

# Terres agricoles périurbaines

Une gouvernance foncière   
en construction

Nathalie Bertrand,  
coordinatrice



# Terres agricoles périurbaines

Une gouvernance foncière  
en construction



# Terres agricoles périurbaines

## Une gouvernance foncière en construction

Nathalie Bertrand  
coordinatrice

Éditions Quæ  
c/o Inra, RD 10, 78026 Versailles Cedex

## Collection *Update Sciences et Technologies*

Cultures pérennes tropicales

Enjeux économiques et écologiques de la diversification

François Ruf, Götz Schroth, coordinateurs

2013, 304 p.

Géogouvernance

Utilité sociale de l'analyse spatiale

Michelle Masson-Vincent, Nathalie Dubus, coordinateurs

2013, 216 p.

Paysages et développement durable

Yves Luginbühl, Daniel Terrasson, coordinateurs

2013, 312 p.

Innovation et patrimoine alimentaire en espace rural

Jacinthe Bessière, coordinatrice

2012, 156 p.

Environnement, discours et pouvoir. L'approche *Political Ecology*

Denis Gautier, Tor A. Benjaminsen, coordinateurs

2012, 256 p.

Normaliser au nom du développement durable

Pierre Alphandéry, Marcel Djama, Agnès Fortier, Ève Fouilleux, coordinateurs

2012, 200 p.

L'ouverture des forêts au public. Un service récréatif

Jeoffrey Dehez, coordinateur

2012, 176 p.

De l'eau agricole à l'eau environnementale. Résistance et adaptation aux nouveaux enjeux de partage de l'eau en Méditerranée

Chantal Aspe, coordinatrice

2012, 384 p.

Exploitations agricoles, stratégies paysannes et politiques publiques.

Les apports du modèle Olympe

Éric Penot, coordinateur

2011, 336 p.

© Éditions Quæ, 2013

ISBN : 978-2-7592-2015-1

ISSN : 1773-7923

Le code de la propriété intellectuelle interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit.

Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique, et est sanctionné pénalement. Toute reproduction, même partielle, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, Paris 6<sup>e</sup>.

# Table des matières

<b>Préface</b>	<i>Christine Margetic</i> .....	5
<b>Introduction</b>	<i>Nathalie Bertrand</i> .....	9

## Partie I

### Dispositifs et instrumentation de l'action publique foncière

<b>Chapitre 1.</b>	Des indicateurs de marché révélateurs de pressions sur le foncier agricole et rural <i>Vincent Briquel, Yann Léger</i> .....	21
<b>Chapitre 2.</b>	Propriété et propriétaires en espace périurbain ou la gouvernance foncière à l'épreuve des logiques privées <i>Alain Guéringer</i> .....	37
<b>Chapitre 3.</b>	Diversité spatiale des marchés fonciers en espace périurbain rhônalpin : segments de marchés et modes de développement des communes <i>Vincent Briquel, Dominique Borg, Alain Guéringer</i> .....	55
<b>Chapitre 4.</b>	Défendre l'espace agricole : l'accumulation des textes <i>Samuel Martin</i> .....	71
<b>Chapitre 5.</b>	Sortie de planification : les voies incertaines de la gouvernance des terres périurbaines <i>Nadine Souchard</i> .....	81
<b>Chapitre 6.</b>	Les chartes dans la gouvernance foncière des espaces agricoles <i>Carole Barthès, Nathalie Bertrand, Dominique Borg</i> .....	101

## Partie II

### Acteurs et actions foncières

<b>Chapitre 7.</b>	La mise en débat de l'étalement urbain : l'État face aux projets des collectivités <i>Maxence Bransiecq, Romain Melot</i> .....	125
<b>Chapitre 8.</b>	Actions foncières au nom de l'environnement : des élus locaux interviennent dans l'évolution de l'agriculture <i>Bertille Thureau, Mathilde Fabry</i> .....	135

<b>Chapitre 9.</b> Vers un élargissement des référentiels de l'action publique, faire avec les voix de la société civile ? <i>Nadine Souchard</i> .....	155
<b>Chapitre 10.</b> Les chambres d'agriculture dans le champ de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier : diversité des activités, changements organisationnels à l'œuvre <i>Carole Barthès, Jean-François Veyrat</i> .....	175
<b>Chapitre 11.</b> Les logiques foncières des agriculteurs dans un contexte périurbain : subir ou réagir ? <i>Christine Léger, Françoise Alavoine-Mornas</i> .....	199
<b>Chapitre 12.</b> Propriétaires et agriculteurs périurbains : pratiques contractuelles et stratégies contentieuses <i>Gwenaëlle Ackermann, Françoise Alavoine-Mornas, Alain Guéringer, Christine Léger, Romain Melot</i> .....	219
<b>Conclusion.</b> Repenser la gestion foncière : la gouvernance foncière au prisme de ses instruments <i>Eduardo Chia</i> .....	235
<b>Les auteurs</b> .....	249

# Préface

CHRISTINE MARGETIC

Au cours des six dernières décennies, de multiples « mutations » sociodémographiques et économiques ont profondément bouleversé l'organisation des campagnes (au sens large) du monde occidental. Leur ampleur, et la rapidité avec laquelle elles se sont opérées, ont donné naissance à de nouvelles réalités rurales qui reflètent une attractivité émergente ou renouvelée, souvent appréhendées selon une acception urbano-centrée, car reliées aux nouveaux modes d'habiter et à l'automobilité croissante des sociétés. Espace original, offrant une forte hétérogénéité d'objets et de fonctions, des aspects d'entre-deux (villes) ou de marge, de plus en plus interpellées par les mobilités, les campagnes sont ainsi traversées par des tensions inédites, de nouveaux rapports de force, voire de césures parfois invisibles au premier abord.

Dans ce contexte, au-delà de la « simple » observation de leur dé- et restructurations à différentes échelles, des questions de recherche émergent, qui interrogent les sociabilités en construction dans ce cadre géographique de plus en plus mouvant. Plus particulièrement, nous supposons qu'elles génèrent des innovations, notamment en termes de modes de construction de l'action publique, de formes de négociation, de transactions, de gouvernance... L'intense fabrication d'échelons de gestion territoriale et de nouveaux territoires d'action politique en milieu rural depuis les années 1990 oblige alors à s'interroger sur la cohérence des dispositifs publics territorialisés mis en place et la capacité réelle de ces différents échelons de gestion à promouvoir une vraie réflexion territoriale et territorialisée, en rapport avec les multi-usages et les multipratiques observées dans les espaces ruraux proches des villes.

Pour traiter de cet espace social à partir des acteurs, de leurs actions, leurs comportements ou pratiques, mais aussi leurs représentations, et concevoir des outils pour son aménagement et sa gestion, il faut mobiliser plusieurs méthodologies, les plus novatrices étant celles autour du foncier (agricole). Par son utilité sociale et sa dimension politique, cette ressource constitue un enjeu stratégique pour tout territoire. À la jonction d'intérêts individuels et collectifs, elle est cependant complexe et difficile à mobiliser, notamment dans

la construction d'un projet territorial périurbain, même si on lui reconnaît une « utilité » au travers de fonctions élargies (productive, paysagère, environnementale, récréative...).

Cette dichotomie entre discours et pratiques des acteurs autour de la question foncière peut être appréhendée à partir de l'observation des dynamiques de coordination qui découlent de l'affirmation de dispositifs plus intégrés autour de procédures contractuelles ou associatives qui relèvent de politiques rurales (plan local de gestion de l'espace, charte agricole et paysagère), en particulier de la loi DTR (2005), ou de problématiques urbaines – établissement public foncier (EPF), schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme (PLU)... Dans ce cadre, l'objectif est de cerner la façon dont des acteurs d'une diversité sphères/institutions interagissent (collectivités et population locales, monde agricole, administration), tout en révélant des articulations, tensions ou contradictions qui existent entre des instances de programmation qui se multiplient à des échelles et autour d'objets distincts bien qu'interdépendants.

Les deux projets de recherche PSDR (Pour et sur le développement régional) Dytfort<sup>1</sup> et Popfongo (dispositifs de gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels périurbains) ont placé ce cheminement au cœur de leur approche, l'abordant dans des terrains d'étude complémentaires, même si les contextes politiques diffèrent (hors politique d'aménagement et d'urbanisme contraignante en Grand-Ouest), ainsi que les milieux physiques (respectivement un « rural en transition »<sup>2</sup>, parfois littoral, et des espaces montagnards). « Espaces en devenir », troisième « voie (x) » possible entre périurbain et rural traditionnels, l'élargissement des intervenants dans le débat autour de l'affectation, la propriété et l'usage du foncier agricole interpelle sur la négociation des rôles d'autant qu'existent des visions contrastées des problèmes publics induisant un élargissement du référentiel. Comme le montrent les chapitres 5 et 9, le problème n'est plus seulement un problème d'outils, mais de méthode collective pour élaborer le projet (processus de concertation locaux, première étape de la gouvernance). On aboutit ainsi à la production de formes d'intervention inédites, d'autres moteurs de l'action publique locale, qui passent par le contrat, l'acquisition foncière ou la production de connaissances nouvelles (la qualité agronomique des sols comme élément discriminant pour la construction des zonages du PLU, etc.).

De telles co-constructions ne sont ni linéaires, ni automatiques. Ainsi, le chapitre 13 met en exergue l'ambivalence des stratégies conduites par les acteurs locaux autour de la qualité de l'eau potable et de la préservation des zones humides. En effet, l'eau constitue un indicateur signifiant d'une problématique renouvelée de la « qualité » (ou des qualités) des espaces, en lien avec un argumentaire environnemental générant de nouveaux découpages fonctionnels. Cet élément clé des relations villes-campagnes reflète à la fois des solidarités (eaux usées/boues à valeur agronomique ; terres inondables préservées en amont des lieux urbanisés) et/ou du parasitisme (villes s'attribuant sans débat la ressource en eau des campagnes). Par suite, le rural en transition –, mais le constat vaut pour les espaces de Popfongo – apparaît tantôt privilégié, car détenant un potentiel de développement avec une ressource, tantôt au contraire sensible aux perturbations (liées à l'étalement urbain notamment).

---

<sup>1</sup> Dynamiques territoriales et foncières du rural en transition du Grand Ouest de la France. Il regroupe les régions Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes. Il est financé dans le cadre de PSDR III Grand Ouest.

<sup>2</sup> Classe de la typologie élaborée par la Segesa pour la Datar dans « La France rurale en 2020 » (2004), très présente dans l'ouest de la France (plus du tiers des cantons).

Cette évolution traduit de fait un dépassement d'approches réglementaires de la gouvernance foncière, auquel contribuent de manière majeure les collectivités locales, mais différemment en fonction du contexte historique. C'est souvent sous leur impulsion que tant la participation à des débats locaux relatifs à la gestion du foncier que les outils d'intervention mobilisés se renouvellent. Pour autant, et les chapitres 8 et 9 en rendent compte, la redéfinition des rôles des acteurs intervenant dans la gouvernance (organisations professionnelles, etc.) ou l'usage (modèles agricoles délégitimés ou relégitimés pour occuper l'espace) du foncier ne se fait pas sans résistances de la part des groupes locaux, notamment en tant qu'espace vécu et partagé pour ses habitants.

La question du « dialogue territorial » dans la construction des politiques foncières à partir de l'analyse de diverses scènes de concertation a donc donné naissance à de fructueuses collaborations entre les projets Dytefort et Popfongo, non anticipés au moment du dépôt respectif des candidatures. Elles résultent surtout d'une participation conjointe sur certains terrains d'étude et au projet national PSDR « Conflits et gouvernance » (Congo), qui a permis l'interconnaissance et la mise en œuvre d'une méthodologie commune en mobilisant la grille d'analyse de la sociologie de l'action publique. Ainsi, si le choix des terrains avait été fait préalablement pour les deux projets en accord avec les partenaires professionnels, des investigations comparatives entre terrains littoraux d'une part, montagnards d'autre part, se sont avérées pertinentes comme le soulignent les chapitres 5 et 9 de cet ouvrage. Des enjeux similaires (maîtrise du développement urbain et de la consommation des sols agricoles et naturels ; rôle structurant de l'armature urbaine ; préoccupations environnementales vues au titre de la durabilité du développement urbain et du rural en transition, et aux enjeux fonciers sous-jacents ; etc.) aboutissent à des stratégies collectives et individuelles souvent concordantes.

D'autres temps de la recherche ont donné lieu à des rencontres croisées, lors de séminaires de travail ou de l'Université Dytefort, en juin 2011, par exemple. Celles-ci ont mis en exergue une même sensibilisation aux restitutions à destination des acteurs professionnels autour d'une thématique, la gouvernance foncière, qui sera encore plus centrale demain. Et on ne peut que se féliciter de l'opportunité offerte par le programme PSDR pour avoir rapproché les mondes universitaires et professionnels sur des questionnements en termes de pérennité de l'agriculture, et des territoires où elle prend place, au travers du prisme du foncier.

Cet ouvrage est une excellente illustration d'un certain nombre d'avancées réflexives dont peuvent déjà se saisir en particulier les responsables politiques. Le terme « en construction » du titre ouvre une fenêtre sur le futur, peut-être dans le cadre d'un PSDR 4 associant plus étroitement Ouest et Sud-Est...



# Introduction

NATHALIE BERTRAND

En 2010 paraissait un ouvrage collectif sur le renouveau de la relation entre l'agriculture et la ville, et la façon dont était reformulé le rapport de proximité qu'entretient une activité économique – qui déborde aujourd'hui très largement de son cadre sectoriel – aux territoires (Bertrand, 2010). Les enjeux contemporains d'approvisionnement et de sécurité alimentaire, d'environnement et de biodiversité, de maîtrise de l'étalement urbain et de développement durable de la ville, ont contribué à remettre au centre des débats urbains l'agriculture, l'élevant au rang de nouveau « bien commun » (Soucard, 2010). Son poids économique s'est certes érodé dans des espaces dominés par des économies servicielles et productives, mais face à la discontinuité urbaine la problématique agricole devient un élément structurant des figures de la ville.

L'agriculture périurbaine revient en force aujourd'hui par la question foncière. Les terres agricoles sont consommées par l'urbanisation et l'artificialisation, trop consommées... il est même question de gaspillage (Balny *et al.*, 2009). La commission européenne s'est saisie du problème dès 1999 dans son schéma de développement de l'espace européen et le rapport « L'étalement urbain en Europe, la question ignorée » en témoigne<sup>3</sup>. Des chiffres alarmants sont avancés dans une succession d'études produites depuis 10 ans au niveau national : 50 000 ha prélevés annuellement à l'agriculture entre 1992 et 2004 (Boisson, 2005 ; Balny *et al.*, 2009), une baisse annuelle moyenne de 93 000 ha de foncier agricole entre 2006 et 2009 (Morel et Jean, 2010), une artificialisation qui touche pour un tiers les sols de très bonne qualité agronomique (Antoni, 2011)... L'image très médiatique de l'équivalent d'un département français artificialisé tous les sept ans a marqué les esprits. La maîtrise de la consommation des terres agricoles périurbaines (mais aussi leur mise en valeur) est donc devenue un objectif majeur et partagé (Dassonville, 2003) – élevé au rang de nouvelle norme –, relayé par un cadre législatif national, impliquant à la fois le

---

<sup>3</sup> Commission of the European Communities, 1999, ESDP – European Spatial Development Perspective : Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg ; Agence européenne pour l'environnement, 2006, Urban Sprawl in Europe, the Ignored Challenge, European Commission, EEA Report, n° 10.

droit rural, le droit de l'urbanisme et aujourd'hui le droit de l'environnement (SRU 2000<sup>4</sup> ; DTR 2005 ; ENE 2010 et LMA 2010)<sup>5</sup>. Un double constat est fait cependant : les outils et les dispositifs pour la maîtrise foncière s'accumulent (voir chapitre 4, cet ouvrage), mais, au-delà de la prise de conscience, la difficulté à endiguer le phénomène persiste, même si un léger ralentissement dans la consommation nationale est noté aujourd'hui. Une meilleure compréhension de ce qui se joue sur les modalités de préservation du foncier agricole et naturel dans les territoires périurbains est donc nécessaire.

Un certain nombre de travaux relevant de différentes disciplines existe sur les dynamiques foncières. Un récent numéro spécial de la revue d'*Économie et Statistique* (Cavailhès *et al.*, 2011) illustre ces contributions à la connaissance de la « ressource » foncière et des effets de la concurrence entre usages fonciers. D'autres recherches se sont intéressées à la place de l'agriculture dans les projets d'aménagement urbains (par exemple, Serrano et Vianey, 2011 ; Jarrige *et al.*, 2009). Or, les modalités de l'action publique foncière à destination des espaces agricoles et naturels périurbains se renouvellent. Les échelles d'intervention (nationale, locale) se confrontent dans des dispositifs qui se veulent territorialisés ; l'action publique est face à une nécessaire intégration d'enjeux sociaux, environnementaux et économiques ; les acteurs parties prenantes se diversifient et redéfinissent la ligne de partage entre secteur agricole et projets d'aménagement et de développement territoriaux ; les décisions foncières individuelles privées – propriétaires fonciers et gestionnaires de l'espace (agriculteurs) – s'invitent à la mise en œuvre de l'action publique... La préservation des terres agricoles périurbaines révèle ainsi une mise en tension d'enjeux contradictoires. Elle conduit aujourd'hui à redéfinir les contours de l'action publique foncière et à en saisir les transformations.

L'ambition de cet ouvrage, sur la base des résultats de la recherche pluridisciplinaire Popfongo<sup>6</sup> menée sur 11 SCoT rhônalpins et de ses collaborations avec le projet Dytefort<sup>7</sup>, est d'apporter des éléments de connaissance et d'analyse sur les transformations en cours et les innovations en matière d'action publique foncière pour la préservation des terres agricoles et périurbaines. Il en propose une lecture renouvelée par l'analyse des modalités de gouvernance et des formes de coordinations. Quels sont les dispositifs et les expériences en matière d'action publique foncière qui émergent aujourd'hui à l'échelle des territoires ? Peut-on voir des modes de gouvernance innovants ? Les conflits d'usage y contribuent-ils ? Comment la propriété foncière et les conditions de marché influencent-elles cette gouvernance ?

## La gouvernance comme objet et grille d'analyse des transformations de l'action publique foncière

L'action publique a connu des changements notables qui concernent à la fois les principes d'intervention publique et le système d'acteurs mobilisés. Dans un contexte de décentralisation, l'État a gardé un rôle d'orientation et de pilotage. Il compose avec d'autres institutions publiques obéissant à leurs propres logiques d'intérêt, exerçant des responsabi-

<sup>4</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, *JO* du 14 décembre 2000, pp. 19 777 et suiv.

<sup>5</sup> SRU, Solidarité et renouvellement urbain ; DTR, Développement des territoires ruraux ; ENE, Engagement national pour l'environnement ; LMA, Loi de modernisation agricole.

<sup>6</sup> Popfongo : « Dispositifs de gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels périurbains ». Programme PSDR III Rhône-Alpes 2008-2011, financé par la région Rhône-Alpes, l'Inra et l'Irstea.

<sup>7</sup> Dytefort : Dynamiques territoriales et foncières du rural en transition du Grand-Ouest de la France. Programme PSDR III Grand Ouest.

lités sur des domaines de compétences « tantôt partagés, tantôt disputés » (Bertrand et Moquay, 2004). Cette action n'est d'ailleurs plus seulement celle des institutions publiques, mais aussi celle de formes de mobilisation d'acteurs privés (associations, entreprises, simples citoyens) contribuant collectivement à la régulation des espaces et des activités. L'action relevant du domaine public s'élargit donc, au carrefour entre société civile et marché. L'action publique foncière – aussi devrait-on parler d'action collective – s'insère dans ce renouvellement. Sa dimension transversale tant sur l'intégration des enjeux territoriaux (environnementaux, productifs, urbains) que sur l'intervention d'acteurs privés et publics, et l'articulation de différentes échelles spatiales de décision, conduit à parler de « gouvernance foncière ».

La notion de gouvernance a fait l'objet de nombreux débats sur ses fondements et sur l'instabilité de ses contours. Selon les disciplines, elle est mobilisée dans des perspectives différentes. Elle a désigné tantôt une version managériale qui préconise un État aux pouvoirs diminués, centré sur l'accompagnement des acteurs privés, ou une version démocratique sur la nécessaire participation des acteurs concernés à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique (sciences politiques). Tantôt elle est identifiée aux formes d'organisations complémentaires voire alternatives au marché, plus efficaces (sciences économiques<sup>8</sup>). Si la gouvernance est souvent empreinte d'un principe de normativité (ladite « bonne gouvernance » foncière), il ne s'agit pas tant ici de rendre compte de sa mise en place (ou des écarts à celle-ci), mais de s'attacher aux expérimentations locales et aux innovations en matière de procédures, et de saisir l'efficacité de l'action foncière, alors même que les compétences traditionnelles foncières se voient disputées. La notion de gouvernance est donc mobilisée pour rendre compte des transformations de l'action foncière et de ce qui se met en place entre acteurs de statuts différents, publics et privés, autour d'intérêts parfois divergents. La multiplication des acteurs légitimes à intervenir sur les questions foncières exacerbe la question des coordinations et des dispositifs en présence, dans l'objectif de préservation des terres agricoles périurbaines.

Si le cadre législatif national et les politiques incitatives actuelles mobilisent une instrumentation publique fournie, les collectivités locales et les agglomérations dans l'exercice des SCoT sont confrontées à sa mise en œuvre. Certaines d'entre elles mettent en place des initiatives originales, mobilisent des partenariats complexes. Au-delà d'un cadre légal toujours plus contraignant, des disparités territoriales fortes émergent sur la préservation des espaces agricoles et naturels, alors que l'identification du problème est aujourd'hui largement partagée. La notion de gouvernance foncière apparaît ainsi féconde pour analyser les transformations de l'action collective et les chemins inédits empruntés par les territoires.

## De nouveaux référentiels pour l'action publique foncière

Ces transformations s'inscrivent aujourd'hui dans de nouveaux référentiels d'action publique. Ils ont progressivement émergé, se sont diffusés et inspirent aujourd'hui le cadre dans lequel les politiques foncières locales s'inscrivent, autour de nouvelles modalités de mise en œuvre de l'action collective (Muller, 2005 ; Chia *et al.*, 2008). Le glissement sémantique qui prévaut aujourd'hui dans l'approche de la gestion foncière des espaces agricoles et naturels, – des « systèmes fonciers locaux » (Guéringier, 2008) à la « gouvernance foncière » –, illustre l'évolution de la problématique et des enjeux fonciers : un

---

<sup>8</sup> Bien que selon les courants, l'approche soit quelque peu différente (Bertrand et Moquay, 2004).

dépassement des approches sectorielles, une diversité des modes d'action, un élargissement des formes de régulation et de coordination entre acteurs. Nous distinguerons cinq principes qui guident aujourd'hui la transformation de l'action publique foncière :

- Une gestion économe et intégrée des terres agricoles périurbaines s'impose aujourd'hui comme une norme d'aménagement et de développement de la ville durable. La préservation du foncier agricole périurbain est devenue depuis une dizaine d'années en France un objectif législatif convergent (DTR 2005 et LMA 2010 en sont des exemples). La préservation du foncier agricole revient en force aujourd'hui dans le cadre de la loi ENE de 2010 avec la mise en place d'une trame verte (et bleue), confortant la nature « ordinaire » au titre de préservation et restauration de la biodiversité. Cette norme s'impose aujourd'hui à l'échelle des régions urbaines, sinon encore dans les faits, au moins dans les textes des documents de planification opérationnelle. La situation a cependant considérablement évolué depuis 10 ans ; les résultats sont encore contrastés laissant certains territoires en recherche d'une mise en application de cet objectif.
- Un élargissement de la planification spatiale vers une problématique d'aménagement du territoire caractérise les réflexions actuelles sur la préservation des espaces agricoles et naturels de proximité urbaine. Ainsi, le renouvellement législatif de la fin des années 1990 (loi d'orientation et d'aménagement de développement durable des territoires (LOADDT) de 1999<sup>9</sup> ; loi SRU de 2000 amendée par la loi Urbanisme et habitat (UH) de 2003) a ancré la planification spatiale dans une logique de projet (Martin *et al.*, 2006) et d'objectifs d'aménagement et de développement supracommunaux et communaux (schémas de cohérence territoriale, SCoT, et plans locaux d'urbanisme, PLU). La préservation des espaces agricoles dépasse ainsi la seule fonctionnalité des sols pour entrer à part entière dans l'aménagement urbain. Ces projets demandent aux collectivités territoriales d'intégrer des enjeux contradictoires et des modalités de coordination de nature différente selon les acteurs. Il s'agit alors de mobiliser une ingénierie territoriale dont les territoires ne sont pas également pourvus, en fonction de leur capacité à maîtriser les ressorts du développement.
- Un renouvellement du rapport secteur-territoire. Si le milieu du siècle dernier a été marqué par l'industrialisation du secteur agricole et le développement de filières économiques, la période plus récente a connu une reterritorialisation de certaines formes d'agriculture. Cette reconfiguration du rapport aux territoires a contribué, avec la montée en puissance d'enjeux tels que la sécurité alimentaire et le maintien de la biodiversité, à intégrer la problématique agricole dans les politiques d'aménagement. Les politiques foncières agricoles jusqu'alors majoritairement sectorielles « bien que d'une grande diversité » (Coulomb, 1999) explorent aujourd'hui de nouvelles interfaces situant la ressource foncière des espaces agricoles et naturels à « la confluence des politiques agricoles et des politiques d'aménagement » (Vianey, 2010). Le cadre législatif en matière de préservation des espaces agricoles et naturels génère ainsi aujourd'hui une instrumentation de l'action publique où se côtoient dispositifs fonciers agricoles (dans le cadre de politiques de structures, Boinon, 2011 ; Coulomb, 1999), outils de planification et nouveaux dispositifs promus par les dernières lois DTR (2005) ou LMA (2010).
- Une redéfinition du rapport entre propriété des terres et usages de celles-ci. Les agriculteurs sont aujourd'hui de moins en moins propriétaires des terres dont ils ont l'usage et la dimension capitalistique du foncier ne leur en favorise pas l'accès. Or, au-delà des acteurs institutionnels historiques intervenant sur le foncier agricole comme la Safer, la

---

<sup>9</sup> Loi n° 99-533 du 25 juin 1999, JO du 29 juin 1999, pp. 9515 et suiv.

maîtrise du foncier agricole implique aujourd'hui des acteurs extérieurs à la profession agricole. Ces acteurs se multiplient et se diversifient : les collectivités territoriales interviennent sur le marché foncier ; des fonds privés sont levés pour installer des agriculteurs (la foncière Terres de liens, par exemple) ; des formes originales de portage foncier émergent ; des sociétés d'investissement acquièrent du foncier à des fins de compensation environnementale. Ces dispositifs renouvellent de fait le rapport entre propriété et usage. Ils sécurisent la destination agricole des terres, mais en orientent aussi les formes d'agriculture attendues (installation de zones maraîchères en ceinture urbaine, développement d'exploitations sous cahier des charges biologique par exemple). Ils questionnent le rapport entre accès à la ressource foncière disponible et usages agricoles promus.

- Une action publique foncière participative et concertée constitue aujourd'hui à la fois un contexte et une revendication de co-construction de l'action publique. Ainsi, la diversité des acteurs concernés par l'action foncière, mais aussi l'obligation légale d'une consultation du public (lors de l'élaboration des documents d'urbanisme par exemple), impliquent des démarches de concertation complexes. Si l'instrumentation existe, les processus de mobilisation relèvent alors à l'échelle locale le plus souvent de la capacité des collectivités territoriales à concevoir des dispositifs de concertation et de négociation, encore aujourd'hui en émergence. Ces collectivités territoriales sont alors confrontées à trois enjeux : établir un référentiel commun d'action au travers des scènes de débats (voir chapitre 6, cet ouvrage), construire une action publique territoriale intégrant des enjeux en tension – environnementaux, productifs et urbains –, développer des démarches participatives mobilisant y compris la société civile.

## Sur les enjeux d'une gouvernance en construction

Autour d'un collectif pluridisciplinaire rassemblant chercheurs et praticiens, cet ouvrage propose des éléments de connaissance et d'analyse des transformations en cours de l'action publique foncière des terres agricoles et naturelles périurbaines. Au long des 12 chapitres qui composent les deux parties de l'ouvrage, la référence à la gouvernance permet tour à tour une réflexion sur le changement de la conception et de la formulation de l'action publique foncière locale, une grille de lecture des tensions autour desquelles les transformations de cette action se mettent en place, selon des chemins divers au regard des déclinaisons et des expérimentations locales.

La première partie s'attache à l'instrumentation de l'action publique en matière de préservation des espaces agricoles et naturels, et aux transformations en cours. La gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels périurbains se construit ; la recherche saisit cette construction à un moment charnière du développement des territoires périurbains. Cette partie met l'accent sur les expérimentations sociales qui se dessinent aujourd'hui, tant sur le suivi de ce qu'il convient d'appeler la « pression foncière » que sur la prise en compte de dimensions privatives et territoriales comme facteurs d'inertie ou de réussite des dispositifs collectifs, ou sur les innovations en matière instrumentale, institutionnelle et organisationnelle qui les caractérisent.

V. Briquel et Y. Léger (chapitre 1) s'intéressent tout d'abord à la façon dont la pression foncière peut être appréhendée. Le thème de la connaissance et du suivi des processus d'artificialisation fait l'objet de toutes les attentions : comment mesure-t-on la consommation foncière aujourd'hui pour une aide à la décision publique ? Quels sont les indicateurs qui permettent de qualifier les pressions sur le foncier non urbanisé ? Quel contenu donner à la notion même de pression foncière ? Ces questions sont au centre même de la façon de

cerner la notion de pression et d'en rendre compte. Les indicateurs sont nombreux (inventaire Corinne Land Cover, statistiques communales de l'Insee, données des observatoires locaux...). Cela révèle la difficulté d'en rapporter et donc d'en assurer le suivi. C'est à une analyse critique des indicateurs issus de travaux récents que les auteurs nous convient, situant l'intérêt et les limites de ces approches pour un suivi des pressions que connaît aujourd'hui le foncier agricole et rural périurbain.

Les dynamiques de marché sous-tendent aussi la question de propriété foncière agricole. A. Guéringer (chapitre 2) pose la question dans ce sens : une compréhension des dynamiques foncières et *a fortiori* de l'efficacité des dispositifs mis en place peut-elle faire l'économie d'une connaissance plus fine des stratégies privatives et des structures foncières ? Il apporte un éclairage sur la façon dont les caractéristiques de la propriété et les logiques des propriétaires périurbains peuvent jouer dans le « jeu foncier ». L'essentiel de la redistribution des terres s'opère à l'occasion des successions. Les caractéristiques de propriétés sont marquées par le contexte périurbain. Le facteur d'inertie qu'engendrent la structuration de la propriété et les logiques de propriétaires demande à être pris en compte dans les actions foncières collectives. La grande diversité des situations en matière de propriété foncière et de profils de propriétaires (représentations, motivations...) conduit à penser la variété des interventions publiques face à des « publics cibles » différents. De plus, l'activité du marché foncier agricole et rural, la nature ou les usages des biens échangés, ainsi que le type d'acquéreurs, varient beaucoup d'une commune à l'autre. Qu'il s'agisse de foncier destiné à des usages agricoles ou d'acquisitions liées à des projets urbains, V. Briquel, D. Borg et A. Guéringer (chapitre 3) proposent une lecture des transactions dans 11 SCoT rhônalpins à la lumière de deux hypothèses, les caractéristiques du marché foncier reflètent en partie celle de la propriété foncière, les modes de développement des communes permettent d'identifier des facteurs ayant des effets sur le marché. Leur analyse montre, sur la base des données Safer (déclarations d'intention d'aliéner, DIA) et des structures de propriété, la diversité spatiale des configurations de marché exprimant les différentes pressions foncières d'une part, les effets des caractéristiques de la propriété sur les marchés fonciers d'autre part.

S. Martin et N. Souchard traitent à leur tour de la préservation des terres agricoles et naturelles au prisme de la planification spatiale et de son exercice. Selon le point de vue respectivement du droit (chapitre 4) et de la sociologie (chapitre 5), ils s'attachent à décrypter l'instrumentation publique de la protection de l'usage agricole du sol et les voies de leur appropriation sociale élargie à de nouveaux acteurs. S. Martin met en perspective les mesures de protection des espaces agricoles. L'accumulation des textes, régulièrement amendés, complétés, modifiés et la « furia normative » contrastent avec leur incapacité à répondre aux problèmes de défense de l'espace agricole périurbain. L'auteur en dresse le bilan : droit rural, droit de l'urbanisme et de l'environnement sont invités au chevet des terres agricoles périurbaines, mais, soumises aux pressions du changement, en quoi permettent-ils une meilleure compréhension des inévitables conflits spatiaux ? N. Souchard, interrogeant les voies de la gouvernance des terres périurbaines à l'échelle des SCoT parle « d'instrumentation inachevée ». Une analyse comparative des trajectoires territoriales entre la région Rhône-Alpes et la région Grand Ouest donne à voir tout à la fois les initiatives locales menées et les risques d'inégalités dans les interprétations du cadre législatif dans des territoires ne disposant ni du même capital humain ni des mêmes ressources, pour développer une gouvernance du foncier des espaces agricoles et naturels face aux défis locaux de leur préservation. Cet horizon appelle davantage à un basculement de la planification vers des problématiques d'aménagement du territoire qui oscillent entre

mobilisation des ressources de développement local et vellétés de renforcer une ingénierie territoriale qui « encadrerait et contrôlerait davantage la décision locale ».

Parallèlement à la planification et au droit des sols, des dispositifs d'accords de type « chartes » s'affirment depuis une dizaine d'années sur la thématique foncière et témoignent de la montée en puissance du thème foncier dans l'aménagement et le développement. L'Andafar (2000) a montré au milieu des années 2000 l'importance du thème dans les chartes de Pays et de territoires. C. Barthès, N. Bertrand et D. Borg (chapitre 6) interrogent à leur tour l'émergence des chartes dites « foncières » à l'échelle départementale et leur place dans la gouvernance foncière : ont-elles une influence dans la transformation de la gouvernance foncière ? En quoi redéfinissent-elles les légitimités foncières des acteurs en présence ? Les auteurs répondent à ces questions à la lumière de l'analyse des changements institutionnels et organisationnels à l'œuvre. La multiplication des chartes foncières témoigne de l'institutionnalisation des processus de concertation et de la diffusion de principes normatifs de gestion foncière : économe (maîtrise de la consommation de l'espace), concertée, intégrée, territorialisée dans une logique de projet. Leur portée en termes d'action peut être analysée selon différents angles, les « cadres » cognitifs promus pour l'action, les actions engagées, les innovations en matière institutionnelle, les contradictions et difficultés organisationnelles inhérentes au processus.

Le seconde partie de l'ouvrage permet de saisir comment se recompose aujourd'hui dans les territoires l'ouverture vers de nouveaux acteurs, dépassant très largement leurs compétences légales en matière foncière et redessinant les marges de manœuvre dont ils se saisissent aujourd'hui dans les territoires pour préserver les terres agricoles et les espaces naturels. À travers les dispositifs fonciers mis en œuvre, leur implication les conduit à se repositionner, à se confronter et à définir des accords et de nouveaux rapports de force dans une gouvernance foncière territoriale qui aujourd'hui, au-delà des innovations en cours, se cherche encore.

M. Bransieq et R. Melot (chapitre 7) s'intéressent dans un contexte de décentralisation à l'exercice par les services de l'État de leur compétence en urbanisme. L'État y intervient selon un rôle d'expertise dans le cadre des enquêtes publiques (porter à connaissance) lors de l'élaboration ou de la révision de documents d'urbanisme et de contrôle de légalité sur les projets adoptés. Les avis de l'État sur les projets de documents d'urbanisme illustrent ainsi les désaccords récurrents entre l'administration et les communes, en particulier sur la consommation d'espaces agricoles et naturels. Les auteurs en tirent deux enseignements. Le point de vue de l'État n'est pas seulement « garant de la légalité », mais aussi garant de la cohérence des stratégies locales d'aménagement. Contre toute attente, la décentralisation renforce le rôle d'arbitre de l'État « au fur et à mesure que d'autres formes de planification locale se développent que la seule planification communale ». Le recours au contentieux en matière d'urbanisme témoigne des pratiques réglementaires actuelles des personnes publiques associées dans l'aménagement des espaces agricoles et naturels, et de la place en matière de gouvernance foncière qu'y tient la juridiction.

Les collectivités locales ont quant à elles un rôle central dans l'action publique foncière. B. Thareau et M. Fabry (chapitre 8) nous invitent à aller plus loin sur l'analyse du rôle des élus locaux dans le développement agricole local autour de deux dispositifs environnementaux, illustrant ainsi les formes originales d'interventions foncières menées. Face à l'enjeu de préservation de la ressource environnementale, les collectivités locales – ici les communes de deux petites régions du Grand Ouest marquées par une tension forte entre usages de l'espace (résidentiel, productif agricole et de préservation de l'environne-

ment) – interviennent pour orienter l’usage du foncier. Elles s’engagent dans les débats locaux sur les intégrations possibles entre agriculture et enjeux environnementaux redéfinissant leur rôle dans « la conception et la mise en œuvre d’actions de développement agri-environnementales ». Au-delà, elles proposent et mettent en œuvre des formes d’action foncière diversifiées, dont l’acquisition.

N. Souchard (chapitre 9), dans une comparaison Grand Ouest/Rhône-Alpes, s’intéresse quant à elle à la façon dont la société civile est mobilisée dans la gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels périurbains. À l’échelle des SCoT et des PLU, l’appropriation de l’enjeu de préservation des terres agricoles par tous se confronte à une difficulté de mobilisation de la société civile, ce que l’auteur nomme « déficit démocratique ». Les dispositifs participatifs permettent certes de nouveaux espaces délibératifs avec la société civile et plus particulièrement avec des militants d’associations environnementales. La thèse de « l’instrumentalisation par les acteurs dominants du pouvoir urbain » doit être nuancée. Cependant, le travail partenarial est très inégalement engagé avec les représentants de la société civile (associations environnementales, conseils de développement) mobilisés pour leur expertise. L’émergence de positionnements associatifs contribue à un élargissement des référentiels de l’action publique et entrouvre la porte à de nouvelles revendications sociales et politiques sur la préservation de la nature ordinaire. L’issue de ces mobilisations paraît encore incertaine.

Les chambres d’agriculture sont des établissements publics professionnels présents à l’échelle régionale et départementale sur l’ensemble du territoire français. C. Barthès et J.F. Veyrat (chapitre 10) montrent que leur rôle évolue et va bien souvent au-delà de ce rôle consultatif face à des enjeux d’insertion territoriale de l’agriculture, de financement du développement. Les chambres d’agriculture interviennent aussi en amont et en aval des avis qu’elles rendent, « en développant une palette d’activités dans le champ de l’aménagement, de l’urbanisme et du foncier », celles de sensibilisation, de médiation, de lobbying, de service marchand auprès des collectivités en sont des exemples. Les auteurs montrent comment les chambres d’agriculture se sont progressivement organisées et interviennent aujourd’hui concrètement pour traiter les questions relatives à l’aménagement, à l’urbanisme et au foncier. Par une étude approfondie des services « aménagement et foncier », les auteurs caractérisent la multiplicité des enjeux et la diversité des stratégies et des moyens déployés par les chambres pour y répondre, et discutent les atouts et limites des différents modes d’action de ces organisations.

C. Léger et F. Alavoine-Mornas (chapitre 11) s’intéressent aux usagers du foncier : les agriculteurs. Souvent oubliés dans les analyses sur la gouvernance foncière, ils sont cependant incontournables comme principaux usagers des terres et parfois propriétaires (mais pas majoritairement, les terres en location représentant en Rhône-Alpes, en 2007, 75 % de la surface agricole utile des exploitations). Les auteurs apportent là une contribution majeure sur les comportements individuels et les logiques foncières. Les décisions foncières et positionnements des agriculteurs sont fortement liés au contexte périurbain, qui affecte les terres en propriété comme celles en location. Les agriculteurs adoptent des logiques foncières traduisant différentes postures au sein des acteurs du territoire : dans certains cas, ils se soumettent aux conditions dictées par les propriétaires fonciers, en vue d’opportunités potentielles de fermage ; ils peuvent au contraire réagir en adaptant leurs pratiques aux nouvelles caractéristiques de leur parcellaire ou en s’engageant dans le conflit à titre individuel ou collectif. Par cette analyse, les auteurs resituent là la place des stratégies individuelles dans le jeu foncier autour de l’usage, mais aussi leur place dans les systèmes fonciers locaux.

Enfin, G. Ackerman, F. Alavoine-Mornas, A. Guéringer, C. Léger et R. Melot (chapitre 12) proposent de renouveler l'analyse du système foncier à la lumière de deux acteurs centraux, ceux qui disposent du droit de propriété (les propriétaires), ceux qui les exploitent et en détiennent l'usage (les agriculteurs). Les deux populations se recoupent parfois, mais se confrontent le plus souvent. Pour cela, deux prismes de lecture sont proposés, celui des logiques de décision des protagonistes (propriétaires exploitants ou non, et agriculteurs en fermage) et celui du contentieux, qui réunit ceux-ci dans le cadre de recours à la justice civile au sujet des baux. La fonction de la justice civile dépasse ici le bilan comptable de ces litiges : elle structure les comportements, les anticipations et les négociations dans une relation contractuelle de bail. À travers la perspective de constructibilité des terres, le chapitre aborde – dans une démarche pluridisciplinaire (géographie, agronomie, sociologie) – les conséquences sur l'équilibre de la relation contractuelle du bail. Il saisit les choix d'agir en justice et la façon dont les individus défendent leurs intérêts fonciers dans un cadre plutôt qu'un autre selon la négociation, les pressions directes, le recours au conseil juridique... voire le choix assumé de ne pas revendiquer ses droits.

Le chapitre conclusif, proposé par E. Chia, est une lecture critique empruntant aux sciences de gestion sur les instruments et les outils de la gouvernance foncière, pour apporter un éclairage sur la question suivante : en quoi les instruments structurent-ils les comportements des acteurs et des situations de gestion du foncier ? Partant des apports des différents chapitres de l'ouvrage et de sa propre expérience de recherche, il situe outils, instruments, dispositifs dans les différentes étapes de l'action, soit « prévoir, décider, mettre en action, contrôler et évaluer ». Pour l'auteur, deux pistes se dessinent au regard du rôle des instruments dans la structuration des relations entre les acteurs et l'élaboration d'une vision commune pour l'action. La première est celle des apprentissages territoriaux pour lesquels les instruments « deviennent des éléments d'une technologie invisible de la gouvernance territoriale ». La seconde est celle de la participation qui marque selon l'auteur la grande différence entre gestion et gouvernance. Une participation démocratique serait-elle une utopie ou les dispositifs actuels sont-ils en cause ?

La transformation de la gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels périurbains, enjeu initial des recherches menées et déclinées dans les chapitres de cet ouvrage, n'a pas été démentie au cours de trois années du programme de recherche, bien au contraire (Renard, 2011). Il faudrait même préciser que cette problématique se réaffirme avec les évolutions annoncées du contexte législatif (nouvelle phase de décentralisation et loi agricole annoncées pour 2013). Le processus de renouvellement de l'action publique foncière est en cours, cet ouvrage ne prétend pas épuiser le sujet, mais apporte des éléments de compréhension des enjeux actuels sur les transformations qui aujourd'hui se tissent à l'échelle des territoires de façon originale, dressant les prémices d'un « nouveau contrat social entre agriculture et société » (Soucard, 2011)...

## Références bibliographiques

- Andafar, 2000. Les pays : état des lieux. *Le Courrier Territoires & Espaces Ruraux*, 105, pp. 28-36.
- Antoni V., 2011. L'artificialisation des sols s'opère aux dépens des terres agricoles, CGDD, *Le Point sur*, 75, février, 4 p.
- Balhy Ph., Beth O., Verlhac E., 2009. Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain, CGAAER n° 1716 et CGEDD n° 005089-02, mai, 49 p.

- Bertrand N., éd., 2010. *L'agriculture dans la ville éclatée*, Université de Montréal, ISBN 978-2-921903-06-6.
- Bertrand N., Moquay P., 2004. La gouvernance locale, un retour à la proximité, *Économie rurale*, 280, 77-95.
- Boisson J-P., 2005. La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière, Avis et rapports du Conseil Économique et Social, 104 p.
- Boisson J-P., 2011. Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945, *Économie et Statistique*, 444-445, 19-37.
- Cavaillès J., Mesrine A., Rouquette C., 2011. Le foncier et l'agriculture : développements récents, *Économie et Statistique*, 444-445.
- Chia E., Torre A., Rey-Valette H., 2008. Conclusion : Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires, *Norois*, 209, 167-177.
- Coulomb P., 1999. La politique foncière agricole en France, *Cahiers Options méditerranéennes*, 36, 69-99.
- Dassonville A., 2003. Rapport de la mission interministérielle chargée de proposer des modalités de renforcement de l'intervention publique foncière dans les espaces périurbains, 28 février, 23 p.
- Guéringer A., 2008. Systèmes fonciers locaux : une approche de la question foncière à partir d'études de cas en moyenne montagne française, *Géocarrefour*, 83/4, 321-329.
- Jarrige F., Delay Ch., Montfraix P., Gambier J-P., Buyck J., Chery J-P., 2009. Mutation du foncier agricole en frange urbaine – Élaboration et mise à l'épreuve d'une politique de régulation territoriale, XLVI<sup>e</sup> colloque ASRDLF, Clermont-Ferrand, 6-8 juillet 2009, 21 p.
- Martin S., Bertrand N., Rousier N., 2006. Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain, *Géographie, Économie, Société*, 2006/3, 8, 329-350.
- Morel M-P., Jean R., 2010. L'artificialisation atteint 9 % du territoire en 2009, *Agreste primeur*, 246, juillet, 4 p.
- Muller P., 2005. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique, structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, 55, 1, 155-187.
- Renard V., 2011. Grenelle II : la fin de l'étalement urbain ?, *Métropolitiques*, 6 juin 2011. <http://www.metropolitiques.eu/Grenelle-II-la-fin-de-l-etatement.html>
- Serrano J., Vianey G., 2011. Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics : un management en faveur de l'artificialisation, *Norois*, 221, 111-124.
- Souchard N., 2011. Mobilisations de la société civile sur les terres périurbaines : intégration ou extension des enjeux de la nature ? Approche comparée de vallées rhônalpines et de façades littorales, intervention au colloque de l'ASRDLF, 6, 7 et 8 juillet, Martinique.
- Souchard N., 2010. L'agriculture « périurbaine », emblème ou programme d'une nouvelle forme d'action publique territorialisée ? In : *L'agriculture dans la ville éclatée*, coord. N. Bertrand, Université de Montréal, 139-155.
- Vianey G., 2010. La ressource foncière, un produit social au cœur du débat entre politiques agricoles et politiques d'aménagement ? In : *L'agriculture dans la ville éclatée*, coord. N. Bertrand, Université de Montréal.

## Partie I

### **Dispositifs et instrumentation de l'action publique foncière**



## Chapitre 1

# Des indicateurs de marché révélateurs de pressions sur le foncier agricole et rural

VINCENT BRIQUEL, YANN LÉGER

L'expansion urbaine s'est traduite en France, au cours des dernières décennies, par une extension spatiale des agglomérations, sous la forme d'une urbanisation progressive des espaces situés à leur périphérie. Elle a donc des effets directs sur l'occupation du territoire, du fait de l'accaparement du foncier disponible dans les communes périurbaines pour implanter de nouvelles activités, pour accueillir des habitants cherchant des logements plus vastes et moins onéreux que dans les villes-centres ou pour développer la voirie et les équipements nécessaires. L'expansion urbaine se manifeste ainsi par une extension des territoires artificialisés au détriment des territoires agricoles ou des milieux semi-naturels.

Si au cours des années 1990 cette extension n'avait empiété que marginalement sur le potentiel agricole périurbain (Agreste, 2002), la consommation de foncier agricole par l'urbanisation est néanmoins régulièrement dénoncée par les représentants de la profession agricole, notamment en Rhône-Alpes où le dynamisme économique et démographique est important. L'enjeu que constitue la maîtrise de la consommation de foncier par l'urbanisation est désormais reconnu et affiché dans de nombreux documents, comme par exemple la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbains) du 13 décembre 2000. De même, il est intégré dans divers dispositifs institués pour soustraire de cette consommation les espaces agricoles fragilisés des zones périurbaines ou pour préserver les espaces à forte valeur paysagère ou écologique (Balny *et al.*, 2009).

Pour mettre en œuvre ces dispositifs dans les territoires, les pouvoirs publics, les aménageurs et les organismes intervenant sur le foncier agricole et rural ont besoin de disposer non seulement d'outils de suivi de la consommation locale de foncier, mais aussi d'indicateurs leur permettant de qualifier les pressions poussant à la consommation de foncier non urbanisé.

La périurbanisation ou la consommation d'espace par l'urbanisation font l'objet d'un suivi général par divers indicateurs établis à partir de données publiques. Ainsi, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) suit l'extension spatiale de la périurbanisation au travers de mesures statistiques, sur des bases communales, des aires d'influence en termes d'emplois des agglomérations. De leur côté, les inventaires Corine Land Cover, réalisés en France par le Service de l'observation et des statistiques du ministère de l'Écologie, du Développement durable des Transports et du Logement (MEDDTL), permettent d'évaluer la progression des territoires artificialisés ou les évolutions des territoires agricoles ou des milieux semi-naturels. Cette source indique que, dans l'ensemble des communes périurbaines définies par l'Insee, les territoires artificialisés ont gagné en moyenne 5000 ha par an sur la période 2000-2006 aux dépens des terres agricoles. D'autres outils, mis en œuvre notamment par des observatoires fonciers locaux, permettent de suivre de façon plus précise la consommation de foncier dans les espaces périurbains<sup>10</sup>, mais la consommation de foncier par l'urbanisation ne concerne pas uniquement les espaces périurbains et, de plus, ce facteur n'est pas le seul à jouer. D'autres facteurs peuvent en effet pousser à mobiliser le foncier en vue d'usages non compatibles avec le maintien d'activités agricoles. Leurs effets peuvent se conjuguer et même aller jusqu'à condamner à terme les activités agricoles dans les zones concernées.

Mais on manque encore d'indicateurs pour qualifier les pressions sur le foncier non urbanisé, ce qui pose, entre autres, la question du contenu à donner à la notion de pression et de la façon d'en rendre compte par des indicateurs. En revanche, les ventes de foncier agricole et rural sont connues notamment grâce aux déclarations d'intention d'aliéner notifiées aux Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) et peuvent être analysées de façon détaillée. C'est pourquoi, dans ce chapitre, on présentera d'abord une analyse des ventes de foncier agricole et rural dans des territoires périurbains de la région Rhône-Alpes, en indiquant quels facteurs de pressions se dégagent de cette analyse. On étudiera ensuite comment divers indicateurs, issus de travaux récents, ont abordé la question des pressions sur le foncier agricole et rural, en situant l'intérêt et les limites de ces indicateurs pour des territoires périurbains. Ceci permettra de formuler des suggestions pour établir des indicateurs de pression adaptés à ces territoires.

## Repérer des facteurs de pressions sur le marché du foncier agricole et rural

L'article L. 141-1 du code rural définit les missions confiées par le législateur aux Safer, en stipulant notamment que celles-ci doivent assurer la transparence du marché foncier agricole et rural. À ce titre, elles alimentent depuis leur création, qui remonte à une cinquantaine d'années, des bases de données foncières constituées de l'ensemble des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) qui leur sont notifiées<sup>11</sup> et des opérations qu'elles

---

<sup>10</sup> Par exemple, Corine Land Cover ne repère que les changements d'occupation portant sur au moins 5 ha ; elle n'est pas adaptée pour suivre le mitage urbain, c'est-à-dire le grignotage progressif du foncier agricole ou naturel par des constructions éparées. En revanche, ce phénomène peut faire l'objet d'un suivi à partir des bases de données de l'IGN ou du cadastre.

<sup>11</sup> L'obligation de notification à la Safer porte sur l'ensemble des biens bâtis ou non bâtis ayant, au moment du compromis de vente, en tout ou partie, une vocation agricole ou naturelle potentielle ou réelle. L'obligation de notification dépasse largement le champ d'application du droit de préemption dont dispose les Safer, puisqu'elle

réalisent (préemptions et rétrocessions ne donnant pas lieu à l'établissement de DIA). En raison de leur exhaustivité<sup>12</sup>, ces bases de données sont un outil de connaissance essentiel du marché du foncier agricole et rural. Les autres bases de données foncières sont moins adaptées à l'étude de ce marché. Ainsi, la base Perval des notaires n'enregistre pas toutes les ventes, tandis que les bases Majic2 des impôts ne reprennent que les caractéristiques des ventes ou d'autres mutations intéressant les services fiscaux.

Le volume et les caractéristiques des échanges sur le marché du foncier agricole et rural font ainsi régulièrement l'objet d'analyses par les Safer sur leurs territoires de compétence ou par la Scafr<sup>13</sup> à l'échelon national. Les bases de données des Safer fournissent en effet diverses caractéristiques des biens vendus (voir encadré « Le fichier des DIA notifiées aux Safer »). Elles permettent d'analyser statistiquement les ventes de foncier agricole et rural, notamment de dégager les principaux facteurs de diversité de ce marché.

Ceux-ci permettront, ici, de mettre en évidence des facteurs de pressions sur le foncier agricole et rural. La Safer de Rhône-Alpes a mis sa base de données foncière à disposition pour étudier à cet effet, dans le cadre du projet Popfongo du programme PSDR III, les ventes de foncier agricole et rural dans 10 territoires périurbains de la région Rhône-Alpes. Ceux-ci ont été définis d'après les périmètres des SCoT constitués autour des villes les plus importantes de cette région, à l'exception de Lyon. Ils ont été choisis pour refléter la variété des problématiques foncières et des modes de gouvernance du foncier dans des zones marquées par un développement urbain important, dont les effets se font sentir sur leurs parties les plus rurales. Ces territoires comptent au total 957 communes. Selon la typologie des aires urbaines de l'Insee<sup>14</sup>, le quart d'entre elles sont intégrées à des pôles urbains, la moitié d'entre elles sont des communes périurbaines, le quart restant faisant partie d'espaces à dominante rurale. Les communes de ces territoires ne sont pas donc toutes dans la même situation vis-à-vis de l'expansion urbaine.

Selon cette source<sup>15</sup>, un peu plus de 90 000 ha de foncier agricole et rural ont changé de main au cours de la période 1999-2008 dans ces territoires, ce qui représente près de 8 % de leur superficie cadastrée. 70 000 ha sont restés à usages agricoles ou forestiers, mais 6000 ha ont été vendus sur les marchés des espaces en voie d'artificialisation et sont donc destinés à être urbanisés. Les divers marchés de destination distingués par les Safer<sup>16</sup> sont un critère d'analyse essentiel de la diversité du marché du foncier agricole et rural. Ils

---

concerne aussi des biens exemptés de ce droit (articles L. 143-4 et R. 143-3 du code rural). La base des DIA porte donc sur une grande diversité de biens dont la destination peut être agricole, mais aussi urbaine (habitat, loisirs, économie, infrastructures...).

<sup>12</sup> Néanmoins, en pratique, les notaires omettent parfois de notifier à la Safer des DIA concernant des biens forestiers pour lesquels les Safer ne disposent pas d'un droit de préemption prioritaire.

<sup>13</sup> Scafr : Société centrale d'aménagement foncier rural, société de services, d'audit et de conseil dont l'un des objets principal est de centraliser et de valoriser à l'échelle nationale les données foncières saisies par les Safer.

<sup>14</sup> La typologie des aires urbaines de l'Insee a été établie à l'échelle communale pour rendre compte de l'extension spatiale des influences des villes sur les espaces voisins. En s'appuyant sur les déplacements domicile-travail, elle distingue d'abord des communes intégrées à des pôles urbains, ceux-ci étant formés autour de villes ou agglomérations concentrant un nombre important d'emplois, puis des communes périurbaines, où plus de 40 % des actifs vont travailler dans des pôles urbains proches, et enfin des communes des espaces à dominante rurale, moins soumises aux attractions en termes d'emplois des villes importantes. Cette typologie s'appuie sur les données des recensements. Pour la période 1999-2008, il s'agit de celles du recensement de 1999. Une mise à jour a été effectuée depuis à l'aide des données du recensement de 2008.

<sup>15</sup> Du moins, en se basant sur les 68 000 DIA suffisamment renseignées : 8000 DIA se sont avérées inexploitablement statistiquement, du fait de données essentielles manquantes ou incohérentes.

<sup>16</sup> FNSafer, Terres d'Europe-Scafr, mai 2011, Le marché immobilier rural en 2010, [http://www.safer.fr/iso\\_album/2011-05-24-er-resume\\_mir2010.pdf](http://www.safer.fr/iso_album/2011-05-24-er-resume_mir2010.pdf)

reflètent en effet la variété des usages auxquels sont destinés les biens et révèlent l'intensité de la demande pour ces divers usages (Boisson, 2005). De plus, ils se distinguent les uns des autres en termes d'importance des surfaces vendues, de prix moyens au mètre carré, de taille moyenne des biens vendus ou de principaux acquéreurs ou vendeurs.

### Le fichier des DIA notifiées aux Safer

Les notaires notifient aux Safer les déclarations d'intention d'aliéner de biens (DIA) de biens bâtis ou non bâtis ayant une vocation ou un usage potentiel agricole, même s'ils ne concernent qu'une superficie très limitée.

Les bases de données foncières des Safer constituées à partir des DIA reprennent l'ensemble des conditions de la vente : la date de la vente, la commune du bien vendu, la nature de ce bien, sa destination envisagée, sa consistance, son prix, le vendeur et l'acquéreur. Il est signalé s'il s'agit d'un bien libre ou d'un bien loué, ou si le bien comporte du bâti et de quel type, ou encore si d'autres intervenants disposent d'un droit de préemption prioritaire par rapport à celui de la Safer (DPU, par exemple) ou l'exemptant de son propre droit de préemption (droits des parents ou cohéritiers par exemple).

Ces indications permettent aux Safer d'analyser le marché du foncier agricole et rural en distinguant cinq grands marchés de destination des biens vendus, qui peuvent à leur tour être détaillés :

- Le marché des terres agricoles : il s'agit des biens agricoles ou ayant d'autres usages lors de la vente, pouvant comporter du bâti, mais dont on peut présager l'acquisition en vue d'un usage agricole, que leur acquéreur soit un exploitant agricole ou un propriétaire bailleur.
- Le marché des maisons à la campagne et le marché des espaces de loisirs : il s'agit dans les deux cas de biens non loués, achetés par des non-agriculteurs, conservant leur caractère naturel, agricole ou forestier au regard des documents d'urbanisme, mais destinés à des usages non agricoles. Le marché des maisons à la campagne concerne des biens de moins de 5 ha comportant du bâti d'habitation achetés pour un usage résidentiel. Celui des espaces de loisirs concerne des biens sans bâti de moins de 1 ha achetés pour un usage d'agrément.
- Le marché des espaces naturels et forestiers : il s'agit de biens boisés pouvant être acquis à des fins d'exploitation forestière ou de landes, friches ou autres biens sans usage productif et destinés à être maintenus en l'état. Ces biens peuvent être acquis pour leur intérêt environnemental, comme par exemple pour la protection d'espaces naturels sensibles ou pour celle de captages.
- Le marché des espaces en voie d'artificialisation : il concerne le foncier urbanisable, destiné à changer d'usage dans le cadre de la réglementation urbaine afin de construire des infrastructures, des équipements, des locaux d'activité ou des zones d'activité économique, ou des logements.

Le tableau 1.1 présente des caractéristiques essentielles des ventes de foncier agricole et rural<sup>17</sup> sur les divers marchés de destination dans les territoires étudiés au cours de la période 1999-2008. De plus, afin de faire le lien entre ces caractéristiques et l'expansion urbaine, il compare le volume et le prix des ventes sur les divers marchés dans les communes des pôles urbains, les communes périurbaines et celles des espaces à dominante rurale définies par l'Insee.

<sup>17</sup> On a retenu systématiquement comme indicateur d'activité du marché les surfaces vendues rapportées à la superficie cadastrée totale des communes. Cela permet de faire des comparaisons entre territoires, tout en tenant compte de la part que représentent, dans le territoire, les biens susceptibles d'être vendus sur le marché du foncier agricole et rural.

**Tableau 1.1.** Les ventes sur les marchés de destination.

Marché de destination		Ensemble des communes					Communes des pôles urbains		Communes périurbaines		Communes des espaces à dominante rurale	
		Ventes par ha			Prix moyen au m <sup>2</sup> en €	Taille moyenne des biens vendus en ares	Ventes par ha	Prix moyen au m <sup>2</sup> en €	Ventes par ha	Prix moyen au m <sup>2</sup> en €	Ventes par ha	Prix moyen au m <sup>2</sup> en €
		Total	Acquéreurs agricoles	Vendeurs agricoles								
Tous marchés		76,3	25,7	10,4	7,7	132,8	71,3	12,9	78,5	7,0	74,8	5,8
Espaces en voie d'artificialisation	Infrastructures	0,4	0,0	0,0	8,0	51,0	0,6	13,5	0,4	5,5	0,2	4,7
	Projets de développement	2,5	0,0	0,3	14,3	132,1	4,8	19,3	2,2	10,9	1,2	14,6
	Terrains à bâtir	2,4	0,0	0,2	43,4	37,6	4,0	53,2	2,1	42,1	2,1	32,4
Maisons à la campagne		7,1	0,2	0,4	47,2	56,7	7,3	60,5	6,9	48,2	7,4	35,3
Espaces de loisirs		3,4	0,0	0,3	4,7	26,1	3,8	7,2	3,2	4,4	3,4	3,4
Espaces naturels		1,4	0,2	0,4	2,7	221,5	1,7	4,6	1,6	2,0	0,6	2,6
Forêts		6,5	1,5	1,5	0,6	264,4	2,3	0,7	8,2	0,7	5,6	0,4
Terres agricoles		52,8	23,8	7,4	1,6	263,4	46,8	2,8	54,0	1,5	54,3	1,3

## Des conditions de marché favorisant les changements d'usage du foncier

Les ventes sur le marché des terres agricoles sont les seules à concerner des biens destinés à des usages agricoles, ceux-ci ayant en principe déjà cet usage lors de leur vente. Elles serviront ici de référence. Dans les territoires étudiés, elles représentent à elles seules 70 % des surfaces vendues, mais seulement 15 % de la valeur totale des ventes. Elles concernent des biens de dimension moyenne supérieure à 2 ha. Une caractéristique de ce marché est la place des ventes de biens avec bail : avec 23 % des surfaces vendues, ce marché est celui où cette part est la plus élevée. Par ailleurs, 25 % des surfaces vendues sur ce marché comportent du bâti d'habitation ou des bâtiments d'exploitation comprenant une partie habitable. Les acquéreurs sur ce marché sont des agriculteurs (45 % des surfaces vendues), mais aussi des acteurs privés non agricoles, qui achètent des terres agricoles en tant que propriétaires bailleurs ou dans une logique de placement, par exemple comme apporteurs de capitaux à des sociétés foncières ou civiles agricoles. Les deux tiers des surfaces vendues sur ce marché le sont par des acteurs privés non agricoles, qui sont vendeurs nets sur ce marché, tandis que les agriculteurs sont acquéreurs nets. La Safer intervient aussi comme acquéreur ou comme vendeur sur ce marché, mais les collectivités, l'État ou les autres acteurs publics sont beaucoup moins présents.

Les ventes sur les marchés des forêts ou des espaces naturels concernent des biens beaucoup plus hétérogènes, ayant néanmoins pour caractéristiques communes de ne pas ou de ne plus avoir d'usages agricoles et d'être vendus, dans les territoires étudiés, à des prix moyens assez comparables à ceux des terres agricoles. Bien que les agriculteurs ne soient pas les principaux acquéreurs ou vendeurs sur ces marchés, ils sont néanmoins vendeurs nets de foncier sur le marché des espaces naturels, où ils peuvent trouver des occasions de vendre des biens dont ils ne font plus usage. En revanche, sur le marché des forêts, qui est plus important que le précédent, leurs achats sont comparables à leurs ventes.

Les marchés des maisons à la campagne et des espaces de loisirs sont deux marchés où se vendent des biens de petites dimensions et à des prix moyens au mètre carré supérieurs à ceux des terres agricoles. En particulier, les biens vendus sur le marché des maisons à la campagne concernent du bâti d'habitation comportant une composante agricole au sens des PLU (parties des biens en zones A ou N) et sont vendus beaucoup plus cher que les biens comportant du bâti d'habitation vendus sur le marché des terres agricoles. Les biens vendus sur ces marchés étant libres de tout bail agricole, ils ne pourront pas conserver d'usages agricoles liés à l'existence d'un bail. De façon générale, ces marchés concernent des biens dont les usages agricoles, s'il en existait, étaient très marginaux ; en confier éventuellement l'entretien à des agriculteurs ne peut pas être assimilé au maintien d'un véritable usage agricole. En raison des prix pratiqués, ces marchés offrent des opportunités de valorisation du foncier rural ; les propriétaires fonciers peuvent en effet être tentés de vendre sur ces marchés à des non-agriculteurs des petites parcelles non bâties ou comportant des bâtiments aménagés ou aménageables pour l'habitation, mais dans les territoires étudiés, les agriculteurs ont été peu attirés par ces possibilités de valorisation de leur patrimoine foncier ou ont peu eu d'occasions d'en profiter : ces marchés sont en effet presque uniquement l'affaire d'acteurs privés non agricoles, mais ces derniers peuvent revendre sur ces marchés des biens achetés précédemment à des agriculteurs.

Quant aux marchés des espaces en voie d'artificialisation, ceux-ci offrent aussi des possibilités de valorisation importantes du foncier, à en juger, là encore, par les différences

de prix moyens par rapport aux terres agricoles. Sans être les principaux vendeurs, les agriculteurs possédaient néanmoins environ 10 % des surfaces vendues sur ces marchés dans les territoires étudiés : leurs ventes peuvent concerner les dernières terres agricoles encore exploitées en milieu urbain. Les biens avec bail représentaient 15 % environ des surfaces vendues sur ces marchés ; compte tenu de l'usage auxquels sont destinés ces biens, il est peu probable que ces baux soient reconduits et donc que les usages agricoles de ces biens puissent se maintenir longtemps. Le marché des infrastructures concerne notamment des routes et ouvrages, dont l'emprise foncière dépasse la largeur des voies : les biens vendus sur ce marché sont de dimension moyenne supérieure à un hectare, et peuvent être situés en rase campagne et segmenter la surface agricole utile (SAU) des exploitations. Les marchés des projets de développement et des terrains à bâtir concernent du foncier urbanisable selon les PLU : celui-ci peut avoir été acquis auparavant par des non-agriculteurs prévoyant le lancement de projets nécessitant d'acheter du foncier ou avoir été conservé par des agriculteurs dans l'attente d'une ouverture à l'urbanisation. La place des agriculteurs sur ces marchés reflète ainsi pour partie la part du foncier urbanisable détenue par ceux-ci.

