a pas de place pour !)	La maire raisonne par mandat et estime qu'il n'est pas nécessaire de planifier ses projets sur du trop long terme étant donné que c'est dans les années les plus proches qu'il faut agir et être réactif, se donner des horizons 2030 ou 2040 c'est repousser à plus tard ce qu'il faut faire maintenant. De plus, à plus de six ans, on est incapables de dire quelle évolution va subir le territoire, en fonction de la vente des terrains, de l'urbanisation, des nouvelles lois. La prospective se fait à court terme. Le PLU date de 2002, fut revisité en 2007 et aurait dû l'être l'an passé mais il fut retoqué car le PLH de la CC du Val de l'Indre fut retoqué par le préfet. La municipalité attend donc que tout se remette en place, et éventuellement la publication de nouvelles normes, avant de réviser son PLU. Une révision générale aura lieu en 2015 ou 2016. Cela coûtera environ 30 000€ à la collectivité. Le SCoT est maintenant voté. Si le document est clair, on peut s'interroger sur sa mise en œuvre concrète, qui pour l'instant reste très floue. Le SMAT devient une Personne Publique Associée pour la consultation des PLU et c'est certainement à ce moment-là que les contraintes vont peut-être apparaître. Le SCoT n'est contraignant que si on l'applique à la lettre. Or il est voué à être consultatif, il a une certaine souplesse, qui fait qu'il risque de ne pas être appliqué. Le SCoT a au moins le mérite d'exister, bien qu'il se trouve encore bien loin du concret. Il fallait bien commencer à faire quelque chose, maintenant c'est fait, c'est bien. L'application du SCoT va consister en un problème de politiciens. Concernant le partage de l'effort, les élus ne vont pas se manger entre eux et vont trouver des terrains d'entente. Le SCoT est un bon cadre mais il constitue une lourdeur administrative supplémentaire qui s'ajoute à la structure	La CCVI, comptant 32 000 habitants, avait élaboré un projet de territoire à son échelle, une sorte de PADD qui cependant n'avait pas de caractère opposable. Il sert de cadre de réflexion. Le maire ne se sent pas particulièrement appartenir à un nouveau territoire, d'autant plus que toutes les communes du territoire du SCoT ont des problématiques différentes. Surtout que plus on agrandit le territoire, moins il est cohérent. Parler ensemble du territoire, c'est bien, avoir des règles de base communes, tant mieux, mais cela rajoute au millefeuille territorial.

	de la population. Il faut travailler par étapes.			en millefeuilles typiquement française. Il faudrait revenir faire cette étude dans deux ans, pour mesurer l'implication des élus à mettre en œuvre le SCoT et son application réelle sur le terrain. Mais aujourd'hui c'est trop tôt. Personne n'a encore été réellement confronté au SCoT, rien n'a été rejeté à cause du SCoT.	
--	--	--	--	--	--

Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

CITERES

UMR 6173

*Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés*

Equipe IPA-PE

*Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement*

**Directeur de recherche :
SERRANO José**

**VIAL Dorine
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2013-2014**

Le SCoT de l'agglomération tourangelle et l'étalement urbain. Etude de l'appropriation du document par les élus du territoire.

Résumé :

Le SCoT de l'agglomération tourangelle vient d'être approuvé. En accord avec la loi portant Engagement National pour l'Environnement de 2010, il est censé dresser des objectifs de limitation de consommation d'espace agricole et naturel. Partant du principe que ce document supracommunal fut réalisé de manière consensuelle dans l'optique d'un développement partagé plus vertueux, nous avons cherché à comprendre comment les municipalités qui composent son territoire conçoivent aujourd'hui leur futur développement. Nous avons donc émis l'hypothèse que toutes les communes, portant ce projet de territoire, accommodent leur projet communal en conséquence, dépassant les velléités par des actions de mise en œuvre concrètes. Tout l'enjeu de cette recherche est de mesurer l'appropriation effective des recommandations, principes et objectifs du SCoT concernant l'étalement urbain, en confrontant les discours que douze élus, adjoints ou techniciens ont pu nous livrer lors d'une enquête par entretiens semi-directifs. L'analyse de ces discours a permis de dresser un premier état des lieux de l'appropriation du document par les différentes municipalités. Après avoir relevé huit grands sujets préoccupants pour notre problématique, nous avons abouti à l'esquisse de deux types d'attitudes concernant l'articulation des projets communaux avec le SCoT.

Mots-clés : Schéma de Cohérence Territoriale, projet communal, étalement urbain, consommation d'espaces agricoles et naturels, densification