

Développement économique et gestion de l'espace agricole et naturel. Les tensions au niveau local, le cas de l'agglomération de Tours (France)

Economic Development and Agricultural and Natural Space Management, Local Tension, the Case of the Conurbation of Tours (France)

J. Serrano, C. Demazière¹

En France, les zones d'activité sont un instrument de développement économique et d'aménagement du territoire privilégié par les communes et leurs groupements. L'objectif de cet article est de faire la lumière sur les tensions entre développement économique et gestion de l'espace sous-tendues par l'utilisation de cet instrument. L'article s'intéresse en particulier aux zones périurbaines qui connaissent une croissance démographique et économique soutenue. La première section retrace le processus de décentralisation qui a abouti à doter les établissements publics de coopération intercommunale de prérogatives économiques affirmées. Nous y exposerons les préférences des acteurs locaux en matière d'outils de développement économique. Puis, à partir du cas tourangeau nous montrerons comment les élus localisent leurs zones d'activité économique. Ceci révélera la valeur attribuée aux espaces ouverts.

Business parks are an instrument of economic development and land planning privileged by local authorities in France. The objective of this article is to highlight the logics sought by the use of this instrument. We will observe the case of suburban areas, i.e. spaces with strong population and economic growth.

In the first part, we will emphasize the process which allows local authorities, and more especially supramunicipalities, to endow more and more economic responsibilities. We will focus on the economic tools chosen by local authorities. Finally based on the case of the conurbation of Tours, the paper analyses how local authorities make choices regarding land use and the values behind.

Mots-clés : Zones d'activité, coopération intercommunale, gestion de l'espace, développement économique, espace périurbain, France

Key words: Business parks, local authorities, spatial planning, economic development, periurban areas, France

¹ Université de Tours, UMR 6173 CITERES, 35 allée Ferdinand de Lesseps, BP 30553, 37200 Tours. Tél : +33 (0)2 47 36 14 68. Courriel : jose.serrano@univ-tours.fr, christophe.demaziere@univ-tours.fr

Pays marqué historiquement par une très forte centralisation, non seulement administrative, mais aussi économique et culturelle, la France est entrée en décentralisation il y a vingt-cinq ans. Parmi toutes les interventions publiques locales, celles en direction des entreprises occupent une place de choix car elles ont, par le mécanisme de l'impôt, une incidence forte sur les ressources des collectivités locales. L'essor de la coopération intercommunale, depuis les années 1990, devait, du point de vue du législateur, produire un interventionnisme économique local plus efficient. En tant que chercheurs en aménagement du territoire, nous serons conduits à interroger la cohérence des outils du développement économique local, notamment les zones d'activité, par rapport à des objectifs d'aménagement durable du territoire. L'objectif de cet article est de faire la lumière sur les logiques sous-tendues par l'utilisation des zones d'activité dans les zones périurbaines, ces espaces ouverts en transformation rapide du fait de la croissance démographique et économique. Pourquoi ces projets se multiplient-ils, au détriment des espaces ouverts ? Nous verrons que le processus de création de zones d'activité ne laisse apparemment pas place à une réflexion sur d'autres usages possibles de l'espace, à commencer par la fonction agricole. La première section retracera le processus d'organisation institutionnelle qui a abouti à doter les établissements publics de coopération intercommunale de prérogatives économiques affirmées. Puis, à partir du cas d'espaces périurbains entourant une agglomération moyenne, Tours (380 000 habitants), nous dévoilerons la valeur effective attribuée par les élus aux espaces agricoles et naturels.

Localisation de l'action économique locale : de la décentralisation à la rationalisation intercommunale

Financer la mise en œuvre des compétences locales

Pour l'organisation infranationale de son territoire, la France est dotée, comme d'autres pays européens, de trois niveaux d'administrations territoriales ayant à leur tête des personnes élues : les régions (au nombre de 22 sur le territoire métropolitain), les départements (100) et les communes (plus de 36 000). Les lois de décentralisation de 1982-83 ont renouvelé le contexte d'action publique, en mettant davantage à égalité ces collectivités territoriales et l'État (Duran et Thoenig, 1996). En

matière d'urbanisme, de transport, d'action sociale, de formation professionnelle ou encore de développement économique, les collectivités ont alors été dotées de droits et de compétences précises, permettant l'élaboration et la conduite de stratégies locales de développement (Bonnard, 2009). Depuis lors, l'application de normes nationales n'est plus à l'ordre du jour. Municipalités, conseils généraux et conseils régionaux sont désormais habilités à prendre seuls les décisions publiques concernant leurs espaces.

En matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, la commune est le niveau le plus doté. Elle élabore le plan local d'urbanisme (PLU), qui permet d'instruire les demandes d'occupation des sols, mais constitue surtout un projet global d'aménagement, censé intégrer les questions de déplacement ou de logement. Depuis 2000, la commune est aussi amenée à s'engager dans un document supra-communal, le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), qui s'apparente à un exercice de planification stratégique et est opposable au plan local d'urbanisme. Toutefois, la nécessité initiale pour les communes périurbaines de participer à un SCoT, sous peine de voir interdites leurs zones d'urbanisation futures a disparu à la faveur d'une révision législative. De plus, le suivi de l'élaboration des SCoT montre que les élus locaux ont capacité à inclure dans ces documents à visée stratégique leurs projets communaux (sites d'activité économique, zones à urbaniser...) et à délayer les sujets sensibles, par exemple les questions de déplacement ou d'environnement (Legal, Mangin et Wiel, 2006). En France, c'est donc le maire qui pilote très largement l'aménagement du territoire, en relation avec les demandes des ménages et sous la pression d'acteurs économiques privés porteurs de projets immobiliers ou de changement d'usage des sols.

Les textes d'orientation de la décentralisation ont cherché à constituer des « blocs de compétences » qui puissent constituer des ensembles cohérents d'action, répartis thématiquement entre communes, départements et régions. Judicieuse dans son principe, cette démarche est rapidement apparue impraticable. Ainsi, bien que le développement économique soit un domaine d'action en principe réservé aux régions, on constate que les départements et les communes sont également actifs dans ce domaine (Demazière, 2009). Depuis les années 1970 (c'est-à-dire avant même les

lois de décentralisation), faciliter l'implantation d'entreprises, soutenir l'innovation technologique, favoriser la création d'emploi s'est imposé à l'agenda de très nombreuses collectivités locales. Plusieurs raisons se sont cumulées, parmi lesquelles la crise économique et l'aggravation des disparités socio-spatiales. L'intervention de tous les niveaux de collectivités dans le développement économique est un effet de la décentralisation, non pas tant du fait des compétences accordées dans ce seul domaine, mais parce que les collectivités locales assument beaucoup plus directement qu'avant les conséquences financières de leurs nouveaux pouvoirs (Demazière, 2003). Décider en matière d'urbanisme, de logement, d'action sociale ou de transports collectifs c'est aussi souvent financer. Le développement des entreprises, dans la mesure où il permet de collecter plus de taxe professionnelle², est une préoccupation de premier plan des élus locaux, quel que soit leur engagement partisan.

Des actions communales à l'intercommunalité

L'observateur étranger ne manque pas d'être surpris par le nombre très élevé de communes françaises (36 000), échelon de base de l'action publique. Pour pallier l'inadéquation de la maille communale, se développe très fortement la coopération intercommunale, qu'on peut définir simplement comme l'association volontaire de communes pour agir ensemble. Au 1er janvier 2008, on recensait 2 583 structures à fiscalité propre, regroupant 33 636 communes et plus de 54 millions d'habitants. Les structures créées adoptent une forme juridique spécifique, lèvent l'impôt, reçoivent des financements d'Etat, mettent en œuvre des compétences importantes. Mais elles ne mettent pas fin à l'organisation communale ; leurs dirigeants ne sont pas élus directement par la population, mais seulement désignés par les conseils municipaux. Même les formes récentes d'intercommunalité initiées par la loi du 12 juillet 1999

restent des structures d'action publique somme toute fragiles, même si elles sont évidemment plus puissantes que les communes (Desjardins, 2006).

Historiquement, les communes urbaines – d'abord les villes-centre mais aussi des communes de première ou deuxième couronne – se sont impliquées dans l'accueil d'entreprises, tandis que les communes rurales restaient focalisées sur la gestion de services traditionnels. Les communes ont intérêt à mettre en place des outils permettant l'accueil d'entreprises, car ceux-ci sont une condition de l'attractivité. Mais l'intervention publique est également marquée par une forte incertitude sur les résultats. En effet, la création d'espaces à vocation économique ne garantit nullement l'implantation d'entreprises, car les porteurs de projets économiques d'envergure opèrent souvent une mise en concurrence des territoires, parfois à l'échelle nationale, voire au-delà. Se pose le problème de la coordination des acteurs publics, de la complémentarité de leurs actions. L'action économique est devenue l'apanage des communautés (de communes, d'agglomération ou urbaines), car les communes maniant la plupart du temps les mêmes outils (zones d'activité, exemption de taxe professionnelle...), le législateur a décidé qu'il devrait s'agir de la première compétence obligatoire des structures intercommunales. Mais la concurrence entre communes pour la taxe professionnelle risque alors de se muer en une lutte entre communautés pour la taxe professionnelle unique. Dans le cas des communautés de communes (au nombre de 2 400 et regroupant 30 000 communes), on peut se demander si l'objectif du développement économique à tout prix n'occulte pas celui d'un aménagement durable de l'espace. Il nous semble déceler une tension entre une logique budgétaire (accroître les ressources de la structure pour faire face à ses compétences) et une logique de préservation d'un équilibre entre les différentes fonctions du territoire (activités économiques, agriculture, espaces naturels...).

² Les collectivités locales françaises ont comme ressources fiscales propres quatre taxes, dont le produit s'élève en 2008 à 65,7 milliards d'euros. La taxe professionnelle (acquittée par les entreprises) représente de loin la première ressource (44,3%), devant la taxe sur le foncier bâti (31,1%), la taxe d'habitation (23,2%) et la taxe sur le foncier non bâti (1,2%) qui s'imposent aux ménages. En raison des allègements d'impôts qu'il décide, l'État est amené à verser des allocations compensant les baisses de recettes fiscales des collectivités locales. Ceci représente chaque année environ un quart des recettes fiscales des collectivités locales. Si on tient compte des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales (notamment la dotation globale de fonctionnement) ou du transfert de la fiscalité indirecte, les impôts directs locaux représentent 40 % des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales ces dernières années (Direction générale des collectivités locales, 2008).