### Les effets des pressions urbaines

La distinction des trois catégories de communes mentionnées sur le tableau 1.1 positionne les communes par rapport à un gradient urbain-rural, ce qui permet de mettre l'activité des marchés de destination en relation avec des niveaux d'exposition à des pressions urbaines. Dans les territoires étudiés, les différences entre ces catégories de communes concernent abord les surfaces vendues sur les divers marchés. Si les surfaces vendues sur l'ensemble des marchés sont assez comparables d'une catégorie de commune à l'autre, l'activité des marchés des espaces en voie d'artificialisation est plus soutenue et, corrélativement, celle du marché des terres agricoles un peu plus faible, dans les pôles urbains, que dans les communes périurbaines et *a fortiori* que dans celles des espaces à dominante rurale. En revanche, les différences d'activité des autres marchés sont moins en relation avec l'exposition des communes à des pressions urbaines, mais les différences les plus marquées se situent au niveau des prix : les prix moyens d'ensemble sont en relation avec les niveaux d'exposition aux pressions urbaines. Ce différentiel de prix se reproduit sur la plupart des marchés : la rente foncière liée à l'urbanisation (Renard, 2003 ; Geniaux et Napoleone, 2005) ne concerne en effet pas uniquement les biens destinés à être construits.

En définitive, cette analyse des ventes sur les divers marchés de destination indique que, dans les territoires étudiés, il existe une demande de foncier pour des usages agricoles, même dans les communes les plus exposées à des pressions urbaines. Il s'agit de répondre aux demandes de foncier supplémentaire liées à l'installation de nouveaux agriculteurs ou à la restructuration et à la modernisation des exploitations existantes, mais cette demande entre en concurrence avec une demande de foncier destiné à d'autres usages. Les conditions de marché rendent cette concurrence très inégalitaire. Dans les zones urbanisables, elle est en effet faussée par les prix beaucoup plus attractifs du foncier destiné à être construit ou aménagé, tandis qu'en dehors de ces zones, les pressions proviennent des prix du foncier destiné à des usages résidentiels ou d'agrément. Les pressions urbaines constituent un facteur supplémentaire de tension : elles exacerbent en effet la concurrence pour l'accès au foncier à usage agricole et en rendent aussi l'accès plus difficile, en en renchérissant le prix. Toutefois, dans les territoires étudiés, ces pressions sur le foncier agricole ont essentiellement des effets sur des biens qui n'avaient pas d'usage

agricole effectif : la vente de ces biens n'obère pas le potentiel agricole des territoires. De son côté, la demande de biens forestiers ou de foncier naturel ou environnemental n'entre guère en concurrence avec les autres demandes adressées au marché et ne crée de ce fait pas de tensions pour l'accès au foncier agricole.

## Des exemples d'indicateurs de pression : questionnements, portée, faisabilité

Dans des territoires périurbains, les agriculteurs et d'autres acteurs partagent volontiers le sentiment que le développement de ces territoires accentue les pressions sur le foncier agricole. Ils souhaiteraient disposer à cet effet d'indicateurs les renseignant sur l'origine, l'intensité et les effets pressentis de ces pressions. Divers indicateurs de pression ont déjà été établis : ils se définissent comme des outils permettant de mesurer de façon objective des phénomènes complexes, comme les pressions sur le foncier agricole et rural, afin d'en donner une représentation pertinente, compréhensible et facile à interpréter par des non-spécialistes, mais si l'utilité d'indicateurs de pressions est largement reconnue, le débat porte sur la façon de les établir. Il s'agit en effet de donner à la notion de pression sur le foncier un contenu opérationnel pour pouvoir la traduire par des phénomènes mesurables, puis de savoir comment les mesurer et enfin de donner aux résultats de ces mesures une présentation en facilitant l'interprétation.

Les écologues établissent des indicateurs de pression pour mesurer des causes d'altération possibles du fonctionnement des écosystèmes. Le contenu à assigner à la notion de pression sur le foncier agricole pourra ainsi être déterminé au vu d'effets considérés comme préjudiciables à la disponibilité et aux usages du foncier pour l'agriculture. En mettant l'accent sur la concurrence pour l'accès aux divers usages du foncier et sur ses effets vis-à-vis du maintien de ses usages agricoles, l'analyse précédente invite à traduire les pressions sur le foncier agricole par des indicateurs mesurant l'intensité de cette concurrence. On présentera d'abord un premier indicateur centré sur cette question, en soulignant les limites, mais des travaux récents sur les marchés fonciers n'abordent pas les pressions sur le foncier agricole nécessairement de la même façon. Ils proposent d'autres indicateurs. C'est pourquoi on étudiera ensuite quelques exemples de travaux particulièrement aboutis, en privilégiant des travaux réalisés sur des zones assez comparables aux territoires périurbains étudiés ici et qui s'appuient, eux aussi, sur les bases de données foncières des Safer. L'examen de ces divers indicateurs conduira des suggestions d'ordre méthodologique pour établir des indicateurs qualifiant les pressions sur le foncier agricole et rural dans des territoires périurbains.

### Une mesure de la concurrence pour l'accès au foncier à usage agricole

Ce premier indicateur a été établi à titre expérimental sur les territoires étudiés : il vise à exprimer l'intensité de la concurrence pour l'accès au foncier à usage agricole. La concurrence se situant essentiellement entre les ventes destinées à des usages agricoles et celles destinées à des usages pour l'urbanisation ou pour l'accès aux aménités résidentielles et de loisirs, l'indicateur aborde la question de la concurrence en mesurant la part représentée par les ventes de foncier destiné à des usages agricoles dans l'ensemble des ventes destinées aux divers usages en concurrence sur le marché. Plus cette part est élevée, moins la concurrence sera forte. L'indicateur peut être évalué en termes de surfaces vendues ou en termes de valeur des ventes.

Afin de préciser l'interprétation de cet indicateur en signalant les causes essentielles de cette concurrence, celui-ci a été affiné en le combinant avec des indicateurs représentant les parts respectives des ventes destinées aux deux autres types d'usage retenus. Le tableau 1.2 répartit les communes des territoires étudiés selon leur position dans une typologie fondée sur ces indicateurs. Les classes de cette typologie sont définies selon l'intensité de la concurrence sur l'accès au foncier à des fins agricoles, les sous-classes selon le ou les autres types d'usages qui sont à l'origine de cette concurrence. Les bornes de ces classes et sous-classes ont été déterminées à partir des distributions statistiques des parts dans les communes des ventes de foncier destinées aux trois types d'usage pris en compte. On a considéré qu'il n'y avait pas de concurrence pour l'accès aux usages agricoles du foncier quand les ventes destinées à cet usage représentaient au moins 90 % des surfaces vendues, hors forêts et espaces naturels, ou quand aucun autre type d'usage n'avait une importance significative. La concurrence est qualifiée de limitée quand entre 50 à 90 % du foncier est vendu pour des usages agricoles, ceux-ci étant en concurrence avec d'autres usages, et de forte quand il s'agit de 20 à 50 % du foncier vendu. Dans la dernière classe (moins de 20 % des surfaces vendues pour des usages agricoles), le marché rend très problématique, voire compromet, l'accès au foncier pour des usages agricoles. Les usages pour l'urbanisation sont réputés avoir une importance significative dès lors qu'ils concernent au moins 5 % des surfaces vendues. Concernant les usages pour accéder à des aménités résidentielles ou de loisirs, le seuil a été fixé plus haut, à savoir à 20 % des surfaces.

**Tableau 1.2.** Un indicateur de la concurrence pour l'accès aux usages agricoles du foncier. Répartition des communes selon les classes de valeurs de l'indicateur.

<b>Niveau et origine de la concurrence</b>	<b>Ensemble des communes</b>	<b>Communes des pôles urbains</b>	<b>Communes périurbaines</b>	<b>Communes des espaces à dominante rurale</b>
Pas de concurrence	269	29	172	68
Concurrence limitée	520	86	313	121
<i>dont avec urbanisation</i>	208	38	135	35
<i>dont avec aménités</i>	149	12	95	42
<i>dont avec urbanisation et aménités</i>	163	36	83	44
Concurrence sensible	123	46	57	20
<i>dont avec urbanisation</i>	20	10	8	2
<i>dont avec aménités</i>	13	2	8	3
<i>dont avec urbanisation et aménités</i>	90	34	41	15
Concurrence très forte	24	18	4	2
Très peu de ventes*	21	9	10	2
<b>Total</b>	<b>957</b>	<b>188</b>	<b>556</b>	<b>213</b>

\* Communes où l'activité des marchés en concurrence est très réduite (moins de 10 m<sup>2</sup> de ventes en moyenne annuelle par ha de superficie cadastrée).

Sur le plan pratique, un des avantages de cet indicateur est qu'il ne nécessite pas, au départ, de calculs trop complexes. Le choix de l'échelle communale permet en outre de rendre compte de la diversité de l'exposition des communes à cette concurrence d'usages,

notamment entre communes voisines ou faisant partie de la même catégorie de communes, mais établir l'indicateur à cette échelle nécessite de disposer au départ de données suffisamment nombreuses pour que les moyennes statistiques par commune des ventes, qui sont à la base du calcul de cet indicateur, aient un sens.

L'interprétation qui en est proposée repose sur l'idée que la concurrence pour l'accès aux usages agricoles du foncier provient plus de la demande de foncier destiné à être urbanisé que de celle de foncier destiné à des usages résidentiels ou d'agrément. Cette idée est étayée par des analyses statistiques. Elles montrent que les prix du foncier destiné à des usages agricoles sont plus en relation avec ceux du foncier destiné à être urbanisé qu'avec ceux du foncier destiné aux autres usages retenus. L'indicateur ne permet cependant pas de savoir si les pressions limitant l'accès au foncier à usage agricole ont un effet sur le volume global des ventes, autrement dit si elles dynamisent ou réduisent l'activité du marché foncier.

### Une mesure de la perturbation du marché des terres agricoles

La Scafr a développé il y a quelques années des indicateurs de perturbation du marché des terres agricoles qui ont eu une certaine audience, puisqu'ils ont été retenus notamment par l'Observatoire des territoires de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), où ils sont calculés, par canton, par l'Institut français de l'environnement (Ifen<sup>18</sup>) ou par l'agence d'urbanisme de la région toulousaine<sup>19</sup> pour rendre compte de dynamiques affectant les territoires ruraux français. Ils visent à rendre compte de l'importance, dans ces territoires, de l'effet perturbateur, *via* les surfaces vendues et les prix, du marché résidentiel ou de loisirs sur le marché foncier strictement à destination agricole ou forestière. Le foncier rural à destination résidentielle (marché des maisons à la campagne) ou de loisirs (marché des espaces de loisirs) se négocie en général à des prix plus élevés que le foncier restant à usage agricole, ce qui peut pousser à la hausse les prix des terres agricoles et en conséquence les rendre moins facilement accessibles aux agriculteurs.

La question abordée est donc celle des effets des ventes de foncier en vue d'usages non agricoles. Pour rendre compte de l'effet perturbateur des ventes de foncier à usage d'agrément, l'indicateur dit « en surface » évalue, à partir des DIA, la part représentée par les acquisitions de foncier destiné à des usages résidentiels et de loisirs dans la superficie totale ou dans la SAU du territoire concerné. Le foncier résidentiel ou de loisirs étant vendu, même s'il ne comporte pas de bâti, à des prix bien supérieurs à celui du foncier agricole, l'indicateur dit « en valeur » est calculé à partir de l'indicateur « en surface », en lui appliquant le prix moyen des biens non bâtis vendus sur le marché des espaces de loisirs.

L'approche concerne, là aussi, la concurrence pour l'accès aux divers usages du foncier, mais la question abordée par cet indicateur est celle de la concurrence entre usages agricoles et entre usages résidentiels ou de loisirs. En mesurant les surfaces pouvant être détournées de leur usage agricole, ces indicateurs s'attachent aux pressions, relativement diffuses, liées à la demande de résidences et d'espaces d'agrément en milieu rural. En les rapportant à la superficie totale ou à la SAU du territoire, ils relativisent les effets de ces pressions en situant les ventes de foncier destiné à des usages résidentiels et de loisirs non

---

<sup>18</sup> Indicateur : Pression foncière urbaine sur les espaces ruraux en surface et en valeur, hors zones à urbaniser, dans les cantons littoraux, <http://www.littoral.ifen.fr/Pression-fonciere-dans-les-cantons-littoraux.64.0.html>

<sup>19</sup> AUAT, novembre 2005, La pression foncière en hausse sur le territoire rural, *Perspectives Villes*, n° 29.

pas par rapport au foncier vendu pour des usages agricoles, mais par rapport au foncier susceptible d'avoir un usage agricole. Les cartes de ces indicateurs<sup>20</sup> sont néanmoins particulièrement parlantes pour des zones de montagne ou certaines zones rurales éloignées des villes, où la demande de foncier d'agrément est importante.

Mais ces indicateurs ne s'intéressent pas aux pressions d'urbanisation proprement dites, dont les effets peuvent toucher des espaces ruraux, même si, dans ces espaces, les ventes destinées à ces usages concernent en général des surfaces moins importantes que celles réalisées à des fins de résidence ou de loisirs. Tout au plus, l'indicateur « en valeur » intègre implicitement les effets en cascade que peut avoir la demande de foncier urbanisable sur le prix du foncier destiné à des usages de loisirs. Ceci rend la carte de l'indicateur en valeur plus parlante, pour des territoires périurbains, que celle de l'indicateur en surface, mais ceci invite aussi à compléter cet indicateur par un autre similaire, concernant alors les effets perturbateurs des ventes de foncier destiné à être urbanisé.

### Une mesure du marché sous influence urbaine

En 2004, l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise, en partenariat avec la Safer de Rhône-Alpes et avec l'appui de la Scafr, avait établi un indicateur dont l'objectif était d'anticiper les mutations des espaces naturels et agricoles périurbains. Ces travaux ont été conduits pour le compte de l'Observatoire régional de l'habitat de la Direction régionale de l'équipement (DRE) de Rhône-Alpes<sup>21</sup>. Il s'agissait d'établir un indicateur de pression foncière urbaine sur les espaces agricoles et naturels situés dans des zones proches des agglomérations de Rhône-Alpes qui puisse être calculé à l'aide du fichier des DIA. En se centrant sur les pressions d'origine urbaine sur le foncier agricole et rural, l'indicateur ne vise pas à en évaluer les effets perturbateurs, mais à les qualifier en mesurant l'importance du marché sous influence urbaine au sein du marché du foncier agricole et rural pris dans son ensemble.

La question de la mesure du marché sous influence urbaine est abordée en délimitant ce marché à l'aide de divers critères : ce marché regroupe les ventes remplissant certaines conditions. Les critères retenus concernent :

- la destination des biens vendus : l'indicateur considère que les influences urbaines touchent tous les marchés de destination, à l'exception du marché forestier, et, au sein du marché des terres agricoles, d'un marché très spécifique, celui des vignes ;
- le statut des acquéreurs : les pressions foncières urbaines sont réputées s'exercer au travers d'acquisitions faites par des collectivités ou par l'État, ou par des acteurs privés non agricoles, et non au travers d'acquisitions de la Safer ou d'agriculteurs ;
- la taille des biens vendus : au-delà d'un certain seuil de taille, les biens acquis par des non-agriculteurs pourront conserver, à titre résiduel ou temporaire, des usages agricoles. Les pressions urbaines s'exercent au travers d'acquisitions de biens de petite taille par les acteurs publics ou privés non agricoles. Les seuils de taille ont été différenciés selon le département et sont en général plus élevés si le bien comporte du bâti ;
- le prix des biens vendus : les biens dont le prix n'est pas compatible avec leur valeur agronomique ne conserveront vraisemblablement pas leur usage agricole. Les pressions foncières tirant les prix vers le haut, le marché sous influence urbaine concernera des biens à prix élevés. Des seuils de prix ont été déterminés pour les biens ne comportant pas du

<sup>20</sup> Ces cartes sont accessibles sur le site de l'Observatoire des territoires de la Datar.

<http://www.territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/enjeux-thematiques/dynamiques-territoriales>

<sup>21</sup> DRE Rhône-Alpes, 2004, Un indicateur de pression foncière urbaine sur les espaces agricoles et naturels, méthodologie de construction et d'utilisation, [http://www.orhl.org/IMG/pdf/indicateur\\_pression\\_fonciere\\_2.pdf](http://www.orhl.org/IMG/pdf/indicateur_pression_fonciere_2.pdf)

bâti. En appliquant les mêmes seuils aux biens comportant ou ne comportant pas de bâti, le marché sous influence urbaine prend en compte presque toutes les ventes de biens comportant du bâti.

L'approche des pressions urbaines retenue dans cet indicateur est plus fondée ici sur la concurrence entre acquéreurs pour l'accès au foncier agricole et naturel que sur la concurrence pour l'accès aux divers usages du foncier. L'indicateur repose sur une analyse détaillée des conditions dans lesquelles les biens vendus ne pourront pas conserver des usages agricoles. La distinction la plus importante concerne les acquéreurs agricoles et les acquéreurs non agricoles, mais l'indicateur poursuit l'analyse du marché en définissant les conditions qui n'empêchent pas, dans certains cas, le maintien d'usages agricoles.

Établir cet indicateur passe par un examen des caractéristiques individuelles des ventes. De ce fait, contrairement aux indicateurs précédents, il ne peut pas être calculé directement à partir de moyennes par commune. La méthode retenue pour l'établir est relativement complexe, ce qui illustre les difficultés rencontrées pour traduire l'intensité des pressions d'origine urbaine dans des territoires périurbains sous la forme d'un phénomène mesurable, à savoir les ventes de foncier sur le marché sous influence urbaine, ce qui multiplie aussi les risques de mauvaise interprétation de cet indicateur, mais il semble que les critiques aient essentiellement porté non pas sur l'approche proposée ou sur la pertinence de la méthode, qui amène, contrairement aux indicateurs précédents, à mobiliser plusieurs critères d'analyse du marché foncier sont mobilisés, mais sur la possibilité de déterminer des seuils pour délimiter de manière réaliste le marché sous influence urbaine. Leur détermination peut s'appuyer sur d'autres sources que les DIA ou sur des informations fournies par des experts fonciers, mais il n'empêche que la très forte hétérogénéité des biens vendus et de leurs caractéristiques en termes de prix, de taille ou d'acquéreurs rend délicat l'application de seuils fixés une fois pour toutes pour déterminer quelles ventes sont concernées par des influences urbaines. La DRE avait prévu par ailleurs diverses variantes de cet indicateur, dont des variantes plus simples, ne prenant pas en compte des seuils de prix ou les mutations concernant les zones AU des PLU, mais il ne semble pas qu'elle ait donné suite.

## Une mesure de la vulnérabilité du foncier agricole

De leur côté, la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf) et la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Rhône-Alpes sont impliquées actuellement dans la mise en place de la Directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'aire métropolitaine lyonnaise. Elles animent à ce titre un groupe de travail ayant pour objectif de mieux appréhender les questions de préservation des terres agricoles en lisière des agglomérations lyonnaise et stéphanoise. Ce groupe de travail s'est penché à cet effet sur la vulnérabilité du foncier agricole dans les couronnes vertes de ces agglomérations, ce qui a amené les services de la Draaf et de la Dreal à rechercher, avec la Safer de Rhône-Alpes, des indicateurs de pression des non-agriculteurs sur le marché foncier rural.

Des premiers indicateurs ont été définis (Teze, 2010) et calculés à partir de la base de données des DIA, mais les travaux ne sont pas achevés. La question de la vulnérabilité du foncier agricole aux effets des influences urbaines est abordée en mesurant la part représentée par les ventes où des possibilités d'usages agricoles ne pourront pas se maintenir. Comme l'indicateur précédent, cet indicateur mobilise divers critères d'analyse du marché foncier pour déterminer les ventes à prendre en compte, mais les différences d'optique entre ces deux indicateurs amènent à appliquer différemment ces critères. Ainsi, l'indica-

teur de vulnérabilité exclut toute possibilité de maintenir des usages agricoles pour les biens vendus sur les marchés des espaces en voie d'artificialisation, alors que le marché sous influence urbaine ne concerne pas nécessairement tous les biens destinés à être urbanisés. L'indicateur de vulnérabilité ne prend pas non plus en compte la nature des acquéreurs, mais applique aussi des seuils de taille ou de prix des biens vendus, définis statistiquement sur la base des DIA ou en faisant appel à des experts fonciers.

En définitive, l'approche développée par cet indicateur met plus l'accent sur les conditions de marché et sur les destinations envisagées des biens que sur les concurrences entre usages, et ne prend pas en compte la nature des acquéreurs. De ce fait, il peut sembler plus simple à interpréter que l'indicateur précédent ou, du moins, il traduit la question qu'il aborde par un phénomène plus simple à mesurer, mais cet indicateur nécessite lui aussi d'analyser les caractéristiques individuelles des ventes et soulève de nouveau le problème de la pertinence des seuils retenus pour déterminer avec le moins d'incertitude possible quelles ventes permettent de maintenir des usages agricoles.

### **D'autres indicateurs pour des territoires périurbains ?**

Les indicateurs précédents ont tous leur intérêt, mais présentent tous aussi, comme on l'a vu, des limites : ils abordent plusieurs aspects d'un phénomène complexe, les pressions sur le foncier agricole dans des territoires périurbains, en situant de diverses façons les origines de ces pressions et leurs effets sur le marché du foncier agricole et rural. Ils s'intègrent à un questionnement d'ensemble sur les possibilités de limiter la consommation de foncier par l'urbanisation, de maintenir des usages agricoles et de préserver des terres agricoles dans des territoires périurbains.

Ces questions invitent néanmoins à établir des indicateurs de portée plus générale que les deux indicateurs précédents, afin de tenir compte des divers facteurs de pression sur le foncier agricole. Il est en effet possible d'élargir ces deux derniers indicateurs pour leur permettre de mesurer les effets des pressions urbaines en termes de concurrence pour l'accès au foncier agricole, mais aussi ceux dus à la demande de foncier résidentiel ou d'agrément. Cet aspect n'est pas développé dans ces indicateurs. Cet élargissement peut passer par des adaptations des critères d'analyse du marché mobilisés pour établir ces indicateurs, afin, par exemple, d'isoler les ventes où puisse subsister la possibilité d'usages agricoles, malgré les pressions urbaines et la demande de foncier résidentiel ou de loisirs.

Un indicateur mesurant les ventes de foncier pour lesquelles des usages agricoles sont possibles pourra traduire les idées suivantes. D'abord, celle que les biens vendus sur le marché des terres agricoles sont destinés à des usages agricoles, tandis que ceux vendus sur les marchés des forêts ou des espaces naturels ne peuvent servir à ces usages. Ensuite, celle que pour les biens vendus sur les marchés des espaces en voie d'artificialisation, des maisons à la campagne et des espaces de loisirs, les possibilités d'usages agricoles seront à apprécier. Comme le soulignent les indicateurs précédents, ces biens ne doivent pas être de trop petite taille pour être intéressants à exploiter sur le plan agricole et être vendus à des prix compatibles avec une valorisation agricole. L'analyse des territoires périurbains invite aussi à tenir compte de la présence d'un bail agricole, celle-ci signifiant que le bien garde la possibilité d'être utilisé à des fins agricoles. Enfin, on considérera que les ventes de biens, sur ces marchés, à des agriculteurs leur donnent la possibilité de les utiliser pour des usages agricoles, même s'ils sont temporaires.

Ces idées ont été retraduites par divers critères permettant d'identifier les biens conservant la possibilité d'usages agricoles : il s'agit des biens vendus sur le marché des

terres agricoles ou, pour les biens vendus sur les marchés en concurrence avec celui des terres agricoles, de ceux qui sont vendus à des agriculteurs (sur ces marchés, les biens acquis par la Safer ne sont pas destinés à être cédés par la suite à des agriculteurs, mais à d'autres acteurs : les ventes à la Safer seront assimilées à des ventes à des non-agriculteurs) ou qui sont assortis d'un bail, ou dont la taille dépasse un certain seuil et le prix au mètre carré est inférieur à un niveau donné. Une façon de déterminer ces seuils est d'examiner la répartition des ventes de terres agricoles, selon la taille des biens vendus et selon leurs prix au mètre carré, afin de situer quelles sont les gammes de taille et de prix habituelles : sur les territoires périurbains étudiés, 90 % des terres agricoles vendues font au moins 1400 m<sup>2</sup> de surface, et sont vendues à moins de 9,90 €/m<sup>2</sup>. Ces seuils éliminent les biens atypiques ; ils ont été utilisés comme référence pour les autres marchés, pour identifier les biens ayant des caractéristiques similaires à ceux destinés à des usages agricoles.

En termes de résultats, ce nouvel indicateur fait apparaître que, dans les territoires étudiés, 47 % des surfaces vendues sur les marchés en concurrence avec le marché des terres agricoles peuvent avoir des possibilités d'usages agricoles. Sur l'ensemble des marchés, hormis ceux des forêts et des espaces naturels, il s'agit, au total, de 88 % des surfaces vendues, alors que le marché des terres agricoles ne représente que 77 % de celles-ci, comme l'indiquait le premier indicateur présenté.

Pour conclure, on s'interrogera d'abord sur la nécessité de développer des indicateurs de plus en plus complexes, reposant sur des analyses détaillées du marché foncier. Des indicateurs relativement simples, comme le premier indicateur ou comme des indicateurs établis par la Safer d'Île-de-France et l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France (Iaurif) (Leproust et Darley, 2009) cadraient déjà largement la question des pressions sur le foncier agricole en s'appuyant sur la place des divers marchés de destination ou des divers acquéreurs. Y a-t-il réellement une demande d'indicateurs de plus en plus approfondis ?

Les exemples présentés montrent cependant que l'analyse du marché foncier permet de nourrir un questionnement sur les pressions et d'y répondre progressivement par des indicateurs de plus en plus ciblés, mais s'il est clair que la complexité des questions de maintien des usages agricoles des territoires nécessite d'approfondir encore les approches et de développer des travaux susceptibles de déboucher sur des indicateurs, il ne faut pas perdre de vue que les indicateurs les plus utiles seront ceux qui abordent des questions jugées essentielles par les acteurs des territoires. Ils doivent être en mesure de nourrir un débat sur les enjeux de ces territoires, sur les questions et les difficultés qu'ils soulèvent et la façon d'y répondre. Les services chargés d'établir des indicateurs auront alors pour tâche de construire des indicateurs suffisamment robustes pour répondre à ces questions. Ils peuvent préciser à quelles questions les indicateurs qu'ils construisent peuvent répondre ; ils doivent veiller à ce que la présentation donnée rende ces indicateurs compréhensibles et interprétables sans ambiguïté, mais il ne leur revient pas de décider eux-mêmes quelles questions sont à privilégier.

Ces questions générales se posent dans toute démarche de construction d'indicateurs. Les indicateurs de pression sur le foncier montrent de plus qu'il n'existe pas encore d'indicateur reconnu donnant une représentation d'ensemble des nombreuses questions que soulève la maîtrise de ces pressions, et même que cet indicateur universel relève sans doute du mythe. De leur côté, les indicateurs les plus approfondis, comme les derniers présentés ici, n'ont pas eu beaucoup d'audience et ont été critiqués du fait des simplifications qu'ils doivent opérer pour représenter et interpréter des réalités assez mal connues,

mais d'autres voies sont possibles pour faire face à certaines limites ou critiques des indicateurs présentés.

Ainsi, les bases de données des DIA des Safer ne donnent que la localisation communale des biens vendus, sans mentionner leur position par rapport aux zonages des documents d'urbanisme. Elles ne permettent pas par conséquent d'intégrer ces informations dans l'analyse des pressions foncières : il est clair, en effet, que la question du maintien des usages agricoles du foncier concerne plus les terres agricoles des zones AU que celles des zones A. Même si les traitements nécessaires sont laborieux, d'autres bases de données donnent la possibilité de localiser le foncier agricole par rapport aux zonages réglementaires, ce qui permet de situer l'importance des surfaces agricoles dans les zones des PLU : le foncier agricole sera d'autant plus sous pression qu'il représente une faible part de leur superficie, par comparaison avec le bâti. Les ventes de foncier agricole, enregistrées dans les DIA, rendent en fait plus compte de la capacité du foncier agricole à résister, ou non, à des pressions, que de l'intensité de ces pressions.

Les approches des pressions par les ventes sur le marché ont aussi d'autres limites. Des indicateurs fondés sur les changements de destination du foncier lors de ventes ne traduiront pas nécessairement fidèlement la façon dont le maintien de certains usages du foncier est assuré. La mise à disposition de terres agricoles pour installer des panneaux photovoltaïques est un exemple qui n'est peut-être pas purement anecdotique de changement d'usage du foncier agricole sans qu'il soit nécessaire de vendre les biens concernés. Plus généralement, la question des pressions sur le foncier agricole est soulevée notamment lors de la mise en œuvre de politiques publiques en faveur du maintien des espaces agricoles ou des espaces naturels en milieu périurbain. Celles-ci s'appuient sur trois grands registres d'action : d'abord, la réglementation urbaine, avec les zonages, ensuite, les acquisitions, si elles sont nécessaires pour garantir une maîtrise foncière, et enfin, les contrats ou conventions, en vue de garder la maîtrise des usages du foncier sans changements de propriété. La prise en compte des trames verte et bleue dans les SCoT prévue par la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 va sans doute amener à mobiliser largement ce dernier registre d'actions pour assurer le maintien de liaisons écologiques, en prévoyant par exemple des modes de gestion adaptés du foncier. Pour faire face aux limites des approches par le marché, il deviendra nécessaire de développer des indicateurs traduisant comment les pressions sur le foncier agricole, qu'elles soient dues à l'urbanisation à la volonté de développer d'autres usages du foncier, se traduisent dans la façon dont le foncier agricole – ou non agricole – est géré et provoquent au besoin des conflits d'usages. Comment ouvrir ce nouveau chantier ?

## Références bibliographiques

Agreste, 2002, 44 % des exploitations dans l'urbain ou le périurbain, *Agreste Primeur*, 117.

Balny P., Beth O., Verlhac E., 2009. Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain, Rapport du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux n° 1716, mai 2009.

Boisson J.P., 2005. La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière, Rapport au Conseil économique et social.  
<http://www.conseil-economique-et-social.fr/rapport/doclon/05042105.pdf>

Dujin A., Maresca B., Mordret X., Picard R., 2008. La valeur économique et sociale des espaces protégés, Credoc, *Cahier de recherche*, 247.

Geniaux G., Napoléone C., 2005. Rente foncière et anticipations dans le périurbain, *Économie et Prévision*, 2005 (2), 77-95.

Germain P., Thareau B., 2010. Les agriculteurs face à l'urbanisation, *Revue Études Foncières*, 145.

Leproust C., Darley A., 2009. Les pressions foncières en milieux agricoles et naturels, analyse du marché foncier observé par la Safer Île-de-France (1994-2008), Iaurif, [http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude\\_659/Les\\_pressions\\_foncières\\_en\\_milieux\\_agricoles\\_et\\_naturels\\_dec\\_2009\\_avec\\_signets.pdf](http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_659/Les_pressions_foncières_en_milieux_agricoles_et_naturels_dec_2009_avec_signets.pdf), décembre 2009.

Levesque R., 2008. Préserver aussi les espaces agricoles, *Revue Études Foncières*, 136.

Renard V., 2003. Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers, *In : Villes et économie*, La documentation française, Paris, 95-108.

Teze F., 2010. Diagnostic de la vulnérabilité du foncier agricole dans les couronnes vertes, Draaf et Dreal de Rhône-Alpes, septembre 2010.  
[http://draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/DIAGNOSTIC\\_cle0e2ff5.pdf](http://draaf.rhone-alpes.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/DIAGNOSTIC_cle0e2ff5.pdf)

## Chapitre 2

# Propriété et propriétaires en espace périurbain ou la gouvernance foncière à l'épreuve des logiques privatives

ALAIN GUÉRINGER

Alimentés par les statistiques sur la réduction de l'espace agricole, portés par des enjeux environnementaux, de cadre de vie ou d'approvisionnement alimentaire, les enjeux fonciers sont aujourd'hui au cœur des préoccupations concernant l'espace périurbain. En fait, la question foncière est récurrente dans les débats sur le développement territorial. Les « stratégies foncières » affichées par les collectivités territoriales comme les débats sur le sujet font souvent référence au problème de la maîtrise du foncier, maîtrise de son usage ou de son appropriation (Boisson, 2005) et en conséquence aux droits qui s'exercent sur l'espace – droits de propriété, d'exploitation ou d'usage, droits réels ou revendiqués, anciens ou nouveaux –, à la manière de les exercer, aux conflits qu'ils engendrent. Dans tous les cas, ils interrogent la question de la propriété : alors que leurs choix s'inscrivent dans des logiques propres, plus ou moins (souvent moins) compatibles avec les projets des acteurs collectifs, les propriétaires gardent, abstraction faite de diverses servitudes ou contraintes juridiques, un pouvoir de décision majeur en matière d'affectation, de concession ou d'utilisation du sol. En espace périurbain, la question apparaît d'autant plus cruciale que les perspectives de gain, associées au différentiel de prix du foncier, sont susceptibles de renforcer ces stratégies privatives.

Plus ou moins fructueuse selon les périodes, la recherche sur le foncier concerne peu ou prou en France toutes les disciplines des sciences humaines et sociales (Granelle *et al.*, 1988). La question de la propriété est rarement abordée en tant que telle. Elle est cependant très souvent sous-jacente aux approches développées. Dans les champs du droit, histoire ou anthropologie du droit, ainsi que dans le domaine de l'aménagement, elle est principalement abordée sous l'angle des régimes fonciers, de la construction du droit

d'appropriation du sol (Mondot, 1982 ; Terré, 1988 ; Rouland, 1988 ; Perrinet-Marquet, 1991) ou est posée en termes de rapports entre droits du propriétaire et intérêt public (Hostiou, 1991 ; Brevan, 1991 ; Ruegg, 2000 ; Comby, 1991, 2010). En économie, les approches sont largement dominées par l'analyse des marchés fonciers (Donzel *et al.*, 2008 ; Cavailles *et al.*, 2009, 2011 ; Dachary-Bernard *et al.*, 2011) ou la répartition de la rente foncière (Barthélémy, 1980 ; Gasperini et Guichard, 1991 ; Géniaux et Napoléone, 2005), questions derrière lesquelles se profile celle de la propriété.

Au travers de l'étude des rapports sociaux appuyés sur la propriété (Nougarède, 1977 ; Le Caro *et al.*, 2010), de celle des systèmes de dévolution des biens dans les familles (Claverie, 1981 ; Lamaison, 1988) de l'analyse des systèmes agraires ou des rapports ville campagne (Moindrot, 1995 ; Granelle *et al.*, 1988), la propriété est plus directement abordée, et territorialisée, dans les approches des sociologues, ethnologues, anthropologues ou géographes, mais si l'on excepte quelques travaux (Dorel, 1972 ; Meriaudeau, 1985 ; Daligaux, 1996a, b ; Croix, 1999 ; Guéringer, 2000), la propriété foncière, sous l'angle de sa répartition sur un territoire ou de celui des déterminants des choix des propriétaires, reste malgré tout peu abordée en tant que telle et relativement mal connue. Il est également frappant de constater à quel point cette question est absente des diagnostics de territoires, réalisés dans le cadre des documents de planification établis aux diverses échelles : schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou plan locaux d'urbanisme (PLU).

Les procédures et les outils classiques de l'action foncière (documents d'urbanisme ou aménagement foncier) ont été remaniés récemment, leurs principes essentiels restent ceux posés durant les années 1940, qui trouvent leurs sources dans des mesures plus anciennes encore. Depuis les années 1960, on assiste à un renouvellement permanent des moyens et des modalités de l'action foncière par la mise en place de nouveaux outils, dont les « zones agricoles protégées » (ZAP) ou les « périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains » (PPAENP) en constituent des exemples parmi les plus récents, mais alors que le terme de gouvernance, qui s'est imposé dans les débats, suggère une approche différente de l'action foncière classique, élargie à d'autres formes de régulation ou de coordination entre les acteurs (Gaudin, 2002 ; Sedjari, 2003), celle-ci reste essentiellement abordée du point de vue des acteurs publics ou collectifs, en termes de stratégie foncière au service des politiques d'aménagement ou de développement des territoires. Le positionnement des acteurs privés, indispensable à la compréhension des dynamiques à l'œuvre et à l'efficacité des dispositifs mis en place, est paradoxalement omis, voire éludé dans les débats ou les projets (Guéringer, 2008).

C'est le cas en particulier de la propriété foncière. L'objectif du travail réalisé dans le cadre de Popfongo et présenté ici est d'apporter un éclairage sur les caractéristiques de la propriété et les logiques des propriétaires en espace périurbain. Dans l'optique d'une contribution au débat sur la gouvernance foncière, il propose une lecture combinant plusieurs échelles, renvoyant au positionnement de divers acteurs. En particulier, il vise à mettre en évidence la grande diversité des situations en matière de propriété foncière, appelant une variété des interventions des acteurs publics. Il permet d'illustrer d'une part comment la structuration de la propriété peut expliquer la plus ou moins grande dynamique/inertie dans les échanges fonciers, d'autre part comment les propriétaires et leurs stratégies pèsent sur la gouvernance foncière et dans le devenir de stratégies foncières collectives.

## Caractériser la propriété à différentes échelles de la gouvernance foncière : une question de méthode

Dans ce travail, l'objectif principal était de faire apparaître diverses caractéristiques de la propriété foncière susceptibles de constituer des facteurs de blocage ou à l'inverse de permettre la mise en œuvre de projets ayant une incidence foncière. Il supposait de dépasser la vision « monolithique » du propriétaire acteur du jeu foncier qui transparaît derrière les formulations très générales que l'on rencontre souvent dans les documents d'aménagement ou diagnostics de territoire, au sujet de la propriété ou de la stratégie des propriétaires et qui sous-entendent une donnée uniforme ou une stratégie unique. En conséquence, le travail vise à mettre en évidence la diversité des situations en la matière et articule plusieurs niveaux d'approche complémentaires, renvoyant à différentes échelles de la gouvernance foncière.

Le premier s'appuie sur une exploitation des données cadastrales organisées à l'échelle communale. Il vise à mettre en évidence la diversité des situations quant aux caractéristiques de la propriété foncière sur un territoire, ici sur le périmètre d'un même SCoT. Cette analyse, conduite sur onze SCoT de villes moyennes en région Rhône-Alpes a donné lieu à la réalisation de typologies de communes. La dimension des SCoT retenus varie de 13 à 243 communes, pour un total de 957 communes. De manière à conserver une analyse à l'échelle des agglomérations qui polarisent ces espaces et pour respecter un équilibre dans la taille des territoires étudiés, les deux SCoT savoyards, d'une part (Avant-pays savoyard et Métropole Savoie) et les trois SCoT haut-savoyards, d'autre part (Bassin annécien, Albanais et Fier-Aravis), ont été regroupés dans la mise en œuvre de l'analyse statistique.

Un second niveau d'analyse repose sur ces mêmes données cadastrales, agrégées cette fois à l'échelle des propriétaires, c'est-à-dire des comptes de propriété au cadastre. Conduite sur trois communautés de communes (Pays voironnais et Saint-Étienne Métropole en Rhône-Alpes dans le cadre de l'opération de recherche Popfongo, et Billom Saint-Dier en Auvergne dans le cadre d'une autre opération<sup>22</sup>, cette approche a donné lieu à la réalisation de typologies des propriétés, mettant en évidence une grande diversité de « profils » de propriétaires sur chacun de ces territoires.

Enfin, des enquêtes qualitatives auprès d'un échantillon de propriétaires répartis sur ces trois communautés de communes (70 enquêtes au total) ont permis de compléter ces approches statistiques. L'objectif était de cerner les logiques et motivations des propriétaires dans la gestion de leur patrimoine. Rarement explicites, celles-ci ont été appréciées à partir de l'analyse des pratiques qu'ils mettent en œuvre – pratiques d'acquisition, de transmission, de gestion –, de la nature de leurs interventions, de l'analyse de leurs discours. Elle s'appuie également sur le degré de connaissance qu'ils ont de leur patrimoine, de ce qu'il est, de son état et plus globalement des questions foncières.

Sur ces territoires périurbains, de nombreuses propriétés ne sont constituées que de biens rattachés à l'espace « bâti et ses annexes ». Notre analyse s'est concentrée sur la propriété de l'espace non bâti, celui soumis aux enjeux de la périurbanisation, et a donc porté sur l'ensemble des comptes dans lesquels figurait au moins une parcelle à caractère agricole (en classes cadastrales de terre, pré, verger ou vigne), forestier (classe bois) ou naturel (classes lande et eau). Selon les territoires étudiés, ces comptes représentent de 55 à 75 % du total des propriétés, en relation avec un gradient d'urbanisation sur lequel ils se situent.

---

<sup>22</sup> Opération de recherche PSDR-Ress-Terr consacrée aux conditions d'activation des ressources territoriales.

Pour une grande partie, ce travail s'appuie sur l'information cadastrale et en particulier sur la documentation littérale (la matrice). Le prélèvement de l'impôt foncier suppose une identification actualisée de chaque propriétaire et le répertoire ainsi constitué en fait effectivement une base de travail incontournable. Au-delà de cette fonction fiscale première, le cadastre est traditionnellement considéré comme « l'état civil de la propriété foncière ». Structuré et mis à jour dans l'application informatique Majic (mise à jour de l'information cadastrale), il permet d'identifier, d'une part, les caractéristiques de chaque subdivision fiscale base du calcul de l'impôt (surface, nature cadastrale, etc.), d'autre part, les informations relatives aux différents ayants droit (date de naissance, adresse, nature des droits, etc.). La combinaison de ces deux types d'information permet de caractériser les structures de la propriété à plusieurs échelles.

Des problèmes demeurent néanmoins quant à la fiabilité de ces données, qu'il convient de garder à l'esprit. À l'exception de cas juridiquement encadrés (règles d'urbanisme, aides financières liées à un mode de mise en valeur du sol, etc.), la déclaration de changement de nature cadastrale d'une parcelle reste à l'initiative du propriétaire. Le premier problème concerne donc un défaut d'actualisation de cette nature cadastrale des parcelles, par désintérêt, négligence ou pour éviter les conséquences fiscales qui pourraient en résulter. Les écarts peuvent être importants avec la réalité de l'occupation du sol et, en conséquence, avec la composition et la valeur réelles des patrimoines. Sur la base d'une comparaison avec les données statistiques de l'occupation du sol (enquête Teruti Lucas 2008 et Inventaire forestier national, campagne 2005-2009), il apparaît que le cadastre surestime l'espace agricole rhônalpin de près de 100 000 ha (soit 6 % de la surface agricole), les landes de l'ordre de 450 000 ha (plus de 50 %) et sous-estime la forêt de 265 000 ha (17 % de la surface boisée réelle). À l'échelle des départements, ces écarts peuvent être plus importants encore.

Un second problème d'actualisation concerne l'identification des propriétaires. Si les liaisons institutionnelles établies entre notaires, conservatoires des hypothèques et services du cadastre permettent une actualisation en continu de cette information, celle-ci reste tributaire des délais d'instruction des procédures juridiques (établissement des actes, apurement des droits, etc.) et de circulation de l'information entre les services. Enfin, l'identification des propriétaires repose sur une codification établie à l'échelle communale, qui rend difficile la mise en relation des propriétés d'un même propriétaire sur différentes communes. À l'échelle d'un territoire plus vaste, le nombre de propriétaire s'en trouve surestimé. Dans le cadre de l'opération de recherche Popfongo, nous avons pu exploiter une base de données issue de la base Majic2, retravaillée de manière à, d'une part, éliminer ces « doublons », d'autre part, rendre anonyme les comptes tout en conservant les caractéristiques essentielles des propriétaires.

## Propriétaires : une grande diversité de profils

Les données cadastrales, initialement structurées sur une base parcellaire, ont été réorganisées de manière à caractériser chaque propriétaire. Par propriétaire, on entendra ici un « compte cadastral », rassemblant les mêmes personnes, titulaires des mêmes droits constitutifs du droit de propriété. Un même individu peut apparaître sur plusieurs comptes, mais une autre répartition des droits, qui justifie la distinction de comptes différents, suppose également des processus de décision différents concernant le bien et justifie de conserver cette identification de « propriétaires » distincts.

Chaque compte a été caractérisé au regard de plusieurs critères :

- la dimension de la propriété, exprimée en surface, à partir de la totalisation des surfaces des parcelles rattachées au compte ;
- la composition des comptes en termes de nature des biens, à partir de la répartition des surfaces selon les classes cadastrales ;
- la situation juridique de la propriété ; celle-ci a été codifiée à l'échelle du compte, à partir du statut juridique du propriétaire (personne physique, collectivité territoriale, société, etc.) ou des droits des différents ayants droit rattachés au compte (propriété d'un particulier, indivision, découplage des droits entre usufruit et nue-propriété, etc.) ;
- la localisation du ou des propriétaires ; à partir de leur commune de résidence, les propriétaires ont été distingués en cinq groupes – « locaux », « voisins », « régionaux proches », « régionaux éloignés », « lointains » –, traduisant leur degré d'éloignement par rapport aux parcelles qu'ils détiennent ;
- la dynamique de constitution des propriétés, appréciée à partir de la date de rattachement de chacune des parcelles au compte ;
- l'âge des propriétaires, calculé à partir des dates de naissances telles qu'elles apparaissent sur la matrice cadastrale, en gardant à l'esprit qu'il s'agit ici d'une information sensible au défaut d'actualisation.

La combinaison de ces différents critères conduit, au travers d'une typologie, à la mise en évidence de la grande diversité de « profils » de propriétaires sur un territoire. En guise d'illustration, la figure 2.1 présente la typologie réalisée sur le territoire du SCoT de Saint-Étienne Métropole. Elle a été élaborée à partir de près de 17 000 propriétaires qui, sur ce territoire rassemblant 43 communes et comptant près de 400 000 habitants, détiennent au moins une parcelle à caractère agricole ou naturel. Le nombre de classes distinguées (près de soixante) est important, traduisant la variété des combinaisons des différents critères retenus pour l'analyse. Cinq classes rassemblent néanmoins plus de la moitié des propriétaires. Dans les grandes lignes, et par comparaison avec celles que l'on peut observer dans les territoires ruraux (Guéringer, 1998 et 2000), on retiendra trois caractéristiques importantes de la propriété sur un tel territoire.

La première est son degré d'éclatement. En effet, la surface moyenne s'établit à un peu moins de trois hectares, et les propriétés de petite dimension, moins d'un hectare et demi, représentent plus des deux tiers des comptes (68 %), pour 10 % de la surface. En regard, près de 60 % de la surface est détenue par le millier de propriétaires (1144, soit moins de 1 % du total) possédant au moins 10 ha. La deuxième caractéristique est la dissociation des natures de biens dans les propriétés. Plusieurs classes rassemblent des propriétés composées exclusivement (27 % des propriétaires) ou très majoritairement (68 % des propriétaires) d'un type d'usage, espace agricole, espace boisé ou espace naturel. Les propriétés que l'on qualifiera de « composites », associant dans des proportions variées des parcelles des trois catégories ne représentent que 5 % de l'ensemble. On peut voir ici un effet de la répartition de l'espace entre usages du sol sur le territoire, mais pour partie seulement. Cette dissociation, quoique moins marquée, reste vraie dans la partie sud du territoire de la communauté d'agglomération, adossée au massif du Pilat plus fortement boisé.

Enfin, la troisième caractéristique est celle d'une propriété avant tout « locale ». Par comparaison avec les espaces ruraux pour lesquels la localisation géographique des propriétaires constitue un marqueur des migrations démographiques, la propriété reste ici pour une grande part aux mains de « locaux » ou de « voisins » tels que définis plus haut (84 % des comptes de personnes physiques représentant 82 % de leurs surfaces). Dans les cas de comptes en indivision, si on trouve fréquemment des ayants droit résidant loin du

territoire, il reste néanmoins dans la majorité des cas un ayant droit rattaché au compte, résidant à proximité. Les comptes de personnes physiques pour lesquels il n'y a localement aucun ayant droit sont de dimension à peine inférieure (2 ha 70 en moyenne), mais surtout sont plus fréquemment constitués de surfaces boisées (un peu plus de 40 % de bois contre 23 % sur l'ensemble des comptes).

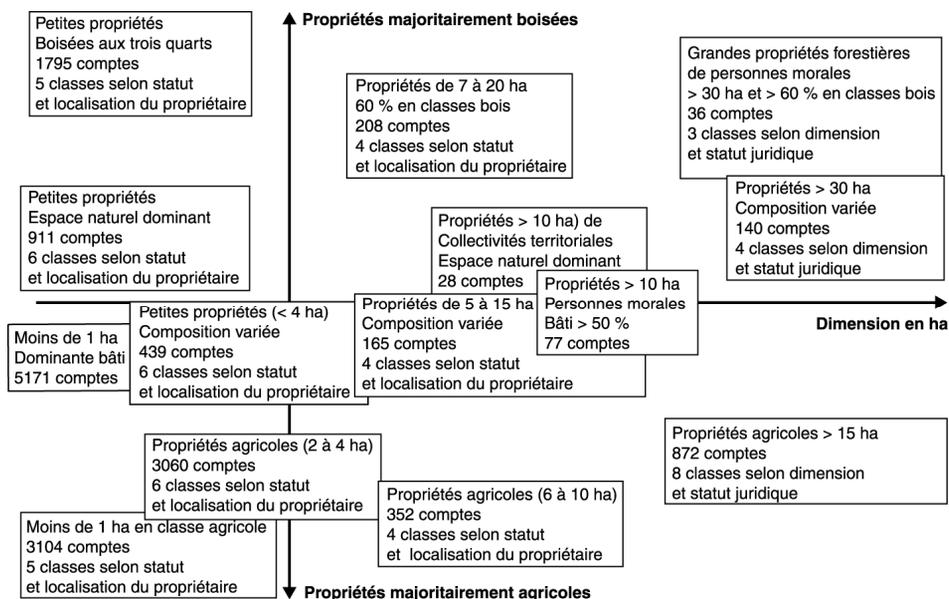


Figure 2.1. Typologie des propriétés, communauté de Saint-Étienne Métropole.

Les typologies réalisées sur les autres territoires, Pays voironnais et Billom Saint-Dier, font apparaître les mêmes classes dans leur descriptif, avec cependant des nuances dans le poids respectif de chacune. On y retrouve les caractéristiques de propriété évoquées ci-dessus, mais celles-ci sont moins prononcées, reflétant le gradient de périurbanité sur lequel se situent ces territoires. Saint-Étienne Métropole est centré sur l'agglomération stéphanoise, le Pays voironnais se situe aux portes de l'agglomération grenobloise et Billom Saint-Dier dans la dernière couronne de l'agglomération clermontoise.

Tableau 2.1. Quelques caractéristiques de la propriété selon les territoires étudiés.

	Saint-Étienne Métropole	Pays voironnais	Communauté de communes de Billom-Saint-Dier
Nombre de communes	43	34	17
Surface cadastrée totale	53 324 ha	40 669 ha	20 596 ha
Nombre total de comptes	71 888	35 328	11 862
Propriété moyenne	0,74 ha	1,15 ha	1,73 ha
Part des propriétaires détenant du foncier non bâti	23 %	50 %	68 %
Propriété moyenne avec FNB	2,80 ha	2,18 ha	2,50 ha

Sur ce schéma ne sont représentés que des grands types combinant dimension et composition des patrimoines. Chaque grand type se décompose en plusieurs classes, selon le statut juridique, la localisation des propriétaires, des nuances dans les dimensions ou la présence de bâti dans la propriété.

Dans ces typologies, chaque type rassemble les propriétés présentant des caractéristiques proches susceptibles d'interférer avec les modalités de gestion de leur patrimoine par les propriétaires. Au total, elles apparaissent relativement complexes au regard de la variété des types retenus. Elles révèlent néanmoins des profils qui s'organisent autour de trois ensembles de critères qui eux-mêmes interrogent les logiques de comportement des propriétaires.

Le premier ensemble de critères concerne la composition des patrimoines, quantitativement et qualitativement. La dimension des propriétés, exprimée en surface, constitue un premier indicateur de leur valeur économique. Elle peut également déterminer les choix et décisions des propriétaires, compte tenu de ce qu'elle pèse dans le patrimoine de chacun d'eux. Par ailleurs, elle permet au travers des typologies d'évaluer la place et le poids relatif des différents propriétaires ou groupes de propriétaires dans le jeu foncier. À l'échelle du territoire, elle se traduit par un éclatement plus ou moins prononcé des structures foncières et, en conséquence, par une décision plus ou moins « en miettes » pouvant conditionner la réussite des projets engagés par les acteurs institutionnels. Quant à la répartition selon les types de biens, outre qu'elle permet de nuancer la valeur du patrimoine, elle ouvre sur une première approche de sa gestion, à partir des questions qu'elle suggère quant à la nature des décisions que les propriétaires ont potentiellement à prendre. Les comptes majoritairement boisés renvoient ainsi aux pratiques sylvicoles mises en œuvre ou non, et interrogent la politique forestière ou la filière bois, tandis que les propriétés à dominante agricole renvoient à des interrogations sur les modalités et les conditions de leur exploitation. Mises en regard des orientations de la stratégie foncière des territoires, ces typologies permettent ainsi d'identifier les publics cibles des diverses actions envisagées.

Le deuxième ensemble de critères renvoie aux processus de décision concernant la propriété. Selon le statut juridique, propriété d'un particulier seul, indivision, découplage des droits entre nue-propriété et usufruit, société, collectivité territoriale, etc., les processus de décision varient, sont plus ou moins complexes et potentiellement source de blocages. Dans le cas d'indivisions, le pouvoir de décision se trouve « éclaté » entre l'ensemble des ayants droit, pouvant se traduire par une inertie totale. Si le cas de l'usufruit est à considérer différemment, le découplage des droits se traduit néanmoins par un « gel » temporaire des décisions. Sur les territoires étudiés, SCoT ou communautés de communes, ces situations (indivisions et/ou droits découplés) concernent selon les cas entre 20 et 30 % des surfaces.

Également en lien avec les processus de décision, on retiendra la question de la localisation de ou des propriétaires. Selon la nature des biens, l'éloignement du propriétaire peut conditionner les modalités de gestion de son patrimoine. Par ailleurs, cette localisation peut constituer un premier indicateur du rapport au territoire entretenu par le propriétaire, pouvant également interférer sur les choix opérés.

Enfin, le dernier ensemble, âge des propriétaires, ancienneté du compte, chronologie de constitution du patrimoine etc., concerne la dynamique de constitution des propriétés. Dans l'ensemble, ces données laissent entrevoir peu de logique active de constitution des patrimoines. Si certains comptes sont régulièrement abondés par de nouvelles acquisitions, achats ou héritages (jusqu'à 13 acquisitions en 25 ans pour un total de 16 ha), il apparaît

sur les communautés de communes étudiées que plus des deux tiers des propriétés actuelles (68 %) ont été constitués en une seule acquisition plus ou moins ancienne, 90 % en deux acquisitions maximum.

Considérées à l'échelle du territoire, ces données permettent d'apprécier l'importance de la mobilité du foncier sur une période donnée. Tant à l'échelle des 11 SCoT que des trois communautés de communes étudiées, il apparaît ainsi qu'environ 30 % des surfaces ont changé de propriétaire au cours de la dernière décennie. Selon les communes, ces valeurs varient de 20 % à 80 %. Mises en regard des données du marché foncier ces données montrent que l'essentiel de la redistribution de la propriété s'opère à l'occasion des successions. Les déclarations d'intention d'aliéner (DIA), source principale permettant de connaître l'activité du marché foncier, n'en traduisent qu'imparfaitement la réalité, dans la mesure où elles restent conditionnées à l'obligation de notification à la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer). Elles permettent néanmoins d'estimer à un peu moins de 10 % du total (8 % sur l'ensemble des SCoT étudiés) les surfaces échangées sur le marché durant la même décennie. Au total, et alors qu'il est dans l'ensemble plus actif en espace périurbain, le marché n'y représente que le quart des mutations exprimées en surfaces. La propriété se redistribuant principalement par le jeu des successions, il en résulte que la population des propriétaires est par nature une population relativement « âgée ».

Enfin, sur un autre plan, une lecture croisant localisation des biens, lieu de naissance et lieu de résidence des propriétaires, permet également d'interroger la dynamique démographique que la redistribution de la propriété accompagne. Elle permet en effet de faire la part des patrimoines redistribués dans une logique de « déterritorialisation » en accompagnement de phénomènes d'exode, ou de ceux constitués en accompagnement d'une mobilité inverse, révélatrice d'une certaine attractivité du territoire.

## À l'échelle des territoires : la propriété foncière, reflet de la dynamique urbaine sur les structures agraires des pays agricoles voisins

La diversité au sein de la population des propriétaires s'appuie sur la notion de « profils », construite à partir de caractéristiques des propriétés ou des propriétaires susceptibles de déterminer les choix et décisions de ces derniers. Ainsi, à chaque type peut être associée une première série d'hypothèses ou de questions sur les décisions prises ou à prendre concernant leurs biens. Selon les territoires, compte tenu des dynamiques démographiques et des modalités de redistribution de la propriété qui ont prévalu par le passé, la répartition entre ces différents profils diffère, conduisant à des configurations variées des jeux d'acteurs, avec lesquelles auront à faire les acteurs publics et institutionnels dans la mise en œuvre de leurs projets. Une relecture des données cadastrales, à partir d'une entrée par le territoire permet de mettre en évidence la diversité spatiale en matière de répartition de la propriété foncière. Cette approche a été conduite sur les SCoT de villes moyennes en Rhône-Alpes et a donné lieu à la réalisation de typologie de communes.

Les données moyennes à l'échelle de chacun des SCoT (tableau 2.2) montrent que d'un SCoT à l'autre, les caractéristiques générales de la propriété apparaissent équivalentes. La propriété y est de petite dimension (moyennes comprises entre 1,5 et 3,5 ha) ; la propriété « locale » domine (de l'ordre de 75 à 80 % des surfaces sont détenues par des propriétaires résidant sur le périmètre du SCoT concerné) ; tandis que la part des surfaces

dont les processus de décision sont entravés par l'existence d'une indivision ou le découplage des droits entre plusieurs personnes apparaît somme toute relativement importante (plus du tiers). Par rapport à ces données d'ensemble, on soulignera quelques nuances : une propriété un peu plus grande (moyenne autour de 3 ha) en plaine de Valence et sur le SCoT de Bourg-en-Bresse, contre moins de 2 ha en Nord-Isère, Rives du Rhône, et pour les SCoT savoyards ; la part de la propriété publique, celle de l'État ou des diverses collectivités territoriales, qui porte sur 20 % des surfaces pour le cas des deux SCoT savoyards contre 5 à 10 % pour les autres. Cette différence tient notamment à l'importance de cette propriété publique sur les territoires d'altitude.

**Tableau 2.2.** Caractéristiques générales de la propriété foncière sur les territoires des SCoT étudiés.

	Scot Bourg-en- Bresse	Scot Plaine de Valence	SD Grenoble	Scot Sud- Loire	Scot Rives du Rhône	Scot Nord- Isère	Anney (3 Scot)	Chambéry (2 Scot)
Propriété moyenne sur FNB	3,30 ha	3,00 ha	2,70 ha	2,50 ha	1,70 ha	1,60 ha	2,10 ha	1,80 ha
Indice composite	1,38	1,41	1,38	1,38	1,38	1,32	1,48	1,42
Surface propriété publique	11 %	6 %	13 %	7 %	6 %	5 %	20 %	20 %
Surface en indivision	29 %	26 %	23 %	27 %	25 %	26 %	22 %	21 %
Surface propriété locale	77 %	81 %	84 %	78 %	73 %	76 %	82 %	80 %
Surface mutations < 10 ans	35 %	37 %	32 %	35 %	32 %	34 %	31 %	28 %

Les typologies de communes réalisées à l'échelle de chaque SCoT font en revanche apparaître une grande diversité de situations. Les différences s'établissent principalement au regard du degré d'éclatement de la propriété sur le territoire, de la dissociation plus ou moins poussée des natures de biens dans la composition des comptes (opposition entre les patrimoines composites et ceux constitués d'une seule catégorie d'usage, agricole, naturel ou forestier), ou du poids relatif des différentes catégories juridiques de propriétaires. À l'exception de quelques cas notables, la localisation des propriétaires ne constitue par contre pas un facteur majeur de différenciation des communes.

La typologie réalisée sur le territoire du SCoT Sud-Loire, centré sur l'agglomération de Saint-Étienne (figure 2.2), illustre cette diversité. Six types principaux et trois « variantes » y ont été distingués. Les trois premiers types (classes A, B et C) rassemblent des communes marquées par un éclatement de la propriété sur leur territoire, une dissociation des catégories de biens et un poids plus important de la propriété des personnes morales, sociétés ou collectivités territoriales. Dans cet ensemble qui totalise la moitié des communes du SCoT, la différenciation en trois types s'établit sur le caractère plus ou moins poussé de ces différents critères ou à partir de facteurs de différenciation complémentaires (mobilité importante du foncier, etc.). Leur répartition spatiale montre qu'ils concernent principalement les communes de l'agglomération.

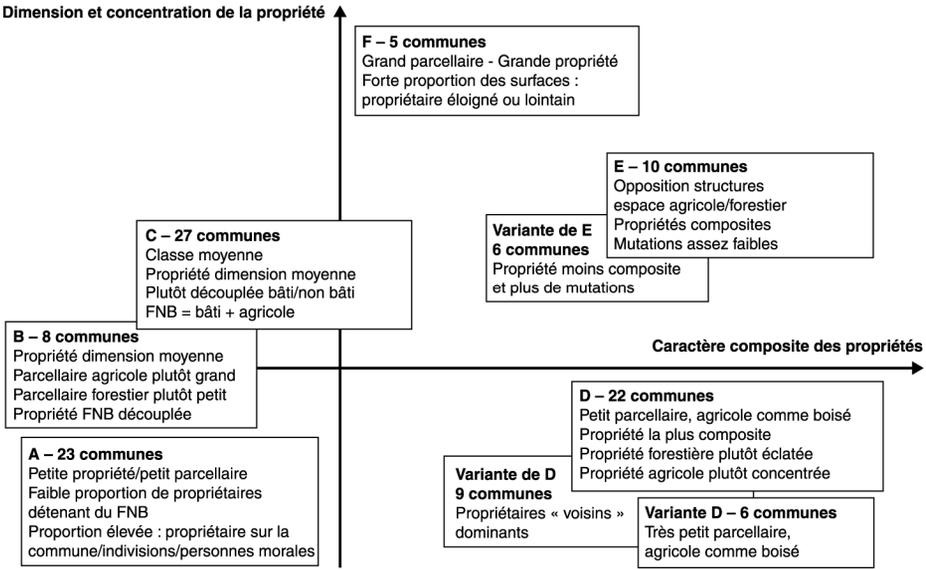


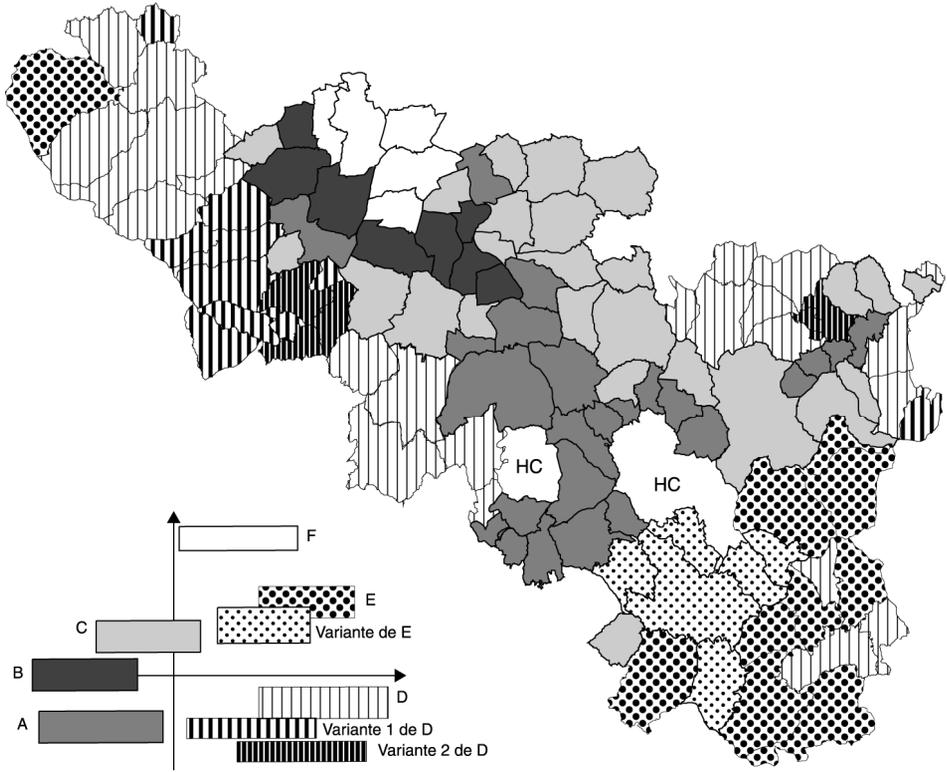
Figure 2.2. SCoT Sud-Loire, typologie des communes au regard des caractéristiques de la propriété.

À ce premier ensemble s'opposent trois autres types principaux et les variantes qui leur sont rattachées et dont la répartition spatiale obéit également à une logique géographique (figure 2.3). Le premier (classe D) rassemble 22 communes également marquées par de petites structures de propriété (petites propriétés sur petits parcellaires) mais, à l'inverse des classes précédentes, composées de biens variés, combinant souvent parcelles agricoles, forestières, et de landes en plus de biens bâtis. Deux variantes se rattachent à ce type, correspondant à des nuances suffisamment marquées sur la dimension du parcellaire et la répartition géographique des propriétaires. Ce type est majoritairement représenté dans les coteaux et monts du Forez, région traditionnelle de petite polyculture et de petite propriété. Si avec l'exode rural la forêt a fortement progressé sur ce secteur, les structures de la petite propriété paysanne ont été conservées sur l'espace forestier.

La deuxième (classe E et variante) concerne des communes aux propriétés également composites, mais dans l'ensemble de plus grande dimension que celles de la classe précédente et marquées par une opposition de structures selon la nature des biens. Alors qu'elles restent proches de la moyenne pour l'espace agricole, elles sont supérieures pour l'espace boisé. Ce type concerne quasi exclusivement des communes du massif du Pilat, où la présence plus ancienne de la forêt explique cette différence dans les structures de propriété. Ce groupe se démarque également par une mobilité du foncier plus faible qu'ailleurs sur le périmètre du SCoT.

Enfin, le dernier type (classe F) regroupe cinq communes se démarquant nettement à l'échelle du SCoT, du fait des structures de grande dimension que l'on y rencontre (grande propriété et grand parcellaire), mais également pour une forte proportion d'indivisions (40 % des surfaces communales) et la prédominance des propriétaires éloignés ou lointains (30 % des surfaces). Il correspond en fait aux communes les plus méridionales d'un secteur de la plaine du Forez, investi de longue date par une bourgeoisie citadine à la recherche de domaines d'agrément et de chasse<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> *La petite propriété rurale en France : enquêtes monographiques*, Ministère de l'Agriculture, Paris, 1909, 347 p.



HC : Hors classification

**Figure 2.3.** SCoT Sud-Loire, répartition spatiale des types de communes. NB : type particulier à elle seule, la commune de Saint-Étienne, par ailleurs constituée de deux entités spatiales détachées, a été exclue de la classification.

Les typologies réalisées sur les autres SCoT obéissent sensiblement à la même logique, avec quelques nuances toutefois dans le poids relatif des différentes variables et dans la construction des facteurs. Ainsi, pour des raisons différentes, le statut juridique, et en particulier le poids de la propriété publique, fait apparaître des types particulièrement marqués en Nord Isère (effet des aménagements dans l'orbite de la ville nouvelle de L'Isle-d'Abeau) et en Savoie (propriété importante de l'État et des collectivités territoriales sur le domaine d'altitude).

Au-delà d'une logique de construction proche, ces typologies mettent néanmoins en évidence une diversité plus ou moins importante entre les communes à l'intérieur d'un même SCoT. Ainsi, pour le SCoT de Bourg-en-Bresse, quatre classes, totalisant 85 % des communes, expriment l'essentiel de la diversité des structures de propriété sur le territoire. La diversité est encore plus faible pour le SCoT Rives du Rhône, où une classe rassemble à elle seule la moitié des communes. À l'opposé, la diversité des situations communales est suffisamment importante pour justifier la distinction de 7 classes et de 4 « variantes » sur le périmètre, certes plus large, du schéma directeur de l'agglomération grenobloise.

Sur un plan général, il ressort de cette analyse que la répartition et les caractéristiques de la propriété foncière sont nettement marquées par le contexte périurbain (Guéringier,

2012). Dans toutes les typologies de communes réalisées, alors que celles-ci n'ont mobilisé que des données concernant la propriété foncière et en considérant l'espace « non bâti », on relève des types « urbains », centrés sur le cœur des agglomérations. Les caractéristiques principales sur ces communes sont un éclatement plus prononcé de la propriété, avec en particulier un pourcentage relativement élevé de comptes mono-parcellaires, une plus forte proportion des surfaces détenues par les personnes morales ou les indivisions, ainsi qu'une plus forte mobilité du foncier.

À l'inverse, d'autres types peuvent être qualifiés de « ruraux ». Obéissant à une logique géographique, les structures de la propriété y portent encore les marques des structures agraires traditionnelles des pays agricoles voisins. Le phénomène est particulièrement net dans le cas du SCoT de Bourg-en-Bresse pour lequel la carte des types communaux de propriété se superpose en grande partie à celle des « petites régions agricoles » (la Bresse, la Dombes et le Revermont) à l'intersection desquelles se situe la ville. Certes, les structures parcellaires ont pu y être modifiées par les aménagements fonciers, le remembrement en particulier, mais leur géographie n'en a pas pour autant été bousculée, ces aménagements ayant bien souvent été également conduits avec une logique géographique.

À l'interface, divers types intermédiaires, ou variantes de types, traduisent l'interpénétration de ces deux logiques, et une forme de gradient de transition entre les unes et les autres. Ainsi, la carte des trois types « urbains » du SCoT Sud Loire, évoqués plus haut, a-t-elle été interprétée par les acteurs de terrain comme celle des étapes du développement de l'agglomération. Au total, la plus ou moins grande diversité de situations communales, observée aujourd'hui d'un SCoT à l'autre, reflète les différences dans l'importance de la dynamique urbaine, ses étapes ou sa traduction sur la propriété, d'une part, la diversité des territoires ruraux voisins, du fait d'une histoire rurale ou de milieux naturels différents, d'autre part. Le cas du SCoT Plaine de Valence illustre parfaitement ces nuances. On y distingue des types très marqués par le caractère urbain (Valence, Romans-sur-Isère), des types au caractère « rural » plus ou moins marqué, variés et bien localisés (Herbasse, plaine de Valence, coteaux ardéchois, couloir du Rhône), chacun d'eux pouvant être associé à une variante ou à un type « intermédiaire » traduisant l'interpénétration des deux logiques.

## Propriétaires, pratiques et motivations... ou propriétaire, un « état passif »

Les enquêtes réalisées auprès d'un échantillon de 70 propriétaires ont complété ces approches statistiques. L'objectif était de comprendre la logique des propriétaires quant à la gestion de leur patrimoine et leur positionnement dans le jeu foncier. Appuyées sur des entretiens semi-directifs, elles ont permis de mieux caractériser les propriétaires, de connaître leurs parcours personnels, familiaux et professionnels, d'éclairer leurs motivations, leurs projets et leurs pratiques de gestion. Elles ont également été l'occasion d'apporter des éléments de réponse aux questions et de conforter les hypothèses, émises à partir des « profils » issus des typologies évoquées plus haut. L'échantillon reflète en grande partie la diversité des profils. Toutefois, deux critères ont été introduits lors de sa constitution : les enquêtes ont été principalement réalisées auprès de « particuliers », en privilégiant les propriétaires de surfaces agricoles<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> De manière à répondre aux interrogations particulières des collectivités gestionnaires de ces territoires, ces dernières ont été associées à la préparation du travail d'enquêtes.

Sur le plan de l'origine des propriétés, les enquêtes reflètent la prédominance des successions évoquée plus haut dans la redistribution de la propriété foncière. Tous les propriétaires rencontrés le sont devenus à l'occasion d'un, parfois de plusieurs héritages, l'origine initiale de la propriété étant celle d'ascendants ou de collatéraux plus ou moins éloignés (parents, grands-parents, oncle...) qui exerçaient une activité agricole. Les seuls à avoir procédé à des achats en complément de ces héritages sont les exploitants agricoles en place ou, plus souvent encore, les retraités de l'agriculture, à l'époque où ils étaient en activité. Dans les autres cas, des achats existent parfois, mais ils portent avant tout sur des biens bâtis, souvent localisés sur un autre territoire, traduisant un investissement patrimonial inscrit dans une autre logique, en lien avec les parcours et projets personnels du propriétaire. Les ventes réalisées dans le passé sont également rares et concernent toujours une petite surface. Dans presque tous les cas, elles sont liées à une opportunité particulière et ont été motivées par des considérations d'ordre social plutôt qu'économique (arranger un voisin, régler un droit de passage, etc.). Enfin, les autres actes fonciers (échanges, amélioration du fonds, etc.) sont inexistantes, si ce n'est ceux liés à une procédure collective qui s'est finalement imposée à eux, le remembrement de la commune, par exemple.

Contrairement aux acceptions fréquentes, et probablement lié au fait qu'il s'agisse d'une propriété majoritairement « locale », les personnes rencontrées ont une relativement bonne connaissance de leur propriété. Certes, certains ne la connaissent pas du tout ou très mal, mais dans plus de la moitié des cas, ils ont une idée précise ou même très précise ce qu'ils possèdent, surfaces comme nature de culture et savent les localiser sur une carte. Ce niveau de connaissance apparaît lié au degré de parentalité et de proximité affective avec le parent dont est issu l'héritage.

Les modalités d'utilisation et de gestion, quant à elles, varient en fonction des biens concernés, parcelles agricoles, boisées ou à caractère naturel, et sont dans l'ensemble très diversifiées. Pour ce qui concerne les parcelles à caractère agricole, de multiples cas de figure ont été rencontrés, variant entre usage personnel par le propriétaire, contrat de location, plus ou moins officialisé et formalisé, mise à disposition gratuite ou diverses combinaisons de ces différentes options. Dans plus du tiers des cas enquêtés, le propriétaire reste l'usager déclaré de la totalité de ses parcelles. C'est le cas des exploitants agricoles identifiés comme tels, que cette activité soit exercée à titre exclusif ou non, mais c'est également le fait de propriétaires qui ont ainsi conservé la maîtrise de leur patrimoine. Si pour certains d'entre eux, cette activité de production est réelle et donne même lieu à des échanges, marchands ou non (ventes, dons, échanges – de foin, de fruits, etc.), pour d'autres, l'utilisation des parcelles est en fait concédée, moyennant rémunération ou non, à un agriculteur, dans le cadre d'un accord précaire (voir chapitre 12). En contrepoint, pour les deux tiers des propriétaires rencontrés, l'essentiel des parcelles agricoles détenues fait l'objet d'accords de mise à disposition relevant du statut du fermage, pour certains avec plusieurs fermiers différents. Ces accords sont variés, plus ou moins formalisés (mise à disposition gratuite quand l'exploitant est de la famille, baux écrits, parfois notariés, baux verbaux, etc.) et plus ou moins identifiés par les propriétaires comme un bail les liant juridiquement au statut du fermage.

Lors de la constitution des échantillons, l'option avait été prise d'enquêter en priorité des propriétaires détenant des surfaces agricoles. Nombreux sont toutefois ceux qui détiennent également des parcelles boisées ou de landes (50 % des enquêtés). Les propriétaires en ont majoritairement conservé l'usage, mais elles ne font en réalité l'objet que de peu de pratiques, évoquées surtout en termes « d'entretien » par les propriétaires eux-

mêmes. Au mieux, les parcelles boisées sont exploitées plus ou moins régulièrement pour le bois de chauffage.

Les points de vue exprimés ou les diverses modalités de gestion adoptées peuvent être lus comme révélateurs des logiques des propriétaires. Ils semblent cependant rarement s'inscrire dans une stratégie précise de leur part. Ainsi, la motivation à conserver la maîtrise de ses terres est variable. Si pour certains elle peut correspondre à une stratégie de rétention motivée par une spéculation sur le prix du foncier, pour d'autres il s'agit de simplement conserver une activité à caractère agricole par choix de mode de vie. Dans un même ordre d'idée, une location par bail peut masquer des logiques différentes et ne traduit pas toujours une « désappropriation » acceptée : tandis que la situation de fermage a souvent été « héritée » avec la propriété, les avis divergent sur la « contrainte » ou la « dé-possession » qu'il représente.

Alors que les propriétaires constituent de fait des acteurs essentiels du jeu foncier, il ressort de l'examen des pratiques mises en œuvre que « propriétaire » apparaît finalement comme un « état », qui plus est relativement « passif ». On l'a vu, les héritages dominant dans la redistribution de la propriété et les actes fonciers posés par le propriétaire lui-même, achats complémentaires, ventes, etc., sont rares. Dans une même logique, leur connaissance des questions foncières est relativement faible et souvent imprécise quant à l'objet des procédures ou le rôle des divers acteurs, révélant un faible investissement sur ces questions de leur part. Ainsi, de manière relativement étonnante compte tenu du contexte périurbain, peu de propriétaires rencontrés se sont prononcés avec certitude sur l'existence d'un plan d'urbanisme sur la commune, ou sur le classement de leurs parcelles au regard de la constructibilité. Cette « passivité » se traduit également dans les projets ou perspectives exprimés. Dans la grande majorité des cas, aucun projet particulier n'est formulé si ce n'est « garder » ou « transmettre », formulation que l'on peut voir porteuses de l'équilibre entre « avoir » et « être » chez le propriétaire concerné. Cette situation peut s'expliquer en partie par l'âge des propriétaires. On l'a vu, la population des propriétaires est une population relativement âgée, conséquence de la prédominance des héritages dans la redistribution. Dès lors, peu de projets sont exprimés par les propriétaires en titre. Ils les renvoient fréquemment à la génération suivante, qui bien souvent s'inscrira elle-même dans la logique de retransmission à la suivante.

De cette analyse, il ressort également que les logiques des propriétaires sont plus compliquées et plus variées que la seule stratégie visant à « réaliser la rente foncière » qui leur est souvent attribuée. L'analyse de leurs discours nous amène à organiser leur positionnement autour d'un triptyque « avoir, être ou faire », qui répond en miroir aux différentes dimensions, capital, patrimoine et outil de travail que contient le « foncier ». Alors qu'« avoir » renvoie à la mise en avant d'arguments sur la valeur du foncier, son prix, la possibilité de mobiliser ce capital, l'impact négatif des servitudes, zonage compris, sur sa valeur, etc., « être » est associé à un discours dans lequel la dimension patrimoniale est prépondérante : la propriété et sa transmission s'inscrivent avant tout dans une histoire familiale, en constituent même une forme de matérialisation. Les arguments du « faire », quant à eux, sont ceux de l'utilité fonctionnelle du foncier et on soulignera qu'ils ne relèvent pas que du seul discours des exploitants agricoles. Ils sont également avancés par les propriétaires louant leurs parcelles agricoles et qui ne considèrent pas ce fermage comme une contrainte.

Les commentaires et point de vue exprimés par les propriétaires ont été organisés à partir de cette grille de lecture. Les trois facettes coexistent et s'articulent dans des rap-

ports variables selon les propriétaires, induisant la logique générale qui va guider leurs choix. Les enquêtes montrent toutefois que la logique patrimoniale reste dominante, expliquant pour partie la « passivité » soulignée plus haut. Les acquisitions résultent principalement d'héritages et les références à l'histoire familiale sont fortement présentes dans les propos. Le projet le plus souvent exprimé, « transmettre », s'inscrit également dans cette logique, tandis que le souhait « d'avoir du constructible », s'il s'appuie sur des considérations économiques, est fréquemment exprimé « pour que les enfants puissent construire ».

Mais les perspectives évoquées par les propriétaires montrent également que l'équilibre entre ces trois dimensions est susceptible d'évoluer, et de les amener à reconsidérer leurs priorités et leurs choix. Ces évolutions résulteraient plus de facteurs internes qu'externes. Ainsi, la situation du marché foncier et le prix en eux-mêmes ne semblent pas déterminer un propriétaire à vendre. La décision résulterait soit de considérations budgétaires plus ou moins en lien avec un projet personnel, soit de la « désappropriation » d'un bien qui ne fait plus « patrimoine ». L'hypothèse d'une vente est ainsi évoquée par les propriétaires éloignés, qui ont perdu leurs attaches familiales sur le secteur. Le changement de perspective traduit la modification des rapports entre les composantes du triptyque, dans le premier cas, par une réévaluation de la composante « avoir », dans le second, par une réduction de la composante « être ». Dans les deux cas, le propriétaire espère maximiser le capital mobilisé et l'exprime souvent par le souhait « d'avoir du constructible » ; néanmoins, « réaliser la rente foncière » ne constitue pas sa motivation première. Selon les cas et en fonction de cette motivation première, un prix jugé insuffisant constituera ou non un frein à la décision finale.

Dans l'ensemble de l'échantillon, le positionnement des exploitants ou retraités agricoles apparaît le plus « équilibré » au regard des trois composantes. Cependant, leur attachement à la propriété, derrière un discours sur la préservation de leur « outil de travail », laisse deviner une position ambiguë. Alors que les dimensions « patrimoine » et « capital » sont également bien intégrées dans le regard qu'ils portent sur leur propriété, l'argument « outil de travail » est fréquemment utilisé pour exprimer un point de vue critique sur les choix d'autres propriétaires ou sur les décisions des collectivités ou d'acteurs publics. Par ailleurs, il apparaît que les stratégies de rétention foncière et l'évitement du fermage évoqués plus haut soient fréquemment le fait de retraités agricoles. Probablement parce que directement concernés pour leur activité, ils connaissent mieux les procédures et outils fonciers et savent adapter leur stratégie aux règles juridiques.

Acteurs majeurs du jeu foncier, les propriétaires apparaissent, on l'a vu, relativement « passifs » et les blocages fonciers souvent évoqués comme résultat d'une stratégie des propriétaires semblent plus découler de cette passivité que d'une réelle « stratégie ». Pour certains, cette passivité révèle le décalage entre un statut qui apparaît alors comme un « état » compte tenu du régime juridique foncier et de règles de dévolution des biens, et leur parcours personnel. Pour d'autres, cette passivité correspond à une forme de résistance face à ce qu'ils considèrent comme des atteintes à leur droit. Si parfois en contradiction avec leur souhait « d'avoir du constructible », les propriétaires rencontrés ont souvent exprimé leur adhésion à la nécessité de protéger le foncier agricole, leurs avis sur qui gère l'espace varient (les propriétaires/les agriculteurs/la commune/surtout pas la commune/surtout pas la Safer), mais traduisent très souvent leur attachement aux prérogatives que leur donne ce statut de propriétaire.

## Quand la question de la propriété réinterroge la gouvernance foncière

Le travail réalisé a permis de mettre en évidence toute la diversité que masquent les formulations générales concernant la propriété foncière dans les divers diagnostics de territoires, les documents de planification ou d'aménagement : diversité des profils de propriétaires, variété de leurs points de vue, de leurs représentations et motivations, diversité des situations locales au regard des structures de la propriété. Ces résultats interrogent la question de la gouvernance foncière sur plusieurs points.

En premier lieu, ils renvoient à la pertinence et à l'adaptation des outils et des dispositifs mis en œuvre. Si la diversité des profils de propriétaires permet de préciser les interlocuteurs particulièrement concernés, en quelque sorte le « public cible » des différentes actions foncières, elle soulève en contrepoint toute la difficulté de concevoir un dispositif qui puisse répondre aux objectifs d'un acteur collectif face à une décision « en miettes », à une multiplicité de points de vue et de logiques. Les outils et dispositifs sont construits à partir de stratégies implicites attribuées aux propriétaires, or les enquêtes montrent que leurs logiques de décision sont variées et nuancées, et moins « stratégiques » qu'il n'y paraît.

Les leviers principalement activés, outils de planification par zonage ou droit de préemption se heurtent à la passivité des propriétaires. Dans l'ensemble, ceux-ci croient peu à la solidité des zonages qui leur sont opposés, y compris pour ce qui concerne les procédures récentes, zones agricoles protégées (ZAP) ou périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PPAENP) plus difficiles à remettre en cause. Le droit de préemption des collectivités ou de la Safer suppose quant à lui une mise en marché préalable qui en limite l'impact.

Sur un autre plan, la recomposition des structures spatiales et des paysages obéit à des processus variés, qui s'inscrivent dans des temporalités différentes et, en la matière, le cas des espaces périurbains apparaît particulier. Les caractéristiques de la propriété héritées des structures agraires passées y sont confrontées à un marché foncier plus actif et à des logiques patrimoniales différentes, influencées par la dynamique urbaine. Finalement, les caractéristiques de la propriété foncière s'y inscrivent à l'interface entre les étapes du développement de l'agglomération, qui impriment la propriété, et les héritages d'une géographie agraire encore présents. Les territoires de l'action et de la planification sont aujourd'hui ceux d'une ville élargie à des campagnes voisines variées, et donc à une diversité de situations en matière de répartition de la propriété qui, en termes de gouvernance foncière, appelle à une gestion différenciée. Ainsi, au sein même du territoire d'un SCoT, au-delà d'objectifs qui peuvent être identiques, la diversité des situations en matière de répartition de la propriété suggère une nécessaire adaptation des interventions et des dispositifs.

Enfin, ils interrogent sur la place des acteurs privés dans les débats. La notion de gouvernance suggère une dimension participative dans la mise en œuvre de l'action publique ou collective et pose alors la question de quels acteurs associer, et de leur place dans la démarche. Ces acteurs « privés » sont par nature peu enclins à s'impliquer dans une réflexion collective. Ils peuvent être représentés par les organisations identifiées comme leur porte-parole. Concernant la propriété foncière, c'est le cas par exemple des syndicats de la propriété privée rurale et de leur fédération. Les positions de ces structures apparaissent néanmoins quelque peu en décalage avec les points de vue exprimés par les propriétaires enquêtés. Enfin, partant d'une confusion tenace entre espace agricole et

agriculteurs, la profession agricole ou les agriculteurs eux-mêmes sont fréquemment associés aux débats concernant l'espace agricole. C'est en revanche rarement le cas des multiples propriétaires de parcelles agricoles qui ne sont pas eux-mêmes exploitants, également directement concernés.

## Références bibliographiques

Barthélemy D., 1980. Pas de porte et division du capital foncier en agriculture, *Revue Études Foncières*, 8, 25-34.

Boisson J.-P., 2005. *La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière*, rapport au Conseil économique et social, 138 p.

Brevan C., 1991. Les prérogatives de la puissance publique face à la propriété foncière, *In : Un droit inviolable et sacré : la propriété*, Actes du colloque « La propriété foncière deux siècles après 1789 », nov. 1989, Adef, Paris, 1991, 108-112.

Cavailhès J., Hilal M., Wavresky P., Contesti G., El Yousfi H., 2009. *Marché foncier et périurbanisation*, Rapport de recherche.

Cavailhès J., Hilal M., Wavresky P., 2011. L'influence urbaine sur le prix des terres agricoles et ses conséquences pour l'agriculture, *Économie et Statistiques*, 444-445, 99-125.

Claverie E., 1981. L'ousta et le notaire : le système de dévolution des biens en Margeride Lozérienne au XIX<sup>e</sup> siècle, *Ethnologie française*, XI, 4, 329-338.

Comby J., 1991. L'impossible propriété absolue, *In : Un droit inviolable et sacré : la propriété*, Actes du colloque « La propriété foncière deux siècles après 1789 », nov. 1989, Adef, Paris, 1991, 9-20.

Comby J., 2010. Les mille-feuilles du foncier, *Revue Études Foncières*, 143, supplément.

Croix, N., 1999. La terre entre terroir et territoire. Mutations foncières et organisations des campagnes armoricaines méridionales (1968-1998), thèse pour le doctorat d'État en géographie, Université de Nantes, 556 p.

Dachary-Bernard J., Gaschet F., Lyser S., Pouyane G., Virol S., 2011. L'impact de la littoralisation sur les marchés fonciers, une approche comparative des côtes basque et charentaise, *Économie et Statistiques*, 444-445, 127-154.

Daligaux, J., 1996a. Structures foncières et processus d'urbanisation en milieu rural et périurbain : le cas du massif des Maures, thèse de géographie, Université Aix-Marseille I, 337 p.

Daligaux, J., 1996b. Urbanisation et évolution de la propriété foncière en milieu rural : le cas du massif des Maures (Var), *Méditerranée*, 1-2, t. 83, 27-36.

Donzel A., François D., Géniaux G., Napoleone C., 2008. Les déterminants socio-économiques des marchés fonciers, *Territoires méditerranéens*, 19, 117 p.

Dorel G., 1972. La propriété foncière en Haute-Picardie, thèse de doctorat, Université de Reims, département de géographie, 209 p.

Gasperini E., Guichard JP., 1991. Le capital et les revenus fonciers en France depuis deux siècles, *In : Un droit inviolable et sacré : la propriété*, Actes du colloque « La propriété foncière deux siècles après 1789 », nov. 1989, Adef, Paris, 1991, 72-89.

Gaudin J.P., 2002. *Pourquoi la gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris, 138 p.

Geniaux G., Napoleone C., 2005. Rente foncière et anticipations dans le périurbain, *Économie et Prévision*, 68, 77-93.

Granelle J.J., Heymann-Doat A., Jalabert G., 1988. *État des lieux : pour une relance de la recherche sur le foncier*, Adef, Paris, 83-124.

Guéringer A., 1998. Propriété foncière et gestion de l'espace : l'exemple de la montagne auvergnate, In : *Moyennes montagnes européennes : nouvelles fonctions, nouvelles gestions de l'espace rural*, actes du colloque de Clermont-Ferrand, mai 1998, Ceramac 1999, 455-472.

Guéringer A., 2000. Stratégies des acteurs locaux et mutations foncières dans la montagne auvergnate : contribution aux objectifs de gestion de l'espace, thèse de doctorat, Institut de géographie, faculté des lettres et Sciences humaines, Clermont-Ferrand, 2000, 496 p.

Guéringer A., 2008. Systèmes fonciers locaux, une approche de la question foncière à partir d'études de cas en moyenne montagne française, *Géocarrefour*, 4, 83, 321-329.

Guéringer A., 2012. Propriété et propriétaires en espace périurbain, ou la gouvernance foncière à l'épreuve des logiques privatives : études de cas en Auvergne et Rhône-Alpes, *Projets de paysages*, 7.

Hostiou R., 1991. Deux siècles d'évolution de la notion d'utilité publique, In : *Un droit inviolable et sacré : la propriété*, Actes du colloque « La propriété foncière deux siècles après 1789 », nov. 1989, Adef, Paris, 1991, 30-45.

Lamaison P., 1988. La diversité des modes de transmission : une géographie tenace, *Études rurales*, 110-111-112, La terre, succession et héritage, avr.-déc. 1988, 119-175.

Le Caro Y., Pierre G., Margetic C., 2010. *Le statut social de la terre agricole dans un espace rural en voie d'urbanisation, le Coglais (Bretagne). Intérêt et limites d'enquêtes par groupes de discussion*, colloque ASRDLF, Aoste, septembre 2010, 20 p.

Mériaudeau R., 1985. À qui la terre ? La propriété foncière en Savoie et Haute-Savoie, thèse de doctorat, Institut de géographie alpine, Grenoble, 480 p.

Moindrot C., 1995. Les systèmes agraires, In : *Encyclopédie de géographie*, Économica, Paris, 445-470.

Mondot R., 1982. L'action foncière en montagne, thèse de doctorat, Université de droit, économie et sciences sociales, Paris 2, 398 p.

Nougarede O., 1977. Mode de production dominant et société paysanne ; l'évolution d'un système agraire de moyenne montagne : le cas de la Margeride, Inra, Centre de recherches d'Orléans, 1977, 34 p.

Perrinet-Marquet H., 1991. La propriété à géométrie variable, In : *Un droit inviolable et sacré : la propriété*, Actes du colloque « La propriété foncière deux siècles après 1789 », nov. 1989, Adef Paris, 1991, 127-139.

Rouland N., 1988. Pour une lecture anthropologique et interculturelle des systèmes fonciers, *Droits*, 1, 1985, 73-90.

Ruegg J., 2000. *Zonage et propriété foncière*, Adef, Paris, 256 p.

Sedjari A. (dir.), 2003. *Gouvernance et conduite de l'action publique au XXI<sup>e</sup> siècle*, L'Harmattan, Paris, 423 p.

Terré F., 1985. L'évolution du droit de propriété depuis le code civil, *Droits*, 1, 33-49.

## Chapitre 3

# Diversité spatiale des marchés fonciers en espace périurbain rhônalpin : segments de marchés et modes de développement des communes

VINCENT BRIQUEL, DOMINIQUE BORG, ALAIN GUÉRINGER

Les espaces agricoles et naturels périurbains sont soumis à d'importantes tensions entre différents usages du sol qui proviennent en particulier d'une concurrence accrue entre les fonctions résidentielles, récréatives, productives et écologiques et d'une certaine pénurie du foncier bâti ou à bâtir issue de l'étalement des villes. Ces tensions posent la question des dynamiques du marché foncier, d'autant que l'accession à la propriété constitue en France l'une des aspirations majeures des ménages, aspiration relayée dans des politiques foncières orientées vers l'appropriation privée, tant en ce qui concerne la politique du logement que la politique foncière agricole.

Pour ses multiples dimensions, support d'activité, facteur de production, placement d'épargne, patrimoine, etc., le foncier occupe une place à part dans les sphères économique et sociale, et l'analyse des marchés est certainement, parmi les thématiques foncières, celle qui a le plus mobilisé la recherche, mais cette analyse se heurte, d'une part à la difficulté que constitue la mobilisation d'informations hétérogènes et incomplètes, d'autre part à la complexité des déterminants tant de l'activité des marchés que de la formation des prix (Granelle *et al.*, 1988 ; Boulay, 2011).

Appuyés sur les théories de la rente foncière ou sur celles de l'analyse néoclassique, les travaux des économistes s'attachent principalement à cerner les facteurs déterminant les prix du foncier (Guigou, 1982 ; Géniaux et Napoleone, 2005 ; Donzel *et al.*, 2008 ; Cavailhes *et al.*, 2009 ; Dachary-Bernard *et al.*, 2011). Dans le cadre du programme PSDR-Popfongo sur la gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels périurbains, nous nous sommes pour notre part attachés à spécifier l'hétérogénéité territoriale du marché foncier. Nous nous sommes appuyés sur la mise en relation des différentes situations

de marché issues de la coexistence de différents segments de marché révélateurs de l'intensité des pressions exercées pour les divers usages du foncier. Il s'est agi de les associer d'une part aux dynamiques de développement des territoires, d'autre part aux caractéristiques de la propriété foncière. Pour cela, l'accent a été mis sur le marché du foncier agricole et rural, celui le plus soumis aux pressions périurbaines<sup>25</sup>.

L'activité du marché du foncier agricole et rural, la nature ou les usages des biens échangés, ainsi que le type d'acquéreurs varient beaucoup d'une commune à l'autre. Dans certaines d'entre elles, la demande porte essentiellement sur du foncier destiné à des usages agricoles, tandis que dans d'autres, les acquisitions sont beaucoup plus liées à des projets urbains mobilisant du foncier agricole dans les zones ouvertes à l'urbanisation, traduisant ainsi des logiques de développement variées. L'élargissement des situations de marché à la question de la propriété repose sur l'hypothèse que les caractéristiques des échanges sur le marché foncier reflètent en partie celles de la propriété foncière dans les communes.

Ces questions ont été analysées sur un ensemble de territoires de la région Rhône-Alpes définis d'après les périmètres de 11 schémas de cohérence territoriale (SCoT) étudiés dans le cadre du programme PSDR-Popfongo, constitués autour des villes les plus importantes de cette région, à l'exception de Lyon. En retenant ces SCoT, nous nous sommes intéressés à des territoires dont même les parties rurales sont soumises à des pressions d'origine urbaine : à peu d'exceptions près, toutes les communes de ces territoires sont en expansion démographique et construisent de nouveaux logements pour accueillir la population nouvelle. Elles présentent cependant une variété de caractéristiques, sur le plan socio-économique comme en termes d'occupation des sols, qui indique qu'elles ne suivent pas toutes le même mode de développement.

Cette étude présente d'abord une analyse des échanges sur le marché du foncier agricole et rural dans les territoires étudiés, en mettant l'accent sur la variété des destinations des biens vendus. Puis elle caractérise les modes de développement des communes de ces territoires en sélectionnant divers indicateurs aidant à situer les effets des processus de développement sur la demande de foncier agricole et rural. Elle analyse enfin les relations entre l'activité du marché du foncier agricole et rural, et les modes de développement des communes de ces territoires, afin de repérer des facteurs ayant des effets sur ce marché et d'illustrer, à l'aide d'une typologie, les positions des communes vis-à-vis des principaux facteurs.

## **Derrière un même marché du foncier agricole et rural, divers segments de marché plus ou moins interdépendants**

Dans l'ensemble hétérogène que constitue le marché foncier, celui du foncier agricole et rural est le mieux connu. De manière à permettre aux Safer (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) d'exercer leur droit de préemption, les notaires sont en effet tenus de leur notifier les projets de transactions portant sur des biens ayant ou pouvant avoir un usage agricole, même si cet usage est accessoire ou ne concerne qu'une partie du bien vendu. Les bases de données alimentées par ces déclarations d'intention d'aliéner (DIA) permettent d'avoir une relativement bonne connaissance de la situation du marché pour ce type de biens. En excluant l'essentiel des ventes n'ayant pas un caractère

---

<sup>25</sup> L'artificialisation atteint 9 % du territoire en 2009, Ministère de l'Agriculture, *Agreste Primeur* n° 246, juillet 2010.

agricole, elles ne reflètent qu'imparfaitement l'intensité du marché global, mais dans ce travail, elles correspondent au marché du foncier agricole et rural fortement soumis aux pressions d'urbanisation auquel nous nous intéressons. Pour l'ensemble des 11 SCoT étudiés, le marché notifié pour la décennie 1999-2008 représente plus de 90 000 ha, soit près de 8 % de la surface cadastrée de ces territoires.

De fait, si la nature des biens vendus laisse présager un usage agricole possible qui justifie la notification de l'échange à la Safer, la grande hétérogénéité des transactions quant aux caractéristiques des biens vendus ou celles des parties prenantes, révèle l'existence de plusieurs marchés, plus ou moins dépendants les uns des autres, mais obéissant à des logiques très différentes, en relation avec divers modes de valorisation de l'espace. À partir des informations contenues dans les DIA, les Safer classent les transactions de manière à segmenter ce marché du foncier agricole et rural en divers sous marchés « de destination » bien distincts<sup>26</sup>. Le tableau 3.1 présente la part respective de ces différents segments de marché pour l'ensemble des 11 SCoT étudiés et pour la décennie 1999-2008. Il met en évidence que, malgré le caractère périurbain marqué de ces territoires, les marchés agricoles ou forestiers restent dominants : près du tiers des transactions, pour près des deux tiers des surfaces échangées.

**Tableau 3.1.** Répartition des marchés sur les territoires des 11 SCoT étudiés : 66 300 transactions – Période 1999-2008.

<b>Marchés de destination</b>	<b>Transactions (%)</b>	<b>Surfaces vendues (%)</b>	<b>Valeurs des ventes (%)</b>
Terres agricoles	30	60	13
Forêts et espaces naturels	4	12	1
Espaces de loisirs	26	7	5
Maisons à la campagne	21	10	51
Espaces en voie d'artificialisation	19	11	30

Le marché agricole concerne des biens dont on peut supposer, compte tenu des caractéristiques de la transaction, qu'ils conserveront leur usage agricole principal. Les surfaces agricoles en constituent l'essentiel, mais il porte également sur des parcelles d'autres natures, landes ou parcelles boisées, associées à des surfaces agricoles dans une même transaction. Plus du quart des transactions rattachées à ce segment de marché comportent également des éléments de bâti, qui interfèrent sur le prix apparent à l'hectare. Ce marché agricole se décompose lui-même en divers sous-marchés selon la nature des terrains, terres et prés, vignes, vergers, cultures spéciales, qui renvoient à des systèmes de production et des modes de valorisation des produits différents, qui se répercutent sur les conditions du marché lui-même, les prix ou les acheteurs potentiels. De même, pour près de la moitié des transactions (49 %) comme des surfaces (47 %), les biens sont loués au moment de la transaction, ce qui outre leur soumission au droit de préemption du preneur en place, se répercute sur le prix (de 20 à 30 % plus faible pour ce marché des terres et prés sans bâti). Au total, nature des terrains, présence de bâti, accessibilité du marché participent à une grande hétérogénéité des prix.

<sup>26</sup> FNSafer, Terres d'Europe-Scafr, 2011, Le marché immobilier rural en 2010, mai 2011. [http://www.safer.fr/iso\\_album/2011-05-24-er-resume\\_mir2010.pdf](http://www.safer.fr/iso_album/2011-05-24-er-resume_mir2010.pdf)

Comptant pour 68 % des transactions, les agriculteurs constituent les principaux acheteurs sur ce marché. Ils acquièrent cependant des lots de petite taille (2 ha, contre 2,30 ha en moyenne pour ce marché) et leur poids se trouve ramené à 61 %, exprimé en surface. Cela laisse entendre en contrepoint que près de 40 % des surfaces échangées sur un marché destiné à conserver un usage agricole principal sont acquises par des personnes exerçant une autre profession. Ce chiffre apparaît élevé au regard d'un rendement locatif agricole (rapport entre les prix du foncier et le montant des fermages) dans l'ensemble plus faible dans les départements rhônalpins qu'en moyenne nationale. Il pourrait traduire soit une demande à caractère spéculatif, portant par anticipation de la rente sur des terres susceptibles d'être ouvertes à l'urbanisation (Geniaux et Napoleone, 2005), et dont les usages agricoles, dans un premier temps maintenus, deviennent précaires, soit un marché résidentiel et de loisirs qui « déborde » sur le marché agricole (surface de la transaction supérieure aux seuils retenus pour la segmentation).

Ce marché résidentiel et de loisirs est défini par les achats de biens non loués et destinés à un usage *a priori* non agricole. Il se décompose en un marché des maisons à la campagne, comprenant les ventes à destination résidentielle incluant du bâti et jusqu'à 5 ha de terrain, et un marché des espaces de loisirs, constitué de petites parcelles (moins de 1 ha) non bâties vendues libres pour des usages d'agrément. Ces deux marchés sont particulièrement concernés par le phénomène périurbain. Ils concernent la moitié des transactions (47 %) comme de la valeur globale (51 %), pour approximativement 15 % des surfaces. Il est à noter que ces chiffres ne tiennent compte que des transactions notifiées à la Safer, celles comprenant des biens ayant potentiellement une vocation agricole.

Également marqué par la périurbanisation, le marché des espaces en voie d'artificialisation concerne les ventes de biens destinés à changer d'usage. Pour l'essentiel, il s'agit du marché des terrains à bâtir (locaux d'activité ou logements), mais également celui des infrastructures et équipements collectifs.

Moins importants, les marchés des espaces naturels et forestiers représentent néanmoins de l'ordre de 5 % des transactions et de 10 % des surfaces. Le marché forestier concerne les transactions portant sur des parcelles boisées acquises en vue d'une exploitation forestière, mais les ventes de forêts ne sont pas systématiquement notifiées à la Safer et la base DIA sous-estime leur importance. Le marché des landes et friches concerne quant à lui des biens à caractère naturel sans usage productif. S'il pèse peu dans l'ensemble (un peu plus de 1 % des surfaces échangées), il apparaît plus hétérogène. En effet, sur ce marché, près de 20 % des surfaces sont acquises par des agriculteurs, laissant imaginer une possible remise en culture. Autant (21 %) sont acquises par des personnes physiques exerçant une autre activité, suggérant une proximité avec le marché des espaces de loisirs. Enfin, l'essentiel des surfaces est acheté par les collectivités (26 %) ou des personnes morales de droit privé (34 %). La demande sur ces deux marchés est susceptible d'exprimer entre autres le souci de préserver les fonctionnalités de ces espaces naturels : espaces naturels acquis à des fins de préservation, forêts acquises par les communes pour être ouvertes au public ou encore achats de parcelles en vue de protéger des captages d'eau.

Ces différents marchés de destination correspondent à des attentes et à des fonctions différentes attribuées à l'espace : fonction résidentielle, récréative, de production agricole, etc. Leur part respective exprime la demande et l'intensité des diverses pressions qui s'exercent sur le foncier agricole et rural et dès lors se pose la question de la répartition spatiale.

## Diversité spatiale des configurations de marchés

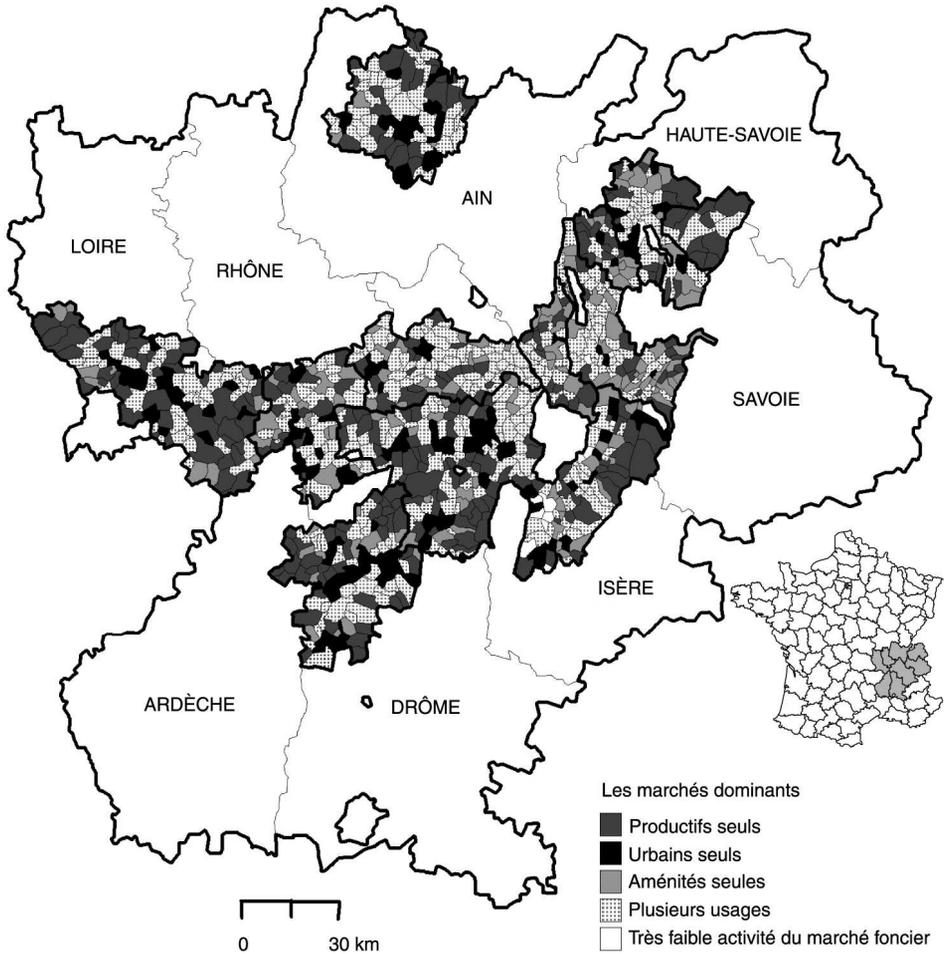
Sur chacun des 11 SCoT étudiés, le marché agricole reste le plus important en surface (de 50 à plus de 70 % des surfaces échangées), mais la pression des autres marchés se fait diversement sentir. Le marché des maisons à la campagne représente ainsi de 11 % (Bassin annécien) à 24 % (Nord-Isère) des surfaces, celui des espaces de loisirs, de 2 % (Bourg-Bresse-Revermont) à plus de 10 % (Bassin annécien, Avant-pays savoyard, Métropole-Savoie, Nord-Isère). Au total, la coexistence, dans des proportions variables, de ces différents marchés de destination aboutit à des configurations de marché très diverses d'un SCoT à l'autre. Elles révèlent des dynamiques de développement et des formes de périurbanisation variées, avec des conséquences à nuancer en termes de pertes de surfaces pour la production agricole et/ou d'artificialisation des sols. Ainsi, sur les territoires de Rives du Rhône et de Plaine de Valence, les marchés à l'artificialisation et celui des maisons à la campagne représentent réunis un peu plus du quart des surfaces (26 %), mais alors que le premier pèse particulièrement sur le territoire viennois (près de 10 % des surfaces), le second est particulièrement actif sur le territoire valentinois.

Dans un même ordre d'idée, c'est sur les territoires des SCoT Nord-Isère, du Bassin annécien et du schéma directeur grenoblois que le marché agricole (de l'ordre de 25 % des transactions et de 50 % des surfaces) est proportionnellement le plus faible. Il est particulièrement affecté par celui des maisons à la campagne et des espaces de loisirs dans le premier cas (Nord-Isère), par le marché à l'artificialisation dans le deuxième (Annecy) et de manière plus équilibrée entre l'ensemble des autres marchés dans le troisième cas (Grenoble).

Cette diversité spatiale s'exprime également à l'échelle communale. La figure 3.1 rend compte des parts respectives, dans les surfaces vendues dans chaque commune, des ventes en vue d'usages dits « urbains » (marchés des espaces en voie d'artificialisation), de celles en vue d'usages vus comme permettant d'accéder à des « aménités » (marchés des maisons à la campagne, des espaces de loisirs et des espaces naturels) et enfin de celles en vue d'usages dits « productifs » (marché des terres agricoles et marché des forêts, où les biens sont *a priori* acquis pour leur potentiel productif).

Elle a été établie au vu des distributions statistiques des parts relatives de ces trois groupes de marchés dans les communes et de façon à illustrer des combinaisons caractéristiques de types d'usages du foncier. On a estimé ici que les usages dits urbains prenaient une importance significative, dans les ventes, dès lors que les marchés des espaces en voie d'artificialisation représentaient au moins 5 % des surfaces vendues. Pour l'accès à des aménités, le seuil a été fixé à 20 % de surfaces vendues sur les marchés concernés. Les communes où les usages dits productifs ne sont pas mentionnés sont celles où les deux autres types d'usages représentent plus de surface vendue que les marchés des terres agricoles ou les forêts.

Pour plus de la moitié des communes, le marché foncier est en effet dominé par les transactions pour un type d'usage. Pour 29 % des communes, le marché agricole est largement dominant, traduisant leur position excentrée par rapport aux fortes dynamiques urbaines. À l'inverse, les usages urbains et des aménités dominent les marchés fonciers de respectivement 11 % et 15 % des communes, traduisant de fortes dynamiques périurbaines, mais selon des modalités s'inscrivant différemment dans l'espace et dans les paysages. Sur les autres communes, les marchés sont sous l'influence d'une demande pour conjointement deux types d'usage dominants et, parmi elles, celles combinant demande à l'urbanisation et demande d'espace support d'aménités dominant (26 % des communes).



**Figure 3.1.** Types de marchés de destination les plus importants dans les communes. Typologie des modes de développement ayant des effets sur les marchés fonciers.

Au total, la différenciation spatiale des configurations de marché apparaît plus marquée encore à cette échelle communale qu'à celle des SCoT, traduisant des différences de gradient, tant dans l'intensité que dans les modalités d'inscription du phénomène périurbain sur l'espace. En exprimant les différentes pressions exercées, cette diversité des configurations de marché foncier interroge les modes de développement des territoires.

## Une sélection d'indicateurs pour situer les effets des processus de développement ou des caractéristiques de la propriété sur le marché foncier

De nombreuses typologies ont été établies, à l'échelle des communes ou à d'autres échelles, en vue de caractériser le développement des territoires. Partant d'un besoin géné-

ral d'exprimer la diversité des situations et des évolutions des territoires, elles visent notamment à retranscrire les recompositions sociospatiales des espaces, en mettant l'accent sur le rôle que jouent des facteurs tels que les dynamiques démographiques, les transformations économiques ou les reconfigurations des rapports fonctionnels entre villes et campagne (Le Jeannic, 1996 ; Schmitt *et al.*, 2002 ; Bigard et Durieux, 2010 ; Barcksak, 2011).

S'inspirant de ces travaux nous avons sélectionné une quinzaine de thématiques, socio-économiques ou environnementales, où les processus de développement trouvent leur expression dans le marché foncier. Parmi les indicateurs mobilisés dans ces typologies pour illustrer ces aspects thématiques des processus de développement, on s'est intéressé avant tout à ceux qui permettent d'aborder, de près ou de loin, des questions relatives aux usages de l'espace ou à la demande de foncier agricole et rural. Ces indicateurs fournissent la trame d'un questionnement structuré sur les effets des processus de développement sur le foncier agricole et rural. Le tableau 3.2 présente ce questionnement et les indicateurs établis à l'échelle communale s'y rapportant.

Par ailleurs, on a cherché à évaluer dans quelle mesure la structure de la propriété foncière, conjointement aux processus de développement, conditionne les échanges sur le marché du foncier agricole et rural. Divers travaux soulignent en effet le lien entre caractéristiques de la propriété et marché foncier (Coulomb, 1999). Les indicateurs retenus pour caractériser la propriété s'appuient sur le travail réalisé par ailleurs dans le cadre du programme PSDR-Popfongo, sur la propriété foncière (cf. chapitre 2, cet ouvrage). À partir des bases de données issues du cadastre, il a permis de caractériser la propriété à différentes échelles de la gouvernance foncière. Les typologies de communes réalisées ont permis ainsi d'identifier les variables les plus discriminantes quant aux caractéristiques communales de la propriété. Celles-ci concernent trois aspects :

- le degré de morcellement de la propriété : dimension des propriétés ou des parcelles, exprimées au travers de valeurs moyennes ;
- les caractéristiques juridiques de la propriété : poids relatif des différentes situations juridiques (propriété publique, propriété sociétaire, indivisions, etc.) exprimé en pourcentage du foncier communal concerné par les différentes catégories ;
- la localisation des propriétaires : proportion de foncier communal détenue par des propriétaires classés en locaux, voisins, régionaux proches, régionaux éloignés ou lointains selon leur éloignement du territoire sur lequel ils possèdent des terrains.

Au total, près d'une centaine d'indicateurs ont ainsi été replacés dans le cadre d'un questionnement sur les effets des processus de développement et des caractéristiques de la propriété foncière sur les échanges de biens agricoles et ruraux. Une première analyse des liaisons statistiques entre ces indicateurs a permis de mettre en évidence des traits essentiels du développement des communes et de regrouper les indicateurs caractérisant le mieux chacune des dynamiques identifiées. Elle conduit à distinguer des dynamiques socio-économiques générales, des dynamiques touchant les occupations du territoire et la structure de la propriété foncière, et enfin des dynamiques concernant les exploitations agricoles. L'incidence sur le marché du foncier agricole et rural a été évaluée à l'aide de deux indicateurs, la part des surfaces vendues rapportées à la superficie cadastrée des communes concernées, et les prix moyens au mètre carré des biens vendus. La distinction entre les divers segments de marché, et en particulier selon la destination des biens vendus, a été conservée.

**Tableau 3.2.** Indicateurs pour situer les effets des processus de développement sur le foncier.

Thématique	Questionnement sur le foncier et ses usages	Indicateurs s'y rapportant
L'expansion urbaine	Les pressions sur les espaces situés dans les aires d'influence des villes	Position des communes dans la typologie des Zauer
L'urbanisation	L'artificialisation du territoire	Évolution et part des territoires artificialisés dans l'occupation du territoire
Le développement des fonctions résidentielles des territoires	Les pressions liées aux accroissements de population	Densité de population, évolution démographique, évolution du parc de logements, part des maisons individuelles ou des résidences secondaires
	La demande de terrains à bâtir, la réponse à la demande de logement	Mises en chantier de logements
Les changements de composition sociale de la population	Les pressions sur les prix du foncier du logement	Part des cadres supérieurs, part des ouvriers et employés ou des retraités
Le développement des emplois	La demande de foncier pour des activités économiques	Densité d'emplois, évolution des emplois, construction de locaux d'activité, zones d'activité
Le développement des infrastructures et des équipements	La demande de foncier pour équipements et services publics	Construction de locaux de services publics
La valorisation des aménités récréatives et touristiques	La demande de foncier d'agrément ou de loisirs	Densités de places de camping, de chambres d'hôtel et de résidences secondaires
Le territoire agricole	L'importance et l'évolution du territoire agricole	Évolution et part du territoire agricole dans l'occupation du territoire, détail selon le type d'occupation agricole du territoire, part de la SAU des exploitations en terres labourables ou en STH
L'importance de l'agriculture dans l'économie locale	La présence d'exploitations et d'agriculteurs	Densité d'exploitations, densité d'emplois agricoles, part des agriculteurs dans les actifs
	La place de l'agriculture professionnelle	Part et SAU moyenne des exploitations professionnelles
Les exploitations agricoles	Les exploitations pouvant rechercher du foncier agricole supplémentaire	SAU moyenne des exploitations, part du fermage dans la SAU, part des chefs à temps complet et des chefs < 40 ans, part des exploitations en Gaec ou sous forme sociétaire, unités de travail annuelles totales en moyenne par exploitation
	Les spécificités des exploitations agricoles périurbaines	Part des exploitations élevant des équidés
La préservation des milieux semi-naturels	L'importance des milieux semi-naturels	Évolution et part des territoires boisés et des autres milieux semi-naturels dans l'occupation du territoire
	La qualité des milieux semi-naturels	Part des surfaces à intérêt paysager ou écologique

## L'impact des indicateurs territoriaux sur les segments de marchés

Sur la base de l'étude des relations statistiques entre les caractéristiques de développement des communes, les caractéristiques de la propriété et le volume d'activité ou les prix sur les divers marchés de destination, le tableau 3.3 indique, parmi l'ensemble des facteurs territoriaux étudiés, ceux présentant une influence et le sens de celle-ci sur les différents segments de marchés. Ne sont pas repris dans ce tableau les facteurs pour lesquels l'analyse statistique n'a pas montré un effet significatif sur les divers marchés.

L'analyse s'appuie, rappelons-le, sur les échanges notifiés à la Safer, portant sur des biens présentant potentiellement un intérêt agricole et donc comprenant des parcelles à usage agricole, vendues sur des marchés à destinations diverses.

L'approche par les différents marchés de destination montre que certains marchés sont influencés par une conjonction de plusieurs facteurs (projets de construction, maisons à la campagne, espaces de loisirs ou terres agricoles), agissant favorablement pour les uns, défavorablement pour les autres, tantôt sur le volume de surfaces mises en vente, tantôt sur les prix. À l'inverse, certains segments de marchés apparaissent moins en relation avec des facteurs identifiables (marché des infrastructures) ou liés à un facteur prédominant (marché des espaces naturels).

Si l'on considère l'ensemble des échanges, il apparaît que seule la dimension des propriétés influe sur les surfaces échangées. En revanche, si l'on considère l'activité du marché, exprimée en termes de surfaces échangées, et selon la destination des biens vendus, celle-ci est sous l'influence de facteurs plus variés, parmi lesquels les critères liés aux dynamiques socio-économiques des communes, ou aux structures de la propriété, dominant. Ainsi, la dynamique urbaine, exprimée par le développement des fonctions résidentielles et économiques, stimule l'activité des marchés fonciers qui lui sont associés, projets de développement, projets de construction, projets d'infrastructures, un peu comme si la dynamique urbaine appelait la dynamique urbaine, tandis que les modes de développement touristiques favorisent plutôt de manière spécifique le marché des espaces naturels.

En regard, si globalement la taille des propriétés constitue un facteur favorable à l'activité du marché exprimé en surfaces, les structures de la propriété (dimension des propriétés et du parcellaire) agissent diversement selon les marchés de destination. La petite propriété favorise les marchés conduisant à l'artificialisation des sols tandis que sur les communes caractérisées par des structures foncières plus grandes, ces marchés porteurs de la dynamique d'urbanisation sont moins actifs, au profit de ceux portant sur les forêts ou les terres agricoles. Ces relations sont à mettre en lien avec les caractéristiques de la propriété en espace périurbain (voir chapitre 2, cet ouvrage), où il apparaît que la dynamique urbaine contribue à maintenir des structures foncières de petite taille, qui elles-mêmes favorisent en retour une dynamique d'urbanisation, ces petites structures parcellaires s'avérant mieux adaptées à la progression du bâti. Notons que sur les communes ayant une superficie importante de terres agricoles, les surfaces vendues pour des projets de constructions ou de maisons à la campagne sont également plus importantes. Un effet combiné de structures parcellaires plus grandes et de projets résidentiels demandant plus d'espace pourrait expliquer la mise en vente de lots de taille plus importante.

**Tableau 3.3.** Facteurs ayant des influences sur les marchés du foncier agricole et rural. 1 : surfaces échangées ; 2 : prix au m<sup>2</sup> des surfaces échangées. Le signe désigne le sens de l'influence.

Facteurs ayant des influences sur l'activité des marchés		Marché de destination																	
		Ensemble des marchés		Infra-structures		Projets de développement		Projets de construction		Maisons à la campagne		Espaces de loisirs		Espaces naturels		Forêts		Terres agricoles	
		1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Dynamiques socio-économiques	Développement résidentiel et économique, urbanisation		+	+	+	+		+	+		+		+				+		+
	Position de pôle rural											+							
	Part des cadres supérieurs		+						+		+		+						-
	Développement des hébergements de plein air													+					
Modes d'occupation du territoire	Extension de l'urbanisation et recul des terres agricoles					+													
	Importance des territoires agricoles							+		+									
	Importance de la présence d'agriculteurs		-																
	Importance de SAU en céréales							+											
	Importance des zones à intérêt paysager		+																
	Importance des forêts et autres milieux					-		-											-

Tableau 3.3. (suite)

Facteurs ayant des influences sur l'activité des marchés		Marché de destination																	
		Ensemble des marchés		Infrastructures		Projets de développement		Projets de construction		Maisons à la campagne		Espaces de loisirs		Espaces naturels		Forêts		Terres agricoles	
		1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2		
Caractéristiques de la propriété foncière	Taille des propriétés	+					-	-	-		-					+		+	
	Taille des parcelles							-	-		-					+		+	
	Proximité des propriétaires du foncier										-								
	Éloignement des propriétaires du foncier															+			
	Part de la propriété de particuliers		-						-			-							-
	Part des propriétés en indivision										+								
	Part des propriétés de personnes publiques		+				+		+		-								
	Part des propriétés d'autres personnes morales						+												
Caractéristiques des exploitations agricoles	Part de l'agriculture professionnelle											-							
	Développement du fermage		+																
	Développement des élevages d'équidés								+										+

En ce qui concerne les prix, l'analyse fait ressortir le rôle que jouent l'urbanisation ou l'importance de la propriété publique, pour induire des prix à la hausse, ou celui que joue l'importance relative de la propriété de particuliers pour les tempérer, mais ces facteurs n'ont pas nécessairement des effets identiques selon les divers marchés de destination. Si l'urbanisation pousse les prix à la hausse sur la plupart des marchés ou si les effets modérateurs de l'importance de la propriété de particuliers se retrouvent sur divers marchés, les effets sur les prix de l'importance de la propriété publique ne concernent que les marchés des projets de développement et des projets de construction.

Dans l'ensemble, les prix sont plus élevés sur des communes :

- à fort développement résidentiel et économique, et avec une urbanisation marquée : sur ces communes, où la demande est forte, en regard d'une disponibilité des terrains réduite, les ventes se font à prix forts pour l'ensemble des marchés, infrastructures, projets de développement, maisons à la campagne, espaces de loisirs, forêts comme terrains agricoles ;
- ayant une part importante de cadres supérieurs : sur ces communes, le profil socioprofessionnel des habitants oriente le marché vers des projets de constructions, maisons de campagne ou espaces de loisirs à des prix élevés, au détriment du marché des terres agricoles moins actif qu'ailleurs ;
- avec d'importantes zones d'intérêt paysager, traduisant ainsi la demande d'aménités, sans que celle-ci ne puisse être associée à un segment de marché particulier ;
- sur lesquelles la part en propriété des personnes publiques est forte et en corollaire la part en propriété de particuliers faible : là encore, on peut voir un effet des caractéristiques de la propriété en espace périurbain. Ces deux caractéristiques correspondent à celles des communes des premières couronnes périurbaines, sous forte pression, se traduisant par des ventes à destination de projets de développement et de constructions à prix élevé, et par peu de surfaces vendues à destination des maisons à la campagne.

Des prix élevés apparaissent également déterminés par des facteurs plus difficiles à expliquer. Ainsi, ils sont dans l'ensemble plus élevés sur les communes où le fermage concerne une fraction importante de la SAU, sans que cette incidence ne concerne un segment de marché particulier. Si en première approche, le statut du fermage pourrait avoir un effet modérateur sur l'activité du marché et en corollaire induire des prix à la hausse, l'explication n'apparaît pas totalement satisfaisante. D'une part le volume des surfaces échangées n'apparaît pas plus affecté qu'ailleurs, d'autre part les prix sur le marché des terres agricoles ne semblent pas affectés par l'existence de baux.

Les relations évoquées ci-dessus à partir des données présentées dans le tableau 3.3 ressortent d'une analyse qui s'appuie sur les onze SCoT réunis. Des analyses conduites par SCoT font apparaître des résultats comparables. Quelques nuances apparaissent toutefois concernant les critères qui influent sur les caractéristiques et la diversité des marchés fonciers. Ces nuances traduisent la diversité des situations socio-économiques qui, au-delà des modes de développement des communes, caractérisent plus globalement chacun des territoires de SCoT. Ainsi, sur le territoire du SCoT Bourg-Bresse-Revermont, très agricole, certains critères liés à cette activité pèsent plus sur les caractéristiques du marché foncier (densité des emplois agricoles), tandis qu'en Haute-Savoie, l'influence de critères traduisant la dynamique touristique (part des résidences secondaires) est plus forte.

## Les modes de développement et leurs effets sur le marché foncier

Ces facteurs permettent néanmoins de caractériser les effets des divers modes de développement des communes sur les ventes de foncier agricole et rural. Trois modes de développement méritent à cet effet d'être distingués. En premier lieu, un développement dit urbain, fondé sur l'extension des zones urbanisées et sur la conversion du foncier agricole vers des usages urbains, comme l'implantation d'habitations, d'activités, d'équipements et de services publics. En second lieu, un développement fondé sur le maintien du potentiel agricole et forestier du territoire, valorisant les capacités d'adaptation de l'agriculture et des exploitations, notamment dans les espaces périurbains. Ces deux modes de développement ont des effets sur le marché foncier. C'est beaucoup moins le cas du troisième mode de développement retenu ici, qui est orienté sur la valorisation des aménités rurales et la préservation du patrimoine naturel. Si ce mode de développement stimule assez peu les ventes de foncier agricole et rural, il peut néanmoins limiter les possibilités de répondre à la demande de foncier destiné à des usages agricoles ou à des projets urbains.

Ces modes de développement peuvent se conjuguer sur un même territoire, avec pour effet, dans ce cas, de générer des concurrences pour l'accès au foncier en vue de divers usages. Cette typologie classe les communes selon l'intensité des dynamiques liées à l'urbanisation et selon que leur développement repose avant tout sur le facteur urbanisation ou fait intervenir les facteurs agricoles ou aménités évoquées comme autres modes de développement<sup>27</sup>. La comparaison entre les modes de développement et la diversité des marchés fonciers montre que même si l'urbanisation n'est pas le seul facteur intervenant dans le développement des communes, et les dynamiques liées à l'urbanisation ne sont pas très intenses, ce facteur marque le marché du foncier agricole et rural beaucoup plus nettement que les deux autres facteurs cités (figure 3.2).

Ce travail confirme que, sur un plan général, les marchés fonciers restent fortement orientés par la dynamique d'urbanisation, quel que soit le segment de marché considéré. Il montre également que les relations détectées ne sont pas très fortes, ce dont rendent compte également les différences entre les deux cartes présentées. Les caractéristiques communales ne permettent pas, à elles seules, d'expliquer les fortes différences d'activité du marché d'une commune à l'autre. En cela, les résultats rejoignent les conclusions d'autres auteurs qui soulignent la complexification des déterminants des marchés fonciers, originellement bien structurés par la dichotomie urbain/rural, la relation centre/périphérie et la distance au pôle (Donzel *et al.*, 2007).

L'analyse de la diversité spatiale des marchés fonciers s'est appuyée sur la caractérisation des transactions en termes de segments de marchés tels que définis par la Safer et leur répartition géographique. Cette approche montre déjà l'hétérogénéité spatiale du marché foncier, mais la relative faiblesse des liaisons statistiques avec les caractéristiques des territoires reflète la forte variabilité de l'activité du marché foncier, au sein de communes ayant le même mode de développement. Cela laisse supposer une forte hétérogénéité, au sein même de chaque marché de destination. Au-delà de la distinction en segments de marchés, l'hétérogénéité de ces derniers s'exprime dans les caractéristiques des biens

---

<sup>27</sup> Les classes sont définies à partir des distributions statistiques des indicateurs rendant compte de l'urbanisation (construction de logements, part des territoires artificialisés), de l'importance et des capacités d'adaptation de l'agriculture (part du territoire agricole, densité d'exploitations, part des exploitations professionnelles) et enfin de la présence d'aménités rurales (places de camping, part des espaces d'intérêt paysager ou écologique).

vendus et dans la diversité des acheteurs. Ainsi, les ventes sur les marchés des espaces en voie d'artificialisation et des terres agricoles concernent divers types de biens, comportant du bâti ou non, libres ou loués, etc. Une approche de la diversité des transactions, indépendante de la segmentation Safer et intégrant ces caractéristiques, devrait permettre d'affiner l'analyse : d'une part, elle pourrait mettre en évidence des relations plus nettes avec les caractéristiques de propriété, d'autre part, une lecture croisée avec la segmentation Safer permettrait d'évaluer la solidité de celle-ci, à partir de la diversité interne des transactions rattachées à chacun des segments de marché définis.

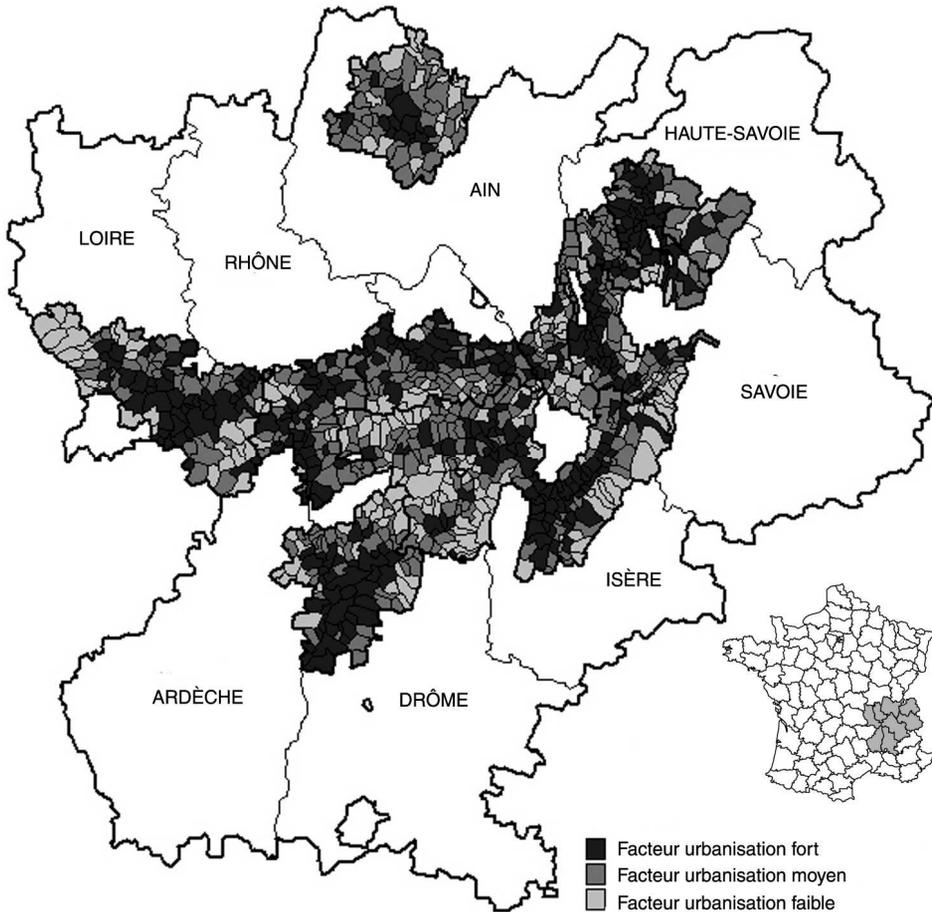


Figure 3.2. Typologie des modes de développement ayant des effets sur les marchés fonciers.

Enfin, sans revenir sur les limites des indicateurs utilisés ici, ce travail invite également à analyser les effets que peuvent avoir d'autres facteurs à dimension territoriale, qu'il est difficile de retracer à l'aide d'indicateurs établis à l'échelle communale, mais qui peuvent avoir des influences très marquées sur l'activité du marché du foncier agricole et rural. On pense en particulier au degré de maîtrise des usages de l'espace que peuvent avoir les communes au travers des documents d'urbanisme, aux possibilités de mettre en œuvre des politiques de préservation d'espaces naturels ou de territoires agricoles, face au

développement de l'urbanisation, mises en œuvre par les départements, ou plus généralement, aux stratégies foncières des acteurs publics ou des agriculteurs, évoquées dans d'autres chapitres de cet ouvrage.

## Références bibliographiques

Barczsak A., 2011. Typologies des espaces ruraux et des espaces à enjeux spécifiques (littoral et de montagne) – synthèse bibliographique. UMR Cesaer, Laboratoire ThéMA, Cemagref – UR DTM et UMR Métafort, rapport d'étude pour la Datar, janvier 2011.

Bigard M., Durieux E., 2010. Occupation du territoire et mobilités : une typologie des aires urbaines et du rural. In : *La France et ses régions*, Insee Références, 29-39.

Boulay G., 2011. Le prix de la ville : le marché immobilier à usage résidentiel dans l'aire urbaine de Marseille-Aix-en-Provence (1990-2010), thèse de doctorat, Université de Provence Aix-Marseille, 572 p.

Cavaillès J., Hilal M., Wavresky P., Contesti G., El Yousfi H., 2009. Marché foncier et périurbanisation, rapport final au ministère en charge de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, convention 0001723.

Coulomb P., 1999. La politique foncière agricole en France : une politique foncière à part ? Ciheam-IAMM, *Cahiers Options Méditerranéennes*, 36, 69-94

Dachary-Bernard J., Gaschet F., Lyser S., Pouyanne G., Virol S., 2011. L'impact de la littoralisation sur les marchés fonciers, une approche comparative des côtes basque et charentaise, *Économie et statistiques*, 444-445, 127-154.

Donzel A., François D., Géniaux G., Napoleone C., 2008. Les déterminants socio-économiques des marchés fonciers, *Territoires méditerranéens*, 19, 117 p.

Géniaux G., Napoleone C., 2005. Rente foncière et anticipations dans le périurbain, *Économie et Prévision*, 68, 77-93.

Granelle J.J., Heymann-Doat A., Jalabert G., 1988. *État des lieux : pour une relance de la recherche sur le foncier*, Adef, Paris, 83-124.

Guigou J.L., 1982. *La rente foncière : les théories et leur évolution depuis 1650*, Economica, Paris, 954 p.

Le Jeannic T., 1996. Une nouvelle approche territoriale de la ville. *Économie et statistique*, 294-295, 25-45.

Schmitt B., Pigué V., Perrier-Cornet P., Hilal M., 2002. Actualisation du zonage en aires urbaines et de son complément rural : définitions, résultats, analyse critique, rapport au Commissariat général au plan, Instance d'évaluation des politiques de développement rural, convention 3/2002.



## Chapitre 4

# Défendre l'espace agricole : l'accumulation des textes

SAMUEL MARTIN

Depuis une cinquantaine d'années au moins, c'est-à-dire depuis le vote de la loi d'orientation foncière de 1967, la protection de l'usage agricole du sol s'est essentiellement effectuée par le biais de la planification spatiale, POS (plan d'occupation des sols) puis PLU (plan local d'urbanisme) et dans une moindre mesure par les SDAU (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) devenus SCoT (schéma de cohérence territoriale). Le classement en zone NC puis A des POS/PLU était censé garantir la pérennité de l'espace agricole sous quelques réserves mineures (possibilité par exemple d'installer des équipements publics, développement d'activités connexes liées au tourisme). Ce classement n'excluait pas le recours aux zones NA dites d'urbanisation future, qui permettait à bon compte de constituer des réserves foncières sur des zones à vocation agricole dont les communes estimaient pouvoir changer à moyen terme, de manière aisée, la destination. Ces zones NA, souvent surdimensionnées d'ailleurs comme le montreront bon nombre de révisions du POS et le passage en PLU, représentaient une réserve presque inépuisable de terrains susceptibles d'accueillir des zones d'activité, de l'habitat et les équipements viaires correspondants.

La profession agricole, fragilisée par la baisse du nombre d'exploitants liée à la modernisation accélérée entreprise depuis un demi-siècle, va également tenter de lutter contre la réduction régulière de l'espace agricole que les documents d'urbanisme sembleront ne plus pouvoir enrayer. Alertant les pouvoirs publics sur la base de chiffres relatifs à l'artificialisation croissante des sols (Balny *et al.*, 2009), chiffres présentés de manière délibérément spectaculaire – disparition de l'équivalent d'un département (50 000 hectares)<sup>28</sup> de terres agricoles tous les dix ans – la profession agricole a plaidé pour la mise

---

<sup>28</sup> Rapport du Conseil général de l'agriculture et du Conseil général de l'environnement – Mai 2009. D'autres sources parlent de 75 000 ha/an. Les indicateurs de consommation d'espace, malgré l'usage de la photo satellite,

en œuvre de mesures nouvelles et protectrices dans le Grenelle II et la loi de modernisation agricole de juillet 2010.

Seule, la profession ne serait probablement pas parvenue à faire admettre les dispositifs législatifs et réglementaires nécessaires, mais les coûts de l'étalement urbain et la périurbanisation (équipements nouveaux, gaspillage de ressources fossiles à travers la multiplication des déplacements, pollution atmosphérique et accroissement des gaz à effet de serre...) conduisaient les pouvoirs publics à agir dans le même sens. Nous avons donc assisté à l'édiction de nouvelles normes protectrices qui elles-mêmes venaient s'ajouter à d'autres en place depuis quelques années déjà et dont la mise en œuvre n'avaient pas rencontré jusqu'ici les succès escomptés.

C'est à un travail de mise en perspective de ces mesures de protection des espaces agricoles que nous allons ici consacrer ce chapitre, relevant une superposition, une accumulation de textes qui traduisent à la fois non seulement la précipitation des auteurs des textes (toute relative quand on constate le délai qui sépare le vote de la loi de la publication des décrets d'application), mais aussi les échecs récurrents de ces textes.

Nous nous intéresserons ici principalement aux textes ayant trait à la planification, laissant de côté les outils d'action et d'acquisition foncière. En effet, hormis les interventions limitées aujourd'hui de la Safer, il n'existe pas de dispositifs permettant la protection de l'espace agricole *via* l'acquisition de terres hormis de timides acquisitions foncières des collectivités locales avec leur établissement public foncier ou d'associations telles que Terre de Liens<sup>29</sup>. Nous aborderons à la fin de ce chapitre les mesures de protection d'espaces naturels qui pourraient intéresser indirectement l'activité agricole.

## Le droit de l'urbanisme au service de la protection de l'espace agricole : le règne du compromis

### La planification

Ce sont les documents de planification qui, longtemps, depuis les années 1960, ont été les instruments essentiels de protection de l'espace agricole (Martin *et al.*, 2006). Auparavant, la croissance urbaine ne menaçait pas encore fortement l'activité agricole et l'exode rural, comme la modernisation en marche dès les années 1950 des exploitations, avait libéré des surfaces importantes au profit des agriculteurs restants. Le problème n'était pas tant de garantir un espace aux agriculteurs que d'améliorer le rapport de force entre propriétaires et fermiers au profit de ces derniers. Tel était l'objet du statut du fermage. À partir du début du XXI<sup>e</sup> siècle, la donne allait changer, ce que traduit la planification aujourd'hui.

Le cadre général de la planification spatiale, avec lequel les documents d'urbanisme (PLU, SCoT, cartes communales) doivent être compatibles, fixe déjà un 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<sup>30</sup>... »

C'est l'avenir de l'activité agricole qu'il convient de garantir en lui réservant l'espace nécessaire. Il devient urgent de limiter ou stopper la réduction des terres agricoles due à

---

sont toujours sujets à caution. On ne sait pas par exemple quelle est la surface considérée : celles des seules terres agricoles ou la surface totale.

<sup>29</sup> [www.terredeliens.org/](http://www.terredeliens.org/)

<sup>30</sup> L. 121-1 du Code de l'urbanisme.

l'étalement urbain et aux grands aménagements (autoroutes, TGV, aéroports, contournements routiers, zones d'activité...). « Économiser l'espace » est le nouveau mot d'ordre que sous-entendait déjà la loi Solidarité et renouvellement urbain de décembre 2000, et qui va largement inspirer la loi Grenelle I : « Le droit de l'urbanisme devra prendre en compte les objectifs suivants : lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, les collectivités territoriales fixant des objectifs chiffrés en la matière après que des indicateurs de consommation d'espace auront été définis<sup>31</sup>. »

Le principe d'économie spatiale trouve à s'appliquer en matière agricole même dans un pays comme la France où la ressource est pourtant abondante et où l'espace agricole a longtemps été considéré comme une réserve foncière inépuisable que les agriculteurs entretenaient à un coût faible. Aujourd'hui, le droit de l'urbanisme, renforcé on le verra par le droit rural, est censé mettre en œuvre avec la loi Grenelle II la lutte contre la régression et le gaspillage de terres agricoles.

Commençons par les SCoT qui devront déterminer les espaces agricoles à protéger et pourront aller jusqu'à les délimiter, c'est-à-dire, pour prendre l'exemple de quelques SCoT en cours d'élaboration, fixer des limites dites « stratégiques » en faveur de l'agriculture que l'urbanisation ne devra en aucune manière violer, sauf à réviser le document (c'est le cas du SCoT de la région urbaine grenobloise approuvé en décembre 2012). Ces SCoT pourront aussi favoriser l'urbanisation de secteurs déjà équipés et desservis par des transports publics, favoriser la densification et arrêter des objectifs chiffrés de consommation de l'espace<sup>32</sup>. Ainsi, le SCoT de la région urbaine grenobloise fixe, dans une perspective d'organisation économe de l'espace, des objectifs de consommation maximale d'espaces par secteur (par exemple, 15 ha/an dans le Grésivaudan et 5 ha/an dans le sud grenoblois) et des densités minimales dans certains types d'espaces urbains (à titre d'exemple, 500 m<sup>2</sup> par logement dans l'agglomération pour l'habitat individuel isolé et 350 m<sup>2</sup> dans l'habitat groupé).

Le rapport de présentation d'un SCoT présente au préalable une analyse de la consommation d'espaces agricoles au cours des dix années précédant son approbation et le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) fixe des objectifs de politique publique de mise en valeur des espaces agricoles<sup>33</sup>.

De leur côté, les PLU doivent présenter une analyse de la consommation d'espaces agricoles dans le rapport de présentation<sup>34</sup> et fixer des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain dans le PADD<sup>35</sup>.

Enfin, les nouvelles directives territoriales d'aménagement et de développement durables, si elles seront loin d'avoir l'importance des SCoT ou des PLU, pourront « déterminer les objectifs et orientations de l'État en matière [...] de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers<sup>36</sup> ». Ces directives pourront en outre être mises en œuvre *via* le recours au « projet d'intérêt général » qui donne toute latitude à l'État d'imposer cette préservation dans le cadre des PLU<sup>37</sup>. Certes, il y a loin de l'intention à la mise en œuvre concrète et, jusqu'ici, les directives territoriales n'ont jamais engendré de contraintes fortes, mais l'outil existe, potentiellement mobilisable.

---

<sup>31</sup> Loi du 3 août 2009 – Article 7IIa.

<sup>32</sup> L. 122-1-2 du Code de l'urbanisme.

<sup>33</sup> L. 122-1-3 du Code de l'urbanisme.

<sup>34</sup> L. 123-1-2 du Code de l'urbanisme.

<sup>35</sup> L. 123-1-3 du Code de l'urbanisme.

<sup>36</sup> L. 113-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>37</sup> L. 113-4 et L. 121-9 du Code de l'urbanisme.

Il est évidemment trop tôt pour évaluer l'impact réel qu'auront les nouveaux dispositifs qui apparaissent avant tout préventifs : faire un état des lieux et fixer des objectifs. S'agira-t-il d'une obligation de moyens ou d'une obligation de résultats ?

Nous avons vu jusqu'ici comment l'espace agricole était préservé en soi, voyons maintenant ce qu'il en est de l'activité agricole elle-même au sein de cet espace « *a priori* » préservé.

### La protection incertaine des intérêts agricoles en zone agricole

Les zones NC, selon l'ancien R. 123-18 issu des décrets d'application de la loi de décentralisation en matière d'urbanisme de 1983, étaient des zones de richesses naturelles à protéger en raison notamment de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol. À côté de ces zones NC existaient d'autres zones naturelles, mais destinées soit à l'urbanisation future (zone NA), soit à entériner le mitage existant avec la zone NB, soit à être protégées en raison de l'existence de risques ou de la qualité des sites, paysages ou milieux (zone ND). L'espace de fait utilisé par l'agriculture pouvait donc se retrouver aussi bien en zone NC qu'en zone NB, ND ou NA, avec des contraintes variées : épée de Damoclès de l'urbanisation en zone NA, cohabitation avec l'habitat en zone NB, contrôle de certains rejets agricoles en zone ND.

La zone NC n'était donc pas la zone exclusive d'exercice de l'activité agricole.

Mais au sein même de cette zone NC, d'autres activités ou usages pouvaient voir le jour. Nombre de POS autorisaient le changement d'usage de bâtiments agricoles plus ou moins abandonnés (transformation en résidences secondaires, par exemple) sans que le juge ne le sanctionne à partir du moment précisément où le règlement le prévoyait explicitement (Demouveau, 2001). Nombre de POS autorisaient aussi la construction de bâtiments plus ou moins liés directement à l'activité agricole (locaux de transformation ou de ventes de produits agricoles, hébergements touristiques, activités touristiques liées à certains élevages tels que celui des chevaux<sup>38</sup>). Là encore, le juge a longtemps fait preuve de souplesse<sup>39</sup> avant d'être plus rigoureux. La nouvelle définition de la zone A qui succède, avec le PLU, à l'ancienne zone NC, est apparue à la fois plus restrictive et... plus ouverte.

Dans un premier temps, il a été précisé : « Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zones A<sup>40</sup>. » L'emploi de l'adjectif « seules » est en soi un signe de la volonté de préserver l'activité agricole. Toutefois, la première partie de la phrase « constructions... nécessaires aux services publics » entrouvre une porte qui justifiait la construction en zone A d'éoliennes, d'antennes de communication, de châteaux d'eau<sup>41</sup>, voire de centrale photovoltaïque<sup>42</sup>. La multiplication notamment des projets de champs de capteurs solaires allait conduire le législateur à mieux encadrer l'installation de ces « équipements collectifs » sans donner pour autant une définition de la notion même « d'équipements collectifs » qui aurait mérité quelques précisions : « Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs peuvent être autorisées dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas

<sup>38</sup> Cette activité équestre est désormais présumée agricole – L. 311-1 du Code rural.

<sup>39</sup> Cf. CE 14 février 2007 – Ministère de l'Équipement c/M. Paillardin Req. n° 282398.

<sup>40</sup> R. 123-7 issu du décret du 27 mars 2001.

<sup>41</sup> Réponse ministérielle n° 77107 JOAM 01/08/2006, p. 8011.

<sup>42</sup> Réponse ministérielle n° 41397 JOAM 07/09/2009, p. 3266.

atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages<sup>43</sup>. » Autrement dit, les équipements collectifs ne sont autorisés que si... ils ne remettent pas en cause l'activité agricole.

Nous allons retrouver trace de ces hésitations relatives à l'accueil d'autres usages en zone agricole dans deux dispositions plus ou moins récentes. Tout d'abord la loi du 2 juillet 2003 (urbanisme et habitat) dont l'objet était de revenir sur des dispositions trop contraignantes de la loi SRU indiquait que : « Le règlement [du PLU] peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole<sup>44</sup>. » Deux décrets d'application allaient préciser les conditions de mise en œuvre<sup>45</sup>. Le législateur non seulement entérinait ici une pratique récurrente des auteurs de PLU de faciliter les changements de destination en zone A (ou NC des POS), mais aussi prenait en compte la nécessité de ne pas voir se transformer définitivement en ruines des bâtiments qui avaient perdu leur usage agricole. Ce législateur est sans cesse partagé entre la volonté d'une part de ne pas parasiter l'exercice de l'activité agricole par des changements d'usage de bâtiments et d'autre part de tenir compte des évolutions qui modifient la valeur, l'intérêt et l'utilité économiques de certains bâtiments agricoles.

Ensuite, dans le cadre du Grenelle II et en contradiction même avec l'esprit de cette dernière, il est désormais possible « dans les zones [...] agricoles [...] de délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteintes [...] à la préservation des sols agricoles [...] le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer [...] leur compatibilité avec le maintien du caractère [...] agricole de la zone<sup>46</sup>. »

Sous les réserves exposées ci-dessus, toute construction de toute destination est possible en zone A. Initialement réservée aux zones N, un régime dérogoire a donc été étendu aux zones A.

L'activité agricole est protégée, mais des entorses sont possibles. Le pouvoir normatif hésite entre la volonté de protéger strictement l'activité et l'espace agricoles et le souci de ménager d'autres intérêts : publics, patrimoniaux<sup>47</sup> ou « développementaliste » (permettre l'accueil, même limité, de nouveaux habitants dans l'espace rural). Ce dernier souci est présent dans des régions où des constructions agricoles traditionnelles ont perdu leur usage, mais peuvent avec d'autres usages qu'agricoles retrouver une nouvelle vie et contribuer à l'entretien du paysage et à la lutte contre les risques. La protection de l'outil de production (terres et bâtiments) est assurée... moyennant quelques tempéraments. Cette protection ne saurait reposer sur une rigueur absolue.

Témoigne aussi de ce souci protecteur un dispositif relativement nouveau, mais très peu utilisé jusqu'ici : celui de la protection des espaces agricoles et naturels périurbains, espaces évidemment conflictuels par nature (!). Il ne s'agit pas précisément de dispositifs rigoureux, mais seulement de possibilités... jusqu'ici peu utilisées.

---

<sup>43</sup> L. 123-1 du Code de l'urbanisme – alinéa 7 issu de la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010. Par ailleurs, la notion d'équipement collectif a été précisée depuis par le juge (CE 16 juin 2010 – M. Leloustre n° 311840 – BJDU-3-2010, p. 173).

<sup>44</sup> Article L. 123-3-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>45</sup> Article R. 123-7 modifié et R. 123-12 du Code de l'urbanisme.

<sup>46</sup> Article L. 123-1-5 14° du Code de l'urbanisme.

<sup>47</sup> À prendre dans son sens civil et non architectural ou esthétique, ces derniers n'étant toutefois pas exclus.

## Protéger les espaces agricoles et naturels périurbains : une tentative avortée ?

Depuis la loi DTR du 23/2/2005 sur le développement des territoires ruraux a été mis en place un dispositif spécifique de protection des terres agricoles dans les secteurs soumis à forte pression urbaine<sup>48</sup>. L'objectif était « de mettre en œuvre une politique de protection de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ». C'est aux départements qu'a été confié le soin de cette mise en œuvre, *via* la délimitation, avec l'accord des communes, l'avis des chambres d'agriculture et après enquête publique, de zones d'interventions (Debouy, 2011). En parallèle, les départements élaborent sur ces zones un programme d'action. Aucune obligation n'est fixée de délimiter ces périmètres. Cette compétence de délimitation et d'intervention avait dans un premier temps, lors de la préparation du projet de loi, été confiée à la région dans le cadre d'une loi d'amélioration de la décentralisation. Soucieux de ne pas se voir marginaliser par les régions dont le gouvernement, en 2004, souhaitait voir élargir les prérogatives, les départements ont réclamé de pouvoir assumer eux-mêmes cette nouvelle compétence qui demeure l'une des rares qu'ils assument en matière de planification spatiale.

Votée sous la pression forte de la profession agricole avec l'appui de quelques acteurs nouveaux tels que les membres de l'association « Terres en ville », afin de protéger un espace objet de concurrences d'usage exacerbées et très conflictuel, cette loi n'a aujourd'hui pas rencontré beaucoup de succès. Les difficultés financières des départements liées aux réformes fiscales et aux transferts de charge ne sont guère favorables à ce nouveau type d'intervention et les départements qui se sont lancés, très prudemment, dans l'aventure se comptent sur les doigts d'une main (Savine, 2010).

Le droit de l'urbanisme accueille ainsi un dispositif qui a été édicté sous la forte (et seule ?) pression de la profession agricole, mais qui ne rencontre que très peu d'échos aujourd'hui. On aurait pu imaginer que ce dispositif trouvât sa place dans le Code rural puisqu'il s'agissait de défendre un espace agricole très menacé, mais il y a longtemps, nous l'avons vu, que l'agriculture est considérée comme une activité parmi d'autres, qui doit trouver des compromis. Le droit rural ne semble pas à même de garantir seul l'exercice de l'activité agricole.

Le droit de l'urbanisme, *via* la planification semble être plus à même de garantir à la fois une sorte de « surface minimum » à l'activité agricole au nom de l'économie d'espace et de la lutte contre l'étalement urbain, et la cohabitation d'intérêts contradictoires au sein même de cette surface minimum, qu'elle soit située en zone A ou en zone N. Le droit de l'urbanisme apparaît bien comme un compromis toujours susceptible d'évoluer en fonction des enjeux sociétaux : lutter contre l'étalement urbain et préserver l'espace agricole, mais aussi faciliter l'accueil de nouveaux habitants ou favoriser le recours à de nouvelles sources d'énergie (solaires, éolien, biomasse). Le peu de succès des mesures de protection des espaces agricoles et naturels périurbains traduit la difficulté... et la nécessité d'établir des compromis que le droit rural a semble-t-il du mal à réaliser.

## L'échec du droit rural

Si le droit de l'urbanisme<sup>49</sup> est logiquement mobilisé pour défendre l'espace agricole, avec un succès relatif, dans le cadre d'une large confrontation de l'activité agricole à

<sup>48</sup> L. et R. 143-1 et suivant du Code de l'urbanisme.

<sup>49</sup> Le terme « urbanisme » est inapproprié, parler de droit de l'usage du sol serait plus adéquat.

d'autres usages, il n'en va paradoxalement pas de même pour le droit rural qui a multiplié les outils de protection sans grand succès.

Dès 1999, dans le cadre du vote d'une loi d'orientation agricole avaient été créées les zones agricoles protégées (ZAP) qui valaient servitude d'utilité publique<sup>50</sup>.

Les ZAP, délimitées par arrêté préfectoral après accord des communes, avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et enquête publique sanctuarisaient une partie, *de facto* assez limitée, de l'espace agricole. Cette sanctuarisation n'a pas connu de succès significatif. Un nombre très limité de communes a tenté l'expérience. L'élévation au rang de servitude d'utilité publique avec toutes les contraintes que cela entraîne – opposabilité aux autorisations d'occupation du sol, contrôle étroit du changement d'usage – et le rôle central du préfet ne pouvaient, décentralisation de l'urbanisme aidant, que susciter les réticences de communes qui disposent d'un pouvoir de blocage puisque la création de la ZAP est soumise à leur accord.

C'est d'ailleurs devant l'échec des ZAP que la profession agricole a réclamé la mise en place en 2005 des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains dont nous avons parlé plus haut.

Par ailleurs, en 2000 et dans le cadre du vote de la loi SRU, un article inséré dans le Code rural<sup>51</sup> introduisait la règle de réciprocité d'éloignement entre bâtiments agricoles et habitat. Jusqu'alors, c'était aux bâtiments agricoles de se tenir éloignés des habitations ; depuis cette loi, l'habitat doit aussi s'éloigner des bâtiments agricoles existants. Cette règle de réciprocité avait pour objet de protéger les intérêts agricoles de plus en plus mis à mal par l'avancée de l'urbanisation. Cette règle a été complétée en 2005 par la possibilité éventuelle d'autoriser des travaux de mise aux normes des exploitations agricoles « notwithstanding la proximité de bâtiments d'habitations »<sup>52</sup>. Il ne s'agit en fait là que de mesures d'intérêt limité et très ponctuelles.

Il faut attendre le vote de la dernière en date des lois de modernisation agricole pour voir le législateur et la profession agricole se saisir à nouveau, à « bras-le-corps », de la question de la consommation des terres agricoles<sup>53</sup> (Godfrin, 2010).

Deux dispositifs insérés dans le Code rural – ayant également des incidences dans le droit de l'urbanisme comme si le droit rural sans l'appui de ce dernier était privé d'effet – tentent de renforcer la protection de l'espace agricole.

Le premier de ces dispositifs est constitué du plan d'agriculture durable<sup>54</sup>, un nouveau document de planification qui vient s'ajouter au millefeuille des documents de planification concernant à un titre ou à un autre l'usage de l'espace (Dutrieux, 2010). Ce document a pour objet de « fixer les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'État dans la région en tenant compte des spécificités des territoires ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux ». Le champ des enjeux est donc très large et peut recouvrir les enjeux fonciers et d'aménagement. Ce plan doit prendre en compte les dispositions des documents de planification relatifs à la gestion de l'eau (Sdage)<sup>55</sup>, ainsi qu'à la biodiversité (schémas régio-

---

<sup>50</sup> L. 112-2 et R. 112-1-4 à 10 du Code rural.

<sup>51</sup> L. 111-3 du Code rural.

<sup>52</sup> Nouvel alinéa 3 de l'article L. 111-3 du Code rural issu de la loi sur le développement des territoires ruraux du 23/02/2005.

<sup>53</sup> Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010, adoptée quelques jours seulement après le vote du « Grenelle II ».

<sup>54</sup> L. 111-2-1 du Code rural.

<sup>55</sup> Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

naux de cohérence écologique ou SRCE). Il doit aussi prendre en compte les orientations découlant des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD)<sup>56</sup>. Le droit rural s'articule ici aussi au droit de l'urbanisme et de l'environnement dont il ne saurait s'émanciper.

Toutefois, le lien entre le Prad (plan régional de l'agriculture durable) et la planification urbaine spatiale est ténu puisque ce Prad arrêté par le préfet n'est que « porté à connaissance » des communes lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'urbanisme. Il ne s'agit donc ni de conformité ni de compatibilité, ni même de prise en compte, mais d'une simple information : le rapport de dépendance des documents d'urbanisme vis-à-vis de ce Prad est quasi inexistant. À vrai dire, une information similaire existait jusqu'ici avec le « document de gestion de l'espace agricole et forestier » que les communes ou EPCI devaient consulter lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Ce document d'orientation n'était souvent qu'un état des lieux peu fouillé de l'agriculture et de la forêt d'un département. Le Prad remplace ce document.

Le second de ces dispositifs repose sur la création d'une commission départementale de la consommation des terres agricoles présidée par le préfet<sup>57</sup> et composée d'élus locaux, de représentants de l'État et de la profession agricole et des personnes qualifiées (association de protection de l'environnement, notaires). Cette commission émet des avis, simples, sur « l'opportunité au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme. Elle communique également des informations sur l'évolution des prix et l'ampleur des changements de destination des terres agricoles ».

Toute réduction des surfaces agricoles envisagée dans le cadre de l'élaboration ou de la révision d'un SCoT, d'un PLU ou d'une carte communale doit faire l'objet d'un avis de cette commission<sup>58</sup>. Il y a donc là aussi une articulation entre droit de l'urbanisme et droit rural qui existait déjà à l'article L. 112-3 du Code rural.

Pour faciliter le travail de cette commission départementale, est créé un observatoire (national) de la consommation des espaces agricoles qui a pour objet d'élaborer les outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles<sup>59</sup>.

Cet observatoire comme cette commission seront évidemment en premier chef utiles à l'analyse de la consommation d'espaces agricoles que doit contenir le rapport de présentation du SCoT et du PLU, comme nous l'avons vu plus haut.

Les avis des commissions départementales, répétons-le, ne sont que des avis simples qui ne s'imposent pas aux auteurs des documents d'urbanisme, mais leur recueil constituera une formalité substantielle dont ces auteurs ne pourront s'affranchir et pèsera dans un rapport de force à l'occasion soit de l'élaboration de ces documents, soit d'un contentieux. On ne saurait donc négliger totalement ces avis malgré leur caractère peu contraignant. Le droit rural, ces dix ou quinze dernières années, se nourrit de dispositifs visant à protéger l'espace agricole et à limiter son changement de destination. Il semble peiner à enrayer, en ce qui le concerne, les atteintes portées à cet espace, et la consommation d'espace agricole. Les mesures protectrices se multiplient, signe probable de leur faible efficacité.

Ces mesures sont doublées désormais de dispositifs qui ont pour objet la préservation du patrimoine naturel et qui dans certains cas peuvent également venir contraindre

---

<sup>56</sup> L. 113-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>57</sup> L. 112-1-1 et D. 112-1-11 du Code rural.

<sup>58</sup> Articles L. 122-3, L. 122-7, L. 123-1 et L. 124-2 du Code de l'urbanisme.

<sup>59</sup> L. 112-1 du Code rural.

l'exercice de l'activité agricole. L'espace est à préserver non seulement en soi, comme ressource propre susceptible potentiellement de multiples usages – certains parleraient d'espaces supports, sous-entendant une neutralité du matériau –, mais aussi comme milieu : patrimoine spatial et patrimoine naturel.

Avant de nous interroger en conclusion sur cette accumulation de dispositifs protecteurs de l'espace agricole et de lutte contre l'étalement urbain, nous dirons un mot des dispositifs de protection des milieux naturels, qui se sont eux aussi multipliés et qui constituent des moyens directs de lutte contre l'étalement urbain. Ces dispositifs peuvent venir renforcer la protection de l'activité agricole, du moins d'une certaine activité agricole, soucieuse de son propre environnement.

## Économiser l'espace : droit de l'urbanisme et droit de l'environnement

Après avoir visé longtemps, à travers les documents d'urbanisme, à garantir l'usage agricole d'espaces jugés, quoi qu'il puisse arriver, largement abondants et à protéger l'activité agricole contre un voisinage conflictuel, le droit de l'urbanisme et le droit rural ont été mis à contribution pour réduire la consommation d'espace comme si la société commençait à avoir une conscience plus aiguë de la rareté d'une ressource. L'espace devient un patrimoine à préserver en soi. Au même titre que la prise en compte nouvelle de la biodiversité et du patrimoine naturel, la prise en compte de la « rareté spatiale » devient une priorité qui s'inscrit dans un autre domaine juridique, celui du droit de l'environnement. Ce ne sont plus seulement les espèces végétales ou animales qu'il convient de protéger, mais leurs habitats, leurs lieux de vie. Les dispositifs de « zonage environnemental » protecteurs d'espaces « naturels patrimoniaux » se sont multipliés au même titre que les dispositifs protecteurs de l'espace agricole.

Aux parcs naturels – nous pensons ici avant tout aux cœurs de parc national – aux sites, aux réserves naturelles, aux biotopes, aux sites Natura 2000, délimitations de périmètres qui traduisaient une sanctuarisation de la nature<sup>60</sup> et aux inventaires du patrimoine naturel, qui relèvent plus de l'information que de la protection à proprement parler<sup>61</sup>, est venue s'ajouter la « trame verte et bleue » (L. 371-1). Cette trame, comme d'ailleurs les sites Natura 2000 renvoie à une autre conception que celle de la sanctuarisation d'espaces isolés, celle de la continuité d'un réseau de milieux, de formations végétales, de zones humides, de paysages. Un rapport est établi, plus ou moins étroit entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement pour que la planification spatiale généraliste (PLU, SCoT) n'ignore pas la planification ni les mesures de protection relevant du droit de l'environnement. Ce rapport se traduit par des annexes au PLU en tant que servitudes d'utilité publique (réserves naturelles, cœur de parc) par des obligations de réaliser des évaluations environnementales (PLU ayant des effets sur les sites Natura 2000, SCoT) ou par la nécessité de prendre en compte dans les SCoT ou les PLU le schéma régional de cohérence écologique.

Les espaces naturels sont des espaces utilisés souvent pour l'agriculture, moyennant éventuellement quelques contraintes spécifiques. Ils peuvent donc représenter non seulement des sortes de réserves foncières agricoles, mais aussi de lutte contre une trop forte consommation et artificialisation d'espace.

<sup>60</sup> Cœur de parcs naturels nationaux L. 331-3, L. 331-4 et L. 331-4-1, Sites : L. 341-1, Réserves naturelles L. 332-1, Sites Natura 2000 L. 414-1, Biotopes R. 411-15, Inventaires du patrimoine naturel L. 411-5.

<sup>61</sup> Inventaires du patrimoine naturel défini à l'article L. 411-5 du Code de l'environnement.

## Conclusion

Quel bilan tirer de ce rapide panorama de textes visant à protéger l'espace agricole ? Nous noterons d'abord, comme le titre même l'affirmait, une accumulation, un empilement de textes qui en outre sont régulièrement amendés, complétés, modifiés, rendant par là leur utilisation parfois difficile.

Mais l'essentiel n'est pas là, cette accumulation ne traduit-elle pas une incapacité à répondre à des problèmes identifiés depuis longtemps, mais dont les solutions paraissent évanescences, deviennent obsolètes à peine mises en place ? Le droit rural dont on aurait pu penser qu'il était le mieux à même de traiter la question de la lutte contre la réduction des espaces agricoles est de peu de poids. Il y a là une certaine logique. À mesure que le secteur agricole s'est « modernisé », à mesure que se succédaient les lois de modernisation ou d'orientation agricoles, et quand bien même les agriculteurs continuaient de maîtriser une portion majeure de l'espace, ces mêmes agriculteurs et leurs représentants devenaient socialement et politiquement marginaux. Le droit de l'urbanisme est devenu plus efficace pour prendre en compte les problématiques de protection des espaces, y compris agricoles, relayé par un droit de l'environnement devenu objet de toutes les sollicitudes. Ces deux derniers droits, eux aussi soumis aux pressions constantes du changement, et pour cette raison-là, sont plus « ouverts » à la compréhension des inévitables et presque nécessaires conflits spatiaux. Ils n'échappent pas pour autant eux non plus à la furia normative.

## Références bibliographiques

Balny P., Beth O., Verlhac E., 2009. Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain, rapport du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux n° 1716, mai 2009.

Debouy C., 2011. Les outils de la protection des terres agricoles en milieu périurbain, *AJDA*, 18 juillet 2011, 1419.

Demouveau J.P., 2001. Qui a le droit de construire en zone agricole ? *Revue Études Foncières*, 92.

Dutrieux D., 2010. Urbanisme et loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, 6, 420.

Godfrin G., 2010. La gestion économe du sol (loi Grenelle II et loi de modernisation de l'agriculture), *Bulletin « construction urbanisme »*, octobre 2010, étude 10.

Martin S., Bertrand N., Rousier N., 2006. Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? *Géographie, Économie, Société*, 8 (3), 229-249.

Savine A., 2010. Espaces agricoles et naturels périurbains : comment le département peut-il répondre aux problématiques rencontrées sur ces espaces ? Le cas du département de l'Isère, Master Sciences du territoire, Institut d'urbanisme de Grenoble, septembre 2010.

## Chapitre 5

# Sortie de planification : les voies incertaines de la gouvernance des terres périurbaines

NADINE SOUCHARD

Vides, réserves foncières, ceintures vertes, espaces récréatifs... tout un jargon de la planification est resté marqué du sceau de l'ambivalence : il qualifie des espaces agricoles et naturels à partir d'une vision métropolitaine largement déréalisée, alors que le gouvernement de ces espaces lui échappe (Bertrand *et al.*, 2006). Vanier (2008) rappelle plus largement toute l'ambivalence de la pensée planificatrice à l'encontre de la périurbanité qui inhibe l'émergence de politiques publiques pertinentes : fondamentalement, elle réprouve les formes d'une périurbanité qui contrastent avec le modèle hérité d'une urbanité traditionnellement associée en Europe aux centres-villes monumentaux (Chalas, 1987). Par ailleurs, comme le rappellent Sencébé *et al.* (2011), le foncier agricole ressort traditionnellement de la politique des structures, mais aussi de logiques privatives individuelles que les collectivités territoriales peinent à infléchir réellement dans le cadre des documents de planification. Ce faisant, elles ont parfois tenté de limiter la marchandisation désormais jugée outrancière des terres périurbaines en ourdissant des référentiels, mais la gouvernance de ces espaces est restée largement emblématique (Soucard, 2010).

Si certains s'émeuvent dès les années 1970-1980 du grignotage continu du foncier agricole périurbain, il faut attendre ce début de XXI<sup>e</sup> siècle pour que soient posées les bases d'une instrumentation publique qui se donne pour objectif une consommation modérée des terres périurbaines. Sans vouloir revenir ici sur la genèse de ce processus, soulignons qu'il trouve sa justification davantage dans la rhétorique du risque (Gilbert, 2003) que dans une régulation publique explicite en devenant un horizon de l'action publique. De ce point de vue, la publication de données agrégées au niveau national de la consommation d'espaces agricoles qui prennent pour étalonnage l'équivalent d'un département français marque les esprits<sup>62</sup> ; dans la même veine vont se multiplier les observatoires locaux du

---

<sup>62</sup> <http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/enquetes/territoire-prix-des-terres/teruti-lucas-utilisation-du/>

foncier qui donnent une vision locale de l'ampleur du phénomène. Rompant *a priori* avec la logique de planification, il est attendu désormais des territoires qu'ils élaborent de façon concertée leur projet d'aménagement inscrit de façon explicite dans la référence au développement durable, nouveau paradigme des politiques publiques. À travers l'adoption d'un schéma de cohérence territoriale, le SCoT, dans la veine des politiques procédurales désormais impulsées par l'État animateur des politiques publiques (Lascoumes et Le Bourhis, 1998), la maîtrise de la consommation des terres périurbaines est devenue l'un des attendus de ces projets de territoires, issu de la loi SRU et encore renforcé par le Grenelle II de l'environnement. Ce nouvel horizon des politiques publiques locales apparaît par bien des égards sans réelle substance, voire désincarné à l'échelle locale : il confère un objectif de maîtrise tout en restant peu disert sur l'objet : des terres à vocation agricole et/ou environnementales, majoritairement occupées par des agriculteurs et aux profils de propriété diversifiés<sup>63</sup>. Si la rhétorique du risque, en l'occurrence diffus, tend à tenir lieu de toile de fond général de l'argumentaire, son équipement en tant que problème reste donc très largement du ressort des collectivités territoriales et des équipes techniques qui les accompagnent dans cette mission. Il est donc attendu des collectivités territoriales qu'elles ourdissent un référentiel qui reste très lâche dans son contenu. Il doit donc être traduit et étoffé à travers l'élaboration d'un récit commun et d'une instrumentation élargie qui ouvrent la voie d'une publicisation des terres périurbaines, alors que le foncier agricole ressort fortement de logiques privées.

Ce chapitre se propose précisément d'interroger les voies de la gouvernance des terres périurbaines à l'échelle des SCoT. Cette référence à la notion de gouvernance, que l'on peut considérer comme indisciplinée et agrégative<sup>64</sup>, est ici mobilisée, dans la perspective critique développée par Jouve (2005), c'est-à-dire comme une modalité d'interrogation de la réalité des transformations de l'action publique et plus spécifiquement autour de l'intégration d'enjeux croisés et de nouvelles formes de transversalité. La mise en parallèle du travail de consolidation de ce problème public, la consommation excessive de terres périurbaines et les formes de l'instrumentation envisagée orientent l'approche développée dans ce chapitre. Dans un article de synthèse récent, Lascoumes et Simard (2011) rappellent que leur intérêt pour l'instrumentation publique se situe dans sa matérialité. Elle reste un traceur singulier du changement de l'action publique, au-delà donc des effets de rhétoriques politiques, que l'on peut saisir à partir de deux dynamiques : celle propre aux instruments, à leurs modalités de construction, adaptation et insertion dans des dispositifs sectoriels d'action publique ; celle induite par leur appropriation par des acteurs. Ce travail d'analyse a été plus particulièrement conduit à partir d'entretiens auprès de techniciens, chargés de mission de syndicats mixtes de SCoT, de pays, de conseils généraux (dotés de compétences foncières étendues), de chambres d'agriculture, d'associations environnementales, de PNR dans des contextes territoriaux variés : des territoires agglomérés importants en région Rhône-Alpes<sup>65</sup> ; des territoires de villes moyennes dans l'ouest avec des arrière-pays marqués par des problématiques de périurbanisation émergentes qui justifient la référence aux « espaces ruraux en transition »<sup>66</sup>.

Notre réflexion s'articule autour de deux axes. Le premier s'appuiera sur une perspective comparative qui donne à voir l'enjeu du travail de consolidation locale de ce nouvel

---

<sup>63</sup> Cf. chapitre 2, cet ouvrage.

<sup>64</sup> Nous entendons par là que cette notion circule au sein de différentes disciplines qui en ont une interprétation.

<sup>65</sup> Programme PSDR Popfongo.

<sup>66</sup> Programme PSDR Dytfort.

horizon des politiques publiques : sa traduction et l'appropriation sociale élargie à de nouveaux acteurs s'imposent pour tenter de dépasser les impasses de l'expertise planificatrice. Dans un second temps, nous reviendrons plus précisément sur l'émergence d'une instrumentation publique et les nouveaux positionnements d'un cercle élargi d'acteurs, mobilisés pour dépasser les atermoiements de l'action publique locale, mais qui, à travers leurs pratiques, renvoient à des conceptions apparemment antagonistes du développement territorial.

## Instrumentation inachevée et défis locaux de la préservation des espaces agricoles et naturels face à la périurbanisation

Issu de la loi SRU de 2000, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) s'émancipe *a priori* d'une conception de la planification, fortement inscrite dans une approche technique et spatialisée des enjeux, en promouvant une mise en cohérence des politiques publiques référées à l'aménagement du territoire (Loudiyi, 2008/4). Ce type de démarche en appelle donc à une intégration d'enjeux clairement associée à des perspectives de durabilité qui doivent d'ailleurs pouvoir être appréhendées et évaluées dans le temps grâce à des indicateurs de suivi. De ce point de vue, le SCoT représente un moment d'élaboration d'un premier niveau de compromis dégageant une vision des territoires, de leur aménagement, mais comme ont insisté nos interlocuteurs, l'opérationnalisation du SCoT à travers entre autres la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme (PLU) constitue la vraie pierre angulaire des dispositifs alors que les instruments étatiques ne proposent pas réellement d'outils de régulation. L'outillage imaginé par l'État renvoie principalement à des dispositifs sociaux référés à la construction d'accords locaux : zone agricole protégée, périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PPAEN) et des programmes d'action associés qui poussent à une reconnaissance d'enjeux non seulement agricoles, mais aussi environnementaux.

La faiblesse de l'instrumentation publique sur un enjeu mal stabilisé (on peut considérer qu'on est plutôt dans la construction en cours d'un problème public) laisse *in fine* les territoires relativement désarmés et augure d'inégalités dans l'interprétation des injonctions étatiques à une consommation modérée de terres périurbaines. En effet, au-delà du risque de gaspillage d'un bien dont la rarefaction à différentes échelles tend à être reconneue comme un problème public, il convient de s'interroger sur la sortie de planification programmée. En appelant à une consommation économe des espaces agricoles et naturels, est-on réellement sorti du langage de la planification qui, comme nous le rappellerons plus haut, reposait sur une conception technicienne et spatialisée des enjeux ? Dans quelle mesure des territoires, dont les histoires et jeux d'acteurs locaux ont diversement pris fait et cause pour ces espaces (en promouvant des ordres de justification variés), peuvent-ils dans les faits s'approprier une injonction sans support réglementaire ? Elle suppose en effet que ces territoires inventent récits communs et dispositifs pour un objet tout à la fois apparemment consensuel et en même temps, parce qu'il continue en parallèle à ressortir avant tout de logiques privatives, peu légitime socialement et politiquement s'il n'est pas arrimé à d'autres visions du territoire. Trois scénarios seront ici déroulés qui livrent la réception de ces nouvelles injonctions étatiques sans réel cadrage et alors que les territoires étudiés ne disposent ni du même capital de réflexion ni des mêmes consensus politiques.

## Production de référentiels locaux, de dispositifs sociaux et enjeu de l'appropriation sociale partagée de ces espaces

Les territoires étudiés se distinguent par leur histoire et leur implication dans des réseaux sociaux qui précisément, en contribuant à ourdir des référentiels, ont modifié la vision des élus locaux sur la place de l'agriculture dans le maillage urbain : la région urbaine grenobloise, initiatrice de l'Association de développement pour l'agriculture de l'« Y » grenoblois (Adayg) et promotrice de Terres en Ville<sup>67</sup> et, dans une moindre mesure, Cap L'Orient agglomération, qui adhère à ce dernier réseau, mais sur la base d'un consensus politique plus fragile. Ainsi, l'instauration d'un partenariat chambre d'agriculture-collectivités territoriales, désormais affiché sous la forme d'une charte promue par le réseau, valide-t-il ce processus de mise en visibilité d'une orientation publique soucieuse de la préservation de terres périurbaines dans l'espace périurbain. Pour autant, la question de l'appropriation sociale partagée de ces espaces et de leur publicisation dans l'action publique reste entière.

### *Sortir des limites de la planification... pour encadrer les territoires*

Disposant d'un schéma directeur assez récemment adopté et que d'aucuns estimaient ambitieux dans ces objectifs de contention, la région urbaine grenobloise (RUG) capitalise une histoire et une réflexion qui ont orienté précocement ses réflexions de planification vers des perspectives d'aménagement (Soucard, 2003). Le SCoT de la RUG, en cours au moment de nos entretiens, n'augure donc pas d'une réelle rupture, même si le souhait de proposer un SCoT labellisé Grenelle de l'environnement contraint davantage à une forme d'exemplarité, parfois difficile à tenir au vu du contexte faiblement prescriptif des politiques publiques. Les débats suscités par cette démarche donnent à voir les paradoxes contemporains de politiques publiques locales qui ont eu tendance à s'enfermer dans des démarches planificatrices et expertes : « L'appropriation politique est faible au profit d'un arbitrage technique de plus en plus sophistiqué, plus les observatoires qui en rajoutent une couche » (directeur du syndicat mixte du SCoT). Les instruments de la planification sont dénoncés moins sur la qualité de leur expertise que pour leur éloignement d'avec une pragmatique de l'action susceptible d'infléchir les logiques marchandes. La tonalité des documents de travail reflète l'incertitude et l'inquiétude des techniciens en charge de l'animation de la réflexion : « La difficulté ne sera pas d'édicter des orientations ni même des perspectives vertueuses, tous les territoires y parviennent. La vraie difficulté semble plutôt résider dans la décision politique des territoires de se mettre dans les conditions nécessaires pour leur permettre de faire ce qu'ils ont dit (extrait d'un document de travail, agence d'urbanisme et syndicat mixte de la RUG, septembre 2009). Le développement métropolitain est difficilement maîtrisable, les limites des instruments techniques sont clairement énoncées, alors que l'expérimentation de dispositifs sociaux ouverts à de nouveaux acteurs comme les Codac (communautés d'acteurs) reste timide. Néanmoins, le souhait de rompre avec une gouvernance institutionnelle impuissante à préserver les espaces agricoles est explicite : « On passe d'une stratégie qui reposait sur un deal avec le monde agricole, où on leur laissait les clés à une vision intégrée de l'espace ». Pour autant, rattrapés par la pression étatique qui pousse à une forme d'exemplarité, ces acteurs ont été amenés progressive-

---

<sup>67</sup> Association nationale qui exemplifie cette problématique par une forme de gouvernance institutionnelle et la diffusion d'expérimentations sociales travaillant à la reconnaissance durable de l'agriculture dans le maillage urbain.

ment à modifier leur vision initiale du SCoT vers une approche plus prescriptive. Cette incertitude partagée avec d'autres acteurs du territoire sur la capacité d'une gouvernance institutionnelle à juguler des intérêts privatifs et marchands tend à orienter la réflexion vers des outils réglementaires, des dispositifs de protection des espaces agricoles et naturels comme les PPAEN et le renforcement d'une ingénierie territoriale de secteurs.

*Diversités des instruments, multiplication des dispositifs et enjeu du dépassement de la conflictualité agriculture-environnement*

L'initiation précoce d'un SCoT au sein de Cap l'Orient a limité son ambition et sa portée à une logique planificatrice de ceinture verte, alors que « la prescription du SCoT, c'est en quelque sorte la concertation obligatoire avec la profession agricole ». C'est donc à travers un certain nombre de programmes (Leader, Agenda 21), mais aussi à travers l'accompagnement à l'élaboration des PLU qu'est reporté l'objectif de projets d'aménagement. Pressenti pour faire les études de PLU des communes, Cap l'Orient apparaît cependant parfois trop inféodé au politique, ce qui justifie la mise en place sur la période contemporaine d'ateliers de suivis du SCoT auxquels sont associés techniciens, élus, bureaux d'étude, services de l'État : « Cela permet de dénouer un peu les choses hors d'instances officielles, formelles, où il faut toujours produire. »

L'introduction des questions agricoles dans le débat sur la périurbanité a été relayée avec des registres de justification rodés ailleurs (plutôt référés au monde marchand), mais qui montrent parfois leurs limites. Ainsi le partenariat institué avec la chambre d'agriculture tend à enfermer la gouvernance des espaces agricoles dans un débat univoque avec Cap l'Orient alors que par ailleurs les associations environnementales très présentes sur le territoire sont associées à des réflexions qui ressortent de problématiques d'aménagement du territoire (Agenda 21, charte de l'environnement...). Ces dernières tentent localement d'être reconnues comme un acteur à part entière de la gouvernance des espaces agricoles et naturels en revendiquant une place clarifiée dans les frémissements de la nouvelle gouvernance alimentaire (Soucard, 2011).

La préservation des espaces agricoles dans le maillage périurbain peine à s'établir autour d'un consensus politique clairement construit : alors que certains élus revendiquent des circuits courts sur leur commune pour satisfaire une demande de consommation de produits biologiques, la chambre d'agriculture hésite à se positionner très clairement sur une orientation qu'elle circonscrit à des niches, ce qui fait dire à un technicien de Cap l'Orient : « Pour l'instant, on n'y voit pas très clair sur comment la problématique agricole va être intégrée dans les PLU [...]. Tout le travail, maintenant, c'est de passer à une autre étape. Les circuits courts, c'est pas une niche, c'est pas une affaire d'écolos, mais une affaire d'aménagement. »

Ces territoires, bien que travaillés par des mises en récit sur les enjeux partagés de la préservation des terres périurbaines, ont eu tendance à s'enfermer dans une gouvernance institutionnelle qui, à l'évidence, limite aujourd'hui une appropriation sociale élargie. Leur protection, pour les techniciens qui portent et relayent ces enjeux de préservation du foncier agricole, suppose la mise en place d'outils *ad hoc*, mais aussi une réflexion politique élargie sur les fondements sociétaux qui animent ces choix afin que la publicisation en cours de ces espaces ne s'enferme pas dans un discours désincarné sur un nouveau type d'intérêt général.

## Construction en cours de consensus politiques, faiblesse de l'outillage et défis de l'exemplification

Les territoires présentés ci-dessous ont pour caractéristique de ne pas disposer *a priori* d'un capital de réflexion préexistant au SCoT sur les enjeux de la préservation des terres périurbaines, d'autant que les maillages territoriaux peuvent contribuer à segmenter ces espaces. Les SCoT adoptés ou en cours d'élaboration, conformément aux attendus, affichent un souci de préservation des espaces agricoles et naturels annonçant l'ouverture d'un récit dont les premières pages sont souvent noircies par les techniciens, mais dont le scénario reste à écrire. Alors que les consensus politiques locaux restent fragiles, la mise en place de dispositifs sociaux est supposée donner une caution et une illustration à sa structure narrative.

### *La difficile voie de l'aménagement autour du grand Lyon : prévalence de l'intérêt général et expérimentations diffuses issues du développement local*

Sur ce territoire métropolitain, les superpositions de territoires et d'enjeux découlent tant de la place singulière du parc naturel régional (PNR) du Pilat, véritable parc agricole périurbain désormais scindé par deux SCoT (Sud-Loire et Rives du Rhône), que de la fonction circulatoire clairement affichée du Rhône avec des projets d'infrastructures qui s'imposent au territoire. Cette référence locale à l'intérêt général, qui se manifeste également à travers l'existence d'une directive territoriale d'aménagement Rhône-Alpes Ouest, s'imbrique de façon complexe avec l'expérimentation tâtonnante d'une gouvernance. Les réflexions développées dans le cadre des SCoT autour de la préservation d'espaces agricoles et naturels s'insèrent dans des problématiques locales qui *via* des chartes (charte du Pilat et des contrats de développement durable de la région Rhône-Alpes CDDRA), s'imposent aux SCoT et, inversement, *via* une ingénierie en développement local, peuvent aussi devenir le bras armé de ces derniers. Les techniciens des syndicats mixtes argumentent diversement sur le pouvoir réel (relativisé dans le cas de Rives du Rhône) ou souhaité (Sud-Loire) de ces documents d'orientation et d'aménagement. Le volontarisme affiché des techniciens de l'agence d'urbanisme de Saint-Étienne, Epures, passe par une affirmation de la préservation d'espaces agricoles et naturels à travers une maîtrise revendiquée du foncier : « Il y a le levier réglementaire, car c'est comme un instrument de planification et d'occupation de l'espace. On a écrit des choses, mais après, c'est dans la mise en œuvre [...]. Elle passe par une prise de compétence au niveau du foncier et des acquisitions, et là, on est au milieu du gué » (Epures). Pour le technicien du syndicat mixte de Rives du Rhône, les limites de la planification restent contraintes par des projets d'intérêt général (réseau routier et ferroviaire) « on n'a pas vocation à dire où s'arrête l'urbain » et d'estimer que c'est davantage à travers une mobilisation localisée d'élus et une réflexion sur l'urbanisme que des objectifs de contention urbanistique sont atteignables. *In fine*, les documents d'orientation restent faiblement prescriptifs, difficilement appropriés par les élus locaux, alors que la révision de la charte du parc remet à plat cette question de l'encadrement de l'urbanisme. L'hypothèse d'une gouvernance du foncier agricole et naturel apparaît tout à la fois comme inéluctable et en même temps très délicate à mettre en œuvre au vu des faibles leviers dont ils disposent tant en matière d'instruments que de réelles sources de légitimité politique. Finalement, sur ces territoires, ce sont donc les expériences locales en matière de développement qui paraissent le plus à même d'exemplifier à terme les voies d'une maîtrise du foncier agricole. Les investigations en cours tant du CDDRA, qui est pressenti comme l'un des relais local du SCoT, du PNR, qui incarne une ingénierie reconnue en matière de développement agricole (supplantant

d'ailleurs à bien des égards la chambre d'agriculture qui tend à s'enfermer dans un rôle de prestataire de service) tracent donc les jalons d'une gouvernance qui s'appuie sur la référence au développement local. Le département de la Loire promeut et soutient ce type d'initiative en expérimentant un PPAEN sur les franges du PNR, qui anime localement le dispositif, rempart naturel à l'urbanisation que le SCoT Sud-Loire souhaite préserver.

### *Mobiliser des dispositifs sociaux et la nature pour dépasser des visions segmentées du territoire*

La structuration des territoires des SCoT de la communauté d'agglomération de La Rochelle et du pays voisin d'Aunis tend à segmenter aujourd'hui bassin de vie et bassin d'emplois, reflétant ainsi la difficulté historique de constitution de compromis politiques locaux. À l'évidence, la forte évolution de La Rochelle alimentée tant par son dynamisme économique que par son tropisme littoral nourrit aujourd'hui de nombreuses interrogations en termes de cohésion sociale du territoire alors que la première version du SCoT du pays d'Aunis a été remise en question par les services de l'État, la CDA de La Rochelle, mais aussi certaines collectivités territoriales. L'insuffisant encadrement de l'étalement urbain, la consommation excessive du foncier, la faiblesse de la politique environnementale... ont donc contraint le pays d'Aunis à réviser son projet de territoire alors que la communauté d'agglomération initie son propre SCoT. L'enjeu de rapprochement des deux visions héritées du territoire est particulièrement saillant du point de vue de l'aménagement du territoire alors que l'étayage politique d'un tel projet reste à construire. Aussi les groupes de travail initiés par les techniciens sur trois thèmes à fort enjeu pour ces territoires se sont en partie émancipés de leurs limites politiques et administratives : les réflexions sur les couloirs de biodiversité, sur la mobilité et les déplacements ainsi que sur l'agriculture se sont donné des objectifs de mutualisation alors que des représentants des conseils de développement sont associés aux réflexions sur les différents territoires. Alors donc que l'intégration d'enjeux reste délicate à porter par les élus, ces groupes de travail parient aussi sur la création d'une forme d'expertise de membres de société civile émancipée d'une vision héritée du territoire. L'auto-saisine du conseil de développement de la communauté d'agglomération de La Rochelle sur la préservation des espaces agricoles et naturels, et plus spécifiquement sur les modalités de son opérationnalisation *via* la mise en place de PPAEN (alors que les élus restent hésitants), paraît particulièrement illustrer cette tension entre instrumentalisation et hybridations de diagnostics relevés par Faure *et al.* (2010) sur des secteurs d'intervention publique qui peinent à trouver des traductions en termes d'action publique. La validation, jugée surprenante localement, par le président d'une chambre d'agriculture réputée acquise aux céréaliers de la création de PPAEN sur des terres à forts enjeux de préservation dans le maillage périurbain et leur orientation vers des circuits courts afin de satisfaire une demande croissante en produits biologiques témoigne d'une transformation des dynamiques locales. La reconnaissance explicite de l'expertise d'associations environnementales comme la Ligue de protection des oiseaux, sollicitée pour participer à l'identification des couloirs de biodiversité, ou de France Nature Environnement dont l'ancien président est à la tête aujourd'hui du conseil de développement de la communauté d'agglomération de La Rochelle, donne à voir aussi comment la nature est convoquée pour élaborer un récit sur un projet de territoire davantage compatible avec des réflexions d'aménagement et alors que la région Poitou-Charentes argumente également en ce sens par des soutiens financiers (elle conditionne les aides à la chambre d'agriculture par son engagement dans une politique de circuits courts) et par la mise en place d'observatoires et d'outils.

## Faiblesse des consensus politiques locaux et voie étroite des techniciens

En Haute-Savoie et dans la Manche, la difficulté d'émergence de consensus politiques sur la préservation des espaces agricoles dans des territoires faisant valoir, qui de l'étendue de la nature incarnée par la montagne, qui de la ruralité de leurs espaces, a orienté notre analyse vers la place d'acteurs départementaux qui tentent de façon plus ou moins concertée de structurer les fondements d'un récit. Ainsi peut-on constater que, alors que des compromis locaux peinent à s'élaborer autour des nouveaux instruments initiés par les dispositifs législatifs, d'autres voies se cherchent qui puisent davantage leur référence dans la singularité des problématiques locales pour consolider une orientation publique dont les élus peinent à s'emparer.

### *La tentation de l'aménagement prescrit en Haute-Savoie : émergence de contre-pouvoirs et tentations infraréglementaires*

La question de la préservation des espaces agricoles peine à faire consensus en Haute-Savoie où l'emprise de la montagne incarne tout à la fois une nature partiellement sanctuarisée et un potentiel touristique et résidentiel avivé par le caractère frontalier de la zone. Ainsi, très inégalement pourvus en SCoT, les territoires de projet restent de taille variable. L'élaboration d'une directive territoriale d'aménagement Alpes du Nord, qui précisément revient sur les enjeux de protection des espaces agricoles, a suscité des réactions hostiles en Haute-Savoie du fait qu'elle souhaitait mieux encadrer la protection des espaces agricoles non seulement dans les vallées en proie à la périurbanisation, mais également en montagne où fleurissent les projets touristiques. L'orientation vers une gouvernance institutionnelle paraît difficile à mettre en œuvre bien qu'une charte de gestion et d'aménagement de l'espace ait été signée en 2004 entre la chambre d'agriculture, le département et l'Association des maires, mais sans réelles incidences sur le terrain à ce jour. L'État, prenant prétexte des orientations du Grenelle de l'environnement, a souhaité la relancer en la cosignant. Le faible volontarisme politique des élus en matière d'aménagement du territoire place les techniciens et chargés de mission dans une position de lanceurs d'alerte et de pédagogues. En l'occurrence, l'observatoire départemental du foncier permet d'objectiver l'emprise urbanistique croissante auprès des élus peu enclins à freiner des projets : « L'observatoire départemental du foncier permet d'alerter les élus. C'est catastrophique le nombre de mètres carrés consommés par logement » (technicien du conseil général). En l'absence d'une ligne politique départementale clarifiée, la référence aux instruments techniques permet aux chargés de mission de se situer en dehors d'un jeu politique local complexe, alors que la dévolution de nouvelles compétences au département en matière foncière contraint les élus à avancer sur le terrain mouvant de l'aménagement. Alors que le département a rejeté l'outil PPAEN, il a néanmoins validé un projet de conservatoire des terres agricoles.

*A contrario*, la chambre d'agriculture, revendiquant d'incarner une conception moralisée de l'aménagement par une ligne politique clarifiée, une formation de ses délégués sur le territoire, une politique sans concession dans les procédures SCoT ou plan locaux d'urbanisme (PLU) auxquels elle est associée s'est fortement mobilisée sur les procédures zone agricole protégée qu'elle promeut, avec un certain succès, comme contrepartie aux emprises urbanistiques des projets de SCoT. Cependant, elle reste tiraillée entre les attentes que font naître les dispositifs SCoT (« monter des échelles et éviter d'être dans des enjeux locaux ») et la tentation de judiciaire ses rapports avec certains élus afin de faire jurisprudence lorsque les compromis locaux éludent les enjeux de préservation des espaces agricoles. Alors que sur d'autres territoires les rapprochements avec les milieux

environnementaux restent timides et conditionnels, la frilosité des élus à construire un récit ici les accélère : le projet de codéfinition, par la chambre d'agriculture et Aster (le conservatoire des espaces naturels), d'espaces agro-environnementaux, aussitôt refusé par le département, illustre assez bien l'émergence d'un front associatif et consulaire qui revendique, comme également l'association Terres du Lac, l'étayage d'une politique publique jugée défailante.

### *Multiplier les dispositifs sociaux pour une propédeutique de l'aménagement dans la Manche*

La préservation des espaces agricoles ne ressort pas de consensus politiques réels dans la Manche où le maillage de villes moyennes et de bourgs confine la représentation des lieux à des territoires ruraux. Les enjeux de la périurbanité apparaissent dilués même si la balnéarisation progressive d'une importante frange côtière modifie cette représentation. Ainsi le Parc naturel régional du Cotentin et du Bessin, initialement centré exclusivement sur des enjeux hydrauliques et agricoles, est interpellé tant par le développement d'un urbanisme diffus que par la couverture de la Manche en SCoT contraint à de nouveaux positionnements sur les questions d'urbanisme. Ces projets de territoire peinent à intégrer pleinement les différentes facettes de l'aménagement et, plus particulièrement, celle intégrant la préservation des espaces agricoles dans un contexte où la segmentation des enjeux de pays et des SCoT ressort parfois de velléités de contrôle politique de ses orientations. Aussi la propédeutique de l'aménagement, qui intègre ce souci de préservation des terres agricoles, passe-t-elle aujourd'hui par l'investissement d'acteurs locaux dans d'autres types de dispositifs sociaux que ceux initiés par les récentes dispositions législatives. La promotion d'une culture de la concertation locale, du développement intercommunal, de territoires de projets et des enjeux partagés de la préservation du foncier agricole est aujourd'hui relayée par le PNR, le conseil général, le CAUE<sup>68</sup>, la chambre d'agriculture... qui tentent d'infléchir les positionnements des élus.

Ainsi la chambre d'agriculture, *via* sa chargée de développement local, est à l'origine d'un certain nombre d'initiatives qui poussent à l'intégration de l'agriculture dans des réflexions d'aménagement, légitimant ainsi cette dernière à faire valoir une ingénierie transférable à des territoires ruraux<sup>69</sup>. Le parc naturel régional, impliqué sur les territoires périphériques de quatre SCoT, investit désormais les questions d'urbanisme, entre autres en promouvant une ingénierie auprès des territoires vertueux qui élaborent des PLU intercommunaux. Le conseil général est tenté par une mobilisation d'outils et de dispositifs qui puisent plutôt dans la ruralité des lieux pour travailler les enjeux de contention urbanistique : à travers les schémas intercommunaux d'aménagement du territoire (Siat), il s'agit, par une politique financière incitative, d'initier des territoires de projets aux échelons intercommunaux en sensibilisant les communes à une gestion économe des sols, alors que la région contractualise avec les territoires des pays (sur lesquels se sont peu ou prou calés les SCoT) ; à travers une charte foncière, il s'agit de renouveler sa politique en l'ouvrant à des acteurs urbains. Le CAUE, très implanté sur le territoire, tire profit de son investissement sur les questions paysagères pour faire également cheminer l'idée de territoires de projet et stimuler une réflexion sur les enjeux de préservation d'espaces agricoles.

---

<sup>68</sup> Conseil d'architecture d'urbanisme et de l'environnement.

<sup>69</sup> La chambre d'agriculture va accompagner la réflexion du Conseil économique et social régional sur « Quel avenir pour les petites villes en Basse-Normandie ? »

## Planification, aménagement et développement local : des cultures et des mailles à concilier ?

Les scénarios proposés restent sujets à caution : ils ne ressortent pas d'un strict comparatisme, ne se veulent pas exhaustifs, mais ont davantage vocation à rendre saillantes les problématisations locales des politiques publiques. En proposant cette classification d'expériences alors que se multiplient les injonctions étatiques à l'économie des terres agricoles, ils tentent de sérier les orientations travaillées par des techniciens et chargés de mission, relais de la territorialisation de l'action publique (Lapostolle, 2010) qui doivent composer avec des élus locaux encore souvent réticents à traduire localement ces orientations. Ils ressortent donc souvent davantage d'une référence un peu désincarnée à un nouvel intérêt général, alors que les voies de la gouvernance de ces espaces sont reportées vers des réflexions et des dispositifs sociaux à élaborer et à mettre en cohérence avec d'autres mailles territoriales supports à l'action publique et dont les enjeux de coordination apparaissent saillants pour que se construise non pas une culture de l'aménagement imposée, mais appropriée.

Les outils pressentis (PAN et dans une moindre mesure ZAP) dans le cadre des dispositifs législatifs sont perçus comme difficiles à mettre en œuvre à des échelles infraSCoT. Ils ressortent de logiques d'adhésion et souvent de conciliation d'enjeux agricoles et environnementaux, sur lesquels l'État avance à pas de velours, qui peuvent difficilement être étendus sur l'ensemble des espaces à préserver. Au-delà des outils labellisés, les réflexions locales ont donc pour toile de fond une appréhension des instruments publics parfois émancipés de leur insertion sectorielle originelle alors que se cherchent, à l'échelle des départements et des SCoT, les voies d'une intégration d'enjeux. Elles oscillent entre la mobilisation de ressources du développement local et la tentation de l'encadrement de la décision politique par un renforcement d'expertises localisées.

### Les territoires de la nature construite, points d'orchestre ou d'achoppement de l'action publique territoriale ?

Alors que l'État en appelle à une rationalisation des découpages administratifs qui, *a priori*, condamne les pays, il paraît particulièrement intéressant sur les territoires étudiés qui cumulent une diversité de mailles d'examiner les usages sociaux et politiques de ces mailles et les enjeux de coordination dessinés par les acteurs pour répondre aux injonctions étatiques d'une économie d'espaces agricoles.

#### *Les conseils généraux : entre refus et nouveau positionnement dans la coordination territoriale*

Les réformes territoriales amènent aujourd'hui les conseils généraux à s'émanciper de logiques de guichet pour relayer plus explicitement un nouveau gouvernement des territoires. Dotés de compétences foncières élargies dans des contextes d'incertitude tant budgétaire qu'élective, les conseils généraux ont adopté une diversité de lignes politiques sur les territoires étudiés comme le suggère le tableau 5.1. Les départements tentent ainsi de renouveler leur rapport à ces territoires de projet émergent alors que la région, retenue depuis comme chef d'orchestre des trames vertes et bleues, est positionnée comme acteur de la coordination territoriale.

Ainsi, alors que le SCoT Sud-Loire peine à traduire concrètement son ambition de préservation des espaces agricoles et naturels, la loi DTR a été l'occasion et l'opportunité pour le Conseil général de la Loire de revendiquer une mise en cohérence d'orientations

**Tableau 5.1.** Diversité des lignes politiques des conseils généraux.

	<b>Positionnement par rapport aux nouvelles compétences foncières</b>	<b>Coordination et intégration d'enjeux</b>	<b>Orientations débattues</b>
<b>Conseil général de la Manche</b>	PPAEN inadapté au contexte rural	Création d'une nouvelle maille territoriale : Siat Financement de diagnostics pour des territoires de projet	Révision d'une charte foncière qui intègre les questions d'aménagement du territoire (charte urbanisme et agriculture)
<b>Conseil général du Morbihan</b>	Pas de pertinence des PPAEN	Réflexions impulsées dans le cadre d'une démarche Agenda 21 Charte urbanisme et eau Charte urbanisme et agriculture	D'un outil d'aménagement foncier à un outil d'aménagement du territoire (bio-diversité, ENS, économie d'espaces agricoles) Révision de l'affectation de la TDENS
<b>Conseil général de Charente-Maritime</b>	Refus politique de l'outil PPAEN	Faible	
<b>Conseil général de la Loire</b>	Intérêt et expérimentation d'un PPAEN Usage de la TDENS	La loi DTR occasion d'une réflexion approfondie qui croise les enjeux agricoles et environnementaux Expérimentation d'un PPAEN sur les franges du PNR du Pilat Révision de sa politique TDENS pour la rendre compatible	Recherche de complémentarités avec d'autres dispositifs comme les PSADER, financés par la région
<b>Conseil général de l'Isère</b>	Réflexions en cours	Transversalité recherchée dans les services pour opérationnaliser la réduction de la consommation des espaces agricoles	À la recherche de davantage de transversalités Vigilance sur les orientations du SCoT de la RUG
<b>Conseil général de la Haute-Savoie</b>	Refus politique de l'outil PPAEN	Achat (avec la TDENS) de foncier récréatif dans le cadre d'un conservatoire des terres agricoles avec baux environnementaux Charte de gestion et d'aménagement de l'espace signée en 2004 (relancée par cosignature de l'État dans le contexte du Grenelle de l'environnement)	Envisage de conditionner les aides du conseil général sur le fait d'économiser de l'espace

publiques en matière de préservation d'espaces agricoles et naturels en proposant une expérimentation *via* un PPAEN. Le conseil général en espère l'essaimage sur le département, s'appuyant sur des dispositifs financiers régionaux de type PSADER<sup>70</sup>. Pour le Conseil général de la Manche, la recherche d'une ligne politique se traduit paradoxalement par la création d'une nouvelle maille territoriale – le Siat –, qui pourrait préparer le terrain à des PLU intercommunaux, particulièrement pressentis dans ce département comme support à l'aménagement du territoire (le CAUE, le PNR, les démarches agendas militent aussi dans ce sens). Pour le Morbihan, c'est le lancement d'une démarche Agenda 21 qui est l'occasion de réflexions davantage transversales et de nouvelles visées politiques sur le territoire. Il est particulièrement intéressant de relever que cela suscite l'ouverture d'un débat sur la labellisation des espaces naturels sensibles qui, confinée jusque-là au littoral sur des territoires peu urbanisables, pourrait aussi à terme être mobilisée dans des perspectives d'aménagement du territoire et de contention urbanistique, alors que s'ouvre un débat sur la conditionnalité des aides du conseil général aux territoires. Les départements de Charente-Maritime et de Haute-Savoie incarnent *a priori* le front du refus pour des raisons assez différentes. Comme l'énonce sans équivoque une technicienne du Conseil général de Charente Maritime : « Pourquoi ouvrir une politique qui va quand même coûter de l'argent au département pour l'opposition ? » (qui détient le pouvoir dans les agglomérations). En Haute-Savoie, les enjeux touristiques liés à la montagne continuent de primer confinant parfois les techniciens dans un rôle de lanceurs d'alertes. *A contrario*, le positionnement de la chambre d'agriculture, qui revendique une moralisation de l'aménagement du territoire de plus en plus soutenue par des associations environnementales, pousse le conseil général à avancer sur l'acquisition d'espaces agricoles fragilisés : le refus politique de l'outil PPAEN n'a pas empêché la mise en place d'un conservatoire des terres agricoles financé par la TDENS<sup>71</sup>, à l'image du conservatoire des terres pastorales. Par ailleurs, l'existence de chartes, qui apparaissent parfois comme des serments sans traductions concrètes, est aussi l'occasion pour les agents de l'État, qui puisent de nouvelles sources de légitimité dans le Grenelle de l'environnement, de s'inviter dans des débats locaux, voire d'infléchir les politiques départementales vers une conception vertueuse de l'aménagement (voir chapitre 6, cet ouvrage).

### *Les PNR : entre démarcation et consolidation des SCoT*

L'existence de PNR rend particulièrement saillant l'empilement des territoires de projets induisant parfois des formes de concurrence, mais aussi donnant à voir le caractère inachevé de l'instrumentation publique des SCoT. Les PNR, véritables projets d'aménagement du territoire (longuement négociés localement et formalisés par une charte à valeur réglementaire), sont souvent considérés et se considèrent comme des laboratoires du développement durable sur des territoires où les enjeux de la nature étaient particulièrement saillants : préservation d'une ressource en eau sur un réseau hydraulique complexe pour le PNR rural du Cotentin et du Bessin et préservation d'une nature de proximité pour le parc du Pilat, « périurbain jusqu'aux crêtes ». L'extension de la référence au développement durable et à l'aménagement du territoire *via* les SCoT interpelle directement les PNR dans leurs missions et leur spécificité : « Avant, on était "territoires du développement durable" ; maintenant, c'est "une autre vie s'invente ici".

---

<sup>70</sup> Projet stratégique agricole et de développement rural.

<sup>71</sup> Taxe départementale des espaces naturels sensibles.

Il faut que l'on aille plus loin dans l'idée de l'écodéveloppement, avec plus de participation. On peut avoir une longueur d'avance, elle est pas longue » (PNR du Pilat). « On a donné un rôle réglementaire aux parcs sur ces questions d'urbanisme, notre fondement il est plutôt sur le projet de territoire avec un fondement contractuel et de volontariat très fort » (PNR du Cotentin et du Bessin). Le PNR du Pilat est désormais scindé par deux SCoT et celui du Bessin et du Cotentin recouvre dans leurs extrémités les territoires de quatre SCoT. Les PNR sont donc contraints à faire évoluer leurs orientations, alors que leur place est loin d'être stabilisée, car très dépendante des dynamiques territoriales et des jeux d'acteurs locaux. Ainsi, l'absence de CAUE dans le PNR du Pilat justifie la présence de techniciens compétents en architecture et urbanisme dans les commissions des plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme. Pour autant, le PNR n'est pas parvenu davantage à juguler les pressions urbaines et envisage, dans le cadre de sa charte, de renforcer les phases préalables à l'élaboration des PLU. Concernant la Manche, le PNR du Cotentin et du Bessin travaille avec le CAUE : « Ce n'est pas facile et les questions d'économie d'espace là, on a un refus systématique, il faut la grande parcelle autour de la maison, en termes de formes urbaines on a des choses à imaginer, mais à la campagne c'est difficile. » Ce PNR, bien que réputé rural, a donc été rattrapé par les problématiques de l'urbanisation diffuse. Il investit depuis quelques années les questions d'urbanisme au vu des nouvelles missions d'aménagement qu'il doit désormais intégrer et alors même que la charte du PNR jouit théoriquement d'un avantage réglementaire par rapport aux SCoT. Présent sur les communes les plus éloignées des agglomérations moyennes, comme Cherbourg ou Saint-Lô, le PNR a adopté une politique incitative de soutien aux PLU intercommunaux afin d'exemplifier les voies d'un aménagement maîtrisé. La coordination avec les Siat initiée par le département et les démarches Agendas 21 soutenues par la région leur semblent à même de mutualiser moyens et ingénierie indispensable à la réflexion prospective de l'aménagement intercommunal. Les PNR apparaissent comme des médiateurs et animateurs singuliers de nouvelles coordinations territoriales qu'imposent les enjeux de l'aménagement. Forts d'approches expérimentales auprès du monde agricole, ils sont également plus particulièrement pressentis pour relayer les PPAEN, outil supposé de conciliation des questions agricoles et environnementales, alors que les chambres d'agriculture apparaissent parfois comme partisans et incapables de trancher entre une position de représentants ou de prestataires de services.

Nos observations suggèrent ainsi davantage à ce stade le bricolage territorial en lieu et en place d'une ingénierie mue par des conceptions mécaniques du développement territorial (Lapostolle, 2010). En filigrane émerge un débat assez central sur la coordination de l'action publique territoriale, alors que se cherchent des types d'argumentaires qui concilient préservation des terres périurbaines et conservation des ressources de la nature. De ce point de vue, le développement de dispositifs territoriaux qui, comme les DTA, les PNR, mais aussi les Sage, demain la trame verte et bleue, s'imposent aux SCoT, permet de suggérer un possible basculement du rôle de l'environnement dans l'action publique : sa transversalité, historiquement analysée comme l'empêchement d'une véritable politique environnementale (Lascoumes et Le Bourhis, 1997), n'augure-t-elle pas demain de son possible rôle de chef d'orchestre dans des politiques publiques territoriales à la recherche d'une intégration d'enjeux plus aboutie et soucieuse de dépasser la référence désincarnée à l'intérêt général contenue, entre autres, dans l'injonction à l'économie de consommation des espaces agricoles ?

## Mobiliser ou encadrer : des conceptions antagonistes du développement territorial ?

Les PADD des SCoT relèvent encore souvent d'un conformisme de projets. Pour autant peut-on lire les débats qui animent leur traduction opératoire sur le terrain des PLU à partir de deux conceptions apparemment antagonistes de l'action publique territoriale décrites par D. Lapostolle à partir de son analyse des pays : une conception plutôt organique où « l'enrichissement cognitif du processus de développement et la proximité en sont les principes de légitimation. La régulation est de type pragmatique » et une conception plutôt mécanique où « la technicité et la dérive bureaucratique » l'emportent (Lapostolle, 2010, p. 44). Sur les terrains étudiés, l'action publique mobilise aujourd'hui des acteurs diversifiés peu ou prou investis autour de cette nouvelle mission de préservation des espaces agricoles. Ils disposent cependant de fenêtres de légitimité et de territoires d'intervention qui obèrent leurs propositions. Aussi les orientations repérées oscillent-elles entre la mise en place de dispositifs sociaux, qui entretiennent parfois des filiations explicites avec les ressources du développement local, et des vellétés de renforcer une ingénierie territoriale qui, drapée de la référence à l'expertise voire du sceau réglementaire, encadrerait et contrôlerait davantage la décision locale. Ces orientations ne sont d'ailleurs pas exclusives et les processus étudiés relèvent souvent davantage d'orientations conjointes, alors que l'État n'a pas renoncé totalement à la planification territoriale.

### *Mobiliser et expérimenter des dispositifs sociaux : les ressources du développement local*

L'hypothèse d'une gouvernance vertueuse du foncier agricole soumis aux pressions urbanistiques paraît tout à la fois inéluctable aux techniciens en charge des SCoT et en même temps extrêmement complexe à traduire localement du fait des faibles leviers dont ils disposent : l'obligation de compatibilité des PLU aux SCoT limite l'encadrement de la décision politique locale, alors que pour nombre d'élus, la raréfaction de la ressource peine à s'imposer comme une référence partagée. Finalement, sur certains territoires étudiés, ce sont donc les expériences en matière d'animation et de développement local qui sont pressenties pour tracer les voies d'une gouvernance des espaces agricoles, alors que le suivi des SCoT est rarement doté de moyens *ad hoc*... De fait, une diversité d'acteurs s'est emparée des questions agricoles sur les terrains étudiés qui ne ressortent donc plus seulement du traditionnel encadrement des chambres consulaires. Associées ou reléguées dans un rôle de prestataire de services, ces dernières paraissent parfois moins légitimes pour animer la réflexion locale et/ou insuffisamment investies pour relayer et traduire sur le terrain les objectifs sociétaux associés à la préservation des espaces agricoles : « On est sur un territoire, on a trois chambres qui ont perdu leurs relations au territoire. Les EPCI ont été sommés de payer pour qu'elles soient maintenues. Sur les chambres, une se positionne systématiquement et sans état d'âme comme cabinet. Donc ils répondent en tant que prestataire d'étude et non plus comme animateurs auprès de leurs adhérents » (CDDRA, Rhône-Pluriel). *A contrario*, différentes structures implantées sur les territoires (PNR, CDDRA ou pays, CAUE...) disposant d'une ingénierie sociale revendiquent à partir de leur démarche et méthodologie une capacité d'animation de la réflexion locale comme l'illustrent les réflexions développées ci-dessous par nos interlocuteurs.

Alors que l'une des vocations de PNR du Pilat est de contenir l'urbanisation sur ses franges, les animateurs du parc sont systématiquement associés aux commissions des SCoT et des PLU, entre autres à travers l'assistance architecturale qui justifie une présence dans différents débats locaux. Comme le souligne le directeur du PNR : « C'est

aussi un pied que l'on met dans la porte pour faire du conseil [...]. On n'a pas de pouvoir réglementaire direct. L'idée c'est d'insuffler un certain esprit. » L'animation territoriale dont se prévaut le parc déborde d'ailleurs son zonage et des expérimentations agricoles croisées se sont multipliées avec le CDDRA Rhône-Pluriel, alors qu'une même dynamique de mobilisation sociale conduit à la signature de chartes : « On se coordonne tout le temps. Il y a du transfert d'expériences » (CDDRA, Rhône-Pluriel). Le renforcement de l'instrumentation publique *via* ces démarches de développement local est ainsi explicitement suggéré, tant au niveau du SCoT Rives du Rhône où le CDDRA revendique un savoir-faire dans la propédeutique de l'aménagement « le vrai bras armé du SCoT, c'est la coordination avec les contrats de pays [...]. On a très souvent des techniciens qui ont une très grande compétence et qui s'emparent des données et du problème », qu'au niveau du SCoT Sud-Loire qui mise sur l'expérience du PNR pour tester un premier PPAEN sur un espace agricole et naturel sous pression urbaine. Dans le pays d'Aunis et la communauté d'agglomération de La Rochelle, qui chacun porte un projet de SCoT, la traduction opératoire de la préservation des espaces agricoles passe tout à la fois par une mobilisation des conseils de développement sur ce thème, mais aussi par l'expérimentation sociale, en l'occurrence le projet d'achat de fonciers agricoles sensibles et sa dévolution à du maraîchage biologique réclamés par les Amap.

Cependant, les chambres d'agriculture ne sont pas nécessairement en reste et tentent aussi parfois d'orchestrer les réflexions locales en matière de développement local, comme dans la Manche. Ainsi, « On veut mettre en évidence l'intérêt de la concertation dans les démarches de projet et dans la gestion de l'espace [...]. On est davantage dans la création de référentiels communs sans pour autant chercher à typifier. C'est une transversalité qui se construit entre techniciens et qui est supposée cheminer auprès des élus » (Chambre d'agriculture de la Manche). En Isère, l'Adayg, association née d'un partenariat original entre collectivités territoriales et chambre d'agriculture, revendique cette interface entre agriculteurs et collectivités territoriales et se pose comme le garant d'un débat concerté : « Nous, on a déjà fait trois conférences sur le SCoT et des ateliers sur le terrain pour avoir des idées, et on a produit des contributions » ; *a contrario*, la mise en place de Codac auxquels sont conviés les représentants des conseils de développement bouleverse cette orientation politique et fait hésiter les élus entre une relance d'une politique par procuration relayée par l'Adayg (Souhard, 2010), et le souhait d'une ouverture plus large à la société civile susceptible de faire basculer les attermolements de l'action publique sur le terrain du local : « On passe d'une stratégie qui reposait sur un deal avec le monde agricole, où on leur laissait les clés, à une vision intégrée des espaces. »

L'étayage de l'action publique *via* la mobilisation de la société civile s'expérimente aussi parfois à travers des démarches d'Agenda 21, préludes au PLU, comme en Manche ou outils de déclinaison des SCoT, comme à Cap L'Orient. Constatant la faible appropriation sociale de questions qui ressortent encore peu ou prou d'approches considérées comme technocratiques par nombre d'élus locaux, finalement, sur certains territoires, ce sont donc les expériences locales d'animation dont certaines ressortent de pratiques issues du développement local qui apparaissent aux techniciens et chargés de mission le plus à même d'exemplifier à terme les voies d'une gouvernance dans la mesure où ils disposent déjà d'une assise locale et d'une caisse de résonance de leurs débats. Cependant, il convient de ne pas surestimer la capacité des pays, des PNR, des conseils de développement, voire d'organisme comme l'Adayg dont l'existence et les modalités de fonctionnement sont parallèlement et paradoxalement fragilisées tant par la réforme des collectivités territoriales que par la diminution de leur financement. Les stratégies de mobilisation, qui

ressortent d'une propédeutique du changement et de la construction de consensus locaux, doivent aussi être mises en parallèle avec la montée en puissance d'une ingénierie territoriale où la logique de l'expertise paraît davantage saillante.

### *Encadrer la décision politique locale*

Le temps souvent long et le caractère incertain de l'issue des expérimentations sociales et du développement local doivent être mis en parallèle avec une pression étatique qui enjoint à une obligation de résultat. La forte adhésion des techniciens enquêtés aux références du développement durable tend à se muer en un engagement moral à le traduire en acte. Ainsi, la tentation de l'encadrement de la décision politique locale est apparue assez saillante dans les propos de nombre d'interlocuteurs et ressort tant de la multiplication d'expertises, des ambiguïtés prescriptives (alors que seule la compatibilité est posée comme règle de droit) que des velléités pour d'autres de faire évoluer la réglementation vers un gouvernement des terres périurbaines.

L'équipement du risque diffus induit par le gaspillage des terres périurbaines se lit d'abord à travers la multiplication de sources d'expertises qui sont aujourd'hui supposées éclairer la décision politique locale et alors que, d'un point de vue juridique, seule la compatibilité avec le SCoT est exigée, autorisant de ce fait des marges d'interprétation importante pour les élus locaux. Aussi, le développement d'observatoires fonciers, de diagnostics agricoles et d'inventaires environnementaux dont les données sont diversement déclinées localement dans le contexte d'élaboration des PLU ne se réduit-il pas à une stricte stratégie d'informations, mais ressort aussi de nouveaux positionnements d'acteurs qui, par la mobilisation de leurs expertises, tentent de dépasser la conflictualité latente des problématiques d'aménagement. L'équipement du risque passe manifestement par une connaissance mieux partagée des qualités agronomiques des terres périurbaines et des dynamiques socio-économiques qu'elles concentrent. C'est du moins autour de cet argumentaire que les chambres d'agriculture tentent peu ou prou de faire valoir l'intérêt des diagnostics agricoles dans la phase d'élaboration des PLU. Souvent « prescrits » dans le cadre des SCoT, parfois détaillés dans leur contenu et orientation, les diagnostics agricoles communaux illustrent assez bien les enjeux et ambivalences de nouvelles expertises qui tentent d'encadrer la décision des élus locaux, mais induisent aussi de nouveaux positionnements de la profession agricole. Si les diagnostics ne ressortent pas systématiquement des nouvelles missions des chambres d'agriculture, ces dernières se sont souvent fortement positionnées sur les enjeux contemporains d'une connaissance davantage partagée de l'agriculture et des agriculteurs, à défaut donc d'une présence agricole de plus en plus aléatoire au sein des conseils municipaux. Au-delà donc de l'exercice de représentation de la profession agricole, les chambres d'agriculture sont tentées de faire évoluer la décision politique au risque d'un brouillage des figures.

Cette expertise agricole apparaît diversement intégrée à d'autres offres d'expertises, dans une logique davantage cumulative qu'intégrative comme l'illustre par exemple la situation de la Haute-Savoie. Ainsi, alors que la préservation des terres périurbaines tarde à s'imposer comme un enjeu public, les techniciens du conseil général fourbissent leur argumentaire en mobilisant les données de la Safer : « L'observatoire départemental du foncier permet d'alerter les élus "c'est catastrophique le nombre de mètres carrés consommés par logement". On commence à faire passer un certain nombre de messages, mais il ne faut pas baisser la garde. » Alors que le conservatoire des espaces naturels de Haute-Savoie, Aster, s'est clairement positionné sur une fonction d'expertise environnementale auprès des collectivités territoriales, il tente d'asseoir cette nouvelle légitimité dans le suivi

des SCoT et des PLU : « Depuis 5 ans, notre plaquette s'appelle "Aux services des élus du territoire de Haute-Savoie", on se tourne beaucoup plus vers les collectivités territoriales et vers les procédures territoriales comme les SCoT [...]. Avant, dans les POS, on faisait souvent le descriptif de l'environnement, maintenant on transmet des données, on fait du porter à connaissances [...]. Notre rôle c'est d'essayer de porter à connaissance au maximum les infos que l'on peut avoir pour que dans le cadre du SCoT, PLU il y ait aussi une traduction réglementaire » (Aster, Haute-Savoie). La référence à l'expertise de la nature, et à son objectivité supposée, comme guide de l'action publique territoriale occulte la réorganisation des jeux d'acteurs locaux. Elle dessine pourtant les voies d'une gouvernance où la nature s'inviterait de façon plus insistante dans les projets d'aménagement. Les nouvelles alliances qui s'esquissent parfois en Rhône-Alpes avec les chambres d'agriculture relèvent d'intérêts désormais perçus comme communs autour de la nature ordinaire, il est vrai désormais comprise comme un continuum de la nature remarquable (Granjou et Mauz, 2007). Par ailleurs, les nouvelles compétences des conseils généraux en matière foncière, on l'a vu diversement appropriées, placent leurs élus dans une position parfois inconfortable à l'égard des élus communaux, qui gardent une maîtrise apparente des orientations de leur PLU. Cette revendication d'une expertise par des acteurs diversement légitimés à œuvrer dans le sens d'une prise en compte du risque diffus induit par le gaspillage des terres agricoles s'inscrit dans un contexte de déconflictualisation et de dépolitisation des enjeux de l'aménagement pour les conseils généraux, à l'instar de ce qui se joue donc pour les associations et les chambres consulaires.

La référence récurrente aux « porter à connaissance » mérite que l'on s'y arrête. Il convient de rappeler que l'encadrement de l'usage de ce terme renvoie à une circulaire d'application de la loi de décentralisation de 1983 qui organise la répartition des compétences entre les préfets et les élus locaux. Ainsi, dans le cadre de l'élaboration de documents d'urbanisme, les préfets ont l'obligation de « porter à connaissance » auprès de ces derniers les risques identifiés<sup>72</sup>. Le maire a alors la responsabilité de leur prise en compte dans les projets d'urbanisme. Deux remarques s'imposent donc : la première concerne la notion de risque qui, en pratique, semble faire l'objet d'un usage étendu et paraît en tout cas progressivement se dégager d'une référence aux risques naturels pour intégrer les enjeux extensifs de durabilité imputables par exemple à une consommation abusive du foncier agricole et naturel ; le second concerne l'objectivité de l'expertise technique à laquelle se réfère le « porter à connaissance » et qui doit guider la décision des élus locaux. La référence assez fréquente à ce terme auprès des personnes enquêtées suggère la façon dont différents acteurs tentent aujourd'hui de bouleverser le jeu politique local en introduisant de nouvelles expertises qui, en se référant (de façon extensive, voire abusive) au sceau étatique du « porter à connaissance » sont à la recherche de nouvelles sources de légitimité pour peser sur les décisions locales. Ces expertises associatives, agricoles, départementales voire régionales... risquent de techniciser de fait le débat sur les orientations urbanistiques en lieu et place d'une gouvernance de proximité qui achoppe trop souvent sur la volonté des élus locaux de garder prise sur les orientations du foncier. Pour les protagonistes des « porter à connaissance », il s'agit aussi d'instrumenter *via* des dispositifs techniques des orientations publiques qui peinent à trouver des traductions.

À la lumière de ces débats et orientations, la consolidation du risque induit par une consommation non maîtrisée des terres périurbaines est manifestement en cours, même si elle tend aujourd'hui à segmenter les expertises et à brouiller les figures du représentant,

---

<sup>72</sup> <http://www.mementodumaire.net/03dispositions/DGu5.htm>

de l'expert, du militant...<sup>73</sup> L'imbrication des questions urbaines et agricoles est de plus en plus perceptible, mais comment, par exemple dans le cas de la RUG, faire reconnaître et admettre la position d'intérêt général qu'incarnerait le SCoT, alors que les différents secteurs restent très soucieux de maîtriser leur propre développement ? Les remarques récurrentes de nos interlocuteurs qui, d'un point de vue sémantique, jouent d'une forme de confusion sur la dimension plus ou moins prescriptive du SCoT sont, de ce point de vue, riches d'enseignements : elles mêlent un volontarisme politique évident tout en ayant conscience que le code de l'urbanisme ne pourra suffire à encadrer les pratiques. La nature des « prescriptions », leur faible inscription réglementaire constituent de ce point de vue des objets singulier à étudier et probablement à relier aux « porter à connaissance » auxquels se réfèrent différents acteurs sur les territoires. La dimension prescriptive des SCoT, maintes fois évoquée dans les entretiens, renvoie à son opposabilité supposée, alors que seule la compatibilité au SCoT est exigée dans le cadre de l'élaboration des PLU. Les usages sémantiques ne sont pas indifférents et témoignent de la recherche de nouveaux positionnements dans le cadre de politiques procédurales et alors que l'État en appelle à une bonne gouvernance (les chartes) tout en ne manquant pas de souligner l'intérêt de l'encadrement des pratiques. Cette présence de l'État, suivant des modalités plus indirectes d'influer sur la décision politique locale, est clairement évoquée dans les entretiens faisant peser le spectre pour certains d'un retour de la planification territoriale. Lorsque les contextes locaux résistent aux injonctions étatiques de moralisation des projets d'aménagement, l'exploration de voies jurisprudentielles apparaît aussi comme les marges limites que sont tentés d'explorer des techniciens et des chargés de mission. Ainsi, d'aucuns comme la Chambre d'agriculture de Haute-Savoie n'hésite-t-il pas à explorer les pistes d'un infra-droit dont il est de plus en plus attendu qu'il fasse jurisprudence.

## Références bibliographiques

- Bertrand N., Souchard N., Rousier N., Martin S., Micheels M.C., 2006. Quelle contribution de l'agriculture périurbaine à la construction de nouveaux territoires : consensus ou tensions ? *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3, 329-354.
- Chalas Y., 1987. Territoires contemporains et représentations : de vieux paradigmes urbanistiques aux nouvelles figures de la ville, *Revue de Géographie Alpine*, 4, 85.
- Gilbert C., 2003. La fabrique des risques, *Cahiers internationaux de sociologie*, 1, 114, 55-72.
- Granjou C., Mauz I., 2007. Un impératif scientifique pour l'action publique ? Analyse d'une compétition pour l'expertise environnementale, *Socio-logos*, 2, en ligne, <http://socio-logos.revues.org/documents893.htm>, 15 p.
- Jouve B., 2005. La démocratie en métropole. Gouvernance, participation et citoyenneté, *Revue française de science politique*, 55, 317-337.
- Faure A., Glassey O., Leresche J.-P., 2010. Démocratie participative et démocratie différentielle, *Pôle Sud*, 32/1, 11-23.
- Lapostolle D., 2010. L'ingénierie territoriale vue par des pays : une bureaucratie professionnelle territoriale en gestation, thèse de science politique, Université Lyon 2.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1997. *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Diren*, L'Harmattan, Paris.

---

<sup>73</sup> Se reporter également au chapitre 9 de cet ouvrage.

- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1998. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'actions et procédures, *Politix*, 42, 37-66.
- Lascoumes P., Simard L., 2011. L'action publique au prisme de ses instruments, *Revue française de science politique*, 1, 61, 5-22.
- Loudiyi S., 2008/4. Le SCOT, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le pays du grand Clermont, *Norois*, 209, 37-56.
- Sencébé Y., Pinson F., Alphanéry P., 2011. Expertise foncière et partage des terres agricoles en France, intervention au colloque de l'ASRDLF, Martinique.
- Souchard N., 2003. L'agriculture et la cité à la recherche d'un nouveau bien commun, *Revue de Géographie Alpine*, 91, 14, 105-117.
- Souchard N., 2010. L'agriculture périurbaine, emblème ou programme d'une nouvelle forme d'action publique territorialisée ? L'expérience grenobloise, In : *L'agriculture dans la ville éclatée*, coord. N. Bertrand, Université de Montréal.
- Souchard N., 2011. Mobilisations de la société civile sur les terres périurbaines : intégration ou extension des enjeux de la nature ? Approche comparée de vallées rhônalpines et de façades littorales, intervention au colloque de l'ASRDLF, 6, 7 et 8 juillet, Martinique.
- Vanier M., 2008. *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Anthropos, Economica.



## Chapitre 6

# Les chartes dans la gouvernance foncière des espaces agricoles

CAROLE BARTHÈS, NATHALIE BERTRAND, DOMINIQUE BORG

Depuis le début des années 2000 et face aux tensions sur l'usage des terres agricoles, des chartes dites « foncières » ont été signées en France au niveau départemental et ont eu pour objet principal la préservation et la mise en valeur du foncier agricole. Elles ont connu un succès notable depuis la circulaire Barnier de 2008<sup>74</sup>, qui a incité, à l'échelle des départements, des réflexions sur l'inscription de l'agriculture dans l'aménagement et l'urbanisme territorial.

Les chartes ne sont pas des documents nouveaux. Le regain d'intérêt qu'elles connaissent aujourd'hui en matière d'aménagement et de développement témoigne à la fois du changement des principes d'intervention publique (voir chapitre introductif de cet ouvrage) et de la montée en puissance des accords volontaires dans un contexte d'élargissement du système d'acteurs – publics et privés – mobilisés dans la définition des politiques (ici foncières locales) (Barthès et Bertrand, 2010).

La question que se propose de traiter ce chapitre – sur la base d'un travail de terrain réalisé dans le cadre du projet Popfongo<sup>75</sup> – est celle de la place des chartes dans la gouvernance foncière et en particulier dans les changements qu'elles révèlent et qui s'y opèrent aujourd'hui. Cette question s'apparente à deux ensembles de travaux concernant le renouvellement de l'action publique. Le premier porte sur l'affirmation dans la gouvernance foncière de processus d'accords concertés sur des orientations négociées et communes. Concomitants à la décentralisation, ces processus reflètent surtout des formes

---

<sup>74</sup> Circulaire du 14 février 2008 instaurant la création de groupes de travaux départementaux sur l'agriculture, l'urbanisme et les territoires, animés par les préfets, avec le concours à l'époque des DDAF ou DDEA.. [http://agriculture.gouv.fr/sections/publications/bulletin-officiel/2008/bo-n-07-du-15-02-08/circulaire-dgfar-sder/downloadFile/FichierAttache\\_1\\_f0/DGFARC20085006Z.pdf?nocache=1134040585.85](http://agriculture.gouv.fr/sections/publications/bulletin-officiel/2008/bo-n-07-du-15-02-08/circulaire-dgfar-sder/downloadFile/FichierAttache_1_f0/DGFARC20085006Z.pdf?nocache=1134040585.85)

<sup>75</sup> Programme PSDR III Rhône-Alpes financé par la région Rhône-Alpes, l'Inra et l'Irstea.

d'actions collectives qui reposent aujourd'hui sur des jeux de négociation, de compromis, d'alliances complexes « qui supposent l'activation de relations et de réseaux divers » (Angeon et Bertrand, 2009). Le second porte sur la question des instruments de l'action publique. Les travaux pluridisciplinaires qui en traitent ne sont pas si nombreux – Chia *et al.* (2008) en proposent une synthèse ; certains d'entre eux se sont attachés au rôle des dits instruments dans la structuration de l'action (Berry, 1983 ; Moisdon, 1997, par exemple), rejoignant ainsi l'analyse de Lascoumes et Le Galès (2005) sur le fait que l'instrumentation de l'intervention publique – c'est-à-dire le choix des techniques, des moyens et des dispositifs – opérationnalise l'action, mais produit aussi des effets spécifiques qui la structurent. Empruntant cette seconde voie, nous interrogerons donc le rôle des chartes dans la gouvernance foncière à la lumière de ce qui nous semble être central aux transformations contemporaines de cette gouvernance, à savoir les changements institutionnels et organisationnels.

Pour ce faire, nous développerons notre propos à partir des recherches que nous avons réalisées sur les chartes foncières départementales. Celles-ci rassemblent d'une part des informations issues d'une analyse des documents de chartes départementales signées à ce jour (41 chartes étaient déjà signées en septembre 2011), complétées par l'analyse des réponses à un questionnaire national fermé, envoyé aux signataires des chartes étudiées (353 envois et 102 réponses)<sup>76</sup>. D'autre part, un second volet de la recherche a mis en œuvre des enquêtes qualitatives de terrain, en Rhône-Alpes, auprès des acteurs signataires de six chartes départementales existantes en juin 2011 sur la région<sup>77</sup>.

Notre argument sur la place et le rôle des chartes dans les changements organisationnels et institutionnels de la gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels se développera en trois temps. Après avoir restitué le contexte de transformation de l'action foncière en termes institutionnel (au sens de North, 1990, les règles du jeu) et organisationnel (les joueurs), nous situerons comment les chartes promeuvent une vision normative de la gestion du foncier agricole et naturel, pour proposer une typologie de leur diversité. Nous illustrerons ensuite les changements institutionnels et organisationnels que traduisent et génèrent les dispositifs de charte foncière en termes d'évolution des représentations et des modalités de travail entre acteurs, de légitimité d'action et d'actions menées. Cette dernière partie nous permettra également de situer les changements organisationnels internes et externes aux structures. Pour conclure, nous soulignerons la dimension instrumentale des chartes foncières départementales dans ce qu'elles révèlent et produisent de changements d'ordre institutionnels et organisationnels qui structurent l'action publique foncière.

## Les chartes dans les processus de changements institutionnels et organisationnels

Les accords type « chartes » prennent des dénominations variées – chartes, guides, conventions, pactes, etc. Ils se sont affirmés comme formes spécifiques de conduite de l'action publique (Gaudin, 2007) et constituent des formes particulières d'engagement, de portée réglementaire (comme les chartes de PNR) et contractuelle. Les chartes composent des formes « *solemnisés [...] d'accords programmatiques territorialisés* » autour de partenaires signataires (Pouille et Gorgeu, 1997). Par les arrangements entre acteurs qui s'y

<sup>76</sup> Thème du questionnaire : période d'élaboration de la charte, mise en œuvre des objectifs, résultats attendus et/ou déjà obtenus, votre point de vue sur la charte.

<sup>77</sup> La charte départementale de la Savoie ayant été signée en novembre 2011.

élaborent autour d'un projet d'action foncière territorialisé à destination, pour ce qui nous intéresse ici, des espaces agricoles et naturels, elles contribuent à la gouvernance foncière qui se met en place à différentes échelles territoriales. Elles posent la question de leur contribution aux transformations en cours dans la gouvernance foncière des espaces agricoles.

## Changements institutionnels et organisationnels dans la gouvernance foncière

La question du changement dans l'action publique fait l'objet d'une littérature pluridisciplinaire importante et de controverses dont une des principales dimensions porte sur la relation entre les cadres référentiels qui structurent l'action (les principes de cette action) et les acteurs (leurs logiques d'action). Les perspectives données à cette relation sont relativement différentes selon les disciplines (mais également au sein d'une même discipline) sur leur mutuelle influence. De notre perspective d'analyse des transformations de la gouvernance foncière, nous retiendrons une grille de l'économie institutionnelle sur le changement institutionnel et organisationnel. Celle-ci met en avant à la fois l'existence de cadres cognitifs et normatifs (institutions ou « règles du jeu » au sens de North, 1990) qui guident et contraignent les acteurs (March et Olson, 1989) ou les organisations renvoyant aux « joueurs », et la capacité des acteurs à influencer ces cadres à travers des modalités d'organisation. Pour Gilly *et al.* (2004), il est question de l'articulation dynamique entre pratiques et dispositifs institutionnels.

Ce n'est donc pas tant une analyse du changement en termes de rupture institutionnelle face à des « chocs » exogènes (Thelen, 2003) qui retiendra notre attention, mais bien les arrangements institutionnels, c'est-à-dire les « règles de comportement qui régissent la forme spécifique de l'action et des relations »<sup>78</sup> (Lin, 1989) marqués à la fois par des processus de « sédimentation » (renégociation partielle d'éléments d'un ensemble d'institutions) et de conversion, c'est-à-dire de réorientation des objectifs fixés qui vont nous intéresser et qui renvoient à la notion de *path dependence* (David, 2001 ; North, 1990). Le processus de changement institutionnel peut alors être caractérisé par une succession de dispositifs qui marquent des inflexions dans les principes d'action vers le « renforcement de l'autonomie des autorités décentralisées et adoption d'une logique de projet » (Gilly et Wallet, 2005), mais aussi par les « règles d'action issues de phénomènes cumulatifs d'apprentissage » et de processus de négociations entre échelons de décision. Dans le cadre d'un élargissement du système d'acteurs propre à l'action foncière, les changements institutionnels et organisationnels seront saisis selon la structuration des interactions entre acteurs, mais aussi l'évolution et l'articulation de différentes échelles spatiales de régulation.

L'évolution du cadre de l'action publique foncière peut être analysée à la lumière de ces dimensions en regard d'un cadre législatif qui s'est considérablement transformé depuis la fin des années 1990, à l'échelle internationale (conférences sur les villes durables) et européen (conférence de Lisbonne, 1996 ; schéma de développement de l'espace communautaire<sup>79</sup>) sur la durabilité du développement et les orientations stratégiques européennes pour une consommation économe de l'espace. Cette transformation s'est opérée dans le même temps dans un cadre législatif français décentralisé, contribuant à modifier les règles de l'aménagement et de la planification spatiale française (Wachter, 2002) par

---

<sup>78</sup> « Defined as a set of behavioural rules that govern a specific pattern of action and specific relations ».

<sup>79</sup> European Scheme of Development Perspective, Toward balanced and sustainable development of the territory of the EU, Luxembourg, CEC, 1999.

un ensemble de lois – la loi d’orientation et d’aménagement de développement durable des territoires, LOADDT<sup>80</sup> (1999) ; la loi Chevènement (1999) ; la loi solidarité et renouvellement urbain, SRU<sup>81</sup> 2000. La préservation des terres agricoles s’est progressivement imposée dans le cadre législatif français, soulignée la loi Développement des territoires ruraux (DTR) de 2005 pour une meilleure maîtrise de la pression foncière exercée sur les terres agricoles périurbaines, elle trouve un renforcement par l’accumulation des cadres réglementaires et des instruments d’action qui caractérisent aujourd’hui le contexte national : la loi d’orientation agricole (LOA) de 2006 et la protection de l’espace agricole et forestier ; la loi de modernisation agricole (LMA) de 2010 et les dispositifs proposés de régulation de l’usage du foncier agricole ; aujourd’hui, la loi Engagement national pour l’environnement (ENE) de 2010 et la préservation du foncier *via* celle des écosystèmes au sein des régions urbaines et la mise en place d’une trame verte (et bleue).

Cette évolution du cadre législatif d’action s’est accompagnée d’un élargissement des acteurs intervenant sur le foncier agricole. De nouvelles compétences foncières ont été instituées. Ainsi à titre d’exemple les conseils généraux ont vu leurs compétences foncières élargies depuis 2005 (loi DTR) avec les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PPAENP). Ces acteurs obéissent à des logiques qui leur sont propres sur des domaines de compétences « tantôt partagés, tantôt disputés, mais jamais absolument étanches ni autonomes » (Bertrand et Moquay, 2004). La question est alors posée des dispositifs mis en place pour faciliter voire permettre la coordination de ces différents intervenants et des accords négociés sur la préservation et la mise en valeur du foncier agricole.

### Les chartes foncières départementales des cadres normatifs pour une diversité de compromis résultant de négociations collectives

Les chartes traduisent et induisent un certain nombre de changements sur les principes d’intervention publique et collective. Elles véhiculent les principes d’une vision normative de la gouvernance foncière comme solution au problème de maîtrise de la consommation et de l’usage de l’espace agricole : concertée (partenariale), intégrée (prenant en compte le multi-usage de l’espace), par et pour le territoire (en lien avec les projets de territoires), passant d’une logique conservatoire à une logique de projet (et de mise en valeur des espaces agricoles). Les chartes, en tant que documents signés par un ensemble de partenaires, répondent ainsi dans leurs formulations et les objectifs affichés aux principes d’une « bonne » gouvernance. L’analyse transversale des documents de chartes nous permet de situer, dans l’institutionnalisation de l’action collective que constituent ces types d’engagement, l’affirmation de normes de gouvernance. Plus généralement la préservation des espaces agricoles et la gestion économe, qui se traduit dans le titre même de ce type de document (à titre d’exemple, pour le département du Doubs, il s’agit de la charte départementale pour une gestion économe de l’espace). Par ailleurs, les chartes distillent un principe de partenariat et de concertation d’un cercle élargi d’acteurs autour d’une action collective foncière. Sont convoqués dans l’accord de nombreux partenaires (le nombre variant selon les territoires) de l’espace départemental – élus (association des maires), État (préfecture, DDT), conseils généraux, régionaux, chambres consulaires telle que la chambre d’agriculture, etc. –, répondant à un principe de participation élargie. Mairies-conseils (Gorgeu et Jenkins, 1997) dans l’ouvrage consacré aux chartes de territoires sou-

<sup>80</sup> Loi n° 99-533 du 25 juin 1999, *JO* du 29 juin 1999, pp. 9515 et suiv.

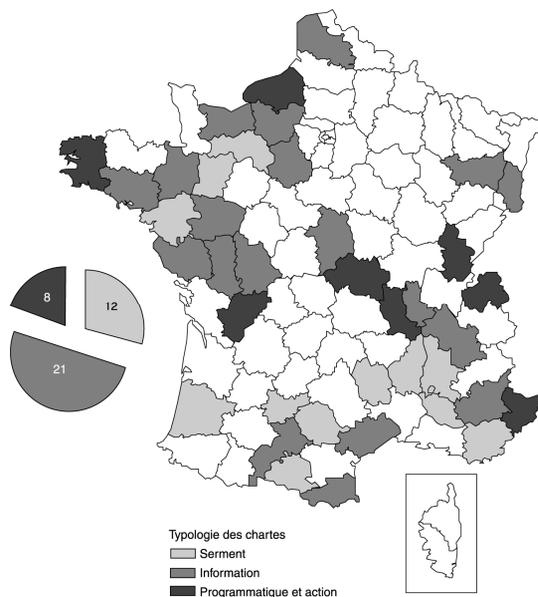
<sup>81</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, *JO* du 14 décembre 2000, pp. 19 777 et suiv.

lignent la place donnée à la participation dans de tels accords. Leur bonne réalisation dépend fondamentalement de « l'assise démocratique » des chartes.

Les chartes foncières départementales – au-delà d'un socle commun de principes de « bonne » gouvernance foncière – sont marquées par leurs contextes d'émergence et d'élaboration. Elles sont tout d'abord des documents qui illustrent une capacité locale d'élaborer un projet collectif. Gorgeu et Jenkins (1997) qualifiaient les chartes d'« acte politique fort, collectif, public, signé », situant ainsi la spécificité du dispositif par rapport aux seules conventions de partenariat (Moquay *et al.*, 2000).

L'élaboration de documents de chartes et leur finalisation demande des processus longs. Une à trois années ont été nécessaires pour voir l'aboutissement des documents signés, témoignant de la difficulté à dépasser les tensions et les divergences d'intérêts qui se révèlent lors de démarches de construction d'une vision commune et d'un consensus sur le devenir du foncier agricole. Chaque étape du processus est une phase de négociations, de débats, de définition des objectifs, où les termes même lors de la rédaction du document de charte sont âprement débattus. Les accords trouvés varient en fonction des situations locales et les engagements portés par les chartes reflètent les proximités de vue et les convergences d'intérêts qui ont pu être obtenus au cours des discussions. Les chartes sont des documents à géométrie variable et d'engagement plus ou moins contraignant au regard du consensus atteint.

Par leur contenu, elles illustrent la variété des processus qui les ont vus naître et la difficulté à obtenir un consensus sur un accord et une action collective. L'analyse de 41 documents de chartes départementales signées (en 2011)<sup>82</sup> nous permet de situer, dans ces processus institutionnalisés, les engagements pris et les partenariats engagés. Ces chartes peuvent être catégorisées en trois types selon leur contenu et les niveaux d'engagement des partenaires (voir figure 6.1).



**Figure 6.1.** Typologie et localisation départementale des chartes.

<sup>82</sup> 58 chartes ont été prises en compte dans cette étude, 41 étaient signées et 17 en cours de préparation en 2011.

### *Le serment, l'accord moral*

Le premier type de charte foncière relève de l'« accord moral » (Moquay *et al.*, 2000). L'accord entre les signataires s'est fait à la fois sur des principes d'une « bonne » gouvernance foncière et sur une vision partagée du diagnostic de la situation départementale du foncier agricole. La charte concrétise un engagement moral et politique. Elle a avant tout une valeur symbolique : ce sont des textes courts très consensuels, rappelant de grands principes de gestion sans forme d'engagement précis. Les chartes constituent avant tout des documents de sensibilisation à la problématique de consommation de l'espace. De telles chartes représentent un quart des chartes signées (voir figure 6.1).

À titre d'exemple, la charte foncière départementale de Loire-Atlantique « Pour la prise en compte de l'agriculture dans l'aménagement du territoire et ses développements », signée en 2005, et de l'Ardèche « Charte de gestion durable des territoires de l'Ardèche », signée en 2010, illustrent, dans des contextes différents de pression foncière, de tels accords partagés sur le devenir du foncier agricole. La charte de Loire-Atlantique et initiée par la chambre d'agriculture et l'État compte trois signataires (l'État, l'association des maires et la chambre d'agriculture). Ce document de 16 pages retrace le contexte départemental et rappelle les domaines d'application (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, certificats d'urbanisme). La charte de l'Ardèche (8 pages) initiée par la DDT suite à la circulaire Barnier comprend 10 signataires. Elle rappelle les enjeux territoriaux de préservation des espaces agricoles et naturels et rappelle brièvement les outils de protection du foncier agricole.

### *Les documents d'information sur la « boîte à outils » de préservation des espaces agricoles*

Les chartes constituant des documents d'information sont majoritaires dans les documents analysés et représentent la moitié de l'échantillon (21 sur 41 chartes signées). Au-delà de l'engagement formel, ces documents proposent aux élus des éléments de maîtrise d'information concernant l'état du foncier agricole et l'ensemble des outils et procédures à leur disposition pour en initier une gestion économe. Il s'agit à la fois d'une diffusion d'information, mais aussi de son organisation à destination des élus locaux. De tels documents sont illustrés par le guide foncier de l'Isère signé en 2004 « Agir ensemble pour le foncier agricole », la charte de la Drôme signée en 2006 « Pour une meilleure prise en compte de l'agriculture dans la gestion du foncier et de l'urbanisme » ou encore la charte de la Loire signée en 2010 « Pour le foncier agricole de la Loire ».

Le guide foncier de l'Isère « propose », « invite », « encourage » la mise en place d'actions et d'outils pour optimiser la consommation de l'espace agricole. Il formalise l'engagement de chaque signataire à « prendre en compte l'ensemble des orientations et les recommandations du guide et à mobiliser les moyens (actions) dont il dispose pour agir en fonction de ses domaines de compétences », mais sans préciser ces moyens (hormis de façon très générale pour les services de l'État – à l'époque DDE et DDAF et aujourd'hui DDT –, la chambre d'agriculture et le conseil général). Il fait à ce titre plutôt figure de guide de bonne conduite et de « boîte à outils » porté à la connaissance des décideurs de l'aménagement du territoire, ce qui est cohérent avec les missions du maître d'ouvrage. C'est donc un document relativement descriptif où l'information à destination des élus est privilégiée. Les chartes de la Drôme et de la Loire proposent des fiches techniques sur l'urbanisme prévisionnel et opérationnel en reprenant les aspects réglementaires et des préconisations pour la protection du foncier agricole. Elles proposent finalement un document de référence aux élus pour orienter leurs décisions foncières. Dans les deux cas, il

s'agit de documents pratiques sur les dispositifs fonciers existants, de documents sur la gestion des espaces agricoles par les documents d'urbanisme, les diagnostics agricoles et les zonages (Stankowiak, 2011).

### *Les documents de programmation et d'action*

Le troisième type de chartes (20 % de l'échantillon) est celui des programmes d'actions poussés et détaillés. Au-delà de la recherche d'une maîtrise plus aboutie de l'information concernant l'état du foncier agricole et de la boîte à outils de sa gestion, il est question d'établir une « feuille de route », des engagements concrets des différents signataires, des actions foncières. Ces actions programmées, souvent sous la responsabilité d'un signataire, sont généralement formalisées sous forme de fiches techniques. Des échéanciers prévisionnels sont établis, assortis de procédures de suivi, d'évaluation et de financements. Selon les chartes, les dispositifs engagés sont plus ou moins précis.

Ainsi, la charte du Finistère « Pour une reconnaissance partagée de l'agriculture dans l'aménagement du territoire » signée en 2006 prévoit un dispositif permettant aux communes de mettre en place une taxe sur les ventes de terrains agricoles devenus constructibles. La charte « Agriculture, urbanisme et territoire » du Jura<sup>83</sup>, signée en 2009, fait suite au groupe territoire, urbanisme, agriculture issu de la circulaire Barnier de 2008. Elle propose une feuille de route déclinant les engagements de chacun des partenaires par des projets et actions concrets. Afin de mettre en œuvre ce plan, il est proposé pour chacune des actions des coordinateurs chefs de projets et des partenaires techniques potentiels pouvant, selon leurs compétences, leurs engagements, transmettre des données, des informations, participer à la concertation, être de véritables acteurs. Un échéancier prévisionnel, est donné pour une visibilité à l'avancement des actions et pour servir d'outil de suivi. La « charte de partenariat pour l'aménagement et la gestion de l'espace » de la Haute-Savoie, signée en 2004, décline de grands objectifs à atteindre et fixe les actions à mettre en œuvre collectivement et par chacun des trois signataires (chambre d'agriculture, conseil général, association des maires), dans le respect de leurs prérogatives (par exemple : « implication du Conseil général de Haute-Savoie dans les réflexions et les documents d'urbanisme pour préconiser des orientations en phase avec les objectifs de la présente charte »). Ce ciblage et le niveau de précision de ces actions font de cette charte un document qui, tout en réaffirmant les compétences de chacun, engage de façon importante les partenaires. Et c'était l'ambition initiale de la chambre d'agriculture qui était à l'initiative du document.

Ainsi, certaines chartes vont être relativement « engageantes » pour les signataires, dans la mesure où elles précisent pour chacun d'eux les moyens qu'ils mettront en œuvre. D'autres chartes le seront moins, car peu précises sur les moyens, comme celle de l'Isère, dans laquelle chaque signataire s'engage, mais sans indiquer de façon précise ces moyens.

## **Des représentations au rôle des acteurs : les termes des changements institutionnels et organisationnels**

Le processus d'élaboration des chartes illustre comment les acteurs amenés à travailler dans ce cadre confrontent leurs points de vue, s'opposent, apprennent à se connaître et à travailler ensemble. Au travers de la confrontation de leurs points de vue et des intérêts qu'ils défendent, les consensus atteints seront différents, mais les scènes de débats que

---

<sup>83</sup> [http://www.jura.equipement-agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/charte\\_version\\_finalisee261109\\_cle7e8689.pdf](http://www.jura.equipement-agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/charte_version_finalisee261109_cle7e8689.pdf)

constituent les chartes permettent de faire évoluer les représentations et les façons de travailler ensemble ; les acteurs territoriaux signataires de compétences foncières diverses voient leur rôle évoluer.

Ces changements institutionnels dans les normes d'action (représentations) et organisationnels dans les modalités de travailler ensemble portés par le processus d'élaboration de la charte seront influencés par les facteurs territoriaux. Certains vont faciliter le rapprochement des représentations sur le long terme (les relations de proximité, les partenariats préexistants, etc.) ; d'autres vont au contraire constituer des freins aux processus engagés (carences de données sur la situation foncière, antagonisme d'intérêt entre partenaires, etc.).

## Changements dans les représentations et les modalités de travail

La protection du foncier agricole échappe aujourd'hui aux seules positions corporatistes, comme le confirment nos enquêtes auprès des professionnels agricoles (DDT et chambres d'agriculture principalement) qui jugent nécessaire de faire alliance sur ce thème avec d'autres acteurs du territoire. Les chartes offrent un cadre institutionnalisé pour faciliter les coordinations et les dynamiques partenariales. Elles tiennent une place différente selon les départements. Dans certains d'entre eux, la charte fonde le partenariat multi-acteurs ; dans d'autres, elle formalise une collaboration déjà existante entre certains acteurs tout en l'étendant à d'autres. Selon qu'elle concrétise ou initie un partenariat nouveau (donc un processus de concertation), l'intensité des changements engagés par la charte sera plus ou moins importante et prendra donc plus ou moins de temps. Selon les cas, la charte prépare la réflexion (sur les documents d'urbanisme et les projets de territoire notamment) ou bien vient en synergie de dispositifs existants (SCoT, charte de PNR, projet d'agglomération...) dans lesquels l'économie et la préservation du foncier agricole étaient déjà présentes. Ces deux cas de figure peuvent être illustrés par les chartes de la Haute-Savoie et de l'Isère.

### *La construction d'une dynamique partenariale liée à la gouvernance foncière*

À l'initiative de la chambre d'agriculture, la charte de la Haute-Savoie constitue un exemple d'« acte fondateur de partenariat » visant à « créer une dynamique » avec les collectivités, au-delà d'associations ponctuelles (par exemple, la participation de la chambre d'agriculture à l'élaboration du schéma d'aménagement départemental « Haute-Savoie 2020 » porté par le conseil général). La chambre d'agriculture avait déjà fait alliance avec le monde de l'environnement (Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature) pour diffuser auprès des élus une plaquette où était partagé un constat et étaient affirmées des valeurs et des préoccupations communes en matière d'aménagement et de gestion de l'espace<sup>84</sup>. Cependant, la charte a permis de regrouper autour de cet accord et des actions qu'elle proposait les signatures de la chambre d'agriculture départementale, du conseil général, de l'association des maires. L'État, initialement absent a manifesté en cours de processus la velléité de signer la charte suite à la circulaire Barnier.

*A contrario*, la charte de l'Isère (« Guide foncier de l'Isère ») s'est inscrite dans un partenariat déjà existant entre les professionnels de l'agriculture et de l'aménagement. La charte l'a rendu lisible et l'a conforté. En effet, la réalisation d'un document de gestion de l'espace agricole et forestier (DGEAF) entre 2001 et 2003 avait « permis de mobiliser les acteurs de l'espace rural et de créer les conditions d'un dialogue et d'échanges constructifs

---

<sup>84</sup> Alliance qui lui fut vivement reprochée par les élus de la chambre, mais qui a finalement sensibilisé les collectivités à la question.

sur la problématique du devenir des espaces agricoles ». Le guide est la suite logique d'une rencontre<sup>85</sup> (séminaire de Moirans, février 2005), un « moment fédérateur » portant sur le foncier agricole à l'issue duquel les partenaires ont souhaité prolonger cette initiative et s'engager concrètement à travers un guide, avec des échéances précises « pour ne pas s'enliser ». La DDT et la Chambre d'agriculture de l'Isère ont été moteurs dans le processus.

Selon nos enquêtes, une majorité de chartes (45 sur 58 étudiées) a fait l'objet de partenariats antérieurs de nature financière ou technique, souvent établis de façon bilatérale entre l'État et les chambres d'agriculture (travail en commun sur les documents ou les autorisations d'urbanisme, établissement de protocole de construction en zone agricole...) ou entre celles-ci et les conseils généraux (financement d'action de développement agricole ou de gestion de l'espace, association dans le cadre des aménagements fonciers...). Ces partenariats préexistants sont considérés pour 51 % des réponses de l'enquête comme favorisant le processus engagé dans la charte. Les collaborations multilatérales – entre ces trois acteurs voire d'autres (association des maires, établissement public foncier, communautés de communes...) – citées comme existantes en amont des chartes foncières, sont plus rares. Parmi elles, on peut citer l'élaboration de documents de gestion de l'espace agricole et forestier (DGEAF), de chartes agricoles auxquelles ont été associés plusieurs organismes. Au-delà, la présence d'un leader s'impliquant dans le processus (pour 9 % des réponses), la synergie avec d'autres processus en cours (12 %, comme la DGEAF, un SCoT, par exemple) sont également mentionnés dans l'enquête comme des catalyseurs du processus.

La réalisation de la charte permet donc de sceller ou de renforcer un partenariat entre différents acteurs, mais surtout de l'étoffer, tout en permettant à ceux-ci de disposer d'un cadre commun d'action. *Via* l'élaboration de ce cadre de référence, c'est la construction d'une culture commune qui se joue ; processus souvent conflictuel, mais générateur d'apprentissages collectifs et de changements dans les représentations des acteurs et leurs relations de travail.

### *Un processus de construction d'une vision commune*

L'accord ne se construit pas sans difficulté et nécessite de nombreux allers-retours entre partenaires : la charte du Tarn a par exemple fait l'objet de 11 avant-projets, illustrant les multiples et longues concertations entre acteurs souvent nécessaires pour trouver un compromis satisfaisant, « arrondir les angles » et arriver à un texte partagé. La majorité des chartes de notre enquête (35 sur les 36 chartes ayant été renseignées sur cette question) a ainsi fait l'objet de controverses essentiellement sur le lien agriculture-urbanisme, la plupart du temps entre profession agricole et élus. Elles ont porté tant sur le diagnostic (par exemple, origine et importance de la consommation d'espace agricole et responsabilité des élus dans ce processus), sur les objectifs de la charte (par exemple la limitation de la consommation d'espace agricole en zone rurale, les préconisations en matière de formes urbaines, la vocation agricole des espaces ouverts et leur protection ou encore la prise en compte de l'environnement), que sur la nature et le niveau d'engagements respectifs des acteurs (compensation, densification, PLU intercommunaux, zonage des terres agricoles « stratégiques », implication des agriculteurs dans les projets d'infrastructures, réglementation des zones agricoles des documents d'urbanisme). Ainsi, 39 % des réponses de notre

---

<sup>85</sup> Rencontre organisée par la DDAF et à l'initiative du préfet de l'Isère (en accord avec les présidents du conseil général, du conseil régional, de l'association des maires et de la chambre d'agriculture) pour répondre aux préoccupations de la profession agricole vis-à-vis du foncier agricole.

enquête sur les freins aux processus engagés concernaient les antagonismes d'intérêts entre partenaires de la charte, 20 % sur le défaut d'engagement d'un ou plusieurs partenaires, 7 % sur des concurrences de calendrier entre différents dispositifs. La recherche d'un compromis est ainsi plus ou moins longue (les durées d'élaboration de chartes varient de quelques mois à 3 ans) et « musclée », en fonction des points de désaccords, des niveaux d'engagement des partenaires fixés par le document, de l'antériorité des partenariats et du leadership de l'un d'eux.

Le consensus trouvé prend différentes formes. Soit le point de désaccord est évacué de la charte (par exemple le photovoltaïque au sol, la construction en zone agricole, le changement de destination des bâtiments agricoles), soit il n'est pas évoqué explicitement (comme la densification, les PLU intercommunaux, etc.), soit il est reformulé de façon édulcorée, jouant parfois sur le conditionnel pour rendre moins contraignantes les propositions faites. Ainsi, les négociations autour de la formulation des documents ont parfois contribué à introduire un certain flou voire une certaine mollesse au document dont l'ambition initiale s'en trouve alors réduite.

En Haute-Savoie, les points qui ont fait débat ont porté essentiellement sur l'intitulé de la charte. D'une part, le conseil général souhaitait circonscrire la charte aux espaces agricoles, dans la mesure où il négociait avec la profession agricole. D'autre part, en ayant la maîtrise de l'écriture, la chambre d'agriculture tentait d'aller le plus loin possible dans les actions à mettre en œuvre par les partenaires qui demeuraient plus frileux. Ceux-ci ne voulaient pas ou ne pouvaient pas (association des maires) s'engager aussi loin et souhaitaient qu'objectifs et moyens soient atténués.

En Isère, la chambre d'agriculture avait d'emblée orienté le guide dans un sens « revendicatif » assez marqué, en ciblant les élus qui « laissent aller » la consommation foncière, et en préconisant une protection des terres agricoles. Les services de l'État (ex-Direction départementale de l'agriculture et de la forêt, DDAF), principale cheville ouvrière du document avec la chambre d'agriculture, ont usé de pédagogie pour amener celle-ci à se positionner autrement. De multiples allers-retours ont été nécessaires (en particulier avec l'association des maires) et jusqu'à la veille de la publication du guide, certains termes qui posaient problème ont été modifiés : par exemple les « limites intangibles » du SCoT sont devenues « limites stratégiques » dans le document. La profession agricole souhaitait également affirmer la nécessité de positionner l'urbanisme (PLU) à l'échelle intercommunale. Devant la réaction très vive de l'association des maires et de son éventuel retrait de la signature du guide, le propos a été encore une fois nuancé avec une formule du type « prendre la précaution d'évaluer tout projet à une échelle intercommunale ».

Dans cette construction de vision commune, la charte permet le passage d'une norme à l'autre : elle véhicule et renforce les normes produites dans d'autres cadres ; elle permet d'en construire de nouvelles qui vont s'imposer comme étant validées collectivement. Ainsi, dans les cas des chartes de Haute-Savoie et de l'Isère, les principes affichés dans les documents ont plus ou moins instillé dans des documents à portée ou non réglementaires : charte des PNR du Vercors et de Chartreuse, directive territoriale d'aménagement (DTA) Alpes du Nord, SCoT de l'Isère et de l'Albanais par exemple. La charte constitue aussi une scène où se redéfinissent la façon de voir des autres acteurs et les relations avec eux, où les modalités de travail au sein même des structures évoluent (voir tableau 6.2), où finalement des régularités dans les comportements individuels et collectifs des acteurs sont générées. Les chartes peuvent à ce titre être considérées comme génératrices de changements institutionnels ayant pour fonction de ré-

duire l'incertitude des échanges entre acteurs. Elles contribuent à des avancées sur le foncier au même titre que les changements dans la réglementation (loi SRU, loi DTR, loi du Grenelle) qui ont marqué les esprits.

## **Renouvellement du rôle et de la place des acteurs dans la gouvernance foncière**

Les chartes illustrent la pluralité des acteurs intervenant aujourd'hui sur la question foncière agricole, même si un nombre important d'entre elles ne réunit que quatre partenaires principaux (État, chambre d'agriculture, conseil général, association des maires). Elles témoignent ainsi de la recomposition du système d'acteurs mobilisés dans la gouvernance foncière, aujourd'hui largement ouvert à des acteurs non agricoles. Si les travaux de Gorgeu et Jenkins (1997) sur les chartes territoriales identifiaient des partenaires égaux en droit, les chartes foncières départementales étudiées remettent en cause ce principe. Elles rassemblent certes des acteurs ayant ou prétendant tous à une légitimité foncière (c'est-à-dire à un droit de regard sur la question). Leurs prérogatives sont cependant différentes, ce qui crée un rapport de force politique et un jeu d'acteurs qui, au-delà, de la recherche d'un accord, répond à un enjeu de positionnement et/ou de représentation (Stankowiak, 2011). L'engagement dans les chartes des différents acteurs répond ainsi pour chacun d'eux à des enjeux spécifiques quant à la place et au rôle à tenir dans la gouvernance du foncier : volonté de l'État de réinvestir la question foncière, velléité de positionnement des chambres d'agriculture, affirmation des compétences nouvelles des conseils généraux, souhait de présence de la société civile et des conseils régionaux dans le débat, par exemple.

Ce qui se joue à travers l'élaboration des chartes est donc la construction et le renforcement des légitimités d'action des différents acteurs qui en sont signataires.

### *Désengagement ou retour de l'État dans la question foncière ?*

Le désengagement de l'État depuis les lois de décentralisation, en matière foncière et sur les questions d'urbanisme notamment, est souligné tant par les praticiens que par les chercheurs, qui avancent que celui-ci s'en tient le plus souvent aux seuls rôles de porter à connaissance et de contrôle de légalité. Pourtant, la volonté de légiférer sur la question (loi SRU, loi DTR, lois Grenelle, loi LMA pour n'en citer que quelques-unes) peut être vue comme la volonté de l'État de revenir sur un terrain qu'il avait peut-être trop vite abandonné aux élus locaux. Face à l'urgence de la situation que constitue la maîtrise de la consommation d'espaces agricoles et naturels, et face à la difficulté de mise en œuvre de la boîte à outils existante, l'État tente de revenir au-devant de la scène. Inciter, *via* la circulaire Barnier (14/02/08), les acteurs à s'organiser au niveau départemental pour conduire une démarche partenariale sur l'agriculture, l'urbanisme et les territoires, devant déboucher sur la réalisation de chartes ou de documents analogues, puis impulser et participer effectivement à cette démarche *via* ses services déconcentrés traduit bien cette volonté. La signature de ces documents par l'État permet en outre de renforcer leur influence au niveau local.

L'État est la plupart du temps signataire des chartes départementales de notre échantillon (sur les 41 chartes signées analysées, les préfetures ou les directions départementales des territoires (DDT) en ont signé 33) ; il est aussi souvent, et de plus en plus, à l'initiative des chartes et contribue largement à la définition de leurs objectifs et à leur écriture. Les résultats de notre questionnaire montrent en effet que parmi les chartes les plus récentes (2010-2011), la majorité a été impulsée par les DDT, ce qui peut être interprété comme

une réponse des services déconcentrés à la circulaire Barnier (voir tableau 6.1). *A contrario*, ce sont les chambres d'agriculture qui sont en majorité à l'initiative des chartes les plus anciennes (6 sur les 12 chartes antérieures à 2008)<sup>86</sup>.

### Le repositionnement des chambres d'agriculture dans l'aménagement des territoires

Les chambres d'agriculture jouent un rôle important dans la gouvernance du foncier agricole. Organismes de consultation, elles représentent les intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics. Leur avis est ainsi sollicité par l'État ou les collectivités dès que l'agriculture est concernée par une décision ou un projet d'aménagement foncier, d'urbanisme ou de planification. Elles vont bien souvent au-delà de ce rôle consultatif en assurant, auprès des agriculteurs et des collectivités, un rôle d'intervention en amont et en aval des avis qu'elles rendent en tant que personnes publiques associées (service marchand ou non marchand). Cela se traduit par la mise en œuvre, de façon diversifiée selon les chambres, d'une palette d'activités dans le champ de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier : activités d'expertise, de conseil, de recherche-développement, de formation et de communication (voir chapitre 10, cet ouvrage).

**Tableau 6.1.** Motivations des acteurs à s'engager dans l'élaboration de la charte. Selon les réponses données par les principaux acteurs en % du total des réponses ; en gras, % des acteurs par type de réponse.

Réponses des différents acteurs	Chambres d'agriculture	Conseils généraux	DDT	Total pour l'ensemble des acteurs ayant répondu (CA, CG, DDT et autres)
Exercer des compétences légales	6 % <b>15 %</b>	16 % <b>36 %</b>	14 % <b>35 %</b>	9 %
Affirmer le positionnement de votre structure	30 % <b>78 %</b>	26 % <b>63 %</b>	17 % <b>43 %</b>	26 %
Rendre lisible votre structure parmi les autres acteurs	23 % <b>61 %</b>	18 % <b>44 %</b>	14 % <b>35 %</b>	20 %
Application de la circulaire Barnier	7 % <b>17 %</b>	11 % <b>25 %</b>	20 % <b>52 %</b>	10 %
Formalisation d'un partenariat existant	10 % <b>27 %</b>	5 % <b>13 %</b>	12 % <b>30 %</b>	9 %
Volonté d'initier un partenariat	13 % <b>34 %</b>	13 % <b>31 %</b>	17 % <b>43 %</b>	15 %
Autre*	11 % <b>30 %</b>	11 % <b>25 %</b>	7 % <b>17 %</b>	10 %

\* Parmi les autres motivations, on retrouve citée à plusieurs reprises, la volonté de prise en compte des enjeux agricoles et de sensibilisation des élus en parlant d'une seule voix et en concrétisant des engagements.

La préservation et la valorisation par l'activité agricole des espaces ouverts constituent un enjeu de première importance pour ces structures qui ont de ce fait été souvent à

<sup>86</sup> L'initiative de deux chartes supplémentaires pourrait être attribuée aux chambres, mais les contradictions des réponses dans le questionnaire ne nous permettent pas de le faire.

l'origine des chartes existantes, notamment la plupart de celles antérieures à la circulaire Barnier de 2008. Elles se sont également fortement impliquées dans la phase d'élaboration de ces documents *via* la participation de techniciens et de responsables professionnels particulièrement présents aux étapes stratégiques de définition des objectifs et d'écriture du document. Selon les réponses des enquêtés, ce niveau d'implication est en moyenne équivalent à celui de l'État<sup>87</sup>. Les chambres d'agriculture ont d'ailleurs été plus nombreuses que les autres acteurs à répondre à notre questionnaire, ce qui est sans doute révélateur de l'enjeu que représentent les chartes pour elles<sup>88</sup>.

En outre, la charte constitue, de façon plus prononcée pour elles que pour les autres structures, une opportunité de rendre lisible leurs rôles et de les positionner comme des acteurs majeurs du foncier (tableau 6.1), dans un contexte où leurs missions sont mal maîtrisées par leurs partenaires et où leur expertise entre en concurrence avec celle des bureaux d'étude, agences d'urbanisme, collectivités (voir chapitre 10, cet ouvrage). Ainsi, respectivement 78 % et 61 % des chambres ayant répondu à l'enquête motivent leur engagement dans les chartes par des enjeux de positionnement et de lisibilité de leur structure dans la question foncière.

### *L'affirmation des conseils généraux en matière d'aménagement et de gestion des espaces agricoles et naturels*

Les Conseils généraux ne disposent pas de compétences propres dans le domaine de l'urbanisme prévisionnel, mais sont systématiquement sollicités en tant que personnes publiques associées pour émettre un avis sur les documents d'urbanisme. Plusieurs lois successives (notamment, la loi DTR de 2005 et la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement) leur ont attribué des compétences (obligatoires ou non) en matière d'aménagement et de gestion des espaces agricoles et naturels. Ceux-ci exercent ces compétences *via* la mise en œuvre de divers outils et procédures réglementaires : aménagement foncier agricole et forestier<sup>89</sup>, espaces naturels sensibles<sup>90</sup>, PPAENP, acquisitions foncières par voie amiable ou d'expropriation pour cause d'utilité publique, etc. D'autres outils contractuels d'accompagnement des acteurs locaux dans leurs projets d'aménagement et de gestion de l'espace sont développés par chaque conseil général, parfois en partenariat avec d'autres acteurs. Ils viennent renforcer ces compétences réglementaires et contribuer ainsi à ce qui est devenu un enjeu fort des politiques départementales, la maîtrise de la consommation et de l'usage de l'espace (contribuer à l'aménagement du territoire rural, assurer la mise en valeur et l'amélioration des conditions d'exploitation des propriétés agricoles ou forestières, assurer la mise en valeur

---

<sup>87</sup> Nous avons demandé aux enquêtés de noter (de 1 la plus forte à 5 la moins forte) l'implication de chaque partenaire : l'État et les chambres obtiennent 1,9 en moyenne, les conseils généraux 3,6, l'association des maires 4,3 et les autres acteurs 4,5.

<sup>88</sup> Sur 39 chartes signées, 27 ont répondu contre 21 pour la DDT, 11 pour les conseils généraux et 19 pour les autres acteurs ; sur les 17 chartes non signées, ces chiffres sont respectivement de 14, 2, 5 et 3 ; et cela, même si l'APCA a relayé notre enquête auprès d'elles.

<sup>89</sup> Dans le cadre de la décentralisation, l'État a transféré aux conseils généraux la mission de mettre en œuvre les opérations d'aménagement foncier agricole et forestier (Afa, anciennement appelées remembrement) afin d'aménager et de gérer l'espace rural et de préserver la vocation agricole des terrains.

<sup>90</sup> La loi du 18 juillet 1985 attribue aux départements plusieurs missions de protection des espaces naturels sensibles : préservation de la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels ; sauvegarde des habitats naturels ; élaboration et mise en œuvre d'une politique d'acquisition, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non. La perception d'une taxe prélevée sur les constructions, la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), permet de financer l'acquisition, l'entretien et l'aménagement des espaces naturels sensibles.

des espaces naturels ruraux). Leurs actions prennent des formes variées : aides aux communes pour l'acquisition de foncier agricole (comme pour le conservatoire des terres agricoles de la Haute-Savoie), conditionnement des aides dédiées aux collectivités à la définition d'une stratégie foncière dans le cadre des contrats territoriaux (par exemple en Savoie), observatoires fonciers (comme en Isère), conventionnement avec la Safer pour la production de repères fonciers dans le cadre du « porter à connaissance » sur les PLU, par exemple (cas de la Haute-Savoie), etc.

Ainsi, depuis une trentaine d'années, les conseils généraux se sont saisis diversement de la question des espaces agricoles et naturels, en fonction des enjeux, des stratégies et des moyens à disposition. L'exemple rhônalpin illustre des situations contrastées en matière d'action de ces collectivités territoriales sur le sujet : par exemple, alors que le Rhône et la Loire ont pris la compétence PPAENP, d'autres départements s'en sont saisis récemment voire ne s'en sont pas encore saisi (certains ne souhaitent pas le faire).

L'importance de l'implication de ces collectivités dans les chartes traduit donc bien leur montée en puissance sur la question, même s'ils ne sont pas moteurs. Les résultats de notre enquête montrent en effet que si dix conseils généraux sont signataires des 36 chartes signées enquêtées, ils en sont rarement à l'initiative (6 % des enquêtés les citent comme étant à l'origine des chartes) et en assurent exceptionnellement la rédaction. En revanche, ils participent activement à la phase d'élaboration du document dont ils entendent maîtriser les objectifs et les niveaux d'engagement, donc de contrainte pour les collectivités. À ce titre, ils figurent, comme les autres collectivités (établissement public de coopération intercommunal) ou représentants de celle-ci (association des maires), au premier plan des débats qui s'instaurent entre acteurs à propos des objectifs et des moyens affichés dans les chartes.

Les chartes sont donc des dispositifs partenariaux, mais sélectifs. Elles traduisent et renforcent le positionnement des acteurs (ou de certains d'entre eux) jusqu'à établir une hiérarchie dans la gouvernance foncière, mais en excluent d'autres. Ainsi, les conseils régionaux ne sont quasiment pas signataires des chartes étudiées et ont rarement participé à leur élaboration (seule la charte foncière départementale de l'Isère compte parmi les signataires un conseil régional). L'échelle départementale des chartes ne s'y prête pas. La société civile (associations environnementalistes, de consommateurs, etc.) est la seconde grande absente des scènes de débat que sont les chartes et *a fortiori* des signataires alors que parallèlement celle-ci est plus impliquée que jadis sur la préservation et la valorisation des espaces agricoles et naturels (voir Souchard [2001] et chapitre 9, cet ouvrage). Ce constat peut également s'expliquer par l'échelle de ces chartes (les milieux associatifs étant souvent plus structurés ou plus présents à l'échelle locale que départementale).

## Les chartes foncières : vers quelle gouvernance performative ?

Il existe un assez large consensus sur le fait que les acteurs des territoires, qui ont été dotés de compétences d'intervention sur le foncier, disposent d'une boîte à outils suffisante pour maîtriser la consommation et l'usage des espaces agricoles, et que ce qui fait défaut est la volonté politique de les mettre en œuvre. La multiplication des chartes, documents de sensibilisation<sup>91</sup> et d'engagement, traduit cette prise de conscience. Au-delà de

<sup>91</sup> 69 % des enquêtés considèrent la charte comme un document de sensibilisation qui permet une prise de conscience, 11 % comme un document programmatique et 14 % comme un document d'une autre nature.

la construction d'une vision partagée du problème et des solutions à mettre en œuvre (principes à respecter, objectifs à atteindre, outils à mobiliser), la charte permet aux acteurs de formaliser et de rendre publique cette volonté politique d'agir, déclinée en fonction de leurs compétences et selon des niveaux négociés d'engagement différents. Le degré de précision des moyens que va afficher chaque signataire pour atteindre des objectifs fixés collectivement (par exemple, « économiser l'espace agricole ») va alors conditionner le niveau d'engagement de chacun dans l'action.

Comment les chartes distribuent-elles les rôles des acteurs signataires ? Induisent-elles par là des changements en termes d'action foncière ? Les actions auxquelles les chartes contribuent sont de différentes natures, externes ou internes, soit liées à la mise en œuvre des compétences directes des acteurs, soit les prolongeant.

### Effets de la charte sur le renforcement et la construction des légitimités d'action

À travers l'engagement des acteurs à mettre en œuvre des moyens et à agir selon leurs compétences en faveur de la préservation et de la valorisation des espaces agricoles, les acteurs affirment le rôle qu'ils entendent jouer dans la gouvernance du foncier dans un contexte où les nombreux acteurs en présence rendent incertains leurs place et rôle. L'action est rendue légitime auprès des autres par son explicitation et sa publicisation. La charte permet ainsi la construction et le renforcement des légitimités d'action des différents acteurs.

Si la charte permet d'affirmer le rôle que les acteurs entendent jouer sur le foncier, elle va surtout légitimer l'action qui va découler de l'engagement à respecter les principes que ceux-ci prennent (tableau 6.2). La force de la charte est d'affirmer et de formaliser la volonté politique des acteurs à agir, donc à mettre en œuvre leurs compétences (réglementaires ou dont ils se sont dotés). Les acteurs s'engagent « moralement » les uns vis-à-vis des autres à agir et vont ainsi justifier leur intervention (on agit parce qu'on s'est engagé à le faire). La charte établit que l'acteur est en droit d'intervenir ; elle légitime son action.

**Tableau 6.2.** « Quels ont été les effets de la charte ? » (% des réponses issues de l'enquête nationale, 2011).

Réponses des différentes personnes enquêtées (regroupées par structure)	Total
Elle a modifié vos relations avec vos partenaires	17 %
Elle a modifié les modalités de travail dans votre structure	8 %
Elle a modifié les modalités de travail avec vos partenaires	11 %
Elle a modifié la façon de voir de vos partenaires	13 %
Elle a modifié votre façon de voir	4 %
Elle a renforcé votre légitimité d'intervention	23 %
Elle provoque un effet de levier sur la mise en œuvre d'actions foncières	7 %
Elle provoque un effet de levier sur des moyens dégagés par les partenaires pour agir en faveur de la préservation du foncier	10 %
Elle n'a aucun effet	3 %
Autre	4 %

Dans certains cas, ces documents permettent de légitimer voire de renforcer le positionnement et les actions de certains acteurs auprès d'un public réticent. C'est le cas du Conseil général de la Haute-Savoie notamment auprès des élus locaux alors même que la loi DTR lui confie de nouvelles compétences en aménagement. Cela permet ainsi « d'avoir un droit de parole sur la question foncière, d'être considéré comme un acteur potentiel autrement qu'en étant financeur » et de démultiplier les actions engagées : conservatoire des terres agricoles, démarche Plan<sup>92</sup>, par exemple. On peut souligner à ce propos le bricolage existant en la matière, les acteurs du foncier ne se contentant pas d'appliquer outils et règlements existants, mais bien d'en déformer ou d'en créer de nouveau.

Dans d'autres cas, la charte légitime certaines modalités d'action. La Chambre d'agriculture de Haute-Savoie, par exemple, voit évoluer sa pratique de l'action en choisissant de mener une politique du contentieux sur les documents d'urbanisme. Elle dépasse ainsi ses fonctions consulaires habituelles avec le risque de fragiliser ses partenariats. La chambre considère que cette politique lui est dictée par l'attitude des autres acteurs du foncier : « La DDT s'en tient au contrôle de légalité et est réticente à s'appuyer sur les arguments que nous donnons, car elle considère qu'elle [chambre] n'a pas à dire quel avis doit rendre la DDT », « le conseil général n'est pas systématiquement là, alors qu'il s'y était engagé », « les élus ne veulent pas se faire arbitre ». Elle se sent ainsi responsable, « un peu obligée d'aller au-delà de son rôle de défense des intérêts de la profession agricole ». Elle a donc choisi d'aller au contentieux (tribunal administratif) sur quelques cas emblématiques pour que ses avis soient suivis pour asseoir sa crédibilité (avec l'ambition d'avoir gain de cause et de faire jurisprudence).

### Recevabilité et légitimation des avis

Nous avons cherché à évaluer comment étaient mobilisées les chartes dans l'action et si elles généraient des actions concrètes en matière foncière (actions liées aux engagements particuliers pris par chaque partenaire et relevant de leurs compétences respectives ou actions allant au-delà de leurs compétences). L'évaluation reste cependant difficile. Ce sont des documents récents ; les engagements sont parfois très généraux ; les actions sont difficilement attribuables à la seule charte, même si les acteurs lui en attribuent la paternité dans la mesure où celle-ci « a contribué à » (c'est l'action, mais surtout le partenariat qu'elle a généré ou formalisé). Néanmoins, il ressort de l'analyse que la charte, non réglementaire, est mobilisée pour justifier les avis des personnes publiques associées sur les documents d'urbanisme locaux, les permis de construire et projets d'aménagement (tableau 6.3).

Ainsi, de nombreuses chartes ont acquis un statut d'outil sur lesquels les acteurs s'appuient pour fonder et justifier leur avis dans le cadre de l'élaboration ou de la révision de documents d'urbanisme locaux (SCoT, PLU, carte communale) ou pour se prononcer sur l'opportunité d'un projet (par exemple le Conseil général de Haute-Savoie s'est appuyé sur la charte pour justifier son refus envers un projet de golf). Ces accords permettent de rappeler les engagements pris par les partenaires en cas de déviance et de rendre légitime et plus efficace ce rappel à l'ordre (« ce n'est pas le lobby de la profession agricole qui veut défendre à tout prix quelque chose, mais quelque chose sur lequel tout le monde a

---

<sup>92</sup> Démarche partenariale sur la mise en œuvre des PPAENP (PLAN, outil de planification et coordination des actions pour gérer l'espace rural) sur la base d'un diagnostic préalable qui permet d'identifier les espaces à enjeux et de définir les programmes d'actions (maîtrise d'ouvrage : communes et intercommunalités).

pris un engagement »). La plupart du temps « les élus entre eux ne veulent pas se faire arbitre », la charte peut donc constituer un moyen pour un maire de déroger à la règle, en lui permettant de s'appuyer sur les engagements de la structure qui les fédère (l'association des maires signataire du document) et de ne pas endosser ainsi la responsabilité de la décision.

**Tableau 6.3.** « Dans quels cas la charte est-elle mobilisée ? » (% des réponses issues de l'enquête nationale, 2011).

Réponses	Chambres d'agriculture	DDT	Conseils généraux	Autres acteurs	Total
Pour justifier votre avis sur un document d'urbanisme	39 %	48 %	19 %	5 %	31 %
Pour justifier votre avis sur un projet d'aménagement	7 %	13 %	6 %	5 %	8 %
Pour légitimer votre action en matière foncière	17 %	13 %	19 %	18 %	18 %
Autre*	12 %	13 %	25 %	23 %	17 %
Sans réponse	24 %	13 %	31 %	27 %	26 %

\* Parmi les réponses citées : pour sensibiliser les élus (pédagogie), pour justifier un avis sur les projets d'infrastructures ou sur les permis de construire, pour les aménagements fonciers.

## Des engagements générateurs d'actions ?

Sur la base du questionnaire réalisé, nous avons analysé les actions menées par chacune de leur structure pour atteindre les objectifs de la charte ainsi que les actions concrètes auxquelles les chartes ont donné naissance<sup>93</sup>. Il ressort qu'une majorité d'actions mises en œuvre relève de l'exercice direct des compétences, réglementaires ou non, des acteurs : communication sur la charte et l'agriculture en général, porter à connaissance des outils et procédures, information, formation et appui aux élus, production de diagnostics et d'études agricoles, élaboration d'outils méthodologiques (fiches pédagogiques, cahier des charges...), participation à l'élaboration des documents d'urbanisme et délivrance des avis en tant que personne publique associée, etc. Les enquêtés affirment d'ailleurs que la charte s'inscrit souvent dans une politique foncière plus large menée par leur structure (politique de densification urbaine, politique de protection des espaces agricoles, politique environnementale...).

### Soutenir des régularités de comportements

Autrement dit, la charte conduirait surtout les acteurs à faire ce qu'ils sont censés déjà faire dans le cadre de leurs propres prérogatives, parfois de façon plus systématique ou rigoureuse (« le niveau d'exigence a été relevé sur les enjeux agricoles et naturels »). Cependant, en médiatisant l'engagement des signataires à utiliser leurs compétences, la charte renforce la mise en œuvre de celles-ci. Ainsi, par exemple, les actions affichées

<sup>93</sup> Il s'agit, dans ce dernier cas, des actions que les acteurs attribuent à la charte sachant qu'il est difficile de faire cet exercice, la paternité d'une action étant parfois compliquée à établir. À la question « À quelles actions concrètes la charte a-t-elle donné naissance ? », 18 % des enquêtés répondent « Aucune action », 21 % répondent « La création d'un observatoire foncier ».

dans la charte de la Haute-Savoie ont quasiment toutes été mises en place<sup>94</sup>. Elle contribue donc à instituer des régularités de comportements individuels et collectifs (comme la participation régulière à l'élaboration des documents d'urbanisme, la systématisation des diagnostics agricoles en amont des PLU et des SCoT et des études d'impact sur l'agriculture dans le cadre du droit de préemption urbain ou DPU). Pour autant, des progrès restent à faire comme en témoigne l'appréciation des enquêtés sur les moyens mis en œuvre par leur structure pour atteindre les objectifs fixés par la charte : ceux-ci estiment que ces moyens sont insuffisants puisqu'ils donnent une note moyenne de 2,80/5<sup>95</sup>. Par ailleurs, ils ne sont que 52 % à juger que les objectifs formulés dans la charte sont en partie atteints (ils donnent une note moyenne de 2,84/5 à la charte au vu de la réalisation des objectifs qu'elle s'est fixée).

Alors qu'est ce qui change effectivement du fait de la charte ? Selon les acteurs, certaines actions découlent de la charte et auraient difficilement pu voir le jour sans elle. La charte contribue donc également à mettre en œuvre un certain nombre d'actions et d'outils débordant le strict exercice des compétences des signataires. On peut citer à titre d'exemple le cas de l'Isère, avec la mise en place d'un observatoire foncier partenarial, l'élaboration d'un protocole de construction en zone agricole qui constitue une suite de la charte, et la création d'un fonds d'investissement agricole et agroalimentaire qui permet de compenser financièrement et de manière collective (financement d'action de développement par exemple) les prélèvements de foncier agricole dans le cadre de déclarations d'utilité publique (1 €/m<sup>2</sup> prélevé).

## Vers des changements organisationnels dans les pratiques de l'action

Par ailleurs, si, aux dires des acteurs, « la charte a un intérêt<sup>96</sup>, mais ne règle pas tout, car elle ne contraint pas, mais engage seulement et dans la mesure où elle n'a pas de portée réglementaire elle dépend de la bonne volonté des différents acteurs » (il reste du bon vouloir des acteurs d'en appliquer les principes), force est de constater au vu des réponses données qu'elle a néanmoins et malgré ses nombreuses limites<sup>97</sup> un pouvoir contraignant certain. Les réponses à l'enquête pointent en effet que « certains élus s'estiment limités dans leurs prérogatives urbanistiques » du fait de la charte, celle-ci étant « un document de plus à respecter, même s'il n'a pas de valeur réglementaire » ; la charte fait alors l'objet de mécontentements<sup>98</sup> « certains maires s'aperçoivent de l'influence de la charte sur leurs décisions en matière d'urbanisme et n'en sont pas satisfaits » ; « l'association des maires,

---

<sup>94</sup> En Isère, cette évaluation est plus difficile à réaliser compte tenu de l'ampleur des mesures proposées et des recommandations faites. On peut signaler l'affichage d'un objectif d'évaluation dans ces deux documents (avec des indicateurs précis pour l'Isère), mais aucun travail de ce type n'a été jusqu'à présent engagé à notre connaissance, alors qu'il présenterait un intérêt certain compte tenu de l'âge des documents.

<sup>95</sup> Les appréciations sont variables selon les partenaires : 60 % des personnes ayant répondu à l'enquête estiment que leur structure se donne les moyens (en termes d'actions) d'atteindre les objectifs de la charte même ; 21 % pensent qu'ils pourraient mieux faire. Elles ne sont respectivement que 27 % et 45 % des conseils généraux à le penser (9 % répondent que leur structure ne s'en donne pas les moyens, 18 % n'ont pas répondu) contre 63 %/26 % au sein des chambres d'agriculture et 67 %/29 % dans les DDT.

<sup>96</sup> Seule une personne sur les 102 ayant répondu à l'enquête estime que la charte n'a aucun intérêt.

<sup>97</sup> Les principales limites citées sont : son manque de précision (les objectifs sont trop généraux), le fait qu'elle ne s'accompagne pas de moyens d'intervention spécifiques pour la faire vivre et mettre en œuvre les actions qu'elle préconise (« elle ne se met en œuvre qu'à travers les documents d'urbanisme »), son caractère non prescriptif et sa non-opposabilité (elle n'a pas de portée juridique).

<sup>98</sup> D'après les résultats de l'enquête, ces mécontentements, peu nombreux, sont essentiellement le fait des élus. La profession agricole aurait dans certains cas aimé que la charte aille « plus loin ». Les enquêtés sont plutôt satisfaits du contenu du document actuel (ils attribuent une note moyenne de 3,47/5).

à l'occasion de dossiers particuliers, peut laisser entendre qu'elle s'est faite piégée en signant ce guide » ou encore « dans certains cas, les services de la DDT se sont fondés sur la charte pour refuser des permis ; or, à la base, il s'agit d'un document de recommandations et non de contrainte juridique ». Ainsi, ces « codes de bonnes pratiques », ces « recommandations » finissent par s'imposer aux élus « qui ne peuvent ainsi plus ignorer la préservation et la valorisation des espaces agricoles » ; la charte ne reste alors pas seulement un « simple affichage ». De ce fait, si elle fait des mécontents, c'est plutôt du côté des élus pour qui elle représente « un document de plus à respecter ».

Cette évolution des pratiques de l'action conduit à des changements dans l'organisation des partenaires. Ainsi, pour les chambres d'agriculture, aller au-delà de leur rôle de représentation des intérêts de l'agriculture et devenir partenaire légitime de l'aménagement les amènent à se doter d'une organisation et de moyens en interne pour tenir ce rôle (voir chapitre 10, cet ouvrage).

En outre, la charte génère un certain nombre d'actions internes aux structures. En effet, l'enquête nationale et les études de cas révèlent des tensions au sein des organisations par rapport aux objectifs de la charte, entre services, mais aussi entre techniciens et élus, voire entre élus. Ainsi, des divergences peuvent apparaître par exemple entre professionnels agricoles (tous ne partageant pas l'avis de la chambre – à savoir défendre le foncier en zone de déprise – ou n'étant pas prêts à conduire la réflexion sur l'évolution des systèmes agricoles en zone périurbaine prévue dans la charte) ou entre services (entre le service voirie et aménagement rural d'un conseil général par exemple). Ainsi, pour un technicien du conseil général, « s'appliquer soi-même la charte serait déjà bien ! » aussi bien côté élus que techniciens, mais « on est une grande maison avec des services différents, des contraintes particulières, des cultures qui peuvent varier beaucoup d'une thématique à l'autre [...] ; ce n'est pas toujours facile de faire passer le message en interne ». Certains acteurs, interrogés sur les améliorations à apporter pour atteindre les objectifs de la charte, répondent d'ailleurs qu'outre une meilleure communication du contenu de la charte auprès des élus et un renforcement des équipes (pour jouer pleinement leur rôle de personne publique associée, pour travailler en amont avec les collectivités...), il s'agit d'une « meilleure stratégie et coordination internes ». Ainsi, l'appropriation de ces documents et la mise en place des actions qu'ils prévoient révèlent parfois les contradictions dans lesquelles les acteurs se situent et les difficultés organisationnelles auxquelles ils sont confrontés.

Face à ce constat, la charte permet d'engager ou de renforcer dans les structures un travail organisationnel visant d'une part à clarifier leur stratégie et fonctionnement interne et d'autre part à bâtir, sur la question du foncier agricole, une culture interne commune (d'autant plus nécessaire que les structures sont issues de la fusion de services aux intérêts divergents à faire tenir ensemble, comme les DDT). Cela se traduit par exemple par des actions de communication interne, par un travail collectif mené entre spécialistes de l'agriculture et de l'environnement d'une part et urbanistes d'autre part. Ainsi, « cela a permis de légitimer aussi cette préoccupation foncière au sein de l'État et progressivement de la communauté de travail de la DDT en particulier : ce problème du foncier agricole n'est plus attaché à la posture d'un ou de quelques agents d'origine DDAF, mais est devenu un enjeu collectif partagé ».

Enfin, si l'enquête montre que ces changements dans l'organisation et le fonctionnement des structures sont peu liés à l'élaboration ou la mise en œuvre de la charte (voir tableau 6.2), nous avons montré qu'ils peuvent indirectement y être liés dans la mesure où, en renforçant la légitimité d'intervention des organisations, ils contribuent au renouvelle-

ment de leurs rôles et compétences (cas de la Chambre d'agriculture de Haute-Savoie qui a renforcé sa technicité juridique afin de mener une politique de contentieux sur les PLU, du fait de l'application insuffisante par ses partenaires des principes de la charte).

## Conclusion : de l'intérêt porté aux processus de chartes

En matière de gouvernance du foncier, les chartes traduisent avant toute chose une volonté politique d'agir. Elles révèlent et produisent également un certain nombre de changements d'ordre institutionnels et organisationnels. Elles illustrent le renouvellement des rôles et places des acteurs du foncier et contribuent à légitimer leur action. Tout en révélant les principes de « bonne » gouvernance foncière, elles participent de l'évolution des représentations et des relations de travail des acteurs. Leur portée en termes d'action peut être analysée selon différents angles : les actions engagées, les innovations institutionnelles induites, c'est-à-dire l'instauration de « cadres » cognitifs pour l'action que l'on nomme institutions au sens de North (1990), les contradictions et difficultés organisationnelles inhérentes au processus.

« Outil de sensibilisation et de pédagogie très fort », « document d'affichage politique » ou encore « contrat moral qui n'a pas de portée réglementaire », la charte est pour les partenaires signataires une avancée qui crée le lien, la discussion et la négociation. Elle « prépare le terrain » et en ce sens « accompagne bien les aspects réglementaires et peut les démultiplier », ce qui expliquerait le succès que de tels dispositifs rencontrent.

Si les chartes en un sens peuvent être considérées comme un « outil », elles s'en distinguent toutefois, car elles ne sont pas directement opérationnelles (comme par exemple des zones agricoles protégées (ZAP) ou PPAENP qui se concrétisent sur le terrain), mais viennent plutôt dans un travail en amont et en appui : elles incitent et engagent à mobiliser la boîte à outils et à dispositifs, elles informent et insufflent une dynamique. Au-delà de la diversité des chartes, de notre analyse se dégage donc l'idée qu'elles sont un accord politique qui permet aux différents signataires de s'engager à atteindre des objectifs fixés collectivement et à mobiliser un certain nombre de moyens en fonction de leurs compétences, tout en réaffirmant celles-ci. Les chartes constituent, au sens de Lascoumes et Le Galès (2007) des instruments, c'est-à-dire qu'elles produisent des effets « spécifiques indépendants des objectifs poursuivis et qui structurent selon leurs logiques propres l'action publique ».

La charte participe de la construction d'une gouvernance renouvelée liée à une prise de conscience grandissante des acteurs sur la nécessité d'une maîtrise de la consommation de l'espace, aux nouvelles dispositions réglementaires... Autrement dit, la charte s'inscrit dans un processus et il est difficile d'évaluer si elle a généré à elle seule les modifications observées (évolution des compétences, actions...). Elle concrétise et génère à la fois de nouvelles façons de faire et de nouveaux partenariats. Elle met en lumière l'émergence d'un acteur sur la scène du foncier – les conseils généraux –, le retour en force de l'État et le déplacement des compétences de la profession agricole. La charte marque les esprits, elle permet de légitimer l'intervention de certains acteurs sur le foncier, elle identifie des moyens et des mesures à prendre, elle légitime et appuie des argumentaires, infléchit des positions. Bien qu'étant un document non prescriptif, l'affichage politique qu'elle permet contribue à un certain nombre d'avancées. Enfin, la charte introduit la dimension spatiale supracommunale qui repositionne l'action foncière agricole à une autre échelle, ce qui questionne son articulation avec l'échelle traditionnelle départementale (CDOA, comité technique des Safer).

« Mais il ne faut pas être naïf et se faire d'illusion : une charte à ce niveau-là (départemental) telle qu'elle est faite, s'il n'y a pas une vraie volonté politique derrière, reste à l'état de grands objectifs. C'est mieux que rien. » Ainsi, un consensus émerge autour de l'idée selon laquelle la charte, bien qu'élément important de la gouvernance du foncier, est loin de tout régler et qu'il y aurait matière à aller plus loin. Les regrets exprimés portent sur le manque de volonté politique et d'organisation, et de moyens effectifs pour sa mise en œuvre, l'absence effective d'une animation, d'un suivi et d'une évaluation des documents. Sans pouvoir réglementaire spécifique, elle contribue à modifier les principes d'action sur le foncier agricole et les modalités d'action tant institutionnelles qu'organisationnelles.

## Références bibliographiques

- Angeon V., Bertrand N., 2009. Les dispositifs français de développement rural : quelles proximités mobilisées ? *Géographie, Économie, Société*, 2, 93-114.
- Barthès C., Bertrand N., 2010. Les chartes dans la gouvernance du foncier des espaces agricoles et naturels périurbains, Atelier session spéciale développement territorial et gouvernance foncière, colloque ASRDLF-AISRE, 20-22 septembre, Aoste, 17 p.
- Berry M., 1983. Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains, Centre de recherche en gestion de l'École polytechnique, 60 p.
- Bertrand N., Moquay P., 2004. La gouvernance locale, un retour à la proximité, *Économie rurale*, 280, 77-95.
- Chia E, Torre A., Rey-Valette H., 2008. Vers une technologie de la gouvernance territoriale, plaider pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires, *Numéro spécial Norois*, 209, 167-177.
- David P.A., 2001. Path dependence, its critics and the quest for 'historical economic', *In: Evolution and Path Dependence in Economic Ideas: Past and Present*, P. Garrouste et S. Ioannides, dir., Hants: Edward Elgar, 15-40.
- Gaudin J.-P., 2007. *Gouverner par contrat*, 2<sup>e</sup> édition, Presses de Sciences Po, Références, Paris, 275 p.
- Gilly J.-P., Leroux I., Wallet F., 2004. Gouvernance et proximité, *In : Économie de proximité*, Pecqueur B., Zimmermann J.-B. , Hermès-Lavoisier, Paris.
- Gilly J.-P., Wallet F., 2005. Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des pays en France, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 5, 699-722.
- Gorgeu Y., Jenkins C., 1997. *La charte de territoire*, La Documentation Française, Paris.
- Lascoumes P., Le Galès P., 2005. De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État, *In : Gouverner par les instruments*, P. Lascoumes, P. Le Galès (coord.), Les presses de Science Po, Paris, 13-42.
- Lin J.Y., 1989. An Economic Theory of Institutional change: Induced and Imposed Change, *Cato Journal*, 9, 1, 1-33.
- March J., Olson J., 1989. *Rediscovering Institutions. The Organization Basis of Politics*, New York Press.

Moison J.-C., 1997. *Du mode d'existence des outils de gestion – les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Ed. Seli Arslan, 286 p.

Moquay P., Gorgeu Y., Poulle F., 2000. L'accord local-contrat moral, aux fondements des territoires, Caisse des dépôts et consignations, Ed. du développement territorial, Collection Gouvernances des territoires de charte, juillet.

Muller P., 2005. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique, structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, 55, 1, 155-187.

North D.C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.

Poulle F., Gorgeu Y., 1997. Essai sur l'urbanité rurale, cinq territoires ruraux, leurs serments et leurs modes de gouvernement, chapitre 3 – la charte en urbanité rurale, Mairies-Conseils, Caisse des dépôts et consignations, FNPNR, Syros.

Souchar N, 2011. « Mobilisations de la société civile sur les terres périurbaines : intégration ou extension des enjeux de la nature ? Approche comparée de vallées rhônalpines et de façades littorales », intervention au colloque de l'ASRDLF, 6, 7 et 8 juillet, Martinique.

Stankoviak M., 2011. Les chartes dans la gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels périurbains en Rhône-Alpes, mémoire de fin d'études Vet AgroSup, Cemagref-DTM, 16 p + annexes.

Thelen K., 2003. Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique, *L'année de la régulation*, 7, 13-43.

Wachter S. (dir), 2002. *L'aménagement durable : défis et politiques*, Éditions de l'Aube – Datar, Bibliothèque des territoires.

## Partie II

### **Acteurs et actions foncières**



## Chapitre 7

# La mise en débat de l'étalement urbain : l'État face aux projets des collectivités

MAXENCE BRANSIECQ, ROMAIN MELOT

Les projets de planification favorisant l'étalement urbain sont souvent perçus comme fortement légitimes par les élus qui estiment répondre ainsi à une demande des populations. Le modèle de l'urbanisation pavillonnaire consommatrice d'espaces agricoles et naturels demeure ainsi largement la norme et la pression foncière l'argument pour justifier ce qui est présenté comme la satisfaction démocratique d'une attente sociale. Face à ces enjeux, la philosophie de la décentralisation en France a consisté à organiser des contre-poids aux partis pris d'aménagement décidés par les élus locaux, en instituant l'expression obligatoire du point de vue de « personnes publiques » associées dans le cadre de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme.

Dans cette perspective, le contrôle des documents d'urbanisme par les représentants de l'administration nous apparaît comme un objet d'étude susceptible d'éclairer la nature des enjeux fonciers en matière d'aménagement des espaces agricoles et naturels, dans la mesure où les observations des services déconcentrés fournissent une image synthétique des pratiques réglementaires auxquelles ont recours les communes pour préserver des marges de manœuvre pour l'urbanisation. Les résultats présentés ici s'appuient sur une étude réalisée à partir de l'analyse systématique des 112 avis formulés par les services de l'État des départements du Rhône et de la Loire sur l'ensemble des documents d'urbanisme élaborés ou révisés durant les deux années préélectorales de 2006 et 2007. Le rôle moteur joué par l'attraction des grands pôles urbains sur l'urbanisation des espaces non bâtis dans les communes rurales et périurbaines nous a amenés en effet à nous intéresser à la région lyonnaise, deuxième agglomération française.

Dans le cadre de cette étude, nous avons tenté d'identifier un certain nombre de stratégies d'écriture de la réglementation qui maximisent au niveau local les espaces de liberté

offerts par le droit. Certains aspects de l'ingénierie juridique déployée ne sont que le reflet des contradictions de la législation d'urbanisme elle-même (Melot, 2009). Il s'agit notamment de la « proclamation d'objectifs sans traduction réglementaire précise » ou encore de la coexistence de « règles qui se contredisent » entre elles au sein même du dispositif réglementaire. Ce type de contradictions est régulièrement pointé par les services de l'État lorsqu'ils examinent la cohérence interne des documents d'urbanisme, entre le volet de planification stratégique (le plan d'aménagement et de développement durable) et le volet réglementaire *stricto sensu* (le rapport de présentation et les règlements de zonage). La proclamation d'objectifs ambitieux de préservation et densification dans l'énoncé d'une politique se heurte souvent à des dispositions réglementaires favorisant la consommation extensive d'espaces naturels.

Une autre stratégie juridique consiste à « définir des catégories dont la portée contraignante est limitée et l'évaluation souvent concrètement impossible, tout en sauvegardant l'apparence d'une régulation » de l'étalement urbain. Cela passe par la définition de règles, immédiatement vidées de leur substance par des conditions d'application extrêmement libérales ou par l'adjonction de dérogations (un exemple canonique étant le régime des extensions et annexes d'habitations dans les documents d'urbanisme, que nous évoquons plus loin). On peut aussi, dans le même ordre d'idée et de manière plus subtile, mentionner le recours à des catégories juridiques dont les critères d'évaluation ne sont exposés nulle part (la notion « d'extension limitée » ou de « proximité immédiate »). Enfin, une dernière stratégie visant à aménager un maximum de marges de manœuvre concerne moins l'élaboration que la « motivation des règles ». C'est en particulier l'argumentation axée sur la justification des besoins d'urbanisation qui constitue alors le levier sur lequel souhaitent agir les élus pour asseoir l'opportunité de leur choix politique.

Nous analyserons ces diverses formes de pratiques réglementaires en examinant successivement trois enjeux, parmi beaucoup d'autres, qui nous semblent centraux en raison de leur caractère structurant dans les débats entre services de l'État et communes. Nous évoquerons ainsi les controverses sur la gestion des zones nouvellement ouvertes à l'urbanisation, controverses que permet d'éclairer l'analyse des dispositifs juridiques précis qui sont facteurs de sous-densité, voire de mitage dans les espaces naturels, avant d'illustrer cette problématique par la place particulière qu'occupe l'activité agricole dans ces débats.

## La justification et l'organisation de l'ouverture à l'urbanisation

La préférence politique pour l'étalement urbain se heurte à un obstacle juridique, en l'occurrence les objectifs de développement durable et d'utilisation économe de l'espace énoncés par la loi. L'affirmation explicite de cette préférence n'est donc pas recevable sur le plan du droit. Une des conséquences qui découle de cet obstacle est le choix en faveur de stratégies visant à motiver l'ouverture à l'urbanisation sur le terrain de l'évaluation des besoins. De très nombreux documents d'urbanisme sont ainsi caractérisés, dans le rapport de présentation exposant les motifs des choix retenus, par des prévisions démographiques systématiquement orientées à la hausse, tant du point de vue interne (vis-à-vis de la croissance constatée les années antérieures au niveau de la commune) que du point de vue externe (par comparaison de l'évolution démographique dans les communes avoisinantes

ou de profil similaire)<sup>99</sup>. La surévaluation des besoins n'est en outre nullement restreinte aux prévisions démographiques, mais est également de mise lorsqu'une estimation avancée de l'attractivité économique conduit à un surdimensionnement des futures zones d'activités. La tendance à « gonfler » les prévisions suit ainsi un raisonnement inversé qui part de l'offre foncière disponible pour en déduire la probabilité d'attractivité de la commune vis-à-vis des entreprises<sup>100</sup>. Dans un cas comme dans l'autre, ce qui devrait se réduire à un exposé relativement technique de données contextuelles se révèle par conséquent être un élément important de la motivation du choix politique.

Là n'est pas le seul élément contextuel au service de la justification de l'étalement urbain. La surévaluation de la croissance démographique s'accompagne généralement d'une sous-évaluation des capacités d'occupation des espaces à urbaniser (en nombre de logements) ou du potentiel de densification des espaces déjà urbanisés (prise en compte des « dents creuses » et des surfaces non bâties des zones urbaines). Ces deux éléments sont indissociables pour justifier, non pas la nécessité de l'urbanisation en général, mais une certaine forme extensive d'urbanisation. Dans ce contexte, la place importante occupée dans l'évaluation des besoins par des critères difficilement chiffrables, comme celui de la rétention foncière, est significative d'une tentation, présente dans de nombreux projets de planification, de dresser le tableau d'une « rareté de l'espace ». Sur la commune de Bourg-de-Thizy, les services de l'État du département du Rhône estiment par exemple à 50 % la baisse du nombre de logements justifiée par l'argument de la rétention dans l'estimation des capacités d'occupation.

C'est donc sur cette question de l'ouverture à l'urbanisation que se cristallisent les controverses entre services de l'État et communes autour de la motivation des zonages, mais au-delà des stratégies de justification et des enjeux de délimitation du zonage, la construction réglementaire des zones à urbaniser met en évidence l'étendue des marges de manœuvre dont disposent les conseils municipaux pour favoriser un modèle extensif d'urbanisation. Ces zones destinées à la construction sont en effet caractérisées par une très forte hétérogénéité interne, puisque s'y trouvent réunis conjointement d'une part des espaces urbanisables à court terme et d'autre part des terrains non encore équipés (ni parfois même viabilisés). Dans ce dernier cas, l'urbanisation est conditionnée « strictement » à la réalisation d'équipements (on parle de zones à urbaniser « strictes ») à la différence des terrains déjà connectés aux réseaux où les modalités d'urbanisation sont considérées comme « souples », car non soumises aux contraintes de réalisation d'infrastructures.

Les zones urbanisables, mais non équipées, semblent donc remplir à première vue la fonction de réserves foncières à long terme, mais les observations formulées à ce sujet montrent que très souvent ce « long terme » ne dépasse pas l'horizon de la durée de vie du

---

<sup>99</sup> « Une forte croissance ne serait absolument pas cohérente au regard des caractéristiques de la commune : éloignement des bassins d'emploi, faiblesse des services de proximité et équipements publics, desserte en transports en commun très limitée, territoire agricole reconnu et à préserver. Par ailleurs, un taux de croissance annuelle de 2,5 % n'est également pas cohérent avec les études relatives à l'élaboration en cours du SCoT du Beaujolais qui prévoient des évolutions de population inférieures. Il est donc impératif de revoir ces prévisions démographiques à la baisse, ce qui suppose la réduction des zones d'urbanisation future... » Avis de l'État sur le PLU du Breuil (Rhône).

<sup>100</sup> « La quarantaine d'hectares de zones d'activités prévue par le PLU à l'horizon de dix ans apparaît surdimensionnée et est supérieure à la totalité des zones économiques existantes, dont la réalisation s'est étalée sur plusieurs décennies ». Avis de l'État sur le PLU de Bourg-de-Thizy (Rhône).

« La commune prévoit de tripler de surface la zone d'activité [...] sans qu'une étude spécifique, portant sur l'accueil futur d'entreprises dans cette zone et démontrant l'intérêt de cette localisation au regard du territoire et de l'intercommunalité soit démontrée. » Avis de l'État sur le PLU de Theizé (Rhône).

plan local d'urbanisme. Et ce n'est pas le mince verrou que constitue l'obligation de réviser partiellement ou modifier le document d'urbanisme pour autoriser effectivement l'urbanisation de ces zones qui est susceptible de constituer un frein important à leur développement. Après prise en compte des capacités d'urbanisation des zones à urbaniser « strictes » sur la commune de Theizé, les services de l'État aboutissent ainsi à des prévisions d'augmentation de la population de 50 % supérieures à celles réalisées par le bureau d'études en charge de la réalisation du document d'urbanisme. À bien des égards, l'enjeu n'est donc pas tant le principe de l'urbanisation que son rythme. Or, le choix en faveur d'une extension maximale des zones strictes renvoie à l'idée d'une urbanisation décalée, sans en préciser le calendrier.

La question du rythme de l'urbanisation est au cœur de l'enjeu majeur pour le développement durable des territoires que représente la gestion de la ressource en eau et de l'assainissement. L'analyse des observations formulées à ce sujet montre qu'il s'agit d'une préoccupation centrale sur la base de laquelle s'appuient la plupart des critiques visant l'ouverture à l'urbanisation, et ce d'autant plus que les services de l'État sont soumis à la pression des directives communautaires en la matière. La problématique de l'assainissement illustre le décalage entre le temps court de la politique à l'échelon communal et le temps long de la réalisation des infrastructures à l'échelle d'un territoire plus vaste. Les décisions d'urbanisation des communes ne sont pas forcément connectées avec le calendrier de réalisation des stations par les établissements intercommunaux. Les communes jouent donc sur plusieurs variables pour s'aménager des marges de manœuvre : l'ambiguïté du calendrier de réalisation des infrastructures, la capacité de traitement qui leur est affectée dans le cadre d'infrastructures partagées au niveau intercommunal, enfin l'écart entre la capacité théorique de traitement des effluents et la capacité réelle. De nombreuses stations sont théoriquement en exercice (ce qui permet d'afficher un respect des normes) tout en étant marquées par des dysfonctionnements techniques (liés parfois à un déficit d'investissement et surtout la vétusté, certaines installations ayant plus de trente ans).

Si c'est généralement le surdimensionnement des zones urbanisables qui est la règle, dans certaines communes cependant, on peut parfois assister à une trajectoire inverse de réduction des droits à construire qui passe par le déclassement d'anciennes zones urbaines en zones à urbaniser. Dans quelques communes, les observations de l'État mentionnent ainsi l'existence de parcelles non construites, mais à proximité immédiate de zones urbaines équipées. Ces parcelles, anciennement classées comme zones urbanisées, deviennent de simples zones à urbaniser de manière à réduire l'automatisme des permis de construire. La commune de Montverduin, dans la Loire, justifie par exemple cette démarche par une volonté de frein à un développement démographique trop rapide, qui est argumenté autant par le sous-dimensionnement des infrastructures techniques liées à l'urbanisme (voirie et assainissement) que par le sous-dimensionnement des équipements collectifs (établissements scolaires).

De manière paradoxale, il n'y a donc pas de trajectoire unique suivant un schéma évolutif allant de la zone vierge de construction classée en urbanisable à la zone urbanisée. Les stratégies d'extension maximale des espaces constructibles, qui se traduisent par une rente foncière distribuée massivement, cohabitent avec des choix plus malthusiens, où les droits à construire sont réduits de manière à préserver le cadre de vie du « club » de résidents ayant bénéficié de la première vague de constructions (Charmes, 2007)<sup>101</sup>. Cette

---

<sup>101</sup> Dans les zones urbanisées et à urbaniser, la préférence pour la sous-densité passe par des pratiques réglementaires, analysée dans le cadre de l'enquête, mais que nous ne développerons pas ici, et qui portent davantage sur

seconde stratégie n'est d'ailleurs pas sans poser des problèmes d'équité (pourquoi les propriétaires de parcelles enclavées au sein d'ensembles urbanisés ne seraient-ils pas non plus « servis » ?) et c'est la raison pour laquelle les observations de l'État soulignent régulièrement à ce propos un risque sérieux de contentieux, mais au-delà de leurs différences, ces deux options contradictoires en apparence se rejoignent dans une préférence partagée pour la sous-densité, qu'il s'agisse de l'urbanisation future ou de l'urbanisation existante.

## « L'inconstructibilité limitée » des espaces naturels ou la boîte à outils du mitage

Loin de l'idée reçue suivant laquelle les zones naturelles des plans locaux d'urbanisme seraient destinées à demeurer de vastes étendues vierges de construction, les observations de l'État soulignent à quel point des marges importantes de constructibilité subsistent dans ces espaces, au-delà de la vocation générale protectrice du zonage en espace naturel. Deux situations typiques peuvent se rencontrer. La première correspond à des espaces peu bâtis, mais dotés de possibilités de construction allant parfois jusqu'à se rapprocher de celles des zones urbaines : c'est le cas notamment des espaces de loisirs, dans lesquels des équipements collectifs et des constructions à usage privé qui leur sont associées sont programmés. Outre le bénéfice direct des droits à construire pour la satisfaction de quelques intérêts locaux, ces zones « naturelles » présentent l'avantage secondaire de faire disparaître l'ensemble de ces réalisations du bilan comptable des zones constructibles. Autrement dit, il sera d'autant plus aisé pour la commune de plaider à l'avenir en faveur d'une extension de l'urbanisation qu'elle pourra afficher un solde positif de vastes zones classées en « espaces naturels ».

Un second cas de figure renvoie à la question épineuse de l'héritage des zones d'habitat diffus. Il est en effet important de resituer le phénomène d'étalement urbain dans une évolution de long terme qui ne débute pas avec l'élaboration du document d'urbanisme en vigueur, mais tient compte du passif des couches d'urbanisation accumulées sur le territoire communal. Les espaces sur lesquels s'est développé un habitat discontinu ont tendance à être gérés par un zonage en « espaces naturels » porteur des mêmes ambiguïtés qui caractérisaient les anciennes zones d'urbanisation diffuse des plans d'occupation des sols. Rappelons que la fonction de ces zones était d'acter l'existence d'un mitage de l'espace naturel, tout en le mettant sous contrôle afin d'en limiter le développement, mais le surdimensionnement de ces zones et la souplesse de leur réglementation n'ont souvent fait que favoriser une poursuite du phénomène que ce zonage était censé contingerter (Daligaux, 1996). Or l'urbanisation diffuse, outre la consommation d'espaces non bâtis, pose des problèmes majeurs liés à la ressource en eau (multiplication des forages privés, recours à l'assainissement autonome).

On retrouve la même problématique dans le zonage en espaces naturels (zones N) des plans locaux d'urbanisme, les possibilités de construction y demeurant parfois très importantes. Le cas de la commune de Verrières-en-Forez, dans le département de la Loire, est emblématique, puisque l'essentiel de la croissance urbaine prévue par le document d'urbanisme (soit 73 des 104 nouveaux logements programmés) est imputable aux sous-secteurs constructibles des espaces naturels (zones Nh), dont la surface augmente de 130 % par rapport au plan d'occupation des sols précédent. Il est important de ce point de

---

les caractéristiques morphologiques des terrains et de l'habitat (coefficient d'occupation des sols, coefficient d'emprise, règles de hauteur, d'implantation des constructions et de superficie des terrains).

vue de distinguer la destination générale des zones et les possibilités de construction qui peuvent exister au niveau d'une parcelle ou d'un groupe de parcelles. Les droits à construire alloués aux propriétaires pour réaliser des extensions et annexes des habitations existantes sont la forme la plus courante de mitage de l'espace, à tel point qu'elle ne semble constituer finalement qu'une variante, à une moindre échelle, du principe d'urbanisation en continuité de l'existant qui régit la constructibilité dans les communes dénuées de document d'urbanisme<sup>102</sup>.

À l'instar du surdimensionnement des zones d'urbanisation diffuse, qui finit par en modifier la nature, la question de la surface des extensions d'habitations est capitale, dans la mesure où elle transforme des dispositions favorisant la simple réhabilitation du bâti en un vecteur puissant d'émiettement urbain (Castel, 2007). L'État et les communes s'opposent ainsi presque systématiquement sur la question de la détermination des surfaces autorisées au titre des extensions et annexes. La réglementation des extensions porte ainsi sur des plafonds de surface parfois tellement élevés qu'il n'est plus possible de parler véritablement d'annexe (une commune se distingue par exemple par des autorisations d'extension allant jusqu'à 400 m<sup>2</sup> !). Une pratique plus radicale peut consister à omettre de fixer des limites, si bien qu'on en arrive au paradoxe que les zones urbaines, dans lesquelles la disponibilité du foncier n'est pas la même, sont davantage réglementées sur ce point que les zones naturelles, qu'il s'agisse des surfaces autorisées dans l'absolu ou des conditions précises d'agrandissement en fonction des surfaces bâties initiales.

En définitive, les différentes règles mobilisées concourent à conférer aux extensions du bâti le caractère de bâtiments principaux. Ces contorsions juridiques s'expliquent par la nécessité de contourner dans le règlement l'interdiction de constructions nouvelles dans les espaces naturels, interdiction souvent affichée dans le rapport de présentation des documents d'urbanisme. Pour déroger à cette interdiction, il est possible d'agir sur plusieurs paramètres. Le premier est celui de la distance d'éloignement tolérée. Les pétitionnaires ne sont alors pas contraints de concevoir des extensions formant un ensemble cohérent avec le bâti existant, mais peuvent les implanter à distance (certaines communes se refusent même à réglementer précisément cette distance, en invoquant la notion non quantifiée de « proximité immédiate »). Plus complexe est le recours à des règles en cascade qui, par un jeu de qualification juridique, confèrent *de facto* aux extensions des possibilités de construction réservées normalement aux constructions nouvelles, ce qui équivaut à peu de choses près à autoriser les extensions d'extension<sup>103</sup>... La question en apparence secondaire et technique des extensions de bâtiments illustre ainsi de manière particulièrement frappante l'éventail des pratiques réglementaires utilisées pour maintenir des droits à construire substantiels dans des zones dont la vocation affichée est une vocation de protection.

---

<sup>102</sup> « De nombreuses constructions isolées ont été zonées en N afin de pouvoir être réhabilitées. Il s'avère que ces zones sont de tailles variées et pour certaines très vastes... Le règlement en zone N autorisant les extensions et les annexes, ces zones N surdimensionnées vont permettre de conforter un mitage déjà important ». Avis de l'État sur le PLU de Coutouvre (Loire).

<sup>103</sup> « Il est à noter, par ailleurs, que le règlement de ces zones Nc permet : l'aménagement et l'extension des bâtiments existants dont la surface d'emprise au sol est supérieure à 50 m<sup>2</sup> ; et, en outre, la construction d'annexe d'une superficie maximale de 60 m<sup>2</sup>. Il en découle qu'une annexe pourra faire l'objet d'un aménagement (donc possible transformation en habitation) et puis éventuellement d'une ou plusieurs extensions. Or, la définition de la zone ne prévoyait aucune création d'unité d'habitation nouvelle (rapport de présentation). Il y a donc contradiction entre le règlement de cette zone et sa définition. » Avis de l'État sur le PLU de Marclopt (Loire).

## Préservation de l'activité productive et stratégies patrimoniales dans les zones agricoles

Les controverses sur la maîtrise de l'étalement urbain ne se limitent pas à la question de la consommation des espaces non bâtis et aux conséquences environnementales de cette consommation (pollution de l'eau suite à un usage incohérent de l'assainissement, pollution de l'air engendrée par un usage accru de l'automobile, réduction de la biodiversité lorsque l'extension du bâti se fait au détriment de biotopes à préserver). Elles concernent également la place occupée par l'agriculture comme fonction économique sur le territoire communal. Cette fonction est prise en compte en tant que telle par le droit de l'urbanisme qui impose que la constructibilité dans les zones agricoles soit en lien avec l'activité de production. Les services de l'État demeurent vigilants sur ce point en exigeant que les règlements rappellent les critères administratifs qualifiant l'existence d'une exploitation agricole (en particulier les surfaces minimales d'installations, qui varient en fonction des départements et des types d'activité agricole). Dans les règlements de zone agricole, un glissement s'observe en effet fréquemment de la définition du « lien avec l'exploitation agricole » à la seule qualité « d'agriculteur » (certains règlements autorisant explicitement, et de manière maladroite en raison de son illégalité manifeste, les constructions pour des tiers à l'exploitation agricole)<sup>104</sup>.

L'enjeu sous-jacent est la forte demande d'allocation de droits à construire de la part d'agriculteurs dont le lien avec l'activité agricole est plus ou moins ténu, en particulier les retraités qui souhaitent convertir l'usage productif du foncier en un usage résidentiel, pour leur propre compte ou celui de leurs proches, voire à terme dans un but de vente à des tiers. Une des conséquences des stratégies patrimoniales des agriculteurs (et dans une certaine mesure des non-agriculteurs) sur l'écriture des documents d'urbanisme est le phénomène du zonage mono-parcellaire, appelé encore « pastillage ». Il consiste à définir des microzones constructibles autour du bâti existant de manière à échapper aux contraintes qui encadrent son extension.

La pratique du pastillage est paradoxale dans la mesure où c'est précisément au bénéfice des agriculteurs qu'est mise en œuvre ce qui n'est rien moins qu'une dérogation aux règles protectrices du zonage agricole. Elle aboutit à classer les parcelles concernées en zone urbaine, mais aussi, de manière plus inattendue, en zone naturelle. De ce point de vue, le zonage en espace naturel est moins protecteur pour les espaces non bâtis que le zonage agricole. Le pastillage est par ailleurs un objet juridique non identifié puisque le droit oppose classiquement les mesures individuelles et les actes réglementaires visant à organiser une pluralité de situations. Or, on a affaire ici à un outil à portée réglementaire (doté d'un règlement interne !) qui ne s'applique parfois qu'à une parcelle unique. C'est en particulier sur cette impasse conceptuelle que se concentrent les critiques des services déconcentrés pour demander une révision du zonage mono-parcellaire<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> « Le rapport de présentation comporte une annexe qui définit l'exploitation et l'exploitant agricole dans des termes qui ne sont pas ceux utilisés dans les procédures d'urbanisme. » Avis de l'État sur le PLU de Coise (Rhône).

<sup>105</sup> « Je vous rappelle que l'observation concernant le traitement du bâti agricole vous a déjà été formalisée dans le cadre de l'association de l'État par lettre de la DDE du 20 octobre 2006. En dépit de cet avertissement, le projet de PLU maintient l'inscription d'un pastillage de type « micro-zonage » en zone agricole sous la forme de multiples zones UH2... Certains bâtiments agricoles ont été classés en zone UH alors qu'ils se situent en pleine zone agricole, ce qui constitue un non-sens. » Avis de l'État sur le PLU de Lacenas (Rhône).

Une autre manifestation des stratégies patrimoniales des agriculteurs est la pression en faveur du changement de destination du bâti agricole. Plusieurs phénomènes concourent à une forte demande en ce sens : le développement de l'agritourisme (comme complément d'activité), le vieillissement de la population agricole dans un contexte où les reprises pour installations se raréfient (la problématique n'est plus alors celle du complément d'activité, mais d'une transition hors de l'activité agricole) (Vianey, 2005) et enfin, la perspective d'une revente au profit de non-agriculteurs (Jarrige *et al.*, 2008). La législation autorise le changement de destination sous la condition expresse, suivant les termes du code de l'urbanisme, qu'il ne compromette pas l'activité agricole. On voit là que cette exigence va plus loin que le simple lien avec l'exploitation agricole, puisqu'est soumis à examen l'impact du projet économique (généralement touristique) ou résidentiel sur l'activité, examen auquel les services de l'État ajoutent généralement celui de son opportunité (un projet d'agritourisme ne sera par exemple pas considéré favorablement s'il se situe sur une parcelle mal desservie ou encore s'il se caractérise par une architecture inadaptée).

La nature des controverses portant sur le changement de destination est de ce point de vue typique des enjeux réglementaires liés aux constructions. En effet, à la différence des discussions sur les zonages, l'enjeu porte ici sur l'articulation entre un règlement de portée générale et une autorisation individuelle à venir (le permis de construire). C'est justement sur cette différence de nature entre ces deux types de règles que s'appuient souvent les stratégies juridiques visant à préserver des marges de manœuvre pour la constructibilité. Car, bien que bénéficiant d'un repérage individualisé sur les plans de zonage, les bâtiments objet du changement de destination sont censés avoir été sélectionnés suivant des critères de portée générale. Les observations de l'État remettent par exemple en cause la pratique consistant à s'abstenir de réglementer de manière précise des critères présidant au choix des bâtiments bénéficiant du changement, pour renvoyer à l'instruction individuelle des permis le moment de l'appréciation.

Plus largement, les problèmes posés par la gestion du microzonage et du changement de destination mettent en évidence la spécificité des enjeux dans les zones agricoles par rapport aux zones d'espaces naturels (Germain et Thareau, 2010). En effet, nul n'est besoin de souligner la contradiction bien connue qui oppose l'intérêt collectif des agriculteurs comme propriétaires gestionnaires d'un patrimoine à l'intérêt collectif de la profession agricole comme ensemble d'exploitants vivant d'une activité productive (Bertrand *et al.*, 2006 ; Darly et Torre, 2008). Cette contradiction entre préservation d'une ressource collective et réalisation de la rente foncière est cependant habituellement soulignée à propos de la menace qu'elle constitue pour la protection des espaces non bâtis, mais elle vaut tout aussi bien à propos du bâti agricole. Cet aspect du problème est clairement perceptible dans la polémique qui oppose dans plusieurs communes les services déconcentrés aux élus concernant le devenir des sièges d'exploitation. Les bâtiments de cet acabit convertis pour le tourisme ou pour un usage résidentiel privé sont autant de ressources stratégiques perdues pour l'agriculture comme bien commun préservant le devenir de l'activité au niveau du territoire.

Le paradoxe de l'autorisation des changements de destination est de générer un besoin de constructibilité accru pour le bâti agricole, en raréfiant les possibilités d'acquisition dans la mesure où les installations nouvelles d'agriculteurs se traduisent alors par des constructions nouvelles et non par la reprise du bâti existant. De ce point de vue, la pratique du pastillage produit le même type de conséquence. C'est là un élément clef des critiques des services de l'État concernant l'absence de vision pros-

pective des communes sur l'avenir de l'activité agricole<sup>106</sup>. En effet, dans un espace comme celui des zones agricoles où la constructibilité, par nature limitée, est captée au profit de stratégies patrimoniales, le foncier bâti destiné à un usage agricole devient un bien rare.

De surcroît, le mécanisme qui concourt à la création de cette rareté s'autoentretient, car l'avancée du front urbain aux portes des zones agricoles valorise les stratégies patrimoniales dans ces mêmes zones, tout en provoquant la recherche de nouvelles localisations pour le bâti agricole et par conséquent accentue la rareté de ce type de bien. L'étalement urbain et le mitage aboutissent en effet à un phénomène d'enclavement du bâti agricole, qui est une source importante de nuisances et de conflits d'usage et suscite des délocalisations de sièges d'exploitation (délocalisations que les contraintes de mises aux normes et de modernisation ne suffisent à expliquer)<sup>107</sup>. La législation relative aux distances d'éloignement réciproques entre bâtiments d'exploitation agricoles et bâtiments d'habitation non agricoles a tenté d'apporter des solutions de prévention, avec un succès mitigé si l'on en juge par la persistance du problème.

Si les réformes de décentralisation ont consacré la compétence d'urbanisme comme bloc de compétences des communes, elles ont conservé aux services de l'État un double rôle d'expertise (expression de l'avis de l'État dans le cadre de l'enquête publique) et de contrôle (contrôle de légalité effectué sur les projets définitivement adoptés). De ce point de vue, la rupture opérée par la décentralisation est à relativiser, dans la mesure où elle prolonge un mécanisme de négociation locale autour de la planification entre État et collectivités qui, lui, préexistait sous une autre forme (Perrin, 2009). Comme toute personne publique associée à la procédure d'élaboration ou de révision du document d'urbanisme, l'État est donc porteur d'un point de vue qui n'est pas seulement celui de « garant de la légalité », mais aussi, plus largement, de garant de la cohérence des stratégies d'aménagement locales, quelle que soit leur échelle. De manière sans doute paradoxale, l'avancée de la décentralisation renforce le rôle d'arbitre de l'État au fur et à mesure que d'autres formes de planification locale se développent que la seule planification communale.

Dans l'expression de son point de vue souvent critique sur les projets des communes, il ressort de notre analyse que l'administration ne se limite pas à poser les termes du débat en fonction d'une alternative entre urbanisation et préservation. En effet, au-delà de la fonction générale des zonages, de multiples outils réglementaires permettent de restreindre la vocation générale d'une zone (inconstructible ou constructible) en édictant sur des portions de territoire souvent importantes des prescriptions qui organisent finement l'affectation des sols et la nature des constructions. Au-delà des controverses sur les zonages, dont la place reste stratégique, l'administration déplore régulièrement un manque de volonté quant à la mobilisation des outils offerts par le droit... de la part d'élus pourtant souvent si prompts à défendre leur compétence.

---

<sup>106</sup> « La majeure partie de la zone agricole est strictement inconstructible (zonage Aa). Seuls les sièges des exploitations existantes ont été inclus dans les différentes zones A (constructibles pour les agriculteurs). L'installation de nouvelles exploitations sur la commune semble donc bien compromise d'autant que cinq bâtiments situés en zone Aa ont été autorisés à changer de destination. » Avis de l'État sur le PLU de Légnay (Rhône).

<sup>107</sup> « Plusieurs sièges d'exploitation sont aujourd'hui en zone habitée, ils pourraient être appelés à se déplacer, il convient donc que la zone agricole soit suffisamment ouverte pour leur offrir des possibilités de relocalisation. » Avis de l'État sur le PLU d'Orliénas (Rhône).

## Références bibliographiques

- Bertrand N., Martin S., Rousier N., 2006. Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ?, *Géographie, Économie, Société*, 3, 8, 329-350.
- Castel J.-P., 2007. De l'étalement urbain à l'émiettement urbain, *Annales de la recherche urbaine*, 89-96.
- Charmes E., 2007. Le malthusianisme foncier, *Revue Études Foncières*, 125, 12-16.
- Daligaux J., 1996. Conflits sur l'habitat diffus dans le Var, *Revue Études Foncières*, 71, 11-15.
- Darly S., Torre A., 2008. Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Île-de-France, *Géocarrefour*, 83-4, 307-319.
- Germain P., Thureau B., 2010. Les agriculteurs face à l'urbanisation. Préserver l'espace de production agricole, *Revue Études Foncières*, 145, 13-17.
- Jarrige F., Soulard C., Nougardès B., Laurens L., Sabatier B., 2008. Les projets agri-urbains : des innovations territoriales ? Le bâti agricole dans l'Hérault (France), In : *Gouvernance des territoires périurbains*, Laurens L., Loudiyi S. (dir.). Montréal, Éditions de l'Université de Montréal, 91-97.
- Melot R., 2009. De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique, *L'Année sociologique*, 59, 177-199.
- Perrin C., 2009. Construire les campagnes méditerranéennes. Usages, aménagement et valorisations du foncier agricole périurbain en Provence et en Toscane (1950-2010). Thèse de doctorat, Université d'Aix-Marseille.
- Vianey G., 2005. La transmission des exploitations à l'épreuve de la périurbanisation, *Revue Études Foncières*, 126, 15-19.

## Chapitre 8

# **Actions foncières au nom de l'environnement : des élus locaux interviennent dans l'évolution de l'agriculture**

BERTILLE THAREAU, MATHILDE FABRY

La territorialisation des politiques publiques constitue un processus structurel largement étudié en sciences politiques (Duran et Thoening, 1996 ; Epstein, 2005). Plusieurs auteurs se sont emparés de cette question à propos du secteur agricole. Deux postures coexistent. La première consiste à observer l'évolution des politiques agricoles. Un processus de territorialisation est attesté, même s'il reste relativement secondaire au regard de la prééminence de formes de soutien directes aux agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune. Il se manifeste en particulier par une meilleure prise en compte des ressources spécifiques locales, par le soutien à l'adaptation des agricultures aux demandes locales, par le développement de circuits de commercialisation et de consommation au sein des territoires. Cela se traduit en outre par l'ouverture de la politique de développement rural à des bénéficiaires non agricoles et par l'ouverture d'instances de débat pour la construction de projets localisés à des acteurs agricoles et non agricoles, dont les collectivités font parfois partie (Berriet-Sollicec et Trouvé, 2010). La seconde posture consiste à enquêter sur les territoires et à questionner les différentes politiques locales au regard de la prise en compte de l'agriculture. Depuis une dizaine d'années, les politiques d'aménagement et de développement des territoires ont été particulièrement auscultées sous cet angle (Bertrand, 2010). On assiste de fait à une prise en compte de plus en plus prégnante de l'agriculture par les collectivités dans le cadre de leurs projets de planification et de développement local. Cette prise en compte amène une redéfinition, à partir de débats locaux, de la place et du rôle de l'agriculture sur les territoires.

C'est dans le prolongement de ce questionnement que s'inscrit notre recherche. Nous analyserons en particulier le rôle des collectivités locales dans l'évolution des agricultures

à l'échelle de leurs territoires. Autrement dit, les collectivités locales deviennent-elles un acteur du développement agricole local et en quoi ?<sup>108</sup>

## Terrains et méthode

Alors qu'il existe aujourd'hui une littérature riche sur les incidences agricoles de politiques de développement des territoires, nous avons ici voulu observer le rôle des collectivités locales à partir de politiques dont le champ d'action était *a priori* plus restreint : les politiques environnementales. Nous avons centré nos travaux sur deux enjeux : la préservation de la qualité de l'eau potable d'une part et la préservation des zones humides d'autre part. Ce choix tient d'abord au fait que ces enjeux constituent une des cinq principales catégories de conflits d'usage sur les territoires ruraux et périurbains (Mora *et al.*, 2008). Nous avons ensuite observé qu'à l'échelle du Grand Ouest des formes d'action foncière, si ce n'est originales, tout du moins ambitieuses, étaient mises en œuvre autour de ces enjeux (établissement de règles d'usage du foncier spécifiées localement, acquisition foncière par la collectivité...).

## Des dispositifs d'action publique marqués par l'accroissement du rôle des collectivités et des acteurs des territoires

L'intérêt de l'analyse de ces deux enjeux tient également au fait qu'ils s'inscrivent de manière sensiblement différente dans le processus de territorialisation de l'action publique.

La protection des captages d'eau est une politique ancienne, marquée par l'héritage d'un partage des responsabilités entre État et collectivités. La distribution de l'eau potable (captage, traitement et acheminement de l'eau) est de responsabilité communale, alors que la prévention du risque de pollution du captage est la responsabilité de l'État, qui dispose du pouvoir de réglementer les usages. Dès la loi sur l'eau de 1964, les bassins d'alimentation des captages ont disposé d'une protection spécifique, sous forme de périmètres de protection dans lesquels peuvent être édictées des servitudes touchant l'ensemble des usages. L'activité agricole au même titre que d'autres formes d'occupation des sols est donc susceptible de se voir imposer le respect de ces prescriptions. La collectivité distributrice initie l'étude des périmètres, le préfet arrête les servitudes suite aux avis d'experts et aux conclusions de l'instruction administrative. Pourtant, face à l'accroissement continu de la pollution de la ressource et des coûts de dépollution, certaines collectivités souhaitent situer leur action dans une approche plus préventive. Ce changement de logique induit des formes d'action diverses : quelques maires se substituent au préfet pour réglementer l'agriculture, certains proposent aux agriculteurs qui le souhaitent de faire évoluer leurs pratiques afin de prévenir les risques de pollutions, soit par des actions de formation, de sensibilisation, d'animation de groupes, soit par des contrats (engageant les agriculteurs dans l'adoption de certaines pratiques) ; d'autres enfin utilisent l'acquisition foncière afin de maîtriser et imposer sur ces espaces un usage compatible avec la préserva-

---

<sup>108</sup> Cette recherche s'inscrit dans le cadre d'un projet PSDR Grand Ouest intitulé « Dynamiques territoriales et foncières dans le rural en transition du Grand Ouest de la France », 2008-2011. Elle a été menée dans le cadre d'un groupe de recherche sur la gouvernance, auquel ont contribué, outre les auteurs, Luc Bodiguel, Nadine Souchard, Michel Pech, Pascal Germain, Geneviève Pierre, ainsi que Camille Provoost.

tion de la ressource (Bodiguel *et al.*, 2011). Ainsi, le partage en droit des responsabilités entre État et collectivités se trouve dans les faits transformé à l'initiative des collectivités locales.

La préservation des zones humides s'inscrit dans plusieurs dispositifs d'action publique parmi lesquels le dispositif relativement récent « Natura 2000 » occupe une place centrale. Dans le cadre de ce dispositif, la participation des collectivités locales a dans un premier temps semblé limitée, l'État conservant un pouvoir particulièrement fort, notamment dans la procédure de délimitation des espaces. Dans un deuxième temps, les collectivités territoriales ont pu bénéficier d'un véritable pouvoir de décision lors de la phase d'élaboration des documents d'objectifs (Docob) de chaque site Natura 2000 et de son suivi. Dans le domaine de la protection des grandes zones humides, le recul du pouvoir central bénéficie ainsi largement aux collectivités territoriales : elles assurent la maîtrise du processus et ont vocation à organiser la gouvernance locale des sites Natura 2000 en collaboration avec certaines catégories d'acteurs territoriaux<sup>109</sup> et les représentants de l'État (Bodiguel, 2008 ; Bodiguel *et al.*, 2011 ; Pinton *et al.*, 2006). Si les rôles des différentes institutions sont précisément définis dans le dispositif Natura 2000, la diversité et l'imbrication locale des dispositifs d'action publique relatifs à la gestion des zones humides (Grimonprez, 2011) complexifie de fait les processus de mobilisation et d'action sur les territoires.

## Comment rendre compte de la gouvernance foncière et agricole locale ?

Notre objet de recherche a été restreint à l'analyse du rôle des collectivités locales et de leurs élus dans l'évolution des agricultures à l'échelle de leurs territoires à partir de deux dispositifs environnementaux. Il s'agit donc de qualifier ces dispositifs et d'en discuter les effets sur les dynamiques professionnelles agricoles locales. Pour mener à bien cet exercice, nous avons voulu adopter une approche comparative à partir d'un travail sur deux terrains : l'Aunis et l'Authion. Ainsi, quatre dispositifs ont été analysés sur chaque territoire : un dispositif de protection des captages d'eau et un dispositif de préservation des zones humides.

Les résultats sont fondés sur des matériaux d'enquête diversifiés : d'une part l'analyse de documents produits dans le cadre de ces dispositifs (comptes rendus de réunions, études, documents cadre...) et d'autre part des entretiens semi-directifs auprès d'une trentaine d'acteurs partie prenante des dispositifs locaux (leaders professionnels, élus des collectivités et agents des administrations publiques, des collectivités et d'organisations professionnelles). Ces entretiens ont été menés en 2010 ; ils visent à reconstituer de manière diachronique le développement des dispositifs analysés (dont nous débutons l'analyse pour les plus anciens en 1995).

## Deux territoires différenciés du Grand Ouest

Les deux territoires choisis pour cette recherche sont assez typiques des campagnes de l'ouest de la France. Les communes sur lesquelles portent nos recherches montrent un dynamisme démographique réel, malgré leur relatif éloignement des villes (25 à 40 km).

---

<sup>109</sup> Seuls les « propriétaires exploitants et utilisateurs des terrains et espaces » sont admis de droit.

Elles se caractérisent aussi par l'importance de l'agriculture, tant en termes d'occupation spatiale du territoire que d'importance économique et sociale<sup>110</sup>. Enfin, sur ces communes, les enjeux environnementaux sont prégnants, notamment ceux liés à la qualité de l'eau. Ces territoires sont ainsi révélateurs des contextes de l'ouest de la France où les densités d'occupations humaine et agricole font que les usages de l'espace sont historiquement combinés. Il n'y a que peu d'espaces réservés à des usages environnementaux.

Dans ce contexte régional, nous avons malgré tout cherché à analyser des territoires aux contextes sociaux différenciés, notamment sur le plan de la diversité professionnelle agricole.

Le terrain ligérien est une petite région agricole située à proximité d'une métropole des Pays de la Loire. Aménagée dans les années 1960 pour améliorer sa productivité (aménagements hydrauliques, remembrements, implantation d'un marché d'intérêt national), elle est aujourd'hui occupée principalement par une agriculture spécialisée dans la production de semences, le maraîchage et l'horticulture. La profession agricole y est fortement structurée par différents enjeux, au premier rang desquels la gestion professionnelle collective du système d'irrigation et la gestion collective des assolements en production semencière. Cela se traduit par l'existence de groupes d'agriculteurs plus ou moins institutionnalisés, qui s'entrecroisent et travaillent de concert avec la chambre d'agriculture départementale. Sur ce territoire, il y a peu de clivages au sein de la profession, qu'ils soient productifs ou syndicaux. La Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) est très majoritaire sur le département et localement (elle obtient avec les Jeunes Agriculteurs plus de 50 % des suffrages aux élections professionnelles de 2007 et plus de 30 points d'avance sur le deuxième syndicat départemental, la coordination rurale). Les producteurs locaux se sentent bien représentés par leurs leaders et par l'institution « chambre d'agriculture ».

Le terrain de marais constitue une « langue de marais » dans un territoire de grandes cultures. L'agriculture y est ainsi marquée par une dichotomie entre des activités de grandes cultures sur les terres sèches et le maintien de prairies sur les terres de marais. S'il reste quelques élevages, ils sont devenus rares à partir des années 1980. Aujourd'hui, certains cultivateurs maintiennent un petit cheptel bovin ou produisent de l'herbe en complément de leur activité de cultures. La profession est historiquement structurée autour de deux syndicats importants : les syndicats de marais, qui regroupent les propriétaires terriens, dont les communes font partie du fait de l'existence de communaux parfois encore importants, et les syndicats d'irrigants qui regroupent les exploitants. Pour ces deux types de structures, l'enjeu de réguler les niveaux d'eau est prédominant (Billaud, 1986). Il est révélateur de tensions importantes au sein de la profession tant les besoins des uns et des autres diffèrent : entre des visions différentes des modes de production souhaitables, entre éleveurs et cultivateurs, entre irrigants et non-irrigants. Ces tensions s'inscrivent en outre dans un contexte départemental marqué par une forte diversité syndicale qui s'est accentuée depuis 2007 (la FDSEA obtient moins de 50 % des voix aux élections professionnelles de 2007, soit seulement 10 points d'avance sur la coordination rurale, alors que la Confédération paysanne et la Confédération syndicale agricole des exploitants familiaux (Modéf) totalisent près d'un quart des suffrages).

---

<sup>110</sup> 63 % de la surface de la commune où sont situés les captages en terrain ligérien est occupée par l'agriculture et l'emploi agricole correspond à 11 % de l'emploi total sur le canton ; 94 % de la surface de la commune où sont situés les captages en terrain de marais est occupée par l'agriculture, alors que l'emploi agricole correspond à 6 % de l'emploi total sur le canton (données issues du recensement agricole de 2000).

## Des dispositifs contrastés qui interfèrent avec l'évolution de l'agriculture locale

### Des dynamiques de débat contrastées

L'analyse des débats locaux montre une forte diversité des processus à l'œuvre. Ils se distinguent par les modalités d'ouverture du débat et par les configurations sociales de la participation.

#### *Les modalités d'initiation du débat*

L'État joue un rôle important d'impulsion localement à travers l'identification de sites prioritaires au regard des enjeux de protection des captages (sites Grenelle) ou de préservation des zones humides (zonages écologiques). Les agents des administrations déconcentrées constituent des comités de pilotage et d'initiation des travaux entre acteurs des territoires. *A contrario*, les territoires ordinaires se trouvent dépourvus de moyens et d'initiateurs de projet. C'est par exemple le cas de l'enjeu de préserver les zones humides sur le terrain ligérien (encadré « Le dispositif de préservation des zones humides en terrain ligérien ») : bien que quelques sites limités et sans enjeux agricoles soient reconnus d'intérêt sur ce territoire, la plupart des moyens départementaux (d'ingénierie et financiers) sont concentrés sur la gestion de sites emblématiques, comme en particulier les zones Natura 2000 bordant la Loire. Dans d'autres cas, des débats locaux sur la gestion des ressources naturelles préexistent à l'engagement de la puissance publique. La gestion des niveaux d'eau dans le terrain de marais est par exemple un objet de travail local ancestral pour lequel l'enjeu de préserver les milieux humides porté initialement par l'administration constitue l'introduction d'une dimension supplémentaire et non un acte d'ouverture d'un débat nouveau (encadré « Le dispositif de préservation des zones humides en terrain de marais »). Dans tous les cas, on assiste à une spécification locale des débats par les participants et en fonction du territoire. Ainsi, même pour le dispositif de protection des captages d'eau où le rôle de l'État est majeur, ce dernier n'a pas une action normative importante. Dans le terrain ligérien, le débat tend à se concentrer sur les moyens d'éviter des pollutions accidentelles de la nappe, alors qu'en terrain de marais, le débat porte sur la diminution des pollutions diffuses agricoles par l'évolution des systèmes agricoles. Cette spécification des débats tient largement à l'engagement des acteurs des territoires dans le processus de discussion.

#### **Le dispositif de préservation des zones humides en terrain ligérien**

Le terrain ligérien a été aménagé à partir des années 1960 pour l'agriculture et la protection contre les crues : endiguements, assèchement des terres basses, mise en place d'infrastructures permettant l'irrigation. Cet aménagement de la zone a pourtant laissé quelques reliquats de zones humides, dont les acteurs locaux se saisissent aujourd'hui par opportunité et à défaut d'autre projet agricole sur ces zones. Ce sont sur ce territoire des dispositifs plus larges qui traitent de la question des zones humides – le Sdage, le conseil général *via* sa politique d'espaces naturels sensibles – ou bien dans le cadre d'autres types d'affaires (un contentieux entre des associations de défense de l'environnement et le syndicat des irrigants local, ayant abouti à de multiples arrêtés, a instauré des mesures compensatoires au bénéfice des zones humides).

Dans l'un ou l'autre cas, les zones humides concernées sur le terrain ligérien sont soit sans enjeux agricoles, soit non zonées et donc non déterminées. Le projet agricole de la zone reste donc prégnant, porté par l'ensemble des élus et représentants de l'État locaux, ne permettant pas d'émergence de débats locaux intégrant les enjeux de zones humides. Les actions de protection des zones humides semblent dans l'ensemble se reporter sur des territoires emblématiques adjacents.

### **Le dispositif de préservation des zones humides en terrain de marais**

Sur le terrain de marais en Poitou-Charentes, l'enjeu de protéger les zones humides interfère avant tout avec des débats anciens en matière de gestion des niveaux d'eau, qui se traduisent par des mesures d'intervention et/ou de régulation foncière spécifiques. En premier lieu, ce sont les syndicats intercommunaux qui se mobilisent, au regard de leurs prérogatives en termes de gestion hydraulique. Des syndicats de marais (regroupant les propriétaires) s'engagent également pour la défense des intérêts des propriétaires de marais. L'enjeu de l'intervention concerne donc la rationalisation et la facilitation de la gestion des niveaux d'eau pour des besoins difficilement compatibles entre les différentes parties prenantes.

1. Les agriculteurs de la zone revendiquent une quantité d'eau limitée dans les marais au printemps, ainsi qu'une régulation de l'étiage en été (besoins hydriques pour l'irrigation des « terres hautes »), tandis qu'un apport d'eau suffisant est attendu pour ceux de l'aval.

2. Les élus locaux, présents au sein des syndicats intercommunaux pour ce qui concerne leur compétence gestion de l'eau, sont également propriétaires de parcelles importantes : les marais communaux, dont la surface est prédominante sur le territoire de marais. Ils font partie à ce titre des « syndicats de marais ». Les choix qu'ils effectuent concernant l'usage de ces parcelles sont par conséquent particulièrement influents sur les besoins et tolérances en matière de gestion des niveaux d'eau.

3. Les porteurs de la cause environnementale, incarnés par les services des collectivités territoriales, les associations environnementales, les pêcheurs, ont également des attentes quant à la quantité d'eau minimum acceptable sur le territoire. Ces attentes quant aux niveaux d'eau sont divergentes et difficilement compatibles, ce qui génère localement des tensions liées aux arbitrages effectués par les collectivités.

Sur le territoire observé, le syndicat intercommunal a tenté d'instaurer un débat à propos des niveaux d'eau et de leurs conséquences, notamment sur les exploitations agricoles du territoire, afin de résoudre ces difficultés de gestion d'une part et d'apaiser les tensions locales entre différents « usagers » de l'eau d'autre part. Par là même, il se conformait à des injonctions étatiques en matière de gestion environnementale (un plan gouvernemental d'actions) ainsi qu'au Docob Natura 2000.

Ce débat a notamment abouti à une intervention controversée de la Safer à la demande du syndicat intercommunal, afin de réorienter les modes de production agricole sur 20 hectares préemptés. Une vente a finalement eu lieu, sous convention d'usage.

Le syndicat a ensuite commandité une étude socio-économique et agri-environnementale, confiée à la chambre d'agriculture du département, afin de « déterminer les modalités de gestion de l'eau les plus adaptées à retenir pour les années à venir » (Docob Natura 2000). Cette étude a en fait concerné les conséquences de la mise en place d'une zone tampon, permettant une gestion haute des niveaux d'eau et conclu à une meilleure adéquation des activités d'élevage.

Ces différentes actions, d'intervention foncière ou d'étude n'ont pas abouti à l'institution d'une véritable politique locale de protection des zones humides. Elles ont en revanche suscité de fortes résistances des cultivateurs locaux. La crispation des cultivateurs visés par l'étude ne permettant pas d'envisager des dispositifs contractuels d'évolution des systèmes d'exploitation ou d'échanges amiables de parcelles, la maîtrise du foncier par opportunité est aujourd'hui envisagée comme seul moyen efficace d'action, mais jusqu'à présent aucune partie prenante ne s'est à nouveau engagée dans ce processus.

### **Les configurations sociales du débat**

Trois types de configurations ont été observés. La première consiste à limiter le débat aux institutions désignées par la procédure publique. Cela a longtemps été le cas de la gestion du captage d'eau étudié en terrain ligérien où seules la DDASS, le syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable et la chambre d'agriculture étaient partie prenante du travail (encadré « Le dispositif de protection des captages en terrain ligérien »).

### **Le dispositif de protection des captages en terrain ligérien**

Le site d'étude en Pays de la Loire concerne une petite ville alimentée par quatre captages proches les uns des autres pour son eau potable. C'est un syndicat intercommunal qui gère cette adduction (le Siaep). À la fin des années 1990, les services de l'État du département se mobilisent fortement pour mieux protéger les captages d'eau potable. À leur initiative, un comité de pilotage est créé, regroupant le Siaep et la DDASS, l'Agence de l'eau, le conseil général, la chambre d'agriculture et un hydrogéologue agréé. Des études hydrogéologiques sont réalisées et des servitudes proposées.

Mais les périmètres de protection prévus par l'hydrogéologue sont vastes et les servitudes nombreuses. La profession agricole, représentée par la chambre d'agriculture, souhaite le négociant arguant que ces contraintes majeures pour les agriculteurs nécessitent une indemnisation. Le représentant de l'État et le syndicat intercommunal sont sensibles à ces arguments et souhaitent travailler dans le sens d'un assouplissement pour limiter le coût de protection. Au final, alors que l'ambition de l'hydrogéologue était de lutter contre les pollutions diffuses sur des périmètres élargis, le comité de pilotage décide de réduire les périmètres dans une perspective d'évitement de pollutions accidentelles. Une déclaration d'utilité publique est adoptée en 2001. Pour son application, le Siaep acquiert des terres sans concurrence pour les boisier dans le cadre d'une convention avec la Safer. Sur le reste des périmètres, les servitudes se mettent difficilement en place. En 2007, la DDASS découvre une pollution sur ces captages. Deux études sont commanditées parallèlement : l'une par la DDASS, l'autre par le Siaep. Une controverse scientifique s'ensuit concernant la provenance de l'eau, ainsi que les périmètres à protéger (trois périmètres différents existent désormais). Une nouvelle étude est alors décidée collectivement, avec l'assistance à maîtrise d'ouvrage de la chambre d'agriculture, qui intègre dans le comité de pilotage un responsable professionnel local ainsi qu'un agriculteur de la zone. À ce stade, la chambre d'agriculture a initié une information auprès des agriculteurs locaux afin de leur expliquer le sens de la démarche et obtenir l'autorisation pour les investigations sur leurs parcelles.

La deuxième consiste à ouvrir le débat à une diversité d'organisations locales. C'est par exemple le cas de la gestion de l'eau potable sur le captage étudié en terrain de marais, où le pôle urbain, gestionnaire des captages, mobilise la Ligue de protection des oiseaux (LPO), le Centre régional de la propriété forestière (CRPF), le syndicat d'agriculteurs biologiques du territoire, puis la chambre d'agriculture et la Safer pour négocier et mettre en œuvre un programme d'action sur les périmètres de protection des captages (encadré « Le dispositif de protection des captages en terrain de marais »). Enfin, et c'est plus rare, certains dispositifs locaux de débat mobilisent les usagers (en l'occurrence les agriculteurs et les propriétaires) (encadré « Le dispositif de protection des captages en terrain ligérien »). Ce qui est notable, c'est que ces configurations sociales sont toujours transitoires. Ainsi, les processus de débat s'apparentent à des trajectoires qui débutent souvent dans des configurations restreintes aux participations imposées par la procédure publique et se différencient ensuite à travers des invitations proposées par les acteurs locaux, au premier rang desquels se trouvent les collectivités locales.

Au-delà de la diversité des dispositifs locaux, nous avons analysé plus spécifiquement la place que prennent les questions agricoles dans ces débats et l'effet des processus locaux sur les dynamiques professionnelles locales.

### **Trois visions de l'intégration des enjeux agricoles et environnementaux**

L'analyse des discours des différents participants aux débats locaux permet d'identifier des visions contrastées de l'intégration souhaitable des enjeux agricoles et environnementaux.

### **Le dispositif de protection des captages en terrain de marais**

C'est sur le terrain de marais étudié qu'une ville importante de la région Poitou-Charentes s'alimente pour environ un tiers de son eau potable. Cette ville est propriétaire des captages depuis 1923. Les communes du terrain de marais ne sont pas alimentées par ces captages. Localement, des tensions existent depuis plusieurs décennies du fait d'une concurrence importante en été entre les besoins d'irrigation des agriculteurs locaux et ceux liés à l'alimentation en eau potable du pôle urbain.

En 1996, le dispositif de protection prend un nouveau départ avec l'arrivée d'un élu à la mairie de la Ville en charge de ce dossier et avec la proposition par la DDASS d'abandonner ces captages du fait de la mauvaise qualité de l'eau captée. L'élu de la Ville s'y oppose et engage une procédure de protection réglementaire. La même année, les captages de la Ville sont classés par l'État en site prioritaire et bénéficient de moyens conséquents pour leur protection (programme Ressource).

La procédure d'étude aboutit à un avis de l'hydrogéologue en 2001, puis à une DUP en 2008. L'élaboration de la DUP mobilise classiquement les services de l'État, la ville propriétaire des captages, la chambre d'agriculture et l'hydrogéologue expert.

À partir de 2005, la Ville mène des actions de mise en œuvre de la protection des captages au-delà de la procédure réglementaire. En 2005, une opportunité permet à la Ville d'acquérir directement 50 hectares de terres agricoles. Environ la moitié sont loués à des agriculteurs bio par une convention de mise à disposition de la Safer, une parcelle est en jachère fleurie sous gestion de la LPO, 5 à 10 hectares sont remis en herbe avec gestion de fauche par les agriculteurs locaux et 2 hectares à proximité du captage sont boisés dans le cadre d'un partenariat avec le Centre régional de la propriété forestière. La Ville a également mandaté la structure départementale pour le développement de l'agriculture biologique (syndicat d'agriculteurs biologiques) pour réaliser des études de conversion des exploitations agricoles sur le secteur.

Cette implication de la Ville dans l'usage des terres agricoles génère localement des tensions. Celles-ci sont alimentées plus tard par une campagne de mesures agri-environnementales (MAE) mise en place par la Ville, pour laquelle la chambre d'agriculture s'est positionnée comme maître d'œuvre sans avoir été associée ni à l'élaboration de la démarche ni au choix des mesures. Peu d'agriculteurs sur le bassin s'y engagent la première année. Suite à cela, une convention Ville-chambre d'agriculture est conclue afin d'élaborer un programme d'actions pour mieux sensibiliser les agriculteurs. En parallèle, la Ville contractualise avec l'Agence de l'eau pour sensibiliser et former les agriculteurs volontaires. Enfin, la Ville poursuit sa logique d'acquisition, dans le cadre d'une veille foncière prise en charge par la Safer.

### ***L'exit de l'agriculture comme projet pour la protection des ressources naturelles***

Face au risque de pollution par les activités agricoles, certains acteurs considèrent que le maintien d'une agriculture, quelle qu'elle soit, sur l'espace à protéger, pose problème. De ce fait, ils préconisent en général le boisement sur tout ou partie des espaces à protéger. C'est par exemple la solution portée par l'élu local président du syndicat d'alimentation en eau potable sur le captage en terrain ligérien et adoptée sur 10 ha sur le périmètre de protection du captage. On assiste alors à une partition de l'espace selon des fonctions de fait différenciées : de protection des ressources sur les zones où le risque de pollution est important, de production ou de résidence sur les terrains moins sensibles. Malgré le caractère radical de cette posture, elle ne fait pas débat localement. Cela tient avant tout au fait que les surfaces concernées sont réduites et ne sont pas revendiquées par des agriculteurs.

### ***Le soutien à une forme d'agriculture minoritaire***

Cette posture est celle des services de l'État et de l'élu en charge de la protection des captages pour le pôle urbain en Poitou-Charentes. Elle consiste à chercher à transformer

les systèmes agricoles dominants localement pour développer des formes agricoles jugées plus favorables à la protection des ressources environnementales. Ce qui est notable sur ce territoire, c'est que cette posture est peu liée aux enjeux précis de protection du captage ou de préservation des zones humides. On assiste plutôt à l'opposition entre des modes de production (conventionnel/biologique), entre des pratiques (tailler beaucoup ou préserver des haies fournies), entre des systèmes (grandes cultures/élevage herbager) sans que les effets des différentes pratiques soient véritablement mis en discussion. Pour ces personnes, les enjeux du développement de ces pratiques ou systèmes de remplacement renvoient à une variété de ressources territoriales environnementales (biodiversité, paysage, ouverture de l'espace rural...). Les procédures de protection des captages ou de préservation des zones humides apparaissent comme une opportunité pour agir en faveur d'une vision élargie de la protection de l'environnement. De fait, cette posture est vécue comme l'imposition d'une vision externe de l'agriculture souhaitable et est fortement critiquée par la majorité des agriculteurs en place.

### *L'adaptation des formes agricoles présentes*

Pour la plupart des leaders professionnels, mais aussi pour quelques élus des communes concernées par les captages (maire de la commune où se situent les captages d'eau sur le terrain de marais, élu président du syndicat d'alimentation en eau potable sur le terrain ligérien), l'enjeu de maintenir l'activité agricole est premier. Cela les amène à questionner le postulat selon lequel les pratiques agricoles actuelles influent notablement sur la qualité de l'environnement ; cela les amène également à proposer des pistes d'adaptation des pratiques peu contraignantes pour les producteurs. Cette posture est associée, comme c'est le cas pour ce maire du terrain de marais, avec une perception de la procédure de protection comme l'imposition par l'administration ou les collectivités maîtres d'œuvre de contraintes de protection disproportionnées face à la situation locale.

« Mais avec les lois sur l'eau et tout ça, les choses ont été remises sur le tapis... Et puis, il y avait quand même à [la ville]<sup>111</sup> des nouveaux élus, donc qui ont pris ça. Ils remplissaient leurs fonctions. Il y avait de nouveaux administratifs qui sont arrivés aussi. On leur disait "il faut avoir des protections, il faut avoir de l'eau potable de qualité... donc vous vous débrouillez, vous faites le nécessaire !" Ils étaient payés pour ça. Ce que je comprends tout à fait. Ceci dit, la qualité... Il n'y a jamais eu de catastrophe de mauvaise qualité, de qualité catastrophique sur les captages de la commune » (élu, terrain de marais).

À travers les débats locaux, ces visions sont en tension. Ce qui est notable, c'est qu'elles évoluent peu dans le cadre de ces débats. Ce qui est discuté est souvent davantage les modalités pratiques de protection. Des solutions sont proposées, parfois discutées, parfois imposées. Parfois enfin, les acteurs locaux se mobilisent pour produire de la connaissance, à partir du moment où un événement vient remettre en cause l'expertise initiale sur laquelle repose le dispositif de protection (l'apparition d'une pollution inexplicquée en terrain ligérien par exemple).

Les formes d'action proposées sont fortement liées à la posture des maîtres d'œuvre. Quand ces derniers adoptent la troisième posture (adaptation des formes agricoles présentes), on assiste à la mise en place de négociations entre l'autorité compétente en matière de qualité de la ressource et la profession agricole. Ces discussions pratiques portent avant tout sur les effets des mesures préconisées sur les activités agricoles locales. C'est ce

---

<sup>111</sup> Les noms de lieux ont été masqués par les auteurs.

qui est à l'œuvre en terrain ligérien à propos de la protection des captages d'eau. L'élu local président du syndicat d'alimentation en eau potable s'engage peu dans le dispositif. C'est l'administration déconcentrée de l'État qui anime un débat quasi permanent avec la profession agricole à propos de divers enjeux environnementaux à l'échelle départementale. Ces discussions amènent en particulier à modérer les préconisations de l'expert hydrogéologue en matière de servitudes sur les périmètres de protection (encadré « Le dispositif de protection des captages en terrain ligérien »).

Quand en revanche les maîtres d'œuvre adoptent l'une des deux premières postures (l'exit de l'agriculture comme projet pour la protection des ressources naturelles ou le soutien à une forme d'agriculture minoritaire), ils mettent en place des formes d'action qui reposent sur l'intervention foncière : acquisition de 10 ha de terres agricoles par le syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable sur le terrain ligérien, ces terres ont été intégralement boisées ; préemption de 20 ha de terres agricoles par la Safer à l'initiative d'un syndicat intercommunal d'aménagement et de gestion hydraulique sur le terrain de marais, pour négocier une rétrocession à un éleveur assortie d'une convention réservant les parcelles à une vocation prairiale ; acquisition de 50 ha de terres agricoles par la ville propriétaire des captages sur leur périmètre de protection sur lesquels différents projets ont été menés dont la location à un éleveur biologique et la mise en place d'une jachère fleurie. Ces actions constituent l'imposition d'une vision de l'agriculture souhaitable sur le territoire par les élus locaux. Elles ne sont négociées ni avec les propriétaires fonciers locaux, ni avec les exploitants. Ces formes d'intervention ont été importantes jusqu'à la fin des années 2000 sur le terrain de marais et ont provoqué de fortes résistances des producteurs.

« On ne fait pas que vivre du marais, on y vit, on y habite depuis des générations. On n'a pas envie de partir comme ça par la bonne volonté de quelqu'un. On a des positions qui se radicalisent un peu parce qu'on est fatigués de toujours être en train de se battre. Moi, j'habite là, mes parents avant moi, ça fait des générations que ça existe, je ne vois pas pourquoi vous, vous tombez de votre nuage, vous voulez venir ». On sent que c'est de l'expropriation qu'on est en train de nous faire. » (président de syndicat de marais, terrain de marais).

Ces résistances se sont traduites par des prises de position des maires des communes qui entravaient la poursuite d'actions connexes pour la protection de la ressource (refus des maires du terrain de marais de poursuivre une action d'intervention foncière, dépôt de demande de forages ou de fermeture de captage remettant en cause la délimitation des anciens périmètres de protection, défense auprès du préfet de projets d'urbanisme incompatibles avec l'enjeu de protection d'un captage...). Depuis, on assisterait à une plus grande prise en compte de la diversité de la profession agricole par la ville avec la mise en place de partenariats avec la chambre d'agriculture en vue d'élaborer des programmes de formation et d'innovation techniques, souvent assortis de la mise en place de mesures agroenvironnementales territorialisées.

## L'intervention foncière comme moyen pour imposer les projets agricoles des collectivités

Parfois, l'acquisition de terres agricoles est pensée comme un moyen de simplifier les missions d'aménagement hydraulique de la collectivité, avec à terme la volonté de permettre une pratique agricole peu contrainte. Cette acquisition est alors assortie ensuite

d'un bail rural classique. Cette vision de l'acquisition foncière est celle portée par le président du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable en terrain ligérien. « On avait acheté une parcelle de 7,5 ha. Ça nous permet d'être tout à fait libre de ce qu'on veut réaliser, par exemple pour passer les tuyaux dans la parcelle pour venir à la station, ne pas demander à l'agriculteur "s'il vous plaît", ni d'indemnités derrière... On est chez nous ! » (élu terrain ligérien)

Mais sur d'autres territoires, et ici en particulier sur le terrain de marais, l'intervention foncière (acquisition ou demande de préemption avec rétrocession assortie d'une convention d'usage) apparaît comme un moyen de soutenir le développement de systèmes agricoles minoritaires localement : elle est en effet associée à des attributions sélectives (éleveurs, agriculteurs biologiques) avec parfois des contrats contraignant les pratiques agricoles futures.

Cette pratique des collectivités locales du terrain de marais est à notre sens intimement liée à une acception locale particulière du statut de propriété et de l'appartenance territoriale. Sur ce territoire où le faire-valoir direct est important<sup>112</sup>, la propriété foncière est considérée comme la première source de légitimité de l'orientation des usages du sol. Ainsi, la revendication de choisir l'orientation des usages, notamment agricoles, portée par les collectivités locales se traduit naturellement par des projets d'acquisition. « Nous, on disait qu'on était prêt à acheter des terrains... Parce que pour moi, ça passe par là. Maîtriser les terrains. Donc, on maîtrise l'utilisation des terres » (élu de la ville).

Cette motivation pour acquérir se double de l'enjeu pour la collectivité d'entrer au sein d'une communauté locale de propriétaires, qui revendiquent une prévalence sur les choix d'aménagement et de développement locaux du fait d'une appartenance au territoire définie à partir de l'ancrage familial d'une part et de la propriété d'autre part<sup>113</sup>. « L'intérêt de l'acquisition ça permettait de montrer qu'on était prêt à acquérir et donc justement à conserver les captages, etc. Donc c'était un geste fort dans le sens où on fait de la maîtrise foncière et donc par derrière on a une volonté de s'implanter durablement dans le secteur » (agent de la ville).

Ces formes d'action portées par des collectivités locales s'apparentent à l'invention d'un système foncier où la maîtrise de l'usage du sol passe par l'imposition de conventions d'usage aux agriculteurs par les collectivités, soit sur des terres en propriété, soit au moment de l'attribution des terres par la Safer. L'enjeu de protection d'une ressource naturelle (eau potable ou zone humide) apparaît ici comme un alibi au service d'un projet politique englobant de transformation des systèmes agricoles. « On s'est dit "il faut protéger les captages" parce qu'on voyait aussi plein de captages fermer partout et pour nous, un captage fermé, c'est donner libre champ à une agriculture intensive, parce qu'il y a plus de contrôle. Voilà, on ferme et puis c'est fini, on peut plus revenir en arrière ! » (élu de la ville).

La violence symbolique de cette forme d'intervention des collectivités dans le champ du développement agricole, qui n'était pas traditionnellement le leur, est manifeste. Elle entraîne des réactions de résistance locales qui fragilisent ce système foncier émergent. Ainsi, l'analyse de la chronologie des dispositifs locaux amène à nuancer la pérennité de cette invention locale. On assiste à partir de la fin des années 2000 à l'élargissement des formes d'action foncière mises en œuvre par les collectivités, de manière à améliorer leur

---

<sup>112</sup> Un tiers des terres sont en faire-valoir direct, un tiers en fermage et un tiers correspondent à des communaux.

<sup>113</sup> Sur ce territoire, les syndicats de marais sont des syndicats de propriétaires. Ils ont historiquement un rôle important dans la gestion des niveaux d'eau et donc des usages agricoles.

acceptabilité sociale locale. Cela se traduit par la production et la diffusion d'études qui appuient les projets de transformation des systèmes agricoles par les collectivités (c'est le cas en terrain de marais). Cela se traduit également par le développement de partenariats institutionnels censés renforcer la légitimité de l'intervention de la collectivité : partenariat avec la chambre d'agriculture et négociation de programmes d'aide au changement des exploitations agricoles.

## Un débat sur les rôles des différentes organisations dans le développement du territoire... agricole

Sur certains territoires, les collectivités tendent donc à s'engager de manière franche dans l'orientation de l'agriculture des territoires. Ce résultat, observé ici à propos de la gestion de ressources environnementales, conforte des observations antérieures relatives aux projets d'aménagement et de développement de grandes agglomérations (Soucard, 2003; Thureau, 2006, 2011). Cela se traduit en particulier par la défense de systèmes agricoles dominants localement ou, à l'inverse, par le soutien au développement de systèmes minoritaires. À travers ces formes d'action, les collectivités contribuent au processus permanent de redéfinition de l'idéal social du bon agriculteur (Candau et Ruault, 2005). Cela passe sur nos terrains par deux modalités complémentaires : l'intervention foncière ou la production et la diffusion d'études qui appuient la position des collectivités dans les débats locaux.

À côté de ces effets sur les systèmes agricoles et leur hiérarchie sociale, l'action des collectivités locales contribue à modifier les équilibres entre organisations professionnelles agricoles.

### Des collectivités à l'initiative d'invitations différenciées des organisations professionnelles

La comparaison des deux dispositifs de protection des captages d'eau illustre de manière intéressante la capacité des collectivités à transformer les équilibres locaux entre organisations professionnelles. De fait, en terrain ligérien, l'élu président du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable en lien avec les services de l'État choisit d'organiser le travail avec la profession agricole à travers la participation unique de la chambre d'agriculture du département. Les choix faits par l'élu à l'initiative des actions de protection des captages en terrain de marais sont très différents. Il sollicite d'abord une diversité d'organisations des secteurs agricoles, forestiers et environnementaux autour de projets d'action hétérogènes, principalement sur les terres acquises par la ville : mise en place d'une jachère fleurie par la fédération des chasseurs, définition d'un plan de gestion faunistique par la LPO, boisement et gestion d'une partie des terres de la ville par le CRPF, promotion de l'agriculture biologique à proximité des captages par le syndicat des agriculteurs biologiques du département. La chambre d'agriculture n'intervient que tardivement dans le dispositif. Elle répond d'abord à un appel d'offres lancé par la ville pour participer à la mise en œuvre de MAE (réalisation de diagnostics auprès des exploitants). Ce n'est que progressivement que son rôle s'accroît avec l'enjeu d'améliorer l'acceptabilité des actions de la collectivité, ce qui se traduit par un travail conjoint de définition locale d'un programme d'action.

Dans les deux cas, les collectivités ont joué un rôle important d'invitation des organisations professionnelles. Les choix sont différents, mais correspondent toujours à la volon-

té d'associer des organisations dont les élus se sentent idéologiquement et socialement proches. Dans ce processus fortement sélectif, l'intervention des représentants de l'État joue un rôle de rééquilibrage des participations.

Ainsi, les collectivités influent de manière nette sur l'évolution des moyens des différentes organisations professionnelles locales. Elles légitiment également certaines organisations par leur sollicitation, mais soulignons que cette action notable sur les dynamiques des organisations professionnelles est à la fois facilitée et modérée par l'allocation de moyens spécifiques d'action à travers des programmes nationaux d'aide à la gestion de sites à enjeux environnementaux prioritaires (programme re-source, fonds de l'agence de l'eau). Si des collectivités urbaines de grande taille sont en mesure d'autofinancer des programmes d'action en faveur de l'agriculture (nous l'avons par exemple observé autour de Nantes, Rennes, Angers), c'est plus rarement le cas pour des villes moyennes dans les espaces ruraux. Ici, le classement des captages en captages prioritaires constitue une opportunité saisie par les élus pour s'engager dans les dynamiques locales de développement agricole.

Par ailleurs, il est notable que progressivement, à travers leurs relations aux collectivités, les formes d'action des organisations professionnelles se transforment.

### L'assignation des rôles des organisations professionnelles : entre expertise, représentation et prestation

À travers les sollicitations faites aux différentes organisations professionnelles dans le cadre des dispositifs de protection des ressources naturelles, trois rôles apparaissent à l'analyse qui permettent de discuter la redéfinition en cours des rapports entre organisations professionnelles et collectivités.

#### *L'expertise à propos de l'agriculture*

Sur tous nos terrains, les chambres d'agriculture apparaissent comme des organisations légitimes pour produire des expertises sur l'agriculture. Elle est par exemple sollicitée en terrain de marais pour mener une étude socio-économique et agri-environnementale dans le cadre du dispositif Natura 2000 dont l'objectif initial était de « déterminer les modalités de gestion de l'eau les plus adaptées à retenir pour les années à venir » (Docob). Pour la partie agri-environnementale, la chambre d'agriculture a notamment étudié les conséquences d'une gestion haute des niveaux d'eau. L'impact sur les prairies est présenté comme moindre par rapport à celui sur les cultures : l'hypothèse implique concrètement un « changement d'usage des parcelles de culture dans le périmètre concerné » puisque « la portance du sol limitera les interventions permettant la mise en culture [...] Il s'agit donc d'évaluer le manque à gagner lié au retrait d'une surface de maïs de la surface en céréales et oléo-protéagineux » (étude chambre d'agriculture). Les propositions de compensation visent toutes à un abandon de la culture sur ces terres (jachère, reconversion en prairie, achat des terres, échanges). Elles constituent une prise de position de l'institution chambre d'agriculture en décalage avec la norme professionnelle dominante localement consistant à privilégier des systèmes agricoles fondés sur les grandes cultures. À travers cet exemple, nous percevons la façon dont ce rôle d'expert peut fragiliser un autre rôle assigné aux organisations professionnelles, et notamment à la chambre d'agriculture, celui de représenter les agriculteurs.

#### *Représenter un secteur professionnel*

La chambre d'agriculture est considérée comme l'organisation légitime pour rendre compte du point de vue des agriculteurs dans les dispositifs observés. Ce sont plutôt les

services de l'État (ou agences nationales) qui facilitent ou imposent la participation de cette institution aux travaux. De fait, les collectivités sont de prime abord peu soucieuses de négocier avec la profession agricole les orientations ou les modalités pratiques de mise en œuvre des mesures de protection. Cette attitude des élus en charge des dispositifs locaux peut s'expliquer par deux facteurs.

D'abord, le sentiment qu'ont certains élus de bien connaître les agriculteurs de leur territoire. La fonction de représentation de l'agriculture est pensée comme intégrée à l'institution communale. Cette posture est très discutable tant les élus communaux agriculteurs s'engagent peu en tant que porte-parole de l'agriculture (Thareau, 2007). C'est l'attitude adoptée par le président du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable en terrain ligérien : « Nous, on connaît tout le monde. L'autre soir, moi c'était mes cousins, mes copains... Ceux qui étaient là, les jeunes, je les connais tous ! ».

Ensuite, certains élus n'envisagent simplement pas de discuter de l'orientation de l'action promue. C'est le cas à propos de la protection des captages en terrain de marais (encadré « Le dispositif de préservation des zones humides en terrain de marais »). Le travail local y est d'abord centré sur des modalités pratiques d'action en lien avec des organisations prestataires, mais en aucun cas le point de vue des agriculteurs du territoire n'est envisagé comme une dimension pertinente à prendre en compte dans la discussion. De fait, cette attitude d'imposition d'une vision n'a pas totalement perduré localement et un processus d'ouverture d'une discussion s'est engagé avec la chambre d'agriculture.

### *Prestataire pour la mise en œuvre*

Le troisième rôle assigné aux organisations professionnelles est celui de prestataire pour la mise en œuvre de plans d'action construits par la collectivité. Ici les différentes organisations sont parfois mises en concurrence. Cela se traduit par exemple par le lancement d'un appel d'offres par la ville pour la mise en œuvre des MAE dans le terrain de marais. Cela n'est pas le cas sur le terrain ligérien (voir encadrés).

Ces différents rôles sont en tension et deviennent intenables ensemble dans des contextes où il existe des clivages professionnels forts et/ou où les projets de protection des ressources naturelles sont fortement contestés par les agriculteurs usagers des espaces concernés. De ce fait, on observe actuellement, sur chacun des terrains observés, une revendication de la chambre d'agriculture d'intervenir selon une modalité sensiblement différente. Il s'agit de participer à l'orientation de l'action en valorisant une compétence spécifique : celle de porter la parole des usagers locaux, les agriculteurs des territoires. Ainsi, les formes de contribution de la chambre d'agriculture se transforment localement, le chargé de mission expert et le responsable professionnel départemental s'effacent au profit des leaders professionnels des territoires qui sont invités à participer, à leurs côtés, aux discussions relatives à l'élaboration des programmes d'action. Cette contribution renouvelée à la définition et la mise en œuvre des programmes d'action locaux semblent attendues par les collectivités qui y voient une façon d'améliorer l'acceptation et la mise en œuvre des mesures co-construites. Elle est conditionnée par le développement de relations plus pérennes, où les rôles d'expertise et de représentation sont reconnus et combinés à travers une approche territorialisée de l'action de développement agricole.

Cette recombinaison des équilibres entre organisations professionnelles et des rôles de ces organisations doit être interprétée dans le contexte d'une part d'engagement croissant des collectivités dans l'animation de projets locaux et d'autre part de durcissement des

conditions de financement des organisations professionnelles agricoles. Ces dernières opèrent une transformation profonde de leurs organisations de manière à être en mesure de répondre à des demandes émanant des territoires. C'est ainsi ce qu'atteste le développement récent des services « territoire » au sein du groupe « chambres d'agriculture ». À travers cela, c'est bien à une territorialisation du développement agricole que nous assistons (Germain *et al.*, 2006).

## Interpréter la diversité des dispositifs locaux

L'analyse comparée des dispositifs de protection des ressources naturelles permet ici de faire ressortir un résultat important : celui de la capacité d'initiative et d'influence des collectivités locales dans les processus de développement agricole localisé. Pourtant, elles se saisissent de manière contrastée de cette possibilité. Nous assistons d'un côté, en terrain ligérien, à une action qui tend pour l'essentiel à conforter les agriculteurs en place, à conforter le rôle de la chambre d'agriculture comme experte et représentante de la profession agricole. À l'inverse, en terrain de marais, nous observons à la fois une action de la collectivité locale qui tend à imposer un modèle agricole alternatif, et qui bouscule les équilibres entre organisations professionnelles en missionnant une diversité d'organisations d'une part et en prenant en charge des missions de développement agricole en direct d'autre part. Comment expliquer cette diversité ? Deux principaux facteurs ressortent de notre analyse : d'une part, la façon dont les élus conçoivent leur rôle dans le dispositif et, d'autre part, les configurations sociales locales spécifiques.

### Les ressorts de l'engagement des collectivités

Les modalités d'engagement des collectivités dans le dispositif peuvent se différencier autour de trois dimensions.

#### *La légitimation de l'action de protection et de la collectivité comme maître d'œuvre de la protection*

Le rôle de l'État est ici majeur. Selon les cas, on observe ou non l'affirmation d'une urgence à protéger une ressource : c'est ce que le classement des captages en sites prioritaires Grenelle signifie, c'est également ce que produit le plan gouvernemental d'actions et l'inclusion des marais étudiés dans le périmètre Natura 2000. En revanche, sur le terrain ligérien, les services de l'État n'identifient pas de site à enjeu fort pour la préservation des zones humides. Cette absence de légitimation par la puissance publique de l'objet de protection participe à expliquer l'absence de mobilisation locale ensuite. L'effet de cette légitimation des objets de protection est d'autant plus fort qu'elle est souvent assortie de l'octroi de moyens financiers pour la mise en œuvre des dispositifs. Le rôle de l'État concerne également la légitimation d'un maître d'œuvre. Ce rôle est probablement secondaire tant la capacité d'initiative des collectivités, dans et hors du cadre réglementaire, se manifeste localement.

#### *La façon dont les élus perçoivent les conditions souhaitables du traitement local des enjeux de protection*

On observe à partir de nos terrains que, quand les élus reconnaissent leur rôle d'animation des dispositifs locaux de protection des ressources, ils en ont des visions différenciées. Ainsi, le président du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable en terrain ligérien considère sa fonction comme celle d'un opérateur technique chargé de la mise en œuvre des orientations de gestion décidées dans le cadre d'un comité de pilo-

tage présidé par l'administration déconcentrée de l'État. Ses actions sont alors strictement limitées à l'application de la DUP et n'engagent pas la collectivité dans un travail de conception d'une politique pour l'intégration des enjeux agricoles et environnementaux sur le territoire. À l'inverse, l' élu de la ville propriétaire des captages en terrain de marais envisage son action avant tout au-delà de la procédure réglementaire : à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'un véritable projet de transformation de l'agriculture à proximité des captages. Le dispositif apparaît ici comme un levier pour créer un espace de travail pour la production d'orientations de gestion décidées localement.

### *Le sens du dispositif de protection tel que les élus le perçoivent*

Il est également différencié selon les territoires. Ces significations recourent les visions portées par les élus de l'intégration souhaitable des enjeux agricoles et environnementaux. Certains se sentent garants de l'adaptation de l'enjeu de protection des ressources naturelles à l'impératif de maintenir l'activité agricole sur le territoire. C'est le cas de l' élu en terrain ligérien : « Nous, on n'est pas là pour emmerder les agriculteurs. On est là pour faire en sorte qu'un jour – espérons ! – il y ait des produits qui soient moins nocifs et qui migrent pas jusque dans l'eau ! » D'autres considèrent le dispositif de protection des ressources naturelles comme une opportunité pour transformer l'agriculture locale.

### **Des configurations sociales différenciées**

Les contextes sociaux locaux sont assez différents ; pour autant, un trait les rapproche : des aménagements anciens ont profondément modelé les représentations de ces deux territoires. En terrain de marais comme en terrain ligérien, le territoire a été aménagé pour assécher tout ou partie des terres de manière à les rendre cultivables. Ces investissements importants des générations précédentes sont perçus comme un patrimoine local qu'il s'agit de continuer de valoriser. Ces aménagements se traduisent sur les deux sites par des formes d'organisation sociales très structurantes localement (syndicats de marais, syndicats d'irrigants) qui perpétuent la vision que se font la plupart des acteurs locaux d'un territoire aménagé et géré par et pour les producteurs agricoles. Ainsi, les dispositifs de préservation des zones humides en particulier, mais aussi les autres dispositifs de préservation de l'environnement, quand ils induisent des contraintes importantes sur l'activité agricole, sont perçus comme des contresens historiques locaux et sont de prime abord mal reçus par la plupart des acteurs sur ces territoires.

Pour autant, on assiste selon les territoires à des dynamiques de construction des projets de protection des ressources contrastées. En terrain ligérien, les deux dispositifs (de protection des captages et de préservation des zones humides) s'inscrivent dans la continuité de cette représentation historique de la vocation agricole du territoire, dans la mesure où, de fait, les mesures de gestion proposées sont négociées de manière à éviter de nuire au maintien des activités agricoles en place. À l'inverse, en terrain de marais, le dispositif de protection des captages amène à remettre en cause cette conception historique de la vocation productive du territoire en projetant d'étendre les zones inondées et de développer les systèmes d'élevage extensifs compatibles avec une gestion nouvelle des niveaux d'eau. Le projet de gestion se construit donc en opposition aux groupes professionnels locaux.

Ces dynamiques différentes s'expliquent en partie par deux dimensions des configurations sociales de la discussion : le rapport entre l' élu maître d'œuvre et les groupes professionnels locaux, le rapport entre la chambre d'agriculture et les groupes professionnels locaux.

### *Le rapport entre l'élu maître d'œuvre et les groupes professionnels locaux*

Quand l'élu engagé dans la mise en œuvre du dispositif environnemental est lui-même issu et inscrit dans le territoire, il adopte de fait une posture proche de celle des groupes d'agriculteurs locaux. C'est le cas en terrain ligérien, c'est le cas également en terrain de marais dans le cadre des dispositifs de préservation des zones humides, où c'est d'abord un syndicat intercommunal local qui engage les premières mesures de préservation. Dans les deux cas, ces élus s'inscrivent dans des relations de travail fréquentes avec les producteurs : dans le cadre de la gestion des assolements en production de semences en terrain ligérien par exemple, où ce sont les communes qui animent le travail de concertation entre semenciers pour garantir l'espacement souhaitable entre parcelles de production semencière ; dans le cadre des syndicats de marais en terrain de marais, où les communes, en tant que propriétaires de communaux, sont parfois les membres les plus influents des syndicats de marais. Dans les deux cas, s'il existe une injonction exogène à transformer les pratiques agricoles sur le territoire (par l'hydrogéologue en terrain ligérien, dans le cadre des plans de gestion en terrain de marais), les élus opposent une résistance à ces injonctions et se positionnent en tant que défenseurs du maintien d'une vision historique de l'agriculture locale. À l'inverse, la maîtrise d'œuvre de la protection des captages sur le terrain de marais par un élu de la ville, extérieur au territoire concerné par les périmètres, introduit une vision renouvelée de la vocation du territoire et de la place qu'y occupe l'agriculture. Outre le fait qu'il ne côtoie pas les agriculteurs sur ce territoire, cet élu est socialement situé, par ses engagements, à l'opposé de la plupart des agriculteurs locaux : élu d'une grande ville, de sensibilité écologiste, il apparaît de fait comme fondamentalement étranger aux agriculteurs et propriétaires défenseurs d'une culture productiviste et rurale.

### *Le rapport entre la chambre d'agriculture et les groupes professionnels locaux*

Nous avons vu que la chambre d'agriculture était mobilisée comme représentante de la profession agricole dans ces dispositifs. Or, les rapports entre cette institution et les groupes professionnels locaux sont contrastés sur nos terrains. En terrain ligérien, les groupes professionnels locaux sont homogènes, fortement structurés, et les élus ou les correspondants de la chambre d'agriculture sur le territoire sont des agriculteurs reconnus par le reste des groupes professionnels comme de bons porte-parole. Par ailleurs, sur le département ligérien, les oppositions syndicales sont limitées et la légitimité de la chambre d'agriculture à représenter la diversité des agricultures départementales est peu remise en cause. Ainsi, les agriculteurs du terrain ligérien manifestent une réelle confiance dans la capacité de la chambre d'agriculture à défendre leurs intérêts dans les négociations à propos des différents enjeux environnementaux. Et, de fait, l'action de la chambre d'agriculture participe à limiter les contraintes pesant sur les systèmes agricoles en place en terrain ligérien. La situation est très différente en terrain de marais. D'abord, la chambre d'agriculture appuie son action locale sur des agriculteurs qui ne sont pas reconnus par tous comme de bons porte-parole des agriculteurs locaux : « Le problème, dans notre métier, c'est que les agriculteurs qu'ils [les élus de la chambre] devraient défendre, ils ne les défendent pas. Ceux qui vont là-dedans... [le correspondant de la chambre d'agriculture locale] sont nés dans un milieu, tant mieux pour lui. Ce n'est pas le mieux placé pour défendre le noyau dur » (cultivateur en terrain de marais).

Ensuite, le contexte départemental est marqué par des clivages professionnels importants, notamment syndicaux. Cela induit que la chambre d'agriculture adopte parfois des positions qui sont en contradiction avec les visions des agriculteurs locaux. C'est le cas à

propos de la gestion des niveaux d'eau dans le marais, où l'étude technique mise en œuvre par la chambre amène à promouvoir le développement des systèmes d'élevage au détriment des systèmes de grandes cultures défendus par les agriculteurs en place (encadré « Le dispositif de protection des captages en terrain ligérien »). En terrain de marais, nombre d'agriculteurs manifestent une défiance importante vis-à-vis de la chambre d'agriculture. Ainsi, la distance ou au contraire la proximité entre la chambre d'agriculture et les groupes professionnels locaux participe à expliquer d'une part la remise en cause ou non d'une vision héritée du type d'agriculture souhaitable sur le territoire, et d'autre part les dynamiques d'adhésion des agriculteurs à la démarche ou au contraire le développement de résistances importantes.

## Conclusion

L'enjeu de préserver les ressources naturelles se traduit par une pluralité de dispositifs et d'actions qui concernent l'occupation et l'usage du foncier. Les débats locaux analysés révèlent trois visions de l'intégration possible des enjeux environnementaux : l'exit de l'agriculture (le territoire devrait être sectorisé en fonction de projets de gestion soit environnementaux, soit productifs), le soutien à une forme d'agriculture minoritaire considérée comme une forme d'articulation souhaitable entre usages productifs et environnementaux de l'espace, ou le soutien à l'adaptation marginale des formes agricoles dominantes localement, parfois associé au déni de l'enjeu environnemental. Les collectivités locales s'engagent dans ces débats et au-delà, dans la proposition et la mise en œuvre de formes d'action foncière diversifiées, dont l'acquisition. Ce faisant, elles participent, de manière contrastée, mais toujours influente, à la redéfinition des formes d'agriculture légitimes sur le territoire. Ces débats se doublent d'une négociation entre elles et les organisations professionnelles relatives à une redéfinition de leurs rôles dans la conception et la mise en œuvre d'actions de développement agri-environnementales. Ainsi, une double négociation entre collectivités et profession vient ici impacter les dynamiques professionnelles locales : d'une part, la négociation de la hiérarchie sociale entre groupes professionnels qui opère notamment à travers l'intervention des collectivités pour orienter l'accès à la terre et, d'autre part, la négociation d'une mission pour les organisations professionnelles agricoles qui questionne l'évolution du métier d'agent de développement et son rôle dans l'accompagnement des évolutions des usages agricoles du foncier.

Bien sûr, ces processus se différencient au regard des conceptions portées par les élus de leur rôle dans l'animation des dispositifs environnementaux locaux, au regard également des configurations sociales de ces dispositifs, mais globalement, nous observons un engagement effectif et influent des élus locaux dans ces dispositifs environnementaux locaux. À l'avenir, la perspective d'une distanciation continue entre profession et édiles des collectivités locales amène à parier que cette tendance des collectivités à s'emparer des enjeux de développement agricole sur les territoires va s'imposer durablement dans les territoires ruraux et périurbains.

## Références bibliographiques

Berriet-Sollicec M., Trouvé A., 2010. La politique agricole commune est-elle territoriale ? *In : Les mondes agricoles en politique*, B. Hervieu, N. Mayer, P. Muller, F. Purseigle, J. Rémy, éd., Les Presses de Science Po, Paris, 397-413.

- Bertrand N., éd., 2010. *L'agriculture dans la ville éclatée*, Université de Montréal, Montréal, 184 p., ISBN 978-2-921903-06-6.
- Billaud J.-P., 1986. L'État nécessaire ? Aménagement et corporatisme dans le marais poitevin, *Études rurales*.
- Bodiguel L., 2008. Comment construire la règle ensemble ? Les DOCOB Natura 2000 Brière et Grand-Lieu, In : *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, N. Fournereau, éd., PUR, Rennes, 275-291.
- Bodiguel L., Fabry M., Germain P., Pech M., Souchard N., Thareau B., 2011. Le risque comme référentiel de la gouvernance foncière ? *Migrations et territoires*, 48<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF. Schoelcher, 20.
- Candau J., Ruault C., 2005. Évolution des modèles professionnels en agriculture : scènes de débat, questions d'écologie et catégories de connaissances, *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 52-74.
- Duran P., Thoenig J.C., 1996. L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de sciences politiques*, 46, 580-623.
- Epstein R., 2005. Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires, *Esprit*, 96-111.
- Germain P., Le Guen R., Thareau B., 2006. La re-territorialisation du développement agricole : le cas de l'agriculture périurbaine d'Angers, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3, 365-384.
- Grimonprez B., 2011. Agriculture et zones humides : un droit entre deux eaux, *Revue de droit rural*, 15-21.
- Mora O., Aubert F., Frémont A., Gauvrit L., Heurgont E., Hubert B., Riba G., Torre A., 2008. *Prospective. Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*, Inra, Paris, 82.
- Pinton F., Alphandéry P., Billaud J.-P., Deverre C., Fortier A., Géniaux G., 2006. *La construction du réseau Natura 2000 en France*, La Documentation Française, Paris.
- Souchard N., 2003. L'agriculture et la cité à la recherche d'un nouveau bien commun territorialisé. Les exemples de Rennes Métropole et de Grenoble, *Revue de Géographie Alpine*, 91, 105-116.
- Thareau B., 2006. L'agriculture dans une dynamique urbaine : négociations autour d'usages du territoire, *Géographie, Économie, Société*, 351-368.
- Thareau B., 2007. Les agriculteurs dans la gestion municipale : le cas de trois communes périurbaines de l'agglomération angevine, In : *Agriculteurs et territoires, Entre productivisme et exigences territoriales*, Y. Le Caro, Ph. Madeline, G. Pierre, éd., PUR, Rennes, 159-172.
- Thareau B., 2011. *Réguler l'accès à la terre, la réinvention locale du corporatisme agricole*, thèse de sociologie de l'Université de Nanterre, Paris-Ouest, 397.



## Chapitre 9

### **Vers un élargissement des référentiels de l'action publique, faire avec les voix de la société civile ?**

NADINE SOUCHARD

À l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, l'idée d'une protection pérenne des espaces dévolus à l'agriculture et aux espaces naturels dans le maillage urbain s'impose progressivement alors que le législateur distille de façon fragmentée dans différents dispositifs des outils supposés protéger les terres périurbaines d'une marchandisation outrancière (loi de modernisation agricole et les zones agricoles protégées (ZAP), loi sur le développement des territoires ruraux (DTR) et les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PPAEN) et des projets de territoire soucieux de concilier aménagement et développement durable dans les agglomérations (schémas de cohérence territoriale ou SCoT, démarches Agenda 21...). *In fine*, l'instrumentation publique contemporaine, par bien des aspects inachevée, en appelle à une gouvernance moralisée du foncier par une intégration d'enjeux plus clairement affichée. Induite par le développement de politiques procédurales davantage soucieuses de recueillir l'adhésion élargie à de nouvelles orientations publiques supposées co-construites, la référence à la gouvernance, en sociologie, est porteuse d'interrogations sur la réalité des recompositions de l'action publique. Elle l'est plus particulièrement sur l'intégration d'enjeux croisés et la transversalité des nouvelles orientations, mais aussi sur la capacité des acteurs institutionnels à ouvrir réellement un débat fructueux avec la société civile (Jouve, 2005 ; Laville, 2007). À partir de réflexions ciblées autour de référentiels et d'instruments (outils et dispositifs) des politiques publiques, qui constituent « un excellent traceur de changement au-delà du volontarisme des acteurs et des rhétoriques politiques » (Lascoumes et Simard, 2011), nous nous proposons d'analyser ces voies et voix de la gouvernance des espaces agricoles et naturels dans des territoires aux environnements montagnards et aux façades litto-

rales<sup>114</sup> en interrogeant plus spécifiquement la réalité et les modalités de l'intégration des enjeux de la nature.

Trois axes d'analyses sont plus particulièrement développés à partir d'entretiens conduits auprès de techniciens et chargés de mission de syndicats mixtes de SCoT et de pays, de conseils généraux, de parcs naturels, de chambres d'agriculture, de conservatoires naturels et d'acteurs de la société civile (militants de l'environnement, membres de conseils de développement...)<sup>115</sup>. Il s'agira dans un premier temps de s'interroger sur l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004) en matière de préservation des terres périurbaines dans des contextes littoraux et montagnards, souvent incarnation de la nature remarquable et source d'individualisation dans les politiques publiques. Nous faisons en effet l'hypothèse que les dispositifs et réflexions contemporains sur les terres périurbaines ouvrent la voie d'une lente et laborieuse réconciliation avec la nature ordinaire. Dans un second temps, nous mettrons en parallèle l'enrôlement d'acteurs de la société civile dans les dispositifs sociaux en tentant de dépasser la thèse de leur instrumentalisation par le pouvoir urbain (Jouve, 2005) : l'implication, certes aléatoire, de membres d'associations environnementales et de conseils de développement dans le débat sur la protection pérenne des terres périurbaines alimente aussi réflexivité et revendication d'une pragmatique de l'action susceptibles de bousculer les attermolements de la décision politique. Aussi, nous examinerons dans un troisième temps l'émergence de positionnements associatifs qui, en prenant fait et cause pour la préservation du foncier agricole périurbain, sont susceptibles de prolonger et d'élargir le référentiel d'action publique.

## De la conservation de la nature remarquable à la gouvernance des terres périurbaines

Le littoral et la montagne, parce qu'ils sont dotés d'enjeux singuliers et régulièrement réactualisés, ont été une source d'individualisation dans les politiques publiques (Debardieux, 2009). Incarnation d'une nature remarquable, ces espaces héritent d'une longue histoire en matière de préservation, voire de conservation du foncier, même si comme le rappelle Lascoumes (1995), les lois Littoral et Montagne restent davantage des textes qui s'inscrivent dans des modalités d'ajustements d'intérêts divergents. Les dispositifs et réflexions contemporains sur les enjeux de la préservation des terres périurbaines ouvrent la voie d'une lente et laborieuse réconciliation des représentations de la nature ordinaire et de la nature remarquable, alors que la logique conservatoire des hauts lieux avait de façon artificielle contribué à les scinder (Viard, 1990). Nous nous proposons d'examiner cette dynamique en envisageant les instruments comme des « institutions sociologiques » (Lascoumes et Simard, 2011). En l'occurrence, l'hypothèse d'une possible (voire parfois d'une souhaitable) porosité des référentiels d'action publique en matière de conservation des espaces naturels et de préservation des espaces agricoles sera ici plus particulièrement examinée, mais avant de dérouler plus avant notre réflexion, il nous faut tout de suite ajouter que cette hypothèse reste peu pensée dans les dispositifs législatifs : la logique cumulative et la hiérarchisation dans « l'ordre réglementaire » continuant de prévaloir, suscitant un sentiment d'éclatement de l'action publique alors qu'une nouvelle culture de l'aménagement s'expérimente sur les territoires qui mettent en œuvre des SCoT.

---

<sup>114</sup> Trois départements à façade littorale (Manche, Charente-Maritime, Morbihan) et trois départements à environnement montagnard (Haute-Savoie, Isère et Loire) ont été plus particulièrement investigués.

<sup>115</sup> Cette analyse s'appuie sur des enquêtes conduites dans le cadre de deux projets PSDR, Popfongo (direction N. Bertrand) pour la région Rhône-Alpes et Dytefort (direction C. Margetic) pour le Grand Ouest.

## Conservatoire de la nature remarquable et préservation des espaces agricoles périurbains : des référentiels d'action publique à articuler ?

La multiplication des atteintes à l'environnement et la prise de conscience de la disparition progressive d'une partie du patrimoine naturel sont à l'origine de politiques publiques qui ont historiquement privilégié la conservation des milieux et des espèces, conforment dans certains cas à une sanctuarisation de milieux naturels (parcs naturels, espaces naturels sensibles (ENS)...). Les atteintes liées aux pressions urbaines et touristiques sur les façades littorales et en montagne ont été plus particulièrement ciblées et sont à l'origine de conservatoires et de lois (loi Montagne, loi Littoral) qui, dans les faits, arbitrent des conflits d'usage à l'échelon local par l'élaboration de règles locales d'aménagement du territoire (Paoli *et al.*, 2008). La mise en place de conservatoires nationaux et de conservatoires localisés d'espaces naturels (CEN), initialement d'initiatives privées, mais où l'implication financière des collectivités territoriales peut être aujourd'hui structurante, comme en Rhône-Alpes, s'accompagne de moyens de gestion et d'acquisition foncière. L'extension des enjeux de la préservation de la nature a aussi fait évoluer les réflexions vers des problématiques d'aménagement du territoire où sont recherchées des modalités de gestion agricole adaptées. Portée par la référence à l'anthropisation des milieux, la problématique des parcs naturels régionaux est ainsi davantage marquée par la référence à l'aménagement et au développement local dans laquelle doit s'inscrire ce souci de préservation de la nature. À travers la lente élaboration d'une charte est supposée se mettre en place une dynamique de gouvernance vertueuse qui, de plus en plus, entend peser sur les questions d'économie d'espace dans les projets urbanistiques. Les parcs comme les SCoT doivent désormais ainsi inscrire leur projet d'aménagement en référence explicite au développement durable, qui passe par l'intégration concertée d'une réflexion environnementale intégrant un usage économe des espaces agricoles. Ce mouvement (de la conservation réglementaire vers la gouvernance) n'est pas aussi unilatéral et radical que le laisserait entendre cette présentation sommaire. En fonction de l'urgence et de la référence aux risques environnementaux, la référence conservatoire peut être remobilisée. Ainsi, à l'issue du Grenelle de l'environnement, les agences de l'eau se sont vues dotées d'une capacité d'acquisition foncière nouvelle<sup>116</sup> en vue d'assurer une meilleure protection de la ressource en eau et alors que les indicateurs de sa qualité se sont nettement dégradés.

Les référentiels qui soutiennent la préservation des terres périurbaines ne s'appuient pas explicitement sur les enjeux conservatoires de la nature même si la conscience que ces dernières sont le réceptacle de ressources et d'enjeux croisés s'accélère. Ainsi, ils se nourrissent tout d'abord de réflexions et d'orientations d'agglomérations sur ces espaces verts, distincts des parcs urbains et principalement occupés par des activités agricoles, qui maille un périurbain difficilement contrôlable. La difficulté de la contention urbanistique est souvent imputée à une pensée planificatrice qui resterait urbaine dans ses références et

---

<sup>116</sup> Extrait du site <http://www.nosdeputes.fr/loi/2449/article/51> : Grenelle II (environnement : engagement national pour l'environnement) (chapitre 4 – section 3 : dispositions relatives à la protection des espèces et des habitats) « la métropole compte aujourd'hui de l'ordre de 1,5 million d'hectares de zones humides qui constituent à la fois d'importants réservoirs de biodiversité, un facteur d'amélioration de la qualité des eaux superficielles, des zones tampons diminuant les risques d'inondation en cas de fortes pluviométries et des stockages importants de carbone organique dans les sols. Or ces zones humides se retrouvent souvent menacées par l'extension de l'urbanisme ou des changements d'usage des terres. Dans ce cadre, le Grenelle de l'environnement a conclu à l'engagement d'acquérir dans les cinq ans 20 000 hectares de zones humides particulièrement menacées à des fins de conservation environnementale ».

serait donc dans l'incapacité de penser une périurbanisation que fondamentalement elle réprouverait (Vanier, 2008). Aussi, dans un contexte où les questions agricoles ne sont pas du ressort des collectivités territoriales, il se cherche des modalités de justification qui peuvent se décliner différemment en fonction des histoires agricoles et urbaines locales (Soucard, 2003). Ce faisant, ces agglomérations ont ourdi progressivement de nouveaux référentiels d'action publique et on peut estimer par exemple que leur mise en réseau *via* l'association nationale Terres en ville (qui s'est aussi impliquée dans des programmes européens sur cette thématique) a largement contribué à faire cheminer l'idée que les politiques publiques devaient tracer la voie d'une gouvernance des espaces agricoles et naturels périurbains. Aussi, en promouvant des expériences et des innovations sociales ayant un caractère partenarial clairement affiché<sup>117</sup>, ce réseau a participé à une forme de publicisation de la problématique, mais en s'appuyant sur des expériences qui avaient souvent un caractère emblématique, elles n'ont pas suffi à contrecarrer des logiques d'actions plus privatives et marchandes qui ont continué à faire de la terre agricole l'espace de prédilection de la spéculation immobilière (Soucard, 2010). Cependant, l'idée d'une protection pérenne des espaces dévolus à l'agriculture et aux espaces naturels dans le maillage urbain s'impose progressivement, et plus particulièrement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, alors que le législateur distille de façon fragmentée dans différents dispositifs législatifs, qui des outils (dans le cadre de la loi de modernisation agricole, les ZAP, dans le cadre de la loi DTR, les PPAEN), qui des éléments d'orientation (les schémas de cohérence territoriale se substituent aux schémas directeurs et maintenant, dans le sillage du Grenelle de l'environnement, des schémas régionaux écologiques définiront les trames vertes et bleues. *In fine*, l'instrumentation publique, inachevée et complexe à traduire selon les acteurs, en appelle cependant désormais à une gouvernance de ces espaces par une intégration d'enjeu plus clairement affichée.

Malgré des filiations, mais aussi des modalités de justification, à l'évidence différentes (une logique conservatoire qui s'est ouverte progressivement à des problématiques de développement local et une logique de planification urbaine qui *via* les SCoT s'ouvre à des problématiques d'aménagement du territoire ; une nature remarquable à conserver, des espaces agricoles de proximité à préserver dans le maillage urbain), l'hypothèse d'une porosité nouvelle des référentiels et des outils mérite d'être explorée du fait d'une intégration d'enjeux de plus en plus pressante qui ne peut se satisfaire désormais d'un découpage de la nature. Les référentiels et instruments de la nature remarquable, souvent marqués par des logiques conservatoires, sont donc aussi parfois sollicités par l'extension des enjeux de la nature ordinaire, majoritairement occupée par des activités agricoles et dont la préservation ressort désormais aussi comme un enjeu de durabilité pour les agglomérations.

### Descendre de la montagne, remonter dans les terres : extension des enjeux de la nature autour de la TDENS<sup>118</sup> ?

Ce premier tableau donne plutôt à voir des filiations différentes en matière de référentiels d'action publique : logique conservatoire et de sanctuarisation s'appuyant sur les inventaires naturalistes ; logique de préservation privilégiant des partenariats collectivités territoriales-représentants agricoles. Ces filiations s'inscrivent effectivement dans une représentation dichotomique de la nature de moins en moins tenable, qu'illustre, de notre

---

<sup>117</sup> L'instauration d'un partenariat local collectivités territoriales – chambre d'agriculture constitue un préalable à l'adhésion à ce réseau.

<sup>118</sup> Taxe départementale des espaces naturels sensibles.

point de vue, le débat sur les corridors écologiques. Concernant la question de la préservation de terres périurbaines, l'outillage de l'action publique dévolue aux conseils généraux passe *a priori* par l'instauration de PPAEN, secondairement par les ZAP, suggérant une filiation de la nature ordinaire et remarquée. Ce sont les services en charge traditionnellement des questions foncières et agricoles au sein des conseils généraux qui sont interpellés sur ces nouvelles missions. Or, ce qui est présenté dans la loi DTR comme un nouvel outil d'intervention foncière, sans moyen *ad hoc*, ne s'impose pas auprès d'élus, parfois inquiets des incidences politiques de ce nouveau positionnement, et des techniciens en charge de compétences étendues en matière foncière. Une même frilosité peut être observée dans les documents des SCoT qui ne font pas nécessairement référence à des outils de préservation des terres périurbaines, mais préfèrent s'en tenir à des objectifs chiffrés d'économie d'espaces et de densification de l'habitat. Pour les techniciens rencontrés, cet outil ne peut s'inscrire dans les missions du conseil général que repensé et articulé autour d'une politique renouvelée et souvent plus transversale en matière d'intervention foncière. Aussi, de façon symptomatique, les débats autour d'une extension des usages de la TDENS, traditionnellement gérée par les services environnement et affectée à l'acquisition d'espaces labellisés « naturels », travaillent à une extension des enjeux de la nature. L'hypothèse d'une porosité des référentiels *via* la mobilisation d'outils sera ici plus particulièrement poursuivie.

Le législateur n'a pas donné de définition très précise des espaces naturels sensibles<sup>119</sup> laissant des marges d'interprétation importante au département habilité depuis 1985 dans ce cadre à collecter des fonds et à les affecter dans une optique d'acquisition et/ou de gestion des espaces naturels<sup>120</sup>. La maîtrise foncière étant négociée à des échelles locales et diversement adossée à une politique environnementale volontariste, le risque existe que ce soit les zones délaissées et de moindre valeur foncière qui soient acquises, protégées et mises en valeur, plus qu'un réseau écologique cohérent. À la lumière de nos enquêtes, nous pouvons constater leur adossement à la politique étatique sur les façades littorales du fait de l'existence du conservatoire du littoral, alors qu'en Rhône-Alpes, le rôle des initiatives privées (CEN) dans les orientations de maîtrise et d'usage du foncier « naturels » est davantage saillant.

En effet, sur les façades littorales enquêtées, la TDENS s'est plutôt inscrite dans une logique de complémentarité des acquisitions du conservatoire du littoral, sans que pour autant il y ait nécessairement une mise en cohérence autour d'un schéma départemental. Dans la Manche, un syndicat mixte, le Symel, gère les acquisitions du conservatoire et du conseil général sur le littoral : « Le conservatoire du littoral a bien été créé pour être un outil face à l'urbanisation croissante des zones côtières... Le conservatoire, dans la Manche, il s'est calé sur la politique ENS du département donc il acquiert dans le cadre de la zone de préemption qui a été créée » (Symel, Manche). Dans le Morbihan, ce sont aussi les espaces littoraux naturels qui bénéficient de la TDENS : « Réglementairement, on pourrait faire ce que l'on veut. Politiquement, elle ne s'applique que sur 91 communes littorales de manière assez restrictive avec quelques exceptions, mais c'est quand même

---

<sup>119</sup> Le premier alinéa de l'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme donne des orientations de la politique à suivre en la matière : « ... afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels », [www.senat.fr/questions/base/1998/qSEQ980709713.html](http://www.senat.fr/questions/base/1998/qSEQ980709713.html)

<sup>120</sup> Les espaces naturels sensibles (ENS) constituent un élément majeur de la politique d'aménagement du territoire et de développement durable des départements. La loi du 18 juillet 1985 a confié aux conseils généraux la compétence pour élaborer et mettre en œuvre une politique en faveur de la préservation et de la valorisation des espaces naturels sensibles.

relativement rare [...] alors que dans le Finistère la taxe est prélevée sur les communes littorales avec un principe de solidarité à l'intérieur [...]. J'ai l'impression que, dans le Morbihan, la taxe sert encore à préserver, à protéger et à gérer des espaces remarquables [...]. Ce n'est pas utilisé pour contrer des projets d'urbanisation » (Conseil général du Morbihan). Dans ce département, la finalité première reste l'acquisition, mais aussi l'aménagement d'espaces naturels, par ailleurs peu constructibles, à des fins touristiques. C'est donc la contrepartie de la maîtrise du foncier d'espaces naturels, telle qu'imaginée par le législateur, à savoir la publicisation de ces espaces qui, dans ce cas, semble l'avoir emporté. De fait, le département du Morbihan constate que la cartographie des terres acquises recoupe aujourd'hui en grande partie celle des Znieff et des zones Natura 2000.

L'existence de conservatoires des espaces naturels<sup>121</sup>, souvent fédérés au niveau départemental et régional en Rhône-Alpes, a orienté l'usage de la TDENS vers des espaces considérés comme remarquables au vu des espèces végétales et/ou animales qu'ils abritent. C'est donc le travail d'inventaire, développé dans un contexte où la présence de massifs montagneux incarne la nature remarquable, qui tend à orienter la représentation des espaces naturels : « Nous, on a une base de données avec tous les sites que l'on a déjà étudiés en Haute-Savoie et on essaye de voir sur la commune ce qu'il y a d'intéressant, s'il y a un enjeu, on est là » (Aster, CEN). L'attribution de nouvelles compétences foncières aux départements, mais aussi le souhait dans un contexte de réorganisation budgétaire de davantage de transversalité dans les orientations politiques conduisent aujourd'hui certains départements à questionner l'ouverture de leur politique ENS aux enjeux de préservation de terres agricoles périurbaines dans une recherche d'intégration plus aboutie des enjeux de la nature.

On peut aussi constater que, alors que des compromis locaux peinent parfois à s'élaborer autour des nouveaux instruments initiés par les dispositifs législatifs, d'autres voies se cherchent qui puisent davantage leur référence dans des dispositifs marqués par la singularité des problématiques locales : l'expérimentation d'un conservatoire des terres agricoles en Haute-Savoie s'argumente en référence au conservatoire des terres pastorales dans un contexte marqué par un refus politique de l'outil PPAEN ; dans la Manche, alors que le souci d'économie d'espace peine à s'imposer auprès des élus, la recherche de compromis locaux autour des enjeux étendus de la préservation du bocage travaille à une mise en cohérence des problématiques d'aménagement soucieuse de conserver des paysages de qualité. Il convient donc d'insister sur le fait qu'au-delà des dispositifs et outils labellisés les réflexions locales ont pour toile de fond une appréhension des instruments publics émancipés de leur insertion sectorielle originelle, désenclavant ainsi les représentations de la nature sur des territoires où littoral et montagne ont concentré représentations, mais aussi inventaires de la nature remarquable.

## Mobilisation aléatoire des « expertises » de la société civile dans les dispositifs sociaux

Dans les nouvelles modalités de justification qui travaillent à l'inscription des terres périurbaines dans une conception de bien commun, la place de la société civile ne doit pas être sous-estimée. Singulièrement, celles des militants de l'environnement revendiquant

---

<sup>121</sup> Les conservatoires d'espaces naturels (CEN), diversement présents sur le territoire national, sont des associations à but non lucratif qui se sont donné pour mission la préservation depuis 30 ans du patrimoine naturel et paysager grâce notamment à la maîtrise foncière et d'usage.

une expertise dans le domaine de la biodiversité ont été tentées de sanctuariser cette incarnation de la nature remarquable. Aujourd'hui, l'extension des enjeux de la nature suppose pour les experts de l'environnement « d'inventer de nouvelles formes d'intervention sur les espaces de « nature ordinaire » jusque-là exclus des prérogatives de protection de l'environnement » (Granjou et Mauz, 2007), mais aussi de composer avec d'autres acteurs mobilisés autour de la référence plus consensuelle au développement durable. Le déficit démocratique à l'échelon métropolitain rend particulièrement délicat l'ouverture délibérative à la société civile. Une longue tradition planificatrice a contribué à techniciser et à enfermer les orientations d'urbanisme dans un cercle restreint d'initiés. Aussi l'exercice d'élaboration d'un projet d'aménagement constitué par le SCoT n'a-t-il pas fondamentalement modifié la donne participative sur les territoires enquêtés. Si leur élaboration donne lieu à quelques expérimentations sociales, comme les Codac (communautés d'acteurs) dans la région urbaine grenobloise (RUG), les SCoT randonnées à Lorient et La Rochelle, la mise en place de site internet avec des forums..., les personnes rencontrées s'accordent à en minimiser l'impact : il s'agit davantage de délivrer un certain nombre de messages alors que les grandes orientations d'aménagement restent entre les mains d'un cercle restreint d'édiles politiques, de techniciens d'agences d'urbanisme et de syndicats mixtes. La thèse de l'instrumentalisation par les acteurs dominants du pouvoir urbain développée par Jouve (2005) paraît donc d'une certaine façon confortée. Néanmoins, et au vu de nos propres investigations nous sommes assez sensibles à d'autres thèses qui nous paraissent finalement plutôt complémentaires que contradictoires. Ainsi avons-nous été assez frappés par ce que l'on pourrait appeler à la suite de Desjardins et Leroux (2007) une certaine agitation sociale facilitée par l'injonction au développement durable. Si le lien d'imputation ne nous paraît pas pour autant évident, la référence à la protection de l'environnement apparaît dans les entretiens de plus en plus comme une ressource susceptible de favoriser une déssectorisation de l'action publique (Granjou et Mauz, 2007) et d'initier localement des expérimentations. Certes, la société civile ou sa caution, à travers quelques figures de la représentation, paraît archétypique, voire instrumentalisée, « mais sur un mode plus aléatoire que standardisé et selon des asymétries variables d'un contexte d'action à l'autre » (Faure *et al.*, 2010). À la lumière de nos entretiens, il paraît difficile de conclure de façon péremptoire, mais les expériences, certes aléatoires, de mobilisation de représentants d'associations environnementales et de membres de conseils de développement mettent aussi en évidence leurs potentialités sociales.

### Les associations environnementales : un impératif délibératif conditionné par un impératif scientifique<sup>122</sup>?

Les enjeux de durabilité, auxquels les SCoT sont supposés apporter des éléments de réponse, ont permis sur un certain nombre de territoires de faire avancer le travail partenarial avec les associations environnementales de façon très inégale : de la simple consultation d'associations reconnues d'intérêt public à leur implication comme dans le cas du SCoT de la région urbaine grenobloise au comité de pilotage. L'ouverture délibérative reste très incertaine. Sur certains territoires, l'implication croissante d'associations environnementales sur des questions d'urbanisme s'est aussi traduite par une montée en conflictualité particulièrement flagrante sur les espaces littoraux, comme ceux de la Manche et de la Charente-Maritime. Ces positionnements conduisent souvent à leur exclusion de toute scène participative : comme l'ont rappelé plusieurs salariés de syndicats mixtes, « on

---

<sup>122</sup> Cet intertitre fait directement écho à l'analyse développée par Grandjou et Mauz (2007).

travaille avec les associations responsables ». Le travail partenarial, lorsqu'il est envisagé, reste donc conditionné par une apparente « déconflictualisation » des enjeux de l'aménagement.

Ce n'est d'ailleurs pas sur les questions d'aménagement que la mobilisation de représentants d'associations environnementales paraît *a priori* la plus flagrante. Les inventaires environnementaux constituent encore la source première de légitimité des associations environnementales, qui conditionnent, mais aussi *in fine* peuvent circonscrire l'impératif délibératif. Ainsi le travail d'inventaire des CEN et l'implication croissante des collectivités territoriales dans leur financement et leurs orientations tendent à les cantonner dans un rôle et une fonction d'expertise : « On n'est pas là pour surveiller s'il y a des problèmes et porter plainte. Il y a d'autres associations, style la Frapna, qui sont là pour ça ! Nous, on se veut gestionnaire et donc là, nous, on apporte des outils techniques, des renseignements objectifs » (Aster, CEN Haute-Savoie). Cette salariée constate d'ailleurs que de façon symptomatique la plaquette d'Aster s'appelle désormais « Aux services des élus du territoire de Haute-Savoie », ce qui paraît correspondre à une évolution du positionnement associatif par ailleurs de plus en plus mobilisé autour de procédures territoriales comme les SCoT. « Dans le cadre des CDDRA, on essaye de proposer une action de "porter à connaissance" de tous les milieux naturels remarquables du territoire, ensuite avec une hiérarchisation des zones d'intérêt pour après accompagner les collectivités pour mieux préserver et gérer ces zones-là. Notre rôle, c'est de porter à connaissance au maximum les infos que l'on peut avoir pour que, dans le cadre des SCoT, PLU, il y ait aussi une traduction réglementaire » (Aster, CEN Haute-Savoie).

Cette référence au sceau étatique, le porter à connaissance, suggère assez bien la double inscription, légaliste et experte, revendiquée par l'association. Derrière la neutralité apparente de ce positionnement, il se cherche pourtant des orientations plus marquées dans un département qui peine à afficher un fort volontarisme en matière de gouvernance foncière. Aussi, il convient probablement d'insister sur le fait que au-delà de la production objective d'inventaires, de nouveaux modes de légitimation s'expérimentent pour préserver des espaces naturels de plus en plus perçus comme articulés aux espaces de nature ordinaire : « Avant, on avait tendance à porter à connaissance des petits polygones, des patates sans lien entre elles. Aujourd'hui, il y a une réflexion sur les continuités écologiques avec les corridors. Et donc l'espace agricole que l'on ne portait pas forcément autour de la nature ordinaire, on va beaucoup plus le porter par le biais des corridors. Et on travaille beaucoup plus avec les agriculteurs, les chasseurs, d'autres partenaires pour faire front [...]. On avait décidé de travailler avec des agriculteurs pour définir des zones agri-environnementales dans le cadre des PLU. Les agriculteurs étaient partants et les élus ont refusé parce qu'ils avaient peur qu'on leur impose des choses ensuite » (Aster).

Ce glissement, de l'inventaire naturaliste vers des problématiques d'aménagement, est également perceptible au sein d'associations qui revendiquent pourtant davantage une indépendance de pensée. Ainsi la Fédération Rhône-Alpes de la protection de la nature (Frapna) en Isère s'est fortement impliquée dans la démarche SCoT, après avoir été associée précédemment aux démarches d'élaboration de schémas directeurs, mais de façon consultative. Mobilisée dans le cadre de Codac (communauté d'acteurs) et d'un diagnostic partagé, elle a intégré le comité de pilotage du SCoT et suivra, à ce titre, la mise en place et le suivi de l'évaluation environnementale avec Avenir, le CEN de l'Isère. Cette implication dans le SCoT a accéléré la prise de conscience du croisement d'enjeux de la nature remarquable avec la nature ordinaire : les impacts urbanistiques sur les espaces agricoles se traduisent par la recherche de nouvelles terres agricoles vers des niches écologiques que

la Frapna souhaiterait davantage préserver. Désormais, cette association, centrée sur l'éducation à l'environnement, relaie aussi à travers son site formations et informations sur les enjeux du SCoT en direction de ses bénévoles, promouvant ainsi la préservation des espaces naturels et agricoles. Gageons que cet investissement sera réinvesti dans le cadre de procédures PLU auxquelles l'association entend de plus en plus être associée parce que davantage légitimée.

Les associations environnementales rencontrées sur la façade atlantique ont été assez peu mobilisées dans les dispositifs comme les SCoT. Elles sont peu ou prou associées à des travaux d'inventaires, mais qui les cantonnent dans l'expertise de la nature. Leur légitimité à prendre part au débat sur l'aménagement et la gouvernance des espaces agricoles et naturels du périurbain reste très encadrée. Deux types d'inventaires (naturalistes et zones humides) peuvent être distingués pour dénouer les ambiguïtés contemporaines des mobilisations associatives dans des régions marquées historiquement par le productivisme agricole et son emprise sur les milieux.

Les inventaires naturalistes restent effectivement la première forme de mobilisation associative, sous-tendus par la même ambivalence que précédemment décrite du fait d'une référence souvent exclusive à l'expertise qui tendrait à les exclure *a contrario* de réflexions sur l'aménagement du territoire : « Y a le risque de se faire cantonner dans ce domaine-là [...] pour apporter des suivis, des données, on nous sollicite, mais on nous dit : ça, c'est votre case, vous êtes là pour faire ça, pour alimenter ça, mais c'est tout [...]. Si c'est simplement pour fournir les données, non. Les données elles sont intéressantes si on les analyse et si on en fait quelque chose [...]. On s'aperçoit, dans les politiques d'aménagement, c'est que nous, par exemple, on est plus espace-espèce par exemple, on considère que les espèces sont aussi liées aux espaces dans lesquels elles sont présentes. Pourtant aujourd'hui de plus en plus dans les problèmes d'aménagement, les espèces protégées on les déplace ». En Charente-Maritime, les syndicats mixtes des SCoT de la communauté d'agglomération de La Rochelle et du pays d'Aunis<sup>123</sup> ont dégagé des thèmes d'études communs qui sont l'occasion de mobiliser la société civile. Ainsi « l'étude des trames vertes et bleues est à l'échelle du pays d'Aunis, mais on a proposé de travailler sur ces dossiers en concertation avec la société civile et d'autre part avec l'agglomération qui avait lancé une étude sur ce thème » (directrice du syndicat mixte du pays d'Aunis).

Ces groupes de travail sont l'occasion d'associer plus explicitement les associations environnementales alors que se cherche un contrepoids au productivisme agricole des plaines céréalières : « Les associations environnementales sont sollicitées *via* le cahier des charges du bureau d'étude. Avec la LPO (Ligue pour la protection des oiseaux), on a passé une convention sur la production de données, sur la plaine d'Aunis on n'a rien, donc la LPO a des données sur la présence d'espèces qu'elle a fournies. Ils sont associés au comité de pilotage. On a demandé très clairement au bureau d'étude de dialoguer avec les associations environnementales. On a un atout très précieux en région Poitou-Charentes, c'est l'observatoire de l'environnement (ORE) [...]. On est assez lucides sur la pérennité des pays, sur leurs périmètres et on avait discuté avec la Chambre d'agriculture de La Rochelle si on pouvait conventionner avec eux et l'ORE a dit, mais nous aussi on peut être le support d'accueil de cet observatoire. La région est aussi demandeuse, car elle doit

---

<sup>123</sup> Le Scot d'Aunis a été dans un premier temps refusé par le préfet au motif que les projets urbanistiques avaient une emprise trop importante sur les espaces agricoles et que la réflexion sur la préservation de la bio diversité était insuffisante.

établir un schéma trame verte et bleue [...]. La plaine d'Aunis est un espace d'interconnexion entre différents espaces naturels... là je pense que cela va être chaud » (directrice du syndicat du SCoT Aunis).

Cet exemple illustre le fait que, derrière la référence à l'expertise supposée objective des données naturalistes, se cherchent aussi de nouvelles modalités de justification pour étendre les politiques de conservation de la nature vers une gouvernance des espaces agricoles qui intègre plus explicitement les enjeux environnementaux dans des régions où usage des sols et qualité de l'eau sont étroitement corrélés. Ainsi les associations environnementales relèvent que leurs interlocuteurs partagent désormais les mêmes références. Ce constat est aussi source d'inquiétude dans la mesure où il contribue à occulter ou rendre moins légitime l'orientation potentiellement conflictuelle de leur engagement militant au nom de la préservation de la nature : « Je pense qu'ils sont eux, techniciens, plus dans leur droit. C'est-à-dire qu'ils se sentent plus légitimes à être en contact avec les associations qu'il y a quelque temps [...]. On sent qu'y a un jeu d'acteurs qui se modifie. Ça, c'est sûr, nous on le sent très fortement, mais le problème c'est que c'est pas toujours facile à vivre parce que très rapidement, on sent bien qu'on est pris dans des compromis en quelque sorte parce qu'on va nous dire : "attendez, vous allez pas nous faire un contentieux ou bien râler. On vous a entendus, d'ailleurs on comprend très très bien ce que vous dites [...]". On sent bien que maintenant, y a ce jeu aussi, parce que tout le monde emploie les mêmes mots, donc en fin de compte, on est plus porteur d'un discours, il est porté par tout le monde et on nous le fait bien sentir par moments ! » (Bretagne vivante).

La question des inventaires de zones humides auxquels peu ou prou sont associées des associations environnementales donne aussi à voir ce jeu complexe entre des techniciens, voire des élus, désormais acquis à la cause de la nature, mais contraints de composer avec les jeux d'acteurs locaux. Ainsi, en région Rhône-Alpes, en application de la loi sur l'eau, les CEN ont souvent fait ce travail d'inventaire des zones humides qui a pu être intégré dans l'inventaire officiel de la DDTM (Direction départementale des territoires et de la mer). Dans l'ouest, la labellisation des zones humides reste compliquée et leur désignation dans le cadre des PLU potentiellement sujette à polémique du fait de l'usage agricole étendu de ces espaces. La place dévolue implicitement aux associations environnementales pour faire avancer la reconnaissance des classements est explicite dans le propos de cette technicienne du Conseil général du Morbihan : « En Morbihan, l'inventaire zones humides n'est pas un inventaire... Il n'a pas la même importance, qualité référentielle que l'inventaire Natura 2000 ou l'inventaire Znieff, puisque donc la police de l'eau n'a pas harmonisé ou n'a pas été vérifier le contenu de toutes les études. Donc, on préfère laisser les maires libres de leur classement "zones humides" dans les PLU ; donc, en fait, en effet, la problématique zone humide n'est pas... Le service ENS n'est pas interpellé sur la problématique zone humide en termes de classement. C'est vraiment vécu en zone humide fonctionnelle, épuration des eaux, dynamique de Bretagne vivante, parce que c'est la logique Morbihan et le lien en termes de protection... se fait pas. C'est des logiques qu'on peut comprendre, il y a les associations... Là, je regardais le compte rendu d'Eaux et rivières qui était vigilant à ce que ces inventaires se fassent en termes de connaissances, mais après, ils ne franchissent pas le pas pour venir toquer à la porte du département et expliquer, "ben vous avez l'outil ENS, pourquoi vous y allez pas ?" ». Dans ce même département, l'association Bretagne vivante a été impliquée dans la signature d'une charte de l'environnement du pays de Lorient et plus particulièrement autour d'une action visant à préserver davantage les zones humides en s'appuyant sur un inventaire co-construit à des échelons locaux : « L'inventaire sur leur commune. Ils ont tous voté pour la charte, ils

ont tous voté pour l'action, mais une fois que c'est dans leur commune, ils ont pas forcément validé [...]. C'est un sacré problème, parce que la DDTM nous a bien dit que, eux, ils n'ont pas accès à cette étude. Ils ont accès si la commune a validé et la met à la portée de tout un chacun. » Donc, il ne peut pas apparaître dans le fameux porter à connaissance ? « Pour l'instant non, non, non. Alors ce qui va se passer, c'est que chaque commune maintenant est obligée de faire un inventaire dans le cadre de son PLU. Donc, ils vont les ressortir, je pense ! » (Bretagne vivante). Il paraît particulièrement important de noter qu'une charte agriculture et urbanisme a également été élaborée sur ce territoire sans que les associations environnementales soient invitées à s'y associer, ce qui paraît être plutôt la norme sur le territoire national, confirmant *a contrario* la difficulté de publiciser une intégration d'enjeux plus affirmée dans ces « serments locaux » (Barthès et Bertrand, 2010).

Via ces inventaires, et leur labellisation étatique inégale, la mobilisation experte des associations environnementales dépasse la fausse évidence de la seule production de données. Il s'agit aussi de faire bouger des lignes entre nature remarquable et ordinaire et d'étendre des enjeux, confinés aux espèces et espaces considérés comme remarquables, aux espaces agricoles. Des intérêts croisés entre techniciens et militants de l'environnement se cherchent manifestement dans ces espaces de mobilisation, apparemment déconflitualisés, mais dont l'issue paraît souvent incertaine et fortement configurée par l'épaisseur sociologique des jeux d'acteurs locaux.

## Des conseils de développement à la rescousse des SCoT ?

Si la question environnementale reste effectivement le terreau de formes d'innovations participatives (certes minorées au regard des développements précédents), les enjeux de préservation des espaces agricoles et naturels périurbains ont conduit les agglomérations à élargir parfois le débat avec d'autres acteurs, et particulièrement avec les membres de conseils de développement. Cependant, ces derniers restent très variablement associés aux réflexions, en amont ou en aval (simple consultation formelle ou auto-saisine). L'hétérogénéité des modalités de constitution des conseils de développement, leur adossement aux pays ou aux communautés d'agglomération, la variété d'interprétation des figures de la représentation pour leurs membres compliquent à l'évidence une lecture fine et comparative de leur mobilisation contemporaine autour des enjeux de la préservation des espaces agricoles et naturels. Sans prétendre ici développer de façon systématique cette approche, nous nous proposons d'illustrer la diversité des logiques d'action à l'œuvre et les fonctions implicites parfois dévolues aux conseils de développement. Il nous faut rappeler au préalable que ces deux sphères de la « participation » restent extrêmement poreuses, puisque des représentants d'associations environnementales siègent fréquemment aux conseils de développement.

La superposition des échelles du pays et du SCoT ne garantit pas une implication des conseils de développement, comme l'illustre le département de la Manche où problématique de développement local incarnée par les pays et réflexions en matière d'aménagement du territoire relayées par les SCoT restent peu articulées et alors même que la maille territoriale est identique. Ailleurs, la différence d'échelle du Pays de Lorient et de la Communauté d'agglomération de Lorient a limité, dans un premier temps, la mobilisation du conseil de développement dans le cadre du Scot. Il est intéressant de remarquer que le lancement d'une démarche d'Agenda 21, alors que la communauté d'agglomération s'interroge sur les modalités d'accompagnement et de suivi d'un Scot validé précocement, est l'occasion d'une ouverture à la société civile. *A contrario*, la

faible cohérence territoriale des SCoT de la Communauté d'agglomération de La Rochelle et de la plaine d'Aunis tend à segmenter bassin de vie et d'emploi. Alors que l'intégration d'enjeux reste délicate à porter par les élus, les techniciens des syndicats mixtes ont poussé à la création de groupes de réflexions communs qui s'appuient précisément sur la création d'une forme d'expertise de la société civile pour avancer vers une intégration d'enjeux. Aussi, la mise en place de groupes de travail sur des thèmes emblématiques comme la biodiversité, les déplacements, les espaces agricoles qui réunissent systématiquement les conseils de développement de la Communauté d'agglomération de La Rochelle et du pays d'Aunis illustre cette orientation. Au-delà, l'auto-saisine du conseil de développement de la Communauté d'agglomération de La Rochelle sur la préservation des espaces agricoles et naturels périurbains, et plus spécifiquement sur les modalités de son opérationnalisation alors que les élus restent hésitants, paraît particulièrement illustrer cette tension entre instrumentalisation et hybridations de diagnostics relevée par Faure *et al.* (2010) sur des secteurs d'intervention publique qui peinent à trouver des traductions en terme d'action publique.

Si les conseils de développement des contrats de développement durables Rhône-Alpes (CDDRA) (déclinaison rhônalpine des pays), présents sur le territoire du SCoT Rives du Rhône, n'ont pas été en soi associés à l'élaboration des différents documents, leur mobilisation est par contre fortement envisagée pour publiciser le projet d'aménagement. Le CDDRA Rhône-Pluriel apparaît ainsi comme un levier pour changer les mentalités dans les conseils municipaux : « Après justement, le SCoT a été sollicité en disant : « Comment vous pouvez faire de la pédagogie sur le SCoT ? Nous, on a dit attention, il ne faut pas que l'on soit le bras armé de votre politique alors que le document n'est pas voté » (CDDRA Rhône-Pluriel). Les enjeux de la mise en application d'orientations d'aménagement définies dans le Scot se traduisent par des formes d'interpellation des CDDRA, et singulièrement de leurs conseils de développement, pour traduire les nouveaux référentiels d'action publique dessinés dans le cadre des Scot : « Nous, on est sur la pédagogie. On est très rencontre de territoire, de réunion publique. On a un conseil de développement qui avait fait un boulot sur le diagnostic foncier [...]. Pour l'instant on est sur un SCoT aménagement et nous, on est développement local et il y a un pan qui est commun [...]. C'est vrai que s'ils ne font que l'aménagement, ils sont partis pour faire comme l'ancien SDAU (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) : au bout de 15 ans, il y avait des communes qui ne savaient pas qu'elles avaient un SDAU ! [...] Sur le SCoT, l'idée c'est pour le document d'orientations générales (DOG), comment le rendre accessible, c'est un document intéressant, mais il fait 200 pages, comment on fait pour franchir une étape et le rendre grand public, notre conseil local de développement s'y attache [...]. En même temps, le développement local ne doit pas se réduire à la mise en œuvre de l'aménagement, sinon on perd toute créativité locale [...]. Du fait que le SCoT fige les choses, il y a un pouvoir qui est grand et autorise aussi le double jeu pour les élus. Nous, on se positionne en laboratoire, on a le droit à l'échec. Il faut que l'on arrive à garder cela. » Ces orientations, certes embryonnaires, outre le fait qu'elles travaillent à l'interterritorialité que Martin Vanier (2008) appelle de ses vœux, contribuent aussi à une culture de l'aménagement plus diffuse en rapprochant la société civile d'un pouvoir considéré comme trop technocratique. Ainsi, dans la région urbaine grenobloise, au sein des Codac, la représentation de la société civile s'incarne à travers l'interface étroite de Lahglo (les associations des habitants du Grand Grenoble : liens et ouvertures), union des associations d'habitants issus des groupements d'action municipal, et les conseils de développement avec lesquels elle est supposée mutualiser ses réflexions. La lenteur du proces-

sus d'apprentissage, la complexité du jargon de la planification, l'éloignement apparent d'avec les préoccupations concrètes des habitants sont évoqués par l'animatrice de Lahglo tout à la fois comme autant de freins à l'instauration d'un réel débat, mais aussi comme un nouvel enjeu pour progresser vers une société davantage participative. Aussi le prolongement de cette expérimentation sociale *via* leur implication dans le cadre d'un comité de suivi leur apparaît comme fortement souhaitable pour que diffuse une culture de l'aménagement plus accessible.

L'élargissement du débat public autour de questions d'aménagement du territoire, et plus précisément nous concernant relativement à la préservation d'un maillage agricole et naturel dans le tissu urbain, à des figures de la société civile, doit certes être relativisé. L'élaboration des SCoT a donné lieu à de timides expérimentations et l'ouverture participative est restée limitée et très encadrée. La référence pacificatrice et apparemment consensuelle au développement durable travaille dans le sens d'une déconflictualisation des enjeux de l'aménagement. Cependant, quelques enseignements peuvent être tirés de dispositifs sociaux qui interrogent sur ce que nous nous proposons d'appeler les effets sociaux différés des expérimentations participatives. La sortie de planification, programmée par la loi SRU, place les agglomérations devant de nouveaux défis en terme de durabilité. La mobilisation d'expertises variées de la société civile travaille peu ou prou à une intégration d'enjeux alors que les résistances politiques et parfois institutionnelles restent fortes. Au-delà donc de logiques souvent tutélaires, ces apprentissages augurent d'une diffusion d'une culture de l'aménagement dont on peut faire l'hypothèse qu'elle trouvera aussi à terme des traductions sur le terrain sensible des PLU où la gouvernance du foncier cristallise de façon plus frontale les intérêts privatifs et collectifs.

## Revendications associatives d'une co-construction de l'action publique : vers un élargissement des référentiels ?

Alors que les dispositifs sociaux sont restés peu ambitieux dans leur mobilisation de la société civile, il convient dans cette partie de mettre l'accent sur l'émergence d'engagements associatifs qui peu ou prou entendent travailler à la préservation d'espaces agricoles et naturels de proximité. Ce faisant, pour des militants qui revendiquent de « faire de leur vie un présentoir de l'utopie » et qui n'ont pas donc renoncé à rechercher des modalités d'articulation entre « bonheur privé et action publique », cet engagement passe aussi parfois par des propositions d'alternatives sociétales (Ollitrault, 2008). Ces nouveaux positionnements se traduisent par des orientations variées qui, du prolongement de l'action publique à son élargissement, soulignent que les associations n'entendent pas simplement être instrumentalisées *via* leurs expertises, mais revendiquent aussi d'orienter l'action publique. D'ailleurs, Sylvie Ollitrault (2008) relève que l'expertise qui s'est imposée à partir de la fin des années 1980 comme registre d'action devient aussi sur la période contemporaine un registre de contestation. Sur un objet qui ressort classiquement du langage de la planification, comme celui de la préservation des terres périurbaines, cet engagement ne va pas de soi et suppose un travail d'appropriation et de reformulation du problème. Aussi les engagements associatifs bousculent, par leurs réflexions, la problématique de la préservation en la reliant parfois à des enjeux sociétaux plus larges et en voie de politisation, comme celui de la gouvernance alimentaire. Ce mouvement est certes embryonnaire, et donc son issue paraît relativement incertaine, mais il paraît particulière-

ment intéressant de souligner qu'il est produit tant par la sortie de planification à l'échelle des agglomérations (voire chapitre 5, cet ouvrage) que porté par des acteurs de la société civile qui, soit en ordre dispersé soit *via* l'émergence de collectifs, souhaitent aussi clarifier la signification sociale et environnementale de la préservation de la nature ordinaire dans le maillage urbain. Trois répertoires d'action peuvent ainsi être déroulés.

### Prolonger et/ou suppléer l'action publique en matière de gouvernance foncière

Au-delà des enjeux pour la cité des mobilisations expertes ou profanes examinées précédemment, il convient de s'intéresser aux répercussions politiques de cette ouverture à travers les traductions opératoires envisagées par les militants associatifs au sein de leurs propres cercles ou par une publicisation élargie. Les enjeux de la préservation de la nature ordinaire dans le maillage urbain ne ressortent pas traditionnellement de la rhétorique du risque tant ils paraissent diffus et *in fine* mal saisis par les citoyens (Soucard, 2011). En effet, il convient de revenir sur le paradoxe suivant : la nature ordinaire souffre d'une pauvreté de représentations et de mobilisations sociales alors même qu'il existe des usages sociaux de cette nature de proximité (Le Caro, 2007). Les mobilisations certes inégales et souvent aléatoires de membres de la société civile au sein de groupes de réflexion dans le cadre des SCoT et/ou de démarches Agenda 21 participent donc d'une conscientisation, souvent embryonnaire, des enjeux croisés de la préservation des terres périurbaines et au déplacement d'arènes. Ainsi, la Frapna de l'Isère, qui a été associée à la démarche SCoT, estime que cette ouverture est aussi l'occasion pour elle de travailler à de nouveaux positionnements et de nouvelles alliances. Elle a souhaité répercuter auprès de ses adhérents un certain nombre d'enseignements, contribuant ainsi à terme à l'élargissement des interventions de ces militants de la nature vers la campagne ordinaire<sup>124</sup>. Elle entend bien désormais, *via* ses bénévoles, faire entendre davantage sa voix sur le terrain des PLU y compris par des alliances bien comprises (et conditionnelles) avec des acteurs agricoles.

La publicisation élargie des enjeux de la préservation des terres périurbaines et donc de la réorganisation de leur gouvernance ressort comme un objectif convergent et découlant de l'initiative de quelques représentants de la société civile. Aussi avons-nous pu constater le rôle de relais et de traducteur de ces derniers alors que se trouve contesté l'enfermement de ces problématiques dans le jargon de la planification. La revendication d'une pragmatique de l'action comme ressort à l'engagement suscite ainsi des initiatives qui, d'une présence renforcée, *via* un argumentaire renouvelé, dans le cadre des PLU à la proposition d'outillage pour forcer l'intervention publique lorsqu'elle paraît trop timorée, bouscule la prudence politique de rigueur sur cet objet éminemment politique qu'est le foncier. Aussi, le portage de questions sensibles par les membres du conseil de développement apparaît parfois comme un substitut à une orientation politique plus marquée des élus de la Communauté d'agglomération de La Rochelle. Ainsi, alors que le président de

---

<sup>124</sup> « En intégrant la notion de "limites stratégiques" à l'urbanisation et étant l'un des premiers de France à tenir compte du rôle des corridors écologiques, le schéma directeur de 2000 n'a pas totalement enrayé la régression des espaces naturels et leur morcellement. Il n'a en particulier pas défini de limites stratégiques durables aux espaces naturels. Nos associations environnementalistes (Alliance PEC Isère, Avenir, Fédération départementale des chasseurs de l'Isère, Fédération départementale des pêcheurs de l'Isère, Frapna Isère, Gentiana, LPO Isère) se réunissent pour que le SCoT incarne un changement radical et une modernisation de la conception de l'aménagement du territoire. La préservation, la restauration des espaces naturels et la prise en compte d'une agriculture durable ne doivent plus être considérées comme des contraintes ou comme un simple accompagnement des politiques d'aménagement, mais comme une finalité indispensable aux équilibres humains et écologiques. » extrait du site <http://www.frapna-38.org/veille-et-expertises/le-scot.html> (consulté le 9 mai 2011).

la chambre d'agriculture, contre toute attente, a validé un document du conseil de développement qui prône la mise en place de PPAEN pour l'introduction d'une ceinture maraîchère à orientation biologique, le positionnement des édiles urbains apparaît *a contrario* extrêmement frileux. Il est vrai que le positionnement du conseil général reste défensif sur cet outil de gouvernance et plus largement sur une politique foncière plus affirmée. Il est particulièrement intéressant de noter que le renforcement proposé par le président du conseil de développement, ancien président de Nature environnement 17, de nouveaux membres ayant développé des expertises en la matière (DDAF et Amap) augure de nouveaux appuis à une puissance publique qui paraît parfois désarmée sur ces questions. Ailleurs, son incapacité à juguler une urbanisation rampante est à l'origine, comme en Haute-Savoie, d'initiatives associatives qui se positionnent désormais dans une perspective d'étayage de politiques publiques, comme l'association Terres du Lac : « Notre association agira en complément des outils et initiatives publics existants : documents d'urbanisme, acquisitions du Conservatoire du littoral, demande de classement au patrimoine mondial par l'Unesco. Son originalité est de mobiliser directement et concrètement les citoyens »<sup>125</sup>. Ainsi, la récente création de l'association par des personnalités largement initiées à cette problématique (ancien directeur de Safer, agronome, militants environnementalistes, agriculteurs locaux de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA)... ) souligne *a contrario* les limites des interventions publiques et l'objectif de mobilisation citoyenne autour des aménités paysagères de terres périurbaines. Ces expérimentations locales cherchent à tracer la voie d'une gouvernance du foncier plus encadrée en élargissant progressivement le cercle d'initiés de la société civile au risque diffus de la consommation mal maîtrisée des terres périurbaines.

### Élargir les référentiels et instrumenter l'action publique ?

Alors que la démarche d'aménagement du territoire, à travers les SCoT, tend à réduire la problématique de la préservation des terres périurbaines à un principe d'économie de consommation face au risque de l'artificialisation croissante d'une proportion significative du territoire, des représentants de la société civile tentent d'élargir le référentiel de l'action publique en équipant ce problème d'un argumentaire qui oscille entre problématiques locales (existence d'une demande sociale, souci de préservation d'un cadre de vie de qualité...) et problématiques planétaires (spectre de la pénurie alimentaire, excès de la marchandisation à outrance des biens alimentaires, accidents climatologiques et technologiques...), poursuivant ainsi le slogan écologiste « Penser global, agir local » : « Les Amap sont considérées comme un contre-pouvoir, un pouvoir contre la distribution actuelle pour les circuits courts, contre la pollution » (Inter-Amap La Rochelle) ; « Enfin, la problématique alimentaire, elle est essentielle parce qu'on peut se passer de téléphone, on peut se passer d'électricité, on se passera pas de manger. Donc, ça, il faut y penser quand même. Et donc, y a des associations qui se mettent en place pour réfléchir à ces questions-là, c'est-à-dire l'alimentation, préserver la souveraineté alimentaire on pourrait dire en périphérie des villes, y a des réflexions là-dessus » (représentante d'un collectif associatif

---

<sup>125</sup> <http://terresdulac.over-blog.com/> « Notre association est née à l'initiative de citoyens qui ont envie de s'engager pour préserver les paysages exceptionnels du bassin du lac d'Annecy. Ces paysages sont avant tout des paysages agricoles, c'est pourquoi notre action se concentrera sur les terres agricoles. [...] Son originalité est de mobiliser directement et concrètement les citoyens [...]. Avec la profession agricole, nous avons choisi d'agir en achetant les terres agricoles libres à la vente. Par bail à long terme, ces terres resteront à disposition de l'agriculture. Notre action se situe en complémentarité et en lien avec les différentes actions publiques menées en ce sens ».

constitué dans le cadre de la démarche Agenda 21 – Cap l’Orient). Ces deux citations illustrent l’existence en toile de fond d’autres référentiels qui militent pour une gouvernance alimentaire : « On a beaucoup travaillé avec Terres de liens, mais si vous saviez, ce sont des bagarres longues, il faut y consacrer du temps, faut rencontrer des élus [...]. On a fait une réunion à Marans ; là, on avait les conseillers régionaux, le propriétaire, le gars qui partait à la retraite, le nouveau qui voulait avoir le terrain. Et nous, les Amap, c’est nous qui provoquons cela, c’est quand même pas à nous de faire ça ! C’est pas notre boulot. Voilà où on en est ! » et/ou pour la gouvernance de l’eau, comme en Bretagne, avec le collectif d’associations réuni au sein de l’association régionale Cohérence<sup>126</sup>. Ces collectifs intègrent désormais plus explicitement les enjeux fonciers dans leurs réflexions : « Donc, on est là pour créer une transversalité, des passerelles entre des questions locales et puis on veut... on voudrait inscrire dans le marbre qu’il y aura pas de développement durable sans démocratie participative. Et l’accès au foncier, c’est certainement un des sujets les plus délicats... les plus tabous parce que, on peut parler de l’eau, tout le monde ok « l’eau, un bien commun », encore que... sur le foncier, je crois que là, effectivement, il faut remonter aux racines historiques » (Cohérence).

Ces élargissements de référentiels insistent sur la nécessité d’une intégration d’enjeux plus affirmée au sein de l’action publique, mais ouvrent aussi la voie à une politisation de l’action puisqu’il s’agit désormais pour un certain nombre d’associations de conditionner la préservation des espaces agricoles périurbains à leur articulation à d’autres enjeux du développement durable comme la préservation de la qualité de l’eau, de la biodiversité, d’une alimentation saine de proximité... Ainsi la revendication des Amap s’inscrit-elle clairement dans un registre politique avec comme modalité d’adhésion l’adhésion : l’existence d’une demande sociale inassouvie (si l’on en croit les listes d’attente) constitue ainsi un argument fréquemment évoqué par les Amap et, en même temps, le marqueur d’une politisation de cette question à un échelon local. Par ailleurs, l’association bretonne Cohérence propose aujourd’hui aux communes qui le souhaitent de co-construire (élus, société civile) des indicateurs locaux d’un baromètre du développement durable qui intègrent la question de la consommation foncière<sup>127</sup>. Au-delà donc du registre militant classique, elle se propose d’instrumenter l’action publique par des dispositifs sociaux dont les résultats sont publicisés sur leur site internet.

En se saisissant de ces questions, des militants sont donc tentés de pointer les contradictions et les limites des réflexions d’aménagement, bridées en quelque sorte par la prééminence d’une pensée urbanistique et des cloisonnements institutionnels qui inhibent l’émergence de projets sur ces espaces. Ainsi, cette salariée, mandatée pour représenter les associations d’habitants de quartier de l’agglomération, dénonce la frilosité et l’absence de projets articulés aux problématiques habitantes : « On a besoin d’espaces naturels, d’alimentation saine et variée et aujourd’hui on peut peut-être la produire un peu plus localement [...]. Nous, on dit vous mettez des zones, mais qu’est ce que vous mettez dedans. Ils répondent, c’est pas notre boulot, mais justement, dépassons l’intention initiale et allons plus loin. Certains disent, comme il y a un plan d’urbanisme, il faut aussi un plan de

---

<sup>126</sup> Cohérence est une association qui réunit plusieurs associations environnementales et de solidarités et qui se propose d’outiller le débat public, comme avec le baromètre du développement durable développé à l’échelon communal, et à réfléchir à des propositions techniques concrètes susceptibles de travailler dans le sens de la préservation de l’environnement (y compris auprès de filières agroalimentaires).

<sup>127</sup> Cette initiative a d’ailleurs essaimé sur d’autres territoires relayée par des associations régionales qui militent pour davantage de durabilité dans les projets d’aménagement et d’urbanisme.  
[www.barometredudeveloppementdurable.org/](http://www.barometredudeveloppementdurable.org/)

ruralisme » (salariée et militante de Lahglo, associations des habitants du Grand Grenoble). Ce faisant, ces interpellations de représentants de la société civile sur les usages des terres périurbaines conduisent aussi à ouvrir le débat extrêmement polémique de la maîtrise foncière de nouveaux biens communs en redéfinition.

### Le foncier agricole au cœur de nouvelles scènes de conflictualité ?

Les enjeux de préservation de zones littorales, souvent urbanisées, sont à l'origine de réglementations contraignantes que n'hésitent pas à mobiliser les associations environnementales, se réclamant d'une position très légaliste. D'aucuns, comme Manche Nature, qui a orienté un pan de son activité vers la voix judiciaire, vont même jusqu'à proposer des formations aux élus, estimant que leur méconnaissance de la loi est à l'origine de projets d'aménagement incompatibles avec cette dernière. D'autres se sont portés acquéreurs de zones humides comme dans le marais du Cotentin et du Bessin pour mieux en maîtriser les usages (également CEN). Nature Environnement 17 a réussi à contester un projet de barrage, ce qui laisse aujourd'hui le conseil général propriétaire d'hectares de terres agricoles. Ces scènes de conflictualité sont connues et identifiées, elles sont aussi à l'origine de régulations locales comme le développe Melot (2008), mais ce n'est pas sur cette dimension, qui place la question du recours juridique au cœur de l'action militante, que nous voudrions insister. Il nous apparaît en effet que se cherchent des formes de mobilisation où l'engagement citoyen est sollicité pour infléchir le débat sur la redistribution des terres, comme l'incite le slogan de Terres de lien « Faites pousser des fermes près de chez vous ! »<sup>128</sup> et alors que leur captation économique dans le cadre d'une marchandisation faiblement régulée est dénoncée tant pour son impact local que reliée aux enjeux planétaires de la gouvernance alimentaire<sup>129</sup>. Ainsi, l'association régionale Cohérence estime inévitable à terme de sortir le débat sur l'installation agricole du giron de la profession : « Alors je ne sais pas trop comment on va s'inviter dans le débat sur la transmission, on attend de voir l'Établissement public foncier régional, peut être qu'il faudra qu'y ait une expression militante citoyenne parce que des manifs et toute la batterie des actions citoyennes, ça fait partie de notre boîte à outil. Un jour peut être il faudra qu'on ait un rassemblement spécifiquement là-dessus pour changer le mode de gouvernance dans la gestion des terres, à l'échelon régional parce qu'à l'échelon local, on voit aussi que... ni les communes ni les communautés de communes se sentent concernées par le transfert des terres agricoles... [...]. Ils ont plutôt tendance à dire : « C'est le rôle de la chambre d'agriculture » comme sur le reste, ils vont se reposer sur la chambre de commerce, sauf que la chambre d'agriculture, nous, on en est convaincus, elle fait pas forcément dans le sens du bien commun, de l'intérêt général. Et quand on veut des financements de la destination d'un bien commun, quand on veut parler d'intérêt général, faut donner la parole à tous. C'est pas l'agriculture, alors même, je dis ça au boulot, ils rigolent, mais enfin, l'agriculture est une chose trop sérieuse pour la laisser aux seuls agriculteurs. Finalement, c'est pas une chambre d'agriculture qu'il faudrait, c'est une chambre de l'alimentation... de l'agriculture, de l'alimentation, de l'environnement, et avec une chambre mixte. Parce que c'est un bien commun et il faut bien qu'à un moment on soit tous autour de la table pour en parler[...]. Nous, on fait le constat amer que les Safer ou la Safer en fait ne résout rien. Là, on a une privatisation à l'excès d'un bien commun avec une certaine catégorie

<sup>128</sup> Ces formes de mobilisation tendent à s'organiser à l'échelle des régions.

<http://www.terredeliens.org/campagne/>

<sup>129</sup> *Le Monde diplomatique*, qui régulièrement dénonce les mouvements spéculatifs sur ces biens communs, titrait encore en mai 2011 « Nourrir l'humain ».

d'agriculteurs qui s'en empare [...]. On a l'impression que les élus, l'État, laissent faire le marché en fait tout simplement. C'est la main du marché qui dit, bon voilà... Et donc, on se retrouve en Bretagne avec de moins en moins d'agriculteurs et puis des paysans qui voudraient s'installer et notamment des gens issus des villes, mais qui trouvent pas de terre. Donc, on a actuellement en Bretagne des paysans sans terre, comme au Brésil quelque part. Alors après, je sais pas si un jour ils iront jusqu'à occuper des terrains agricoles, mais peut être qu'il faudra ça pour qu'il y ait une prise de conscience là-dessus..., mais on a nos paysans sans terre en Bretagne » (salariné de Cohérence). Ce constat est aujourd'hui partagé par les Amap qui mobilisent la référence à la demande sociale de produits biologiques de proximité pour mobiliser les élus sur la dévolution de fonciers agricoles *ad hoc* en périphérie urbaine. Cette idée de ceintures maraîchères qui renoue aussi avec des modes de légitimation sur la fonctionnalité des ceintures vertes (Souchard, 2010) pourrait trouver désormais de nouveaux échos auprès d'élus, qui en l'absence d'outils réglementaires et de cartes de destination des sols, doivent aussi de plus en plus argumenter sur l'usage agricole des terres périurbaines auprès de leurs concitoyens. « On a fait la pression et en particulier on s'est mis en inter-Amap pour faire pression sur les élus et cela a abouti à ce qu'au moins il y ait de marqué que les zones vertes seraient réservées pour certaines à l'agriculture biologique [...]. On pouvait très bien envisager que chaque commune autour de la Communauté d'agglomération de La Rochelle ait au moins trois hectares qu'elle pourrait proposer à un maraîcher [...] » (militant Amap). Gageons également que, à défaut de cartes de destination des sols, les zonages environnementaux qui, des captages d'eau potable, de la protection des zones humides à la mise en place de trames vertes et bleues pourrait aussi donner corps à une armature de terres périurbaines dévolues au maraîchage biologique que les mouvements associatifs appellent de leurs vœux et qui commencent à trouver écho, comme en Charente-Maritime. Ainsi, la directrice du syndicat mixte du Pays d'Aunis souligne : « La Communauté d'agglomération de La Rochelle a une politique d'installation d'agriculteurs bio, il y a une dynamique Amap. Comme nous avons des disponibilités foncières importantes, l'idée c'est de trouver des leviers pour des installations avec la communauté d'agglomération. La question qui se pose, c'est la place de la Safer dans cette histoire. En fonction des lieux, les Safer sont très dynamiques, elles sont les bras armés de certaines institutions, mais là je ne vois jamais la Safer et l'outil de préemption des terres agricoles c'est la Safer. L'idée ce serait de constituer des ceintures maraîchères, d'utiliser le réseau « communauté d'agglomération » et de les convaincre là où il y a des éléments dynamiques, de les convaincre d'acheter 5 hectares pour des installations [...]. Le conseil général, il veut faire des cantines bio, il a 600 hectares de disponibles suite à un projet de barrage qui n'a pas pu se faire. Ils ont 600 hectares de disponibilités foncières et ils vont installer 6 hectares de bio ! [...]. L'innovation, dans ce genre de chose, elle passe toujours par de l'expérimentation reproductible ; donc si on a ce type d'expérimentation à l'échelle du pays sur trois à quatre espaces, ce sera merveilleux parce que c'est un chemin que pourront suivre les autres ! »

Cette idée de l'expérimentation sociale comme modalité de dépassement de la conflictualité socio-économique induite par le constat d'une distribution inégalitaire du foncier agricole est aussi mobilisée par les associations qui font valoir les faibles superficies en jeu : « Là, on est clairement dans l'initiative citoyenne, mais on a pas la passerelle avec les collectivités, c'est-à-dire à un moment faudra trouver, c'est-à-dire imaginer comment les collectivités locales et peut-être plutôt les agglomérations vont pouvoir, au-delà de leur politique d'urbanisme, mettre aussi en place des politiques de gestion du foncier pour la préservation des espaces naturels (et favoriser) l'installation agricole. Donc, on a parlé un moment

des pépinières d'installation... imaginer qu'une agglo puisse par exemple acheter un certain nombre de terrains et... pour installer des jeunes maraîchers qui, le temps de trouver des terrains où s'établir, puissent commencer déjà leur activité économique sur un terrain issu d'un collectivité » (Amap, La Rochelle).

## Conclusion

Ce chapitre a pour toile de fond l'incomplétude des politiques publiques en matière de régulation de la consommation des terres périurbaines et les tâtonnements auxquels elle condamne les techniciens chargés peu ou prou de faire progresser cette question à travers les documents d'orientation des SCoT, mais surtout *via* leur délicate opérationnalisation. Aussi, en nous intéressant aux référentiels et instruments, mais aussi aux acteurs enrôlés ou mobilisés sur des territoires marqués par une dichotomie des représentations de la nature ordinaire et remarquable, nous pouvons observer le timide processus de désenclavement thématique et sectoriel de ce problème public. Sa publicisation, qui emprunte on l'a vu différentes voies (référentiels et outils) et voix (représentants de la société civile), se traduit, chemin faisant, par un progressif élargissement de référentiels qui travaille à la réunification des représentations de la nature, mais entrouvre aussi la porte à de nouvelles revendications sociales et politiques.

## Références bibliographiques

- Barthès C., Bertrand N., 2010. Les chartes dans la gouvernance du foncier des espaces agricoles et naturels périurbains, communication à la session ARSDFL, 20 au 20 septembre, 16 p.
- Debardieux B., 2009. Les régions de montagne comme référent de l'action collective, *Revue de Géographie Alpine*, 97-2, <http://rga.revues.org/index854.html>
- Desjardins X., Leroux B., 2007. Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial, *Flux*, 3, 69, 6-20.
- Faure A., Glassey O., Leresche J.-P., 2010. Démocratie participative et démocratie différentielle, *Pôle Sud*, 32/1, 11-23.
- Grandjou C., Mauz I., 2007. Un impératif scientifique pour l'action publique ? Analyse d'une compétition pour l'expertise environnementale, *Socio-logos*, 2, <http://socio-logos.revues.org/documents893.htm>, 15 p.
- Jouve B., 2005. La démocratie en métropoles. Gouvernance, participation et citoyenneté, *Revue française de science politique*, 55, 317-337.
- Lascoumes P., 1995. Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement, *Revue française de science politique*, 45<sup>e</sup> année, 3, 396-419.
- Lascoumes P., Le Galès P., 2004. *Gouverner par les instruments*, Presses Fondation Nationale de Sciences Politiques, 370 p.
- Lascoumes P., Simard L., 2011. L'action publique au prisme de ses instruments, *Revue française de science politique*, 61, 1, 5-22.
- Laville J.L., 2007. Espace public, associationnisme et institutionnalisation, *In : L'innovation sociale. Émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Presses universitaires du Québec.

Le Caro Y., 2007. *Les loisirs en espace agricole. L'expérience d'un espace partagé*, Presses Universitaires de Rennes, 431 p.

Melot R (dir.). 2008. Conflits environnementaux et gestion des espaces, rapport pour la mission de recherche Droit et justice, GIP du ministère de la Justice.

Ollitrault S., 2008. *Militer pour la planète. Sociologie des écologistes*, PUR, Rennes.

Paoli J.-C., Melot R., Fiori A., 2008. L'aménagement du territoire à l'épreuve de la décentralisation : conflits et concertation en Corse et Sardaigne. *Pôle Sud*, 28-1, 143-165.

Souchard N., 2003. L'agriculture et la cité à la recherche d'un nouveau bien commun, *Revue de Géographie Alpine*, 91, 14, 105-117.

Souchard N., 2010. L'agriculture périurbaine, emblème ou programme d'une nouvelle forme d'action publique territorialisée ? L'expérience grenobloise, *In : L'agriculture dans la ville éclatée*, N. Bertrand, dir, Université de Montréal.

Souchard N., 2011. Clôtures symboliques dans l'accès à l'espace agricole périurbain et fonctionnalité circulaire en question, *In : Espaces de vie, espaces à enjeux*, Entre investissements ordinaires et mobilisations politiques, Y. Bonny, S. Ollitrault, R. Kerle, Y. Le Caro, eds, PUR, Rennes.

Vanier M., 2008. *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Anthropos, Économica.

Viard J., 1990. *Le tiers espace. Essai sur la nature*, Paris, Méridiens Klincksieck.

## Chapitre 10

# **Les chambres d'agriculture dans le champ de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier : diversité des activités, changements organisationnels à l'œuvre**

CAROLE BARTHÈS, JEAN-FRANÇOIS VEYRAT

Les chambres d'agriculture, créées par la loi du 3 janvier 1924 sont, à l'instar des chambres de commerce et d'industrie ou des chambres des métiers, des établissements publics professionnels à caractère administratif. Élues au suffrage universel, elles sont composées majoritairement d'agriculteurs, ainsi que de représentants des salariés agricoles et des organisations proches du secteur agricole<sup>130</sup>. Présentes aux niveaux départemental, régional et national, elles sont investies d'une double mission définie par deux articles du Code rural : L. 511-1 et L. 511-4.

Organismes de consultation, elles sont d'une part les porte-parole des intérêts du monde agricole et rural auprès de l'État et des collectivités territoriales. C'est l'« institution chambre d'agriculture », dont la mission se concrétise à travers les avis et délibérations de l'assemblée des élus, les expertises des politiques publiques, les propositions de stratégies de développement agricole ou d'aménagement rural qu'elles fondent dans l'intérêt général.

Elles ont d'autre part un rôle d'intervention et apportent des services aux agriculteurs et à leurs partenaires : activités d'expertise, de conseil, de recherche-développement, de formation et de communication..., qui s'inscrivent dans une mission de service public ou

---

<sup>130</sup> Chaque chambre compte entre 45 et 48 membres, dont 44 élus au suffrage universel (et 1 à 4 administrateurs CRPF), qui constituent l'assemblée plénière. Sont ainsi représentés, en collèges, les chefs d'exploitation, les propriétaires, les salariés de l'agriculture, les anciens exploitants, les groupements professionnels (crédit, coopératives et mutualité) et les syndicats à vocation générale. Cette représentation lui confère sa capacité à exercer son pouvoir consultatif.

de service privé (marchand ou non marchand). C'est l'« entreprise chambre d'agriculture », qui met en œuvre des orientations et des actions de développement. Les chambres fonctionnent grâce à des moyens financiers prélevés par le biais de la TFNB (taxe additionnelle sur l'impôt foncier dû par les propriétaires de surfaces non bâties), de soutiens publics (État, collectivités territoriales, Union européenne...) liés à leurs activités (subventions, contrats, conventions) et de la vente de services auprès de leurs « clients » (rémunération de prestations) (Guyau, 2004).

Dans un contexte de « changement de régime » du développement agricole, les chambres d'agriculture, éléments essentiels de l'appareil de développement agricole, sont aujourd'hui confrontées à de profondes transformations de leurs activités qui les obligent à redéfinir et réorganiser leur organisation. Lemery *et al.* (2009, 2010) et Compagnone *et al.* (2010) montrent qu'elles doivent passer d'une logique diffusionniste dans laquelle les différentes activités constitutives du développement se trouvaient relativement « intégrées » à une diversité de logiques d'intervention – parfois contradictoires – qu'il s'agit de combiner : logique de services, logique d'expertise, logique d'accompagnement de l'innovation, logique de sