

# Analyse des interviews réalisés auprès des élus locaux

Les entretiens réalisés auprès des élus locaux et des institutions a mis en évidence les outils utilisés par ces derniers pour lutter contre les trois phénomènes à l'origine de la fermeture du paysage sur le territoire d'étude. En recensant quels outils étaient utilisés et en prenant en compte les avis de chacun de ces acteurs institutionnelle, nous avons pu élaborer un schéma représentant la portée opérationnelle du label UNESCO à travers la thématique du paysage.

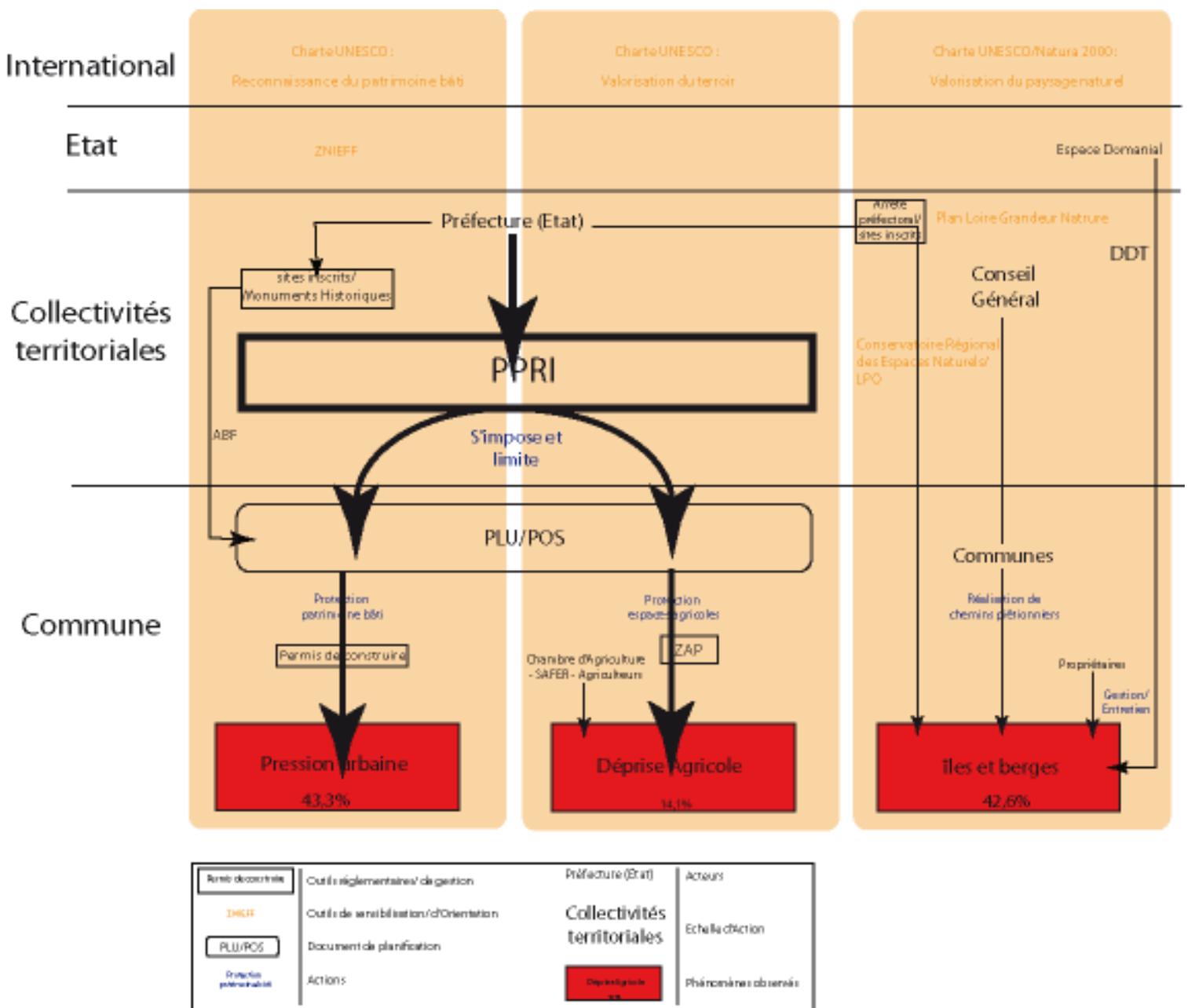


Figure 12 : la portée opérationnelle du label UNESCO à l'échelle locale dans la lutte contre la fermeture du paysage

# 1. Les actions de lutte contre la pression urbaine

---

A partir de l'analyse des couples photographiques puis de l'analyse cartographique de l'évolution du paysage. Nous avons pu identifier l'urbanisation comme phénomène de la fermeture du paysage. Par l'observation photographique, nous avons remarqué que :

- L'artificialisation du sol et le développement de bâtiments traduisent un changement dans la pratique et l'utilisation de l'espace (au dépend de l'activité agricole) ;
- Du fait de la densification du bâti, le paysage « aéré » n'est plus présent.

En plus de cela, nous pouvons remarquer que les bâtiments nouveaux présentent des architectures modernes ne correspondant pas avec l'architecture ligérienne. Ce qui nuit à leur insertion dans le paysage. Egalement, on observe le développement de bâtiments liés à l'industrie ou au commerce (grande surface).

Les phénomènes provoquant la fermeture du paysage ont pu être quantifiés. Ainsi, nous pouvons définir que l'urbanisation est responsable à hauteur de 43,3% de la fermeture du paysage, sur notre terrain d'étude.

## 1) Les communes se sont engagées à respecter la charte de l'UNESCO

Chacune des communes est engagée dans « une démarche de valorisation du Val de Loire » (Charte d'engagement Val de Loire – patrimoine mondial de l'UNESCO). « *Les collectivités publiques du site du Val de Loire sont, dans le cadre de leurs compétences respectives, les partenaires de l'Etat vis-à-vis de l'UNESCO dans l'exercice de la garantie du respect des termes de la Convention* » (Charte d'engagement Val de Loire – patrimoine mondial de l'UNESCO). Elles sont ainsi, en ce qui concerne le patrimoine bâti, responsable de sa protection et de sa valorisation. Les collectivités locales sont responsables de la localisation des problématiques d'aménagement et de la mise en application des orientations stratégiques. Selon le code de l'urbanisme (art. L.121-10), « *la commune détermine les conditions permettant de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages* ». D'un point de vue théorique la commune possède les éléments de la planification, elles possèdent les outils et les compétences (permis de construire, PLU, POS) pour maîtriser la pression urbaine. L'inscription du territoire au patrimoine mondial de l'UNESCO doit favoriser le choix d'un développement cohérent et maîtrisé. Profitant d'un attrait touristique accrue, les communes sont alors en théorie moins facilement tentées par le choix d'un développement urbain conséquent et non maîtrisé, au profit d'une plus value financière importante.