Focalisation des interventions sur les zones d'activité

Selon la loi du 12 juillet 1999, la communauté de communes exerce de plein droit deux compétences obligatoires. La première énoncée est le développement économique, ainsi libellée : « création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique communautaire ». On peut y lire le souhait d'un aménagement concerté de zones d'activité, rompant avec la concurrence entre communes en vigueur jusqu'alors. Pourtant, si l'outil zones d'activité est probablement utile dans la panoplie de l'interventionnisme économique, son utilisation reste coûteuse à l'échelle intercommunale et ne garantit pas le développement. De nombreux départements français comptent des centaines d'hectares de zones d'activité disponibles. Il n'est pas rare que ce stock représente plus d'un demi-siècle de commercialisation. Avec la montée en puissance de l'intercommunalité, la production de zones d'activité, loin de se réduire, semble s'accroître.

Nous en verrons plus loin une illustration avec l'étude des espaces périurbains de Tours (cf. Tableau 1). D'autres études éclairent la façon dont, dans des départements plus ruraux, les communautés de communes se saisissent de la compétence « développement économique ». Ainsi, en Haute-Saône, une étude portant sur les 27 communautés de communes du territoire montre que la mise en place des communautés a été l'occasion d'initier des démarches de développement économique (Faivre, 2005). Les syndicats intercommunaux préexistants traitaient fort peu des questions d'ordre économique et les communes n'en avaient absolument pas les moyens. Parmi les grands domaines d'intervention placés sous la compétence « développement économique », identifiés au sein des statuts des communautés haut-saônoises, la création de zones d'activité économique constitue le premier domaine d'intervention. Il concerne 90% des structures. Loin derrière, se classent trois domaines d'intervention qui concernent environ la moitié des communautés : le

développement touristique, les opérations immobilières, le conseil aux entreprises.

Des études nationales confirment que la compétence développement économique n'est que très partiellement exercée (ADCF, 2003 ; Institut Supérieur des Métiers, 2006). Souvent, l'action des communautés de communes se limite essentiellement à l'aménagement des zones d'activité sans prévoir de moyens spécifiques d'animation et de promotion de ces zones. Ceci supposerait, d'une part, la mise en oeuvre d'une veille vis-à-vis d'éventuelles implantations et, d'autre part, l'accompagnement des entreprises (transmission, aide à l'installation, aide à l'embauche...). Les élus communaux et intercommunaux considèrent souvent que cette animation économique peut être assurée par le département ou la région. Si cette approche est légitime, il est toutefois essentiel que les intercommunalités puissent être un relais efficace de politiques qui les dépassent.

Les communautés de communes privilégient donc la création de zones d'activité comme outil de développement économique, ce qui suppose que les communes disposent du foncier nécessaire. Depuis les lois de décentralisation, celles-ci peuvent décider de l'affectation des sols. Leur politique de développement est retranscrite dans les documents d'urbanisme qui zonent les choix opérés en matière de développement. L'État ne peut plus s'imposer aux communes que dans des cas bien particuliers (projet d'intérêt général, directive territoriale d'aménagement, plans de prévention des risques ...). La création de nouvelles zones d'activité implique un changement d'affectation du sol. Concrètement ce sont les espaces forestiers ou agricoles qui peuvent être utilisés. Les élus ont donc à faire un arbitrage entre maintenir des espaces ouverts, non urbanisés ou artificialiser ces espaces. Pour les élus, il s'agit de procéder aux choix de localisation les plus judicieux possibles pour amortir leurs investissements et dynamiser l'économie locale. Cependant, la création de zones d'activité a un coût pour l'environnement et pour l'agriculture. Dans le cas d'une agglomération de taille moyenne (380 000 habitants), nous allons voir les arbitrages opérés par les élus pour manier cet outil de développement économique.

Développement économique et gestion de l'espace agricole et naturel, le cas tourangeau

Éléments de contexte : un étalement urbain marqué et une intercommunalité en cours de maturation

L'aire urbaine de Tours se situe à l'articulation de deux espaces économiques dynamiques (« Grand-Ouest » et Bassin Parisien). Elle est desservie par trois autoroutes (dont deux ont été ouvertes en 2005 et 2007), un nœud ferroviaire et est intégrée au réseau ferroviaire à grande vitesse (cf. carte 1). L'aire urbaine s'est fortement développée au cours des quarante dernières années grâce notamment à une attractivité forte. La population de l'aire urbaine de Tours a augmenté de 6,4% entre 1990 et 1999 et atteint 376 374 habitants. Ce dynamisme démographique a conduit à une densification du noyau urbain et à un très fort étalement urbain. Entre 1982 et 1999 l'aire urbaine est passée de 45 à 80 communes (Direction régionale de l'équipement Région Centre, Direction départementale de l'équipement, et I.N.S.E.E., 2001).

L'économie de l'aire urbaine tourangelle est largement tertiaisée (70 % des emplois). La répartition spatiale des emplois montre une organisation concentrique avec une concentration au noyau urbain. Le centre

est le siège des services et de l'industrie des biens de consommations. Les industries de biens d'équipement sont plus nombreuses en banlieue alors que les entreprises de construction sont sur-représentées dans le périurbain.

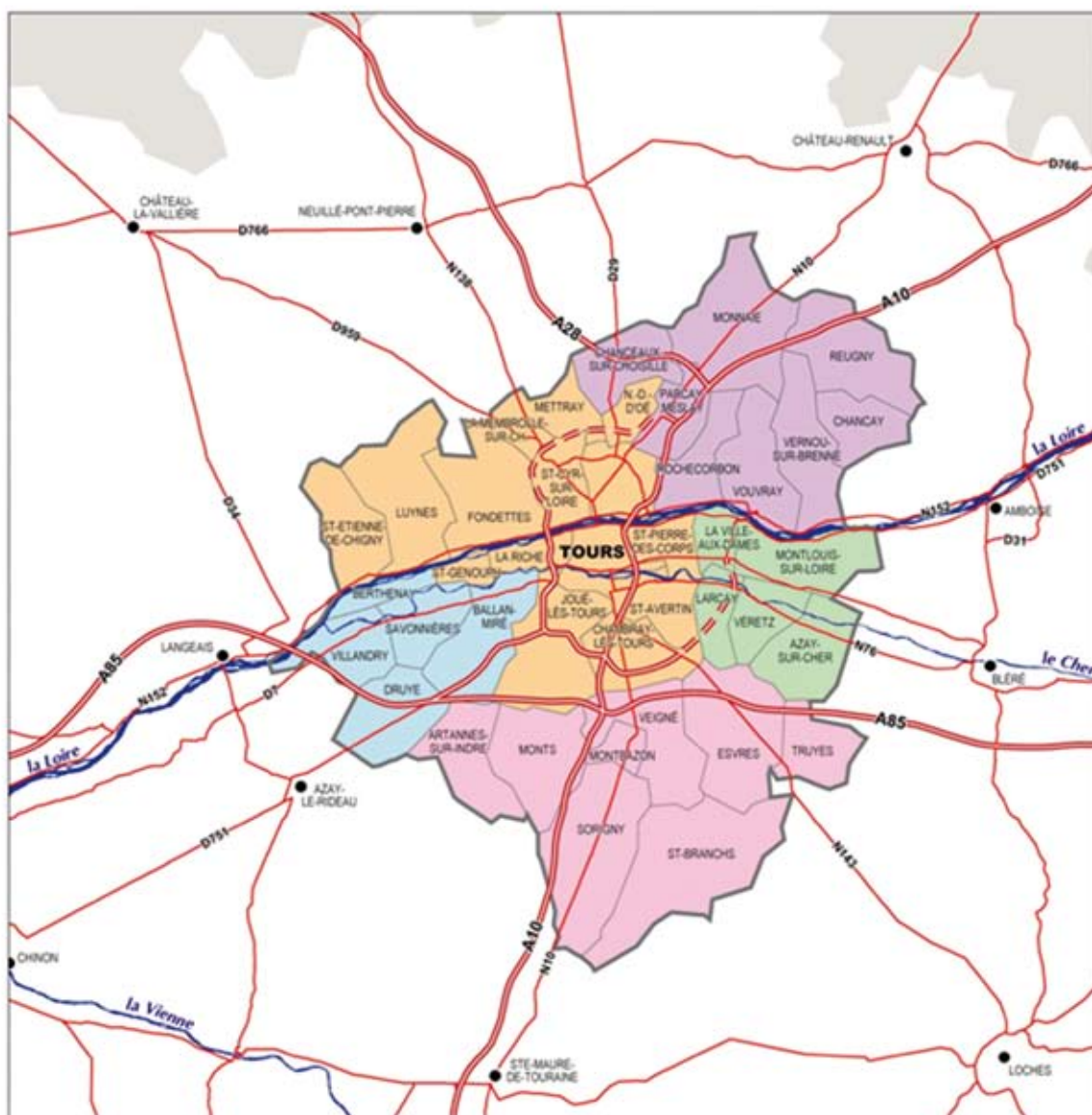
Dans l'aire étudiée, la coopération intercommunale est relativement jeune mais se renforce progressivement. Elle est structurée autour de quatre communautés de communes et d'une communauté d'agglomération qui datent de 2000 ou 2001 (cf. carte 1). Ces structures intercommunales travaillent depuis 2001 à l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale qui devrait fixer les orientations globales de développement pour les dix prochaines années. Cependant, les relations entre les intercommunalités périphériques restent marquées à la fois par des forces centripètes et centrifuges (Guillard, 2005). Les élus des communautés de communes craignent de subir la domination politique de la ville-centre. Dans le même temps, ils perçoivent l'intérêt d'une agglomération forte vis-à-vis d'autres aires urbaines. Mais, pour des raisons de temporalité inversée, le schéma de cohérence territoriale ne joue pas son rôle de mise en cohérence des projets de développement économique. Il entérine les projets de développement économique de chaque communauté de communes. Finalement, le SCoT se résume à la somme des projets individuels.

Tableau 1 : Importance des zones d'activité et montant de la taxe professionnelle unique selon l'EPCI

	Communauté agglomération Tours +	Communauté de communes du Val de l'Indre	Communauté de communes de la confluence	Communauté de communes de l'Est Tourangeau	Communauté de communes du Vouvrillon
Population en 1999	268 251	29 027	12 533	25 384	21 238
Surfaces zones d'activités en 2006	958 ha	131 ha	22 ha	134 ha	228 ha
Surfaces encore disponibles	34 ha	71 ha	0,15 ha	16 ha	67 ha
Surfaces en projets	98 ha	200 ha	220 ha	33 ha	160 ha
Montant TPU (y compris part salariale)	100 201 463 € 374 €/hab	4 557 006 € 157 €/hab	1 570 650 € 92 €/hab	3 827 355 € 151 €/hab	3 524 085 € 166 €/hab
Croissance TPU (2000-2006)	34 %	34 %	20 %	27 %	44 %

Source : observatoire économique de Touraine, enquêtes Serrano J.

Carte 1 : Communautés de communes et réseau autoroutier tourangeau



Réseau routier au 31/12/2007

- Autoroutes et voies rapides
- Routes principales
- - - Voies rapides en construction ou en projet

Source : IGN.

Communautés de communes du SCOT au 1/1/2004

- Confluence
- Est tourangeau
- Tours plus
- Val de l'Indre
- Vouvrillon
- Limite du SCOT

0 4 Km

Carte : Dominique Andrieu, MSH "Villes et Territoires", Université de Tours-CNRS, décembre 2007.

Une volonté réussie d'augmenter les budgets grâce à l'intercommunalité

Pour financer leurs missions, les communautés de communes tourangelles comptent sur la taxe professionnelle qui constitue une partie conséquente de leur budget. Cette taxe est perçue en fonction du lieu d'implantation des entreprises. Il en résulte des grandes disparités entre les communes. Les communes (ou leurs groupements) accueillant sur leur territoire des établissements nombreux ou importants bénéficient de recettes importantes (cf. carte 2).

Les enquêtes avec les élus montrent que ceux-ci n'attendent pas du regroupement en communauté de communes ou d'agglomération qu'une simple rationalisation de l'action des communes. Il s'agit surtout d'accéder à un niveau d'équipement supérieur. Ainsi, les élus projettent la mise en place de services ou d'équipements qui ne peuvent fonctionner ou être amortis qu'à une échelle intercommunale (petite enfance, équipements sportifs

conséquents ...). Pour financer, ces nouveaux services les élus doivent dégager des ressources fiscales supplémentaires. Dans le cadre de l'intercommunalité, ils peuvent alourdir la pression fiscale sur les ménages, les entreprises ou les deux. Les quatre communautés de communes et la communauté d'agglomération ont choisi d'épargner les ménages et de financer exclusivement leur développement par la taxe professionnelle unique. Autrement dit, la croissance du budget des communautés de communes va reposer sur l'accueil de nouvelles entreprises. Cette stratégie s'est révélée payante, puisque les cinq EPCI ont vu le produit de la taxe professionnelle augmenter de manière substantielle (cf. Tableau 1).

Impacts de la création de zones d'activité et utilisation des espaces naturels et agricoles

L'offre de zones d'activité comme facteur de développement économique

Tableau 2 : localisation et organisation spatiale des différentes branches économiques

Branche d'activité économique	Degré de concentration	Degré d'agglomération	Localisation spatiale préférentielle
Services aux entreprises Services supérieurs Services opérationnels	PME et établissements de petite taille	Forte agglomération	80% d'entre-eux se situent hors zone d'activité
Production industrielle Transport Logistique	Grands établissements de groupes nationaux ou internationaux	Faible agglomération	Polarisation dans quelques grandes zones d'activité
Construction	PME	Faible agglomération	Dispersion dans le périurbain

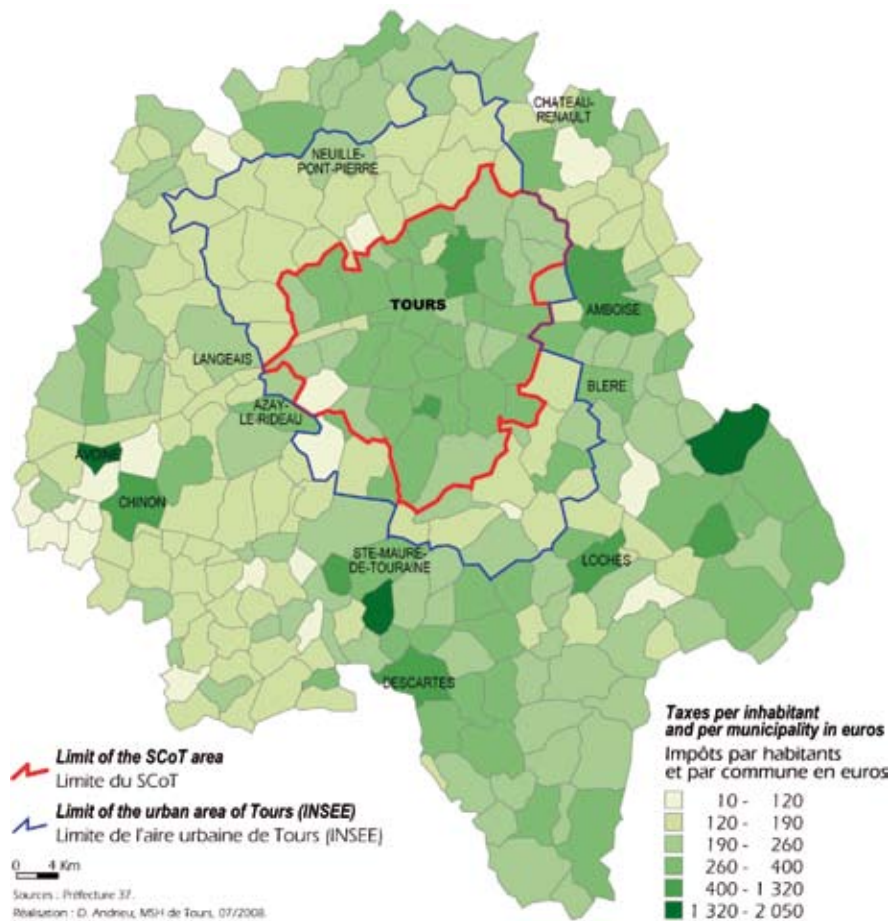
Source : Agence d'urbanisme de Tours, 2006

La majorité des créations d'emplois en 2007 est le fait de créations individuelles et de PME. Elle concerne surtout les services et les commerces (Cheron, 2008). Compte tenu de la répartition spatiale de ce type d'emploi, le poids économique du noyau urbain continue de s'accroître (cf. Tableau 2). Le secteur industriel a perdu 13,4 % des emplois directs (hors énergie) entre 1997 et 2007 (OE2T, 2008) mais on assiste à une spécialisation dans des secteurs de pointe de la parfumerie, de

l'automobile, de la téléphonie (Agence de l'urbanisme de Tours, 2006). 2007 a été marquée par une augmentation de la création des grands établissements (3% de nouvelles entreprises mais 50 % des nouveaux emplois salariés) ainsi que par une recrudescence de la création d'entreprises dans la construction (plus fort taux de création) (Cheron, 2008). Ces emplois se localisent en bordure du noyau urbain où se trouvent les principales disponibilités foncières.

Carte 2 : Produit des impôts locaux par habitant en 2000 en Indre-et-Loire

7



Quartier 2 Lions

Les projets de développement économiques des cinq EPCI étudiés montrent que les élus ont surtout une politique d'accueil des entreprises. Concrètement il s'agit d'offrir à une entreprise qui souhaite s'installer des locaux ou des surfaces (viabilisées ou non). Seules la communauté d'agglomération de Tours+ et la communauté de communes de l'Est Tourangeau se distinguent en ayant une action économique plus diversifiée. La Confluence, le Val de l'Indre (et dans une moindre mesure le Vouvrillon) réduisent l'action économique à de très grandes zones d'activité.

Tours+ a une politique active d'offre de locaux. Elle recherche des clients pour les bureaux et les locaux. Elle cherche aussi à ancrer les entreprises innovantes localement en favorisant des partenariats avec les établissements locaux de recherche publique. L'est tourangeau est la communauté de communes qui a le programme de construction le plus ambitieux après Tours+. Son programme est original, puisqu'elle est la seule à investir pour l'activité agricole (Serrano, Vianey, 2007). En dépit des initiatives de l'Est Tourangeau et du Vouvrillon, l'immobilier d'entreprise est pratiquement une action réservée à Tours+. 92 % des bureaux et 76 % des locaux d'activités ont été commercialisés par Tours+ en 2007 (OE2T, 2007).

A-t-on pour autant un partage de l'action économique entre EPCI ? L'agglomération-centre se focaliserait sur

les services et l'immobilier d'entreprise, pendant que les communautés de communes périphériques proposeraient des surfaces importantes pour l'accueil des grands établissements industriels et d'entreprises liées à la construction ? Cette complémentarité de l'offre correspondrait dans une certaine mesure aux dynamiques économiques décrites. L'agence d'urbanisme de Tours (2006) constate que l'emploi continue de se concentrer dans l'agglomération mais la croissance la plus forte de l'emploi se fait en bordure du noyau urbain où se trouvent les principales disponibilités foncières. De fait, Tours+ n'abandonne pas les secteurs de l'industrie, de la logistique ou de la construction aux communautés périphériques. Elle projette des extensions ou créations de ces propres zones d'activité pour pouvoir continuer à accueillir de grands établissements et cherche à éviter l'évasion d'entreprises voulant à s'agrandir. Elle veut pouvoir leur proposer de s'agrandir sur son territoire propre.

Avec un projet immobilier de 1500 m², l'est Tourangeau ne paraît pas être en mesure de concurrence Tours+. Pourtant dans l'esprit du Maire il s'agit bien de capter une partie de l'activité tertiaire qui s'installe dans le centre de l'agglomération. Le maire œuvre pour un positionnement de son territoire comme une alternative à Tours+. Il cherche à améliorer l'attractivité de son territoire en oeuvrant pour l'ouverture d'une gare TGV et se sert du paysage de qualité de sa commune comme

Tableau 3 : Action économique projetée des EPCI tourangeaux

EPCI	Zones d'activité en projet	Offre de locaux	Investissement dans l'innovation	Animation club d'entreprise	Agriculture
Tours +	98 ha	Montage SCI avec investisseurs privés, Partenariats avec le conseil en immobilier d'entreprises Projet de 43 000 m ²	Création de laboratoires de recherches mixte public-privé	oui	/
Est Tourangeau	33 ha	Projet de 1500 m ²	/	Oui	Zone d'activités viticole, zone agricole protégée, aide à la diversification
Vouvrillon	160 ha	Mini centre d'affaires (requalification d'une friche industrielle)	/	Oui	/
Confluence	220 ha	/	/	/	/
Val de l'Indre	200 ha	/	/	/	/

Sources : enquêtes Serrano J.

argument de marketing territorial. La concurrence existe également entre les EPCI périphériques. Le Vouvrillon, la Confluence et le Val de l'Indre cherchent à tirer parti de l'ouverture des autoroutes. Les trois communautés de communes visent le même segment économique : la logistique. Chacune propose de larges zones d'activité (cf. Tableau 3) et cherche à prendre l'autre de vitesse.

La création de zones d'activité ainsi que la construction de maisons entraînent une artificialisation de l'espace. En Indre-et-Loire, c'est l'espace agricole qui recule le plus fortement alors que les espaces naturels et forestiers résistent mieux (DDAF, 2004). Entre 1992 et 2003 (DDAF, 2006), la consommation de sols agricoles est plus importante dans l'aire du Scot que dans le reste du département (-8% contre -3%). La pression foncière se fait surtout sentir sur les élevages bovins alors que les grandes cultures progressent (Idem) et les superficies en vignoble restent stables (DDAF, 2002). Le maraîchage connaît des difficultés importantes mais elles sont propres à la filière (Idem). Seul l'Est tourangeau propose de créer une zone d'activités viticoles afin de désenclaver les chais des producteurs de Montlouis-sur-Loire. Ce soutien actif d'une filière agricole est exceptionnel dans l'aire étudiée. Il résulte de la politique du Maire de Montlouis qui réussit le tour de force de relier le développement économique de la filière viticole à un projet de développement urbain (Serrano, Vianey, 2007).

La consommation importante d'espace agricole

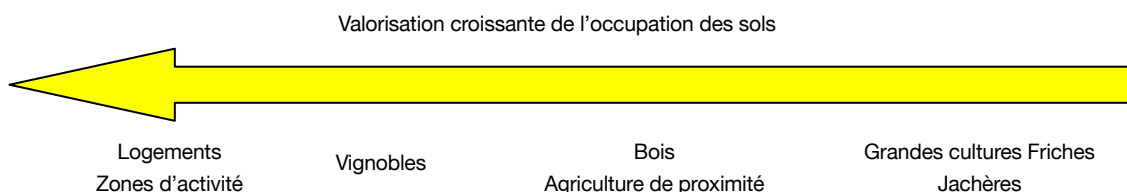
Si l'on localise les zones d'activité sur les cartes des sols départementales, on s'aperçoit que 53 % des zo-

nes économiques occupent des sols à haut ou à bon potentiel alors que seulement 22 % des zones sont sur des sols à potentiel limité ou faible³. Outre que cela entraîne une perte globale de fertilité, cela va à l'encontre des dynamiques agricoles observées puisque ce sont les grandes cultures valorisant les sols à fort potentiel qui se développent alors que les élevages bovins qui valorisent des prairies (sols à potentiels limités ou faibles) régressent.

Les entretiens avec les élus montrent que ceux-ci ont une vision très dégradée de l'agriculture. Ils la perçoivent comme une activité économique déclinante. Il y a de moins en moins d'exploitation sur les communes. Ils font également remarquer qu'une partie des surfaces agricoles ont été retirées de la production et sont transformées en jachères et certaines sont même en friches. Ces éléments accréditent l'idée qu'il n'y a pas de pénurie de foncier agricole au contraire. Les élus insistent également sur les pollutions engendrées par une agriculture qui s'industrialise.

Dans leurs discours, les élus ont une vision duale de l'agriculture. Ils ne rejettent pas toutes les formes d'agriculture. Ils valorisent une agriculture de proximité ou qui serait vecteur d'identité. Les exemples d'agriculteurs qui ont développé des circuits de commercialisation courts ou qui tirent parti des ressources touristiques locales sont mis en exergue. Au cours des entretiens, les élus font valoir que les terres consommées pour les zones d'activité sont ingrates sauf lorsqu'il s'agit de productions d'appellation d'origine contrôlée. Ainsi, les vignobles sont à préserver absolument. Les zones

Figure 1 : échelle de valorisation de l'occupation des espaces agricoles et naturels



³ La chambre d'agriculture a classé les sols agricoles du département en fonction de la diversité des cultures possible. Pour les 25% des surfaces des zones d'activité restantes, les données ne sont pas disponibles.

d'activité évitent soigneusement les vignes. De même la ligne TGV qui relie Paris à Tours traverse le vignoble de Vouvray sous terre. Les élus évoquent le projet de rocade est de Tours et souhaitent que la section qui traversera le vignoble soit traitée de la même manière.

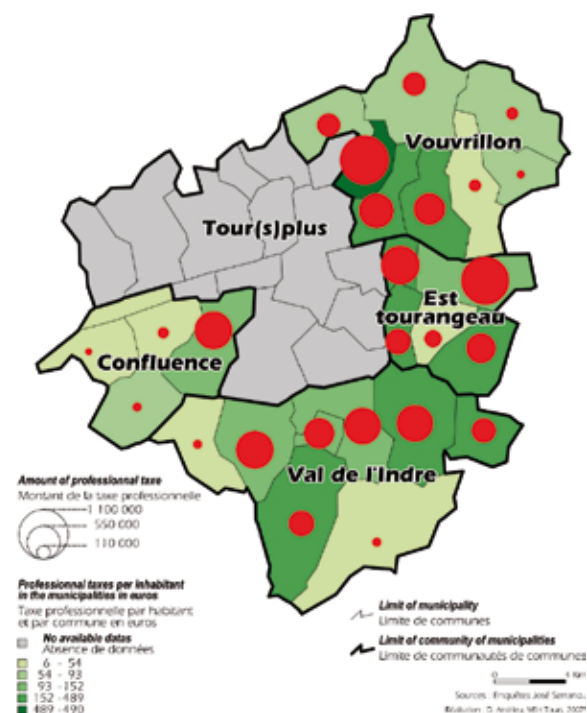
La perception négative de l'agriculture intensive, ordinaire, banale, aboutit à un renversement de l'échelle d'appréciation de l'espace agricole et naturel (cf. Figure 1). Pour les élus la production alimentaire de masse n'est plus un enjeu ni une fierté. Au contraire le patrimoine, l'identité sont fortement valorisés. Les vignes, mais aussi les bois, rentrent dans cette catégorie d'espace Réaliser des zones d'activité ou résidentielles est synonyme de progrès pour les élus. C'est un objectif prioritaire, les élus sont décidés à tirer parti de l'ouverture des nouvelles autoroutes et apprécient le potentiel économique de l'espace en fonction de la proximité d'échangeur. Le potentiel agronomique est occulté.

Conclusion

Pour le législateur, la coopération intercommunale était censée apporter une rationalisation dans l'action publique locale. Mais en fait, le problème de la concurrence entre collectivités n'est pas résolu ; il est simplement déplacé à un niveau supérieur. Il persiste bien un déséquilibre dans la répartition des compétences. Le développement économique est au niveau intercommunal alors que la compétence aménagement est restée au niveau communal. Mettre les deux au niveau intercommunal ne modifierait pas grand chose, car la propension à consommer des espaces agricoles et sous-tendue par la faible valeur qui leur est attribuée.

Dans une optique de développement durable, la question n'est pas de savoir s'il faut ou non faire des zones d'activité - il y a un besoin manifeste de nouvelles zones économiques - mais où les réaliser. Les deux principaux utilisateurs des espaces agricoles ont chacun une échelle d'évaluation des espaces agricoles. Les agriculteurs restent majoritairement focalisés sur la production alimentaire de masse. Les élus s'intéressent à l'utilité des espaces pour la ville. Ces deux échelles sont contradictoires. À partir de là, les possibilités pour une vision commune de la valeur de l'espace et pour une concertation sont très minces. Fort de leurs pouvoirs politique et financier, les maires peuvent évincer à l'amiable ou exproprier les agriculteurs. Grâce à son in-

Carte 3 : Taxes professionnelles de 2006 dans les communes du SCoT de Tours



demnité, l'agriculteur peut reconstituer son potentiel de production à la faveur de la cession d'activité d'un autre exploitant. Il n'a pas de réelle possibilité d'opposition. Les agriculteurs en sont réduits à espérer faire monter les enchères en arrivant à créer un rapport de force ou en entravant le projet d'aménagement.

Pourtant, la balle est bel et bien dans leur camp. Délégitimés, ils restent néanmoins les principaux utilisateurs de l'espace et peuvent, à ce titre, défendre l'idée d'une consommation sobre des espaces agricoles. Mais cela suppose qu'ils acceptent d'entendre de nouveaux enjeux quant à l'utilisation des espaces agricoles. Cette mutation est d'autant plus importante qu'avec une échelle où les grandes cultures sont considérées comme des espaces vacants et de faible valeur, la concurrence que se livrent les communautés de communes et d'agglomération aboutit à une consommation d'espace forte.

Références bibliographiques

- ADCF (2003). *Portrait des communautés de communes*, Paris, ADCF.
- Agence urbanisme de Tours (ed) (2006). *Synthèse SCoT*, commission travailler, Tours.
- BONNARD M. (sous la direction de) (2009). *Les collectivités territoriales en France*, Paris, La Documentation française.
- CHÉRON C. (2008). *La création et la reprise d'établissements en Indre-et-Loire*, Chiffres clés 2007, OE2T, Tours.
- DEMAZIÈRE C. (2003). *Développement territorial ? Effets spatiaux des mutations économiques, intérêt et limites des actions publiques locales*, Habilitation à diriger des recherches en aménagement-urbanisme, Tours, Université de Tours
- DEMAZIÈRE C. (2009). *Le développement économique local*, in BONNARD, M. (sous la direction de), *Les collectivités territoriales en France*, Paris, La Documentation française.
- DESJARDINS X. (2006). *La construction intercommunale*, revue de la littérature, Paris, PUCA.
- D.D.A.F. 37 (2002). *Les enjeux de l'agriculture dans l'espace périurbain tourangeau*, in Dossiers départementaux de l'agriculture et de l'environnement d'Indre-et-Loire, Tours
- D.D.A.F. 37 (2004). *L'évolution des territoires d'Indre-et-Loire entre 1992 et 2003*, in Dossiers départementaux de l'agriculture et de l'environnement d'Indre-et-Loire (9) Tours.
- D.D.A.F. 37, (2006). *Territoire : le développement urbain grignote l'agriculture de l'agglomération de Tours*, in Dossiers départementaux de l'agriculture et de l'environnement d'Indre-et-Loire (16) Tours.
- Direction générale des collectivités locales (2008). *La fiscalité directe locale en 2008 : les impôts locaux représentent près de 40% des recettes de fonctionnement des collectivités locales*. BIS (64), 1-8
- Direction régionale de l'équipement Région Centre, Direction départementale de l'équipement, I.S.N.E.E. (2001). *Référentiel territorial urbain : portrait de l'aire urbaine de Tours*. Orléans
- DURAN P., THOENIG J.-C. (1996). *L'État et la gestion publique territoriale*, Revue française de science politique, 46, (4), 580-623.
- FAIVRE E. (2005). *La compétence « développement économique » au sein des communautés de communes de Haute-Saône : éléments d'évaluation*, Besançon, Action 70.
- GUILLARD C. (2005). *SCoT et stratégies territoriales, de la théorie à la pratique en Indre-et-Loire*. Tours, École polytechnique de l'université de Tours
- Institut Supérieur des Métiers (2006). *Le soutien économique aux petites entreprises : quels leviers d'action pour les communautés de communes ?* Les dossiers de l'observatoire de l'Institut Supérieur des Métiers.
- LEGAL Y., MANGIN D., WIEL M. (2006). *La planification spatiale française est-elle dans l'impasse ?* Urbanisme, (347), 21-23.
- OE2T (2007). *Marché de l'immobilier d'entreprise en Touraine*, Chambre de commerce et d'industrie, Tours.
- OE2T (2008). *Regard sur l'industrie de Touraine*, Chambre de commerce et d'industrie, Tours.
- 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 9 (4), 419-438.