Cependant, l'urbanisation représente plus de 40% du phénomène de la fermeture du paysage. Afin de mieux comprendre et d'identifier les motifs de ce développement de l'urbanisation, nous avons procédé à des interviews auprès des acteurs locaux.

## 2) Les communes affirment vouloir conserver le caractère « rural »

Auprès des communes interrogées, toutes expriment le souhait de conserver le caractère « rural » ou « de village » de la commune :

*« Le Développement territorial que suit la commune de Luynes est clairement périurbain, par contre nous gardons un esprit de « village » [...] qui fait partie de la philosophie de la commune. »*

Directrice du service urbanisme de la commune de Luynes

Un élu communal ajoutera qu'il souhaite pour la commune « maîtriser le développement » (Adjoint à l'urbanisme de la commune de Villandry). Ceci exprimant une volonté à la fois municipale et venant de la population, c'est ce qu'affirme un élu de la commune de Vouvray :

*« Les gens de Vouvray (les habitants) veulent conserver la commune dans son état. On ne peut pas devenir une banlieue de l'agglomération de Tours, on souhaite conserver notre authenticité. »*

Pour la majorité des personnes interviewées, la conservation de la philosophie communale, du caractère de village (dont l'esprit se ressent réellement dans les petits centres bourg des communes), s'oppose au développement de l'agglomération tourangelle ;

*« C'est-à-dire que l'on freine pour ne pas se faire « manger » par l'agglomération de Tours. On ne veut pas reproduire les phénomènes que l'on peut observer dans la ceinture parisienne et devenir une zone urbanisée uniquement. »*

A ce titre l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO est un argument réel. Il apparaît auprès de plusieurs acteurs locaux comme un moyen de justifier et de valoriser le caractère rural et la philosophie communale ;

*« C'est valorisant, de manière certaine. Vis-à-vis de certaines personnes qui ne sont pas très touchées par les thématiques paysagères (environnementales dans un sens plus large), cela nous sert d'argument. On peut leur expliquer que si l'on ne fait pas attention, si on ne fait pas le nécessaire, on risque de perdre l'appellation. »*

*« A ce niveau là, l'UNESCO c'est très bien car cela permet de « rester dans le rail. Tout cela nous conforte dans notre position par rapport au paysage et à la culture. »*

Cependant, l'UNESCO n'a aucune valeur juridique. Si le label permet de consolider et de justifier les politiques publiques, il ne constitue pas l'outil réglementaire ou de gestion sur lequel les communes peuvent s'appuyer. Le souhait de conserver la philosophie et l'identité communale apparaît dans les discours politiques. Elle reflète

certainement des volontés politiques d'élus mais ne sont pas traduites dans les observations de l'évolution du territoire. Ceci n'explique pas quels sont réellement les outils et actions mis en place par les élus locaux pour lutter contre la pression urbaine. Nous avons d'ailleurs pu être alerté à ce sujet par une responsable du service urbanisme ;

*« L'UNESCO c'est un label. C'est une valorisation de notre patrimoine. Bien sûr que c'est quelque chose que l'on prend en compte. Par contre on n'a pas attendu l'UNESCO pour faire des projets. Il y a toujours un écart entre la théorie et son application. Que ce soit au niveau du SCOT, de l'UNESCO... c'est vraiment délicat à mettre en application au niveau local. Les textes sont écrits hors cadre, ne prennent pas forcément compte de toutes les problématiques locales. Que l'UNESCO mette l'accent sur une prise en compte commune du paysage (paysage = territorialité) c'est très bien, ça serait même super que l'on puisse approfondir cette thématique et cette manière de travailler. Mais concrètement c'est plus délicat. Pour réaliser un projet il faut des certitudes, on ne peut pas baser nos projets de développement là-dessus. »*

La préservation du label UNESCO apparaît comme essentiel pour la valorisation du territoire communal et de son patrimoine. Cependant il ne s'agit pas d'une problématique prioritaire, d'autant plus que les pressions restent faibles et restreintes à un petit périmètre ;

*« A ce titre là (UNESCO) on a signé une charte (« une espèce d'engagement ») qui nous impacte pas énormément. Car on n'a pas de lotissements, on ne va pas bâtir sur les coteaux, on n'a pas de projet d'éolienne ou je ne sais quoi. Donc ça nous impacte peu. La seule chose, c'est que tout projet qui serait au bord de la Loire serait soumis au respect de cette charte ».*

### **3) Les outils ayant un impact réel sur la lutte contre la pression urbaine :**

La commune possède la maîtrise de la gestion du sol sur son territoire. L'inscription du territoire au patrimoine mondial de l'UNESCO doit orienter les communes vers un développement cohérent. Cependant, L'UNESCO ne permet pas de restreindre l'utilisation des documents de gestion d'occupation des sols et documents stratégiques. Lors des entretiens, nous avons pu constater que deux autres outils (le troisième ayant une influence moindre) ont une réelle influence dans les choix stratégiques de développement.

#### **a) Le Plan de Prévention des Risques d'Inondation**

De manière certaine, le PPRI limite l'urbanisation. Le Plan de Prévention de Risques d'Inondation permet de limiter les conséquences des risques liés aux inondations dans les secteurs urbanisés. Il s'agit d'un outil réglementaire dont dispose le préfet pour fixer les règles relatives à l'occupation des sols et à la construction en zone inondable et ainsi

maitriser l'urbanisation. En effet, le PPRI crée des servitudes d'utilité publique qui doivent être intégrées aux documents d'urbanisme (en notamment le PLU). Il s'agit donc d'un outil de prévention mais aussi d'un outil de restriction au niveau de l'attribution des permis de construire.

Au cours de nos interviews, il a été possible de se rendre compte que le PPRI prend une place importante dans la planification stratégique de développement des communes concernées (elles sont toutes riveraines de la Loire) ;

*« Egalement le PPRI va être revu [...] Donc les NI vont changer (étant donné que le PPRI, comme le SCOT s'impose au PLU). IL sera fini d'ici 2013/2014 ».*

Même si elles ne participent pas directement à son élaboration, les communes sont consultées et se sentent concernées par cet outil de gestion de l'occupation des sols. Elles le sont d'ailleurs plus que pour l'élaboration des outils de gestion (réalisés par la Mission Val de Loire) autour de l'UNESCO. Ceci doit être nuancé (les communes n'ont aucun pouvoir de décision dans la réalisation des PPRI) mais il s'agit d'un aspect positif ;

*« On ne sait pas toujours [...] Par contre pour le PPRI on a été consulté, on a reçu une invitation et on en a discuté [...] Ce n'est pas comme pour la Mission Val de Loire ».*

Ici, la personne interrogée n'avait pas à sa connaissance l'existence des documents proposés par la Mission Val de Loire.

De plus, le PPRI n'est pas uniquement perçu comme une contrainte (comme nous aurions pu le croire). Au contraire, les communes tentent d'en faire un atout. Le PPRI se trouve être un appui de la politique de « développement maîtrisé » souhaité par les communes. Il s'agit d'un outil qui leur permet de refuser des permis de construire sans créer un conflit avec les habitants de la commune qui souvent voudraient faire valoir « leur droit du sol » ;

*« Si les terrains ne sont pas utilisés c'est difficile d'empêcher leurs urbanisations. En zone inondable, là ils n'ont pas trop le choix puisque ce n'est pas constructible ».*

*« Il n'y a pas de solution de construction. C'est un paysage changeant. Par contre il y a des habitants tout le long de la levée, mais pas côté fleuve. Mais le PPRI empêche tout de toute façon et ce n'est pas plus mal. »*

De plus, le PPRI peut être intégré à des stratégies de développement durable et paraît avoir provoqué une certaine prise de conscience des effets néfastes d'un développement non maîtrisé ;

*« Il y a le projet de conserver et d'aller dans le sens de la trame verte et bleue ».*

*« Tout d'abord l'urbanisme. Il faut être méfiant et on avait tendance à faire un peu n'importe quoi. Le nouveau PPRI va bien nous aider à*

*contrôler tout ça. En val inondable, on n'aura plus le droit de rien construire du tout. Heureusement qu'on l'a, parce que certaines communes font n'importe quoi. Beaucoup de villes veulent augmenter leur nombre d'habitants. Il faut revenir à du terre à terre ».*

## b) Les Monuments Historiques et les sites inscrits

Le classement au titre des Monuments Historiques concerne les immeubles ou parties d'immeubles, objets, orgues, vestiges archéologiques dont la conservation présente un intérêt au point de vue de l'histoire ou de l'art. Dans notre terrain d'étude, le château de Villandry est classé à ce titre. Le classement au titre des Monuments Historiques constitue une servitude et doit être traduit dans les documents d'urbanisme de la commune. En ce qui concerne notre étude, ce qui nous intéresse particulièrement est le fait que « *toute modification effectuée dans le champ de visibilité du monument doit obtenir l'accord de l'Architecte des Bâtiments de France* ». Ainsi la classification d'un monument assure la préservation de l'espace auquel il appartient (périmètre de 500m autour du monument classé). Il s'agit là d'un outil limitant l'attribution des permis de construire, et donc l'urbanisation. A la fois d'un point de vue quantitatif que qualitatif. La commune de Villandry, que nous avons interrogée à ce sujet souhaite profiter du classement de son château.

*« Pour mettre en valeur la traversé du village [...] en liaison avec les ABF et un paysagiste, afin de faire un truc sympa en respectant une charte graphique »*

*« Qu'on en profite pour créer une ambiance dans le cœur de bourg »*

Les communes peuvent également profiter de l'inscription d'espaces naturels ou bâtis présentant un intérêt au regard des critères définis par la loi<sup>18</sup>, pour en assurer la conservation ou la préservation. L'inscription concerne des monuments naturels et des sites méritant d'être protégés mais ne présentant pas un intérêt suffisant pour justifier leur classement, elle constitue une mesure conservatoire avant un classement. En outre, elle peut constituer un outil de gestion souple des parties bâties d'un site classé en l'attente souvent d'une ZPPAUP (Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager). Enfin, elle peut également constituer un outil adapté à la préservation du petit patrimoine rural dans des secteurs peu soumis à une pression foncière (permis de démolir obligatoire). Les effets juridiques sont plus limités que pour le classement d'un monument. Cependant, la décision d'inscription et le plan de délimitation du site doivent être reportés aux plan locaux d'urbanisme ou plans d'occupation des sols du territoire concerné et constitue ainsi une servitude. Les ABF seront alors également les interlocuteurs privilégiés pour tout projet d'aménagement dans le périmètre concerné. Ainsi, certaines communes ont fait part de l'intérêt qu'elles portaient à cette outil ;

---

<sup>18</sup> Loi du 02/05/30 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque

*« On n'a pas de moyen de pression. Sauf sur le bâti on peut, avec l'aide des ABF, les documents d'urbanisme... il suffit de classer, d'appliquer le règlement. »*

*« Ainsi ont profite de la protection par les ABF. »*

Cet outil peut même servir de point de départ à une stratégie de développement cohérent, considérant et mettant en valeur le patrimoine de la commune.

*« Nous avons du patrimoine bâti mais le patrimoine ce n'est pas que cela. Dans les documents d'urbanisme, on essaie que le patrimoine bâti soit intégré de manière cohérente, de faire quelque chose d'harmonieux dans la commune. Par rapport à la Loire nous essayons de créer une transversalité. »*

### c) Les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique

Les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) correspondent à un secteur du territoire reconnu pour son intérêt écologique et participant au maintien des grands équilibres naturels ou constituant le milieu de vie d'espèces animales et végétales rares. Cependant, les ZNIEFF n'ont pas de valeur juridique directe, elles constituent avant tout des outils de la connaissance scientifique du patrimoine naturel et sert de base à la définition des politiques de protection de la nature. Malgré tout, l'absence de la prise en compte d'une ZNIEFF dans un projet d'aménagement peut faire objet d'un recours, ces zones doivent être intégrées dans les documents d'urbanisme. Le fait qu'aucune commune interrogée n'ait abordé le sujet nous a conforté dans l'idée que les ZNIEFF ne constituent pas un outil limitant, n'imposant aucun entretien particulier. Cependant, il s'agit d'un outil qui pourrait servir de base à la création de zones inscrites ou classées et qui n'est à ce jour que très peu mis en valeur. Il est donc intéressant de la considérer à ce titre.

### CONCLUSION :

Le périmètre de protection lié aux ABF et le PPRI paraissent être des restrictions beaucoup plus conséquente que ne l'est la charte de l'UNESCO. La charte donne des directions/des orientations mais ne s'impose pas aux documents d'urbanisme. Elle ne constitue pas une réelle restriction du moment que la commune n'a pas de grand projet de modification du territoire. La mise en place d'un développement cohérent et en accord avec les valeurs proposées par l'UNESCO dépend principalement de la bonne volonté des communes. Nous avons pu en rencontrer certaines qui se sont montrées conscientes des enjeux.

*« Je pense que l'on peut développer des zones avec des maisons contemporaines. Mais il faudrait que l'on préserve des petits centres historiques, chaque ville pourrait avoir son centre historique et après il s'agirait de doser le développement. Parce qu'il y a quand même une problématique de logement, il faut loger tout le monde. Mais on peut faire ça de manière cohérente ».*

Par contre, si on peut retrouver dans certains discours des politiques publiques une volonté de conserver la philosophie communale, on observe malgré tout que la pression urbaine n'est pas totalement maîtrisée. Et la conservation du caractère rural se traduit plus par la préservation du centre bourg et de quartiers anciens que par une réelle considération de la dimension paysagère. Les élus communaux justifient cela par la proximité avec l'agglomération tourangelle. Mais on remarquera qu'ils ont à leur disposition les outils nécessaires pour gérer l'occupation du sol sur leur territoire. Ils sont donc en capacité d'avoir un réel projet communal et sont responsables du développement de leur commune. Les uniques outils ayant un impact réel sur la gestion du paysage sont des outils des gestions du sol et des espaces, imposables aux documents locaux d'urbanisme. On peut en déduire que malgré une bonne volonté affichée, les élus locaux n'agissent en faveur de la préservation du paysage que lorsqu'ils en sont contraints. Si l'ont doit pointer une défaillance en termes de maîtrise de la pression urbaine, il s'agit du manque de responsabilisation des élus locaux en rapport aux compétences qu'ils possèdent. Nous pouvons donc tirer des conclusions quant à la dimension opérationnelle du label UNESCO à propos du phénomène de pression urbaine :

- **Les élus locaux sont conscients du problème de la pression urbaine et des enjeux de l'UNESCO dans ce domaine ;**
- **Les élus locaux possèdent tous les outils nécessaires au contrôle de cette pression urbaine, par le biais de servitudes d'utilité publique leur étant imposées ou provenant de leur propre initiative ;**
- **Le phénomène représente 43 % de la fermeture du paysage ;**
- **Par manque de volonté, les élus communaux sont responsables de la fermeture du paysage observée à travers le phénomène de pression urbaine.**

## 2. Les actions mises en place pour ralentir la déprise agricole

---

### 1) Un rôle de lutte contre l'urbanisation et l'ensauvagement

La déprise agricole que nous avons quantifiée correspond aux zones abandonnées et laissées libres à l'ensauvagement. Néanmoins, cette déprise agricole est souvent victime du phénomène de pression urbaine. Cette situation est dénoncée par des institutions comme la Chambre d'Agriculture ou la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER).

*« On passe toujours après l'urbanisme. La décision finale n'appartient pas à tout le monde, seulement à l'urbanisme. [...] On se bat pour l'intégration paysagère alors les autres doivent le faire. »*

L'agriculture est souvent mise au second plan, comparé à l'urbanisation. Cependant, on impose de plus en plus à l'activité agricole la responsabilité de gestion du paysage. Désormais, l'agriculture, en zone constructible, joue un rôle de limitation de l'urbanisme. Les élus communaux prennent conscience de ce rôle fondamental que possèdent les terres agricoles dans le maintien d'une urbanisation cohérente, et qui doit être en accord avec les recommandations formulées par le Comité International UNESCO.

*« L'agriculture est un frein pour l'urbanisation et essentielle pour notre économie, donc à considérer fortement. »*

La majeure partie des élus rencontrés ayant la vocation à conserver le caractère rural de leur commune, ce rôle de l'agriculture et l'enjeu que représente la limitation de l'abandon des terres sont largement pris en compte. Cette volonté de maintien de l'aspect rural est relayée par l'appui de la Chambre d'Agriculture, qui agit pour permettre aux agriculteurs de conserver leurs parcelles.

*« Ils nous alertent sur les problèmes liés à l'urbanisation croissante. »*

Ce rôle limitant l'urbanisation est clair en zone constructible. Pourtant, le déclin de l'agriculture s'opère sous l'effet de la pression urbaine. Ce fait est observé dans l'observation du dernier phénomène, qui représente 43% de la fermeture. Néanmoins, il existe un autre phénomène de fermeture du paysage lié à l'abandon de ces terres agricoles : l'ensauvagement des surfaces abandonnées. Ce phénomène a été observé et représente 14% de la fermeture du paysage sur notre terrain d'études. Le maintien de l'agriculture et la limitation de la déprise agricole provoquant un emboisement doivent être soutenues par la Chambre d'Agriculture, mais aussi par les élus communaux.

## 2) Les outils réglementaires pour le maintien d'espaces agricoles

Pour cela, les acteurs du Val de Loire possèdent un atout majeur : le PPRI. Ce plan de prévention des risques d'inondation, imposé au Plan Local d'Urbanisme par la Préfecture, empêche l'urbanisation sur les zones sous sa jurisprudence. Ainsi, les agriculteurs ne subissent aucune pression de la part de l'urbanisation et peuvent pratiquer leur activité librement.

*« Il y a seulement des agriculteurs. C'est réservé aux céréales, maraichages, ou de la terre arable. »*

*« Ils pratiquent des endroits qu'ils sont les seuls à occuper ou pratiquer. Pour cela ils ont des choses, un regard à nous apporter. »*

Le PPRI apparaît comme une zone libre pour l'agriculture. Les agriculteurs ne risquent pas de voir leurs surfaces agricoles envahies et peuvent donc pérenniser leurs exploitations. Certains agriculteurs ont pris conscience de cet avantage et s'approprient le paysage qu'ils façonnent selon les besoins de leur exploitation.

*« A Berthenay, il y a un agriculteur qui travaille sur la prairie bocagère, avec les frênes têtards etc... il a reconquis les zones inondables et l'a rendu ouvert. »*

Cette reconquête de l'espace par l'agriculture a permis de limiter cette déprise agricole à l'origine de la fermeture du paysage. Comme le PPRI s'impose au plan local d'urbanisme, ce dernier assure un espace libre pour l'agriculteur. Par contre, l'UNESCO n'agit pas sur la détermination de ces zones, qui sont d'origine préfectorale.

*« L'agriculteur n'a pas attendu l'UNESCO pour entretenir sa parcelle, et c'est le PPRI qui l'a sauvé, pas l'UNESCO, et le PPRI est plus vieux que l'UNESCO. »*

La mise en place du PPRI date de 1995 alors que l'inscription à l'UNESCO date de 2000. Indirectement, L'UNESCO se repose d'ailleurs majoritairement sur cet outil réglementaire pour assurer son objectif de maintien de l'activité agricole.

*« La préservation et la conservation du patrimoine naturel et bâti le long de la Loire sont étroitement liées à l'existence de mesures de protection contre les inondations. »*

Charte d'engagement de l'UNESCO, 2002

Le PPRI est donc l'argument premier pour maintenir l'agriculture et limiter la déprise agricole à l'origine de terres abandonnées et sujettes à l'ensauvagement. Les élus communaux peuvent également entreprendre une démarche personnelle visant à protéger des surfaces agricoles de leur territoire. Cette initiative vise à définir une servitude dans le Plan local d'urbanisme qui permet de se protéger encore plus de la pression urbaine. Cette servitude établit un périmètre qui sera difficilement, bien que réalisable, sujet à l'abandon ou à l'urbanisation. Même si certaines communes n'en voient pas l'utilité, la ZAP permet de « verrouiller » une surface par l'établissement de cette servitude dans le PLU.

*« Non. Je pense que si on suit notre PLU, on n'a pas besoin de ZAP. Si le maire se tient au PLU, ce n'est pas nécessaire de faire des ZAP. Le seul avantage c'est qu'il faut l'aval du maire et du préfet. »*

Peu de Zones Agricoles Protégées ont été mises en place à ce jour sur le territoire UNESCO. Mais l'initiative prise par certaines communes a permis de développer l'idée d'établir ces servitudes sur le territoire d'étude. Ces zones de protection ont un rôle double : le maintien de l'agriculture et la limitation de l'urbanisation.

*« On limite l'urbanisme sur les coteaux pour plusieurs raisons : la protection des zones agricoles et aussi les cônes de vue. On interdit l'urbanisation pour garder cet aspect visuel grâce aux ZAP. »*

*« Il a également été évoqué de mettre les zones agricoles en tant que zones protégées. »*

La ZAP apparaît comme un outil supplémentaire pour maintenir une agriculture qui tend à disparaître. Elle est à l'origine de l'initiative des communes pour imposer une servitude dans leur Plan Local d'Urbanisme.

### **3) Un rôle forcé de gestionnaire du paysage**

Le PPRI et les ZAP sont des outils réglementaires forts pour maintenir l'agriculture et empêcher la déprise agricole et le développement de surfaces boisées qui peuvent se développer en zone inondable notamment. Néanmoins, ces outils sont utilisés par de nombreux acteurs du Val de Loire pour fournir à l'agriculture un nouveau rôle : en plus de limiter l'urbanisation, elle est désormais vue comme le gestionnaire des espaces non constructibles et donc des zones inondables. La lutte contre l'emboisement est le nouveau rôle attribué à l'agriculture. Mais les agriculteurs ne veulent pas endosser ce rôle.

*« On voudrait reporter la responsabilité de la fermeture sur l'agriculture. Exemple : les PPRI. Directement, ils nous demandent si on peut l'entretenir car c'est un beau paysage, avec de la tradition etc. »*

Le PPRI est l'atout du maintien des espaces agricoles. Mais cet atout juridique ne suffit pas. Face à la pression urbaine et aux besoins de développement économique, l'agriculture se trouve délaissée et isolée dans les zones inondables, où on l'oblige à s'installer, tôt ou tard.

*« L'agriculteur est exploité seulement pour être installé sans perspective de survie. En PPRI, nous sommes l'emblème du paysage directement, mais on ne nous donne pas les outils. Tant qu'il n'y a pas de contrainte juridique comme le PPRI, on ne s'occupe pas de nous. »*

Avec l'appui de la Chambre d'Agriculture, l'agriculture ne veut plus subir la pression urbaine. Aucune aide n'est fournie aux agriculteurs sur les terrains constructibles,

excepté l'outil réglementaire ZAP, qui reste dépendant du bon vouloir des élus communaux et de leur propre initiative.

*« Le PPRI est le seul atout des agriculteurs. Vu qu'ils n'ont pas le droit de construire, c'est champ libre pour nous et ça les arrange : on y est seulement par défaut, c'est ça qu'il faut voir ! »*

Désormais, un problème se pose. Par le fait de la pression urbaine, l'agriculture se voit dans l'obligation de se développer dans les zones non constructibles protégées par les PPRI. Mais ces zones leur confèrent une responsabilité : le maintien de l'agriculture pour la lutte contre la fermeture du paysage par l'emboisement de surfaces abandonnées. Mais l'agriculture ne veut pas endosser un rôle que l'urbanisme leur a imposé indirectement.

Le maintien de l'agriculture permet de limiter l'urbanisation sur les zones constructibles et de limiter l'emboisement sauvage de zones abandonnées. Alors que la pression urbaine repousse irrémédiablement les agriculteurs, c'est le PPRI qui permet à l'agriculture de conserver des zones, jugées non constructibles, de se pérenniser sur des parcelles qui ne subissent pas la pression urbaine. Cet outil réglementaire est une servitude, formulée par la Préfecture, qui s'impose aux Plans Locaux d'Urbanisme et bloque toute construction sur les zones sous sa jurisprudence. Ce PPRI date de 1995 et l'UNESCO se base sur ce dernier pour « conserver et mettre en valeur le patrimoine naturel et bâti du territoire. Une autre servitude peut compléter le PLU. Des Zones Agricoles Protégées peuvent être déterminées à l'initiative de la commune pour protéger de manière forte des zones agricoles et les protéger de la pression urbaine. Tous ces outils ont permis de limiter l'importance de la déprise agricole sur l'ensauvagement de surface menant à la fermeture du paysage : le phénomène ne représente que 14% de la fermeture sur notre territoire d'étude.

Un problème persiste néanmoins. A cause de la pression de l'urbanisation, l'agriculture se retrouve isolée dans les zones non constructibles. Or ces zones peuvent être sujettes à un ensauvagement. L'agriculture se voit alors octroyer une responsabilité : être gestionnaire du paysage en zone inondable et garantir un paysage ouvert en empêchant la déprise agricole. Les agriculteurs, avec le soutien de la Chambre d'Agriculture, rejette ce rôle. Le manque de soutien, juridique ou financier, fourni par l'UNESCO ou d'autres institutions, ne leur permettent pas de pérenniser leurs exploitations tout en ayant à endosser un rôle de gestionnaire du paysage.

Ainsi, par l'étude du phénomène de fermeture du paysage, plusieurs conclusions peuvent être tirées :

- **Le maintien de l'agriculture fait face au phénomène de la pression urbaine et permet de le limiter ;**
- **Le PPRI et la ZAP sont des outils réglementaires forts qui permettent de conserver des espaces agricoles sur des territoires qui ont majoritairement vocation à rester rural ;**

- **Grâce à ces outils, l'ensauvagement de terres agricoles abandonnées ne représente que 14% de la fermeture du paysage ;**

Sans le soutien juridique ou financier des différents acteurs, l'agriculture se retrouve piégée dans des zones inondables qui lui confèrent un rôle non voulu de gestionnaire du paysage.

### 3. L'ensauvagement des îles et berges de Loire

---

Le phénomène d'ensauvagement des îles et es berges est, avec la pression urbaine, le phénomène qui engendre le plus le processus de fermeture du paysage. Le lit mineur du fleuve Loire se retrouve isolé des autres échelles. Au niveau communal, ce lit mineur est isolé du reste de la commune, physiquement par la levée, et mentalement car personne n'y prête vraiment attention.

Alors que le phénomène d'ensauvagement des berges est souvent apparenté à l'abandon des terres agricoles dans les zones inondables, c'est bel et bien le manque d'entretien régulier de ces îles et berges qui en est le principal responsable. Ce manque d'entretien n'est pas forcément dû au délaissement agricole, et certains élus ou institutions en sont conscients.

*« Le pire c'est la forêt alluviale et le bourrage bas »*

Interview d'un représentant de la Chambre d'Agriculture

*« Les bois qui sont responsables de la fermeture sont surtout d'origine naturelle ou du délaissement des grèves par les bateliers. Avec le départ des bateliers, aucun barrage n'a été fait, et les grèves se sont retrouvées bien au dessus du niveau des eaux et n'étaient submergées que les années de très grande crue. Du coup la végétation s'est développée de plus en plus et cela a tenu à fermer le paysage. »*

Ce phénomène de forêt alluviale est identifié par une autre origine que celle agricole. Il s'agit de l'arrêt de l'entretien des berges et des îles par la marine de Loire, qui canalisait le fleuve pour pouvoir y naviguer. Après plus d'un siècle sans entretenir les berges, le phénomène d'ensauvagement des îles et des berges représentent aujourd'hui 42,6 % de la fermeture du paysage sur le territoire d'étude n°2.

Les îles du Val de Loire ont été laissées à l'abandon pendant de nombreuses années. Les projets sur ces dernières sont rares et les élus se sentent rarement concernés par l'appropriation de ces espaces.

*« Je ne me rappelle pas de quelque chose qui ait été fait en ce qui concerne la commune. Les arbres ont poussé tous seuls. »*

Quelques projets ont tout de même été portés par différents acteurs du Val de Loire pour tenter de leur donner une nouvelle fonction. Il s'agissait ici de les utiliser à des fins touristiques ou de les préserver pour pouvoir les entretenir.

*« Il y a des choses qui ont été faites avec de la pastoralisation. On a fait la réappropriation des terres en zone inondable. »*

Interview d'un représentant de la Chambre d'Agriculture

Certaines communes ont pris l'initiative de s'occuper de ces îles et berges du fleuve. Ainsi, la commune de Montlouis-sur-Loire, en association avec le conseil général et le

Conservatoire Régional des Espaces Naturels, a réussi à tracer un « chemin de découverte » sur la berge et l'île de Bondésir. Les passants ont désormais accès à cette île et peuvent suivre un sentier traçant le contour de l'île, et découvrir en même temps des panneaux de sensibilisation à propos de la nature de ces îles de Loire et de la richesse environnementale qu'elles abritent.

*« Tout le bord de Loire est aménagé, notamment avec le Conservatoire National des Espaces Naturels. On a aménagé l'île de Bondésir, au lieu de l'interdire, avec des sentiers de promenade, de sensibilisation (3 ou 4 panneaux) sur la Loire, la biodiversité, le cycle de l'eau... »*

D'autres communes ont eu cette initiative. C'est le cas de la commune de Luynes qui voulait classer une de ces îles en tant qu'Espace Naturel Sensible.

*« Nous voulions faire passer la création d'une zone ENS (environnement naturel sensible) (toute la zone située entre la Cisse et la Loire, étang des gravières (ancienne carrière)). C'était un effort, mais cela aurait permis de créer toute une zone écologique qui partait des Pâtis (en sortie de Rochecorbon) jusqu'à la gare de Vouvray, plus la presque-île. Le projet aurait pu être subventionné par le Conseil Général (à hauteur de 90%, seulement 10% à charge de la C.C). Cela aurait pu constituer une zone écologique, mais aussi un grand espace naturel le long de la Loire. »*

Malheureusement, même si l'initiative est prise de classer, ces zones, les projets n'aboutissent pas forcément.

*« Le Conseil Général, du coup sur ce projet il ne nous a pas trop soutenus... »*

La préfecture peut également être à l'origine d'initiatives et de classement de ces îles. L'île aux moutons, située sur notre terrain d'études entre Montlouis-sur-Loire, Vernou-sur-Brenne et Vouvray, a été le lieu de l'élaboration d'un Arrêté Préfectoral de Conservation du Biotope. Cet arrêté préfectoral, construit par la préfecture en association avec les élus des villes concernées, vise à établir un périmètre de protection sur les îles de la Loire, permettant de protéger des espèces d'oiseaux y vivant. Cet arrêté entraîne des mesures d'entretien à respecter :

*« Toute activité publique ou privée portant atteinte à l'équilibre biologique de la zone protégée [...] est interdite. Cependant, les opérations nécessaires à l'entretien courant du fleuve, effectuées par le service gestionnaire continuent de se pratiquer. [...] des opérations programmées visant à maîtriser la dynamique de la végétation ligneuse pourront être autorisées en tant que besoin. »*

Art. 2 de l'arrêté portant protection d'un biotope sur le territoire des communes de Montlouis-sur-Loire, Vernou-sur-Brenne et Vouvray.

Cette classification juridique du site entraîne donc des mesures visant à protéger les lieux. Ces mesures passent par la mise en place d'un entretien régulier, qui apparaît ici comme « continuant de se pratiquer » et dont le responsable est le « service gestionnaire ». Or les observations faites sur le terrain amenant à la conclusion que 42,6% de la fermeture du paysage proviennent de sites classés comme le précédent. Ce chiffre dénote soit que ce phénomène se retrouve dans une très grande partie du territoire, soit que l'entretien n'est pas réalisé. L'analyse de la fermeture du paysage par les cartes SIG a d'ores et déjà montré que toutes les îles du bord de Loire sont sujettes à un ensauvagement. L'entretien n'y est donc pas réalisé. Il existe plusieurs hypothèses résultant de cette conclusion :

- Le service gestionnaire n'est pas identifié clairement ;
- Le service gestionnaire n'entretient pas les îles comme il se devrait de le faire ;
- Une combinaison des deux faits précédents.

Un des faits marquants lors des entretiens a été qu'il était difficile de déterminer à la suite de ces derniers, qui était propriétaire de ces îles et berges et donc qui était responsable de leur entretien. Les élus ont souvent du mal à savoir qui est le propriétaire et parfois ne savent même pas eux-mêmes s'ils en ont la propriété.

*« Certaines îles sont privées. La commune n'a pas grand-chose sur les îles. Mais il y a des propriétaires, c'est sûr. »*

*« Comme on ne sait pas qui sont les propriétaires des berges ou des îles c'est pas facile. On pourrait le savoir, c'est vrai. »*

La définition des propriétaires est rarement nettement définie et plusieurs responsables nous alors été énoncés.

*« Au niveau où il y a la digue, on est touché par la fluviale. »*

*« C'est au Conseil Général de mettre ça en place. »*

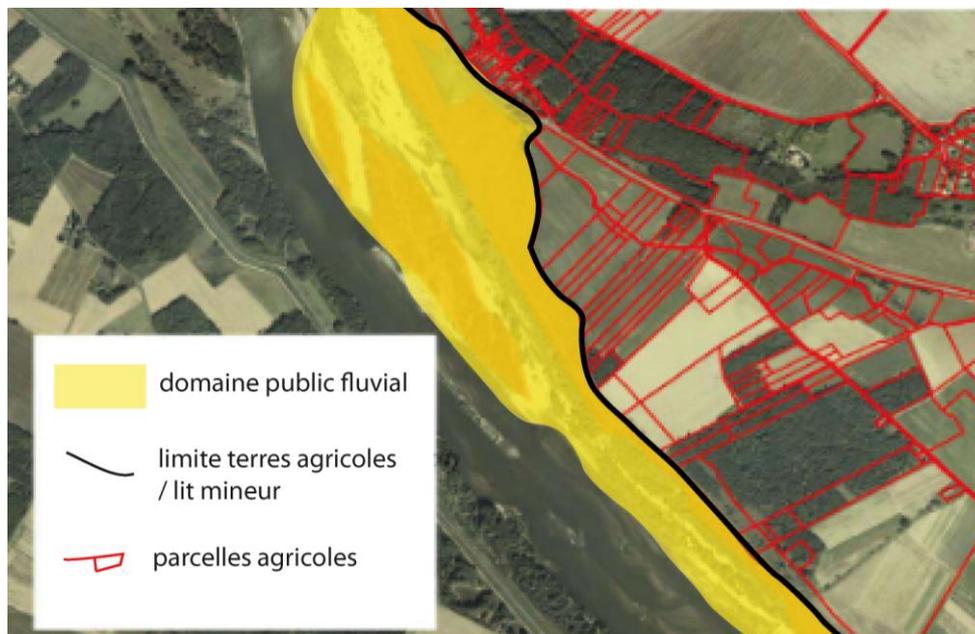
*« C'est l'Etat qui en est responsable, étant donné que c'est dans le domaine fluvial. »*

Entretien avec différents élus et institutionnels du territoire

Après l'analyse des entretiens, il était donc impossible de pouvoir savoir qui était responsable de ces îles et berges de Loire. La recherche de ces responsables s'est donc fait avec une nouvelle recherche. La Mission Val de Loire, lors d'un projet d'installation d'un secteur de pastoralisation, a élaboré une carte délimitant les zones du lit mineur et à qui elles appartenaient.

Carte 20 : le domaine public fluvial

Réalisation : Barbier - Gaillard



Cette carte indique la délimitation entre les parcelles agricoles et le domaine public fluvial. La délimitation de ces deux surfaces se situe dans la délimitation du lit mineur de la Loire sur cette carte. Le domaine public fluvial est par définition public et appartient à l'Etat :

*« Le domaine public fluvial naturel est constitué par certains cours d'eau et lacs, étant précisé que font partie du domaine public, tant l'eau elle-même, que le lit et les berges jusqu'au niveau atteint par les eaux "coulant à pleins bords avant de déborder" (article 8 du Code du domaine public fluvial), c'est-à-dire jusqu'au point où les plus hautes eaux peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles. »*

Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du  
Tourisme et de la Mer.

Cette définition dénote que le lit mineur appartient au domaine public fluvial. Néanmoins, il existe des exceptions. Certaines surfaces du lit mineur n'appartiennent pas à l'Etat, comme le montre la carte suivante :



Carte 21 : le bail emphytéotique

Réalisation : Barbier - Gaillard

Cette carte est à nouveau tirée d'un projet de pastoralisation de la Mission Val de Loire dans le périmètre UNESCO. Sur cette carte, il est possible d'observer la présence de parcelles agricoles et du domaine public fluvial. Ces parcelles sont « concernées par le bail emphytéotique ».

*« Le bail emphytéotique est un contrat de longue durée ; cette durée ne peut être inférieure à dix-huit ans et peut atteindre quatre-vingt-dix-neuf ans. Originellement, il s'agit d'un contrat de défrichement, de mise en valeur du fonds, qui explique le caractère modique de la redevance, ou canon emphytéotique, due par le preneur. En cours de bail, le preneur bénéficie d'un droit de jouissance sur les lieux, plus étendu que celui du locataire ordinaire [...] »*

Encyclopédie Universalis

Le bail emphytéotique signifie donc que l'état a légué sa responsabilité d'une parcelle, à condition que cette dernière soit entretenue. Un exemple concret d'un bail emphytéotique est l'installation de la Femme-de-Loire. Cette immense statue voulue par certains élus et approuvée par les Architectes des Bâtiments de France, a été la source d'une grande controverse. Annoncée sur un site sous bail emphytéotique, une pétition a circulé afin d'empêcher l'installation de cette statue sur ce site.

*« Nous demandons désormais que Jean Germain, maire de Tours, sache clore définitivement ce dossier en résiliant le bail emphytéotique administratif accordé pour la construction de la Femme-Loire au dessus de Marmoutier, bail qui devient sans objet. »*

Collectif des amoureux de Tours

Les propriétaires de ces îles sont donc rarement connus par les élus mais peuvent être identifiés. Le lit mineur, et donc les îles et berges de la Loire sont donc « possédées par deux types de propriétaires :

- L'Etat si elles appartiennent au domaine public fluvial ;
- Des propriétaires privés, si l'Etat a légué, sous conditions d'un bail emphytéotique, une parcelle à un particulier.

## CONCLUSION

L'ensauvagement des îles et berges de Loire représente plus de 40% de la fermeture du paysage. Des projets peuvent être montés sur ces sites comme l'île de Bondésir à Montlouis-sur-Loire ou encore l'Arrêté Préfectoral de Conservation du Biotope de l'île aux moutons. Néanmoins, la part importante du phénomène dans la fermeture du paysage montre que ce dernier reste un problème dans la gestion de cette fermeture. Il existe plusieurs explications à ce problème.

Premièrement, les élus communaux, qui sont certes conscients du problème causé par ces îles et berges, ne savent souvent pas qui est le propriétaire de ces îles sur leur territoire. Cette méconnaissance s'ajoute à un manque de compétences et de savoir technique des élus communaux dans la gestion de ces îles et berges.

*« On pourrait savoir qui sont les propriétaires, mais déjà que l'on a du mal à leur dire d'élaguer les arbres quand ils sont sur la route, ça risque être difficile pour faire de même concernant le fleuve pour garder un cadre accueillant. C'est sur que ça ne se fera pas. Mais c'est vrai qu'à beaucoup d'endroits on ne voit même pas la Loire. »*

Les propriétaires des îles et des berges sont pourtant identifiables. Ils sont de deux types :

- L'Etat sous la jurisprudence du domaine public fluvial ;
- Des particuliers à qui l'Etat a légué des parcelles.

Etant donné que les propriétaires sont responsables de la gestion et de l'entretien de ces îles et ces berges, les particuliers à charge de cet entretien ne prennent délibérément pas leurs responsabilités. Concernant l'Etat, il existe un organisme détaché responsable de l'entretien : la Direction Départementale du Territoire (DDT). Malheureusement, la DDT n'effectue ce travail que très rarement, même lorsque les îles se trouvent classées sous un arrêt préfectoral comme celui de l'île aux moutons.

*« Nous, on travaille avec la DDT pour essayer de limiter cette fermeture en créant des fenêtres dans le paysage. Mais la DDT s'occupe surtout de la sécurité et donc limiter les crues, etc. Notre travail d'ouverture, nous devons le financer et donc il faut arriver à trouver un juste milieu entre l'ouverture et le côté financier. »*

L'entretien des berges et des îles est donc laissé à la charge des communes, qui manquent de compétences et de soutiens financiers pour effectuer cette tâche.

*« On a diagnostiqué les contraintes : c'est l'administratif le pire ! Les bords de Loire c'est l'Etat, les pavements de digue c'est pareil. »*

Interview d'un représentant de la Chambre d'Agriculture

L'Etat, par le biais du domaine public fluvial est en charge d'entretenir le cours d'eau afin que celui-ci reste navigable. Or le fleuve Loire, sur notre territoire d'étude, n'est pas classé comme une voie navigable. Le Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer, se justifie alors par le fait que le domaine public fluvial de la Loire ne soit pas navigable.

*« Désormais, le domaine public fluvial naturel comprend :*

- Les cours d'eau et lacs navigables ou flottables, c'est-à-dire (depuis la loi de 1910) ceux qui ont été inscrits sur la nomenclature des cours d'eau et lacs navigables ou flottables, et s'agissant des premiers, depuis le point où ils deviennent navigables ou flottables jusqu'à leur embouchure.*
- Les cours d'eau et lacs qui, rayés de la nomenclature précitée (pour que l'Etat n'ait plus l'obligation de les entretenir en bon état de navigabilité ou flottabilité), ont été maintenus dans le domaine public [...]. »*

Extrait de la définition du domaine public fluvial, Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer, 2004

Finalement, le phénomène d'ensauvagement des îles et berges de Loire se voit être un problème majeur à l'origine de la fermeture du paysage. Cette difficulté dans la gestion de ces îles et berges s'expliquent par différentes faiblesses des acteurs du Val de Loire :

- **Une méconnaissance des propriétaires des îles et berges de la Loire par les élus communaux ;**
- **Un manque de connaissance et de compétence technique des élus communaux sur la gestion de ces îles et berges ;**
- **Des projets de réappropriation des îles et berges peu nombreux et qui aboutissent rarement ;**
- **Des propriétaires particuliers qui n'entretiennent pas les berges et les îles ;**
- **L'Etat responsable de l'entretien qui se détache de toute responsabilité.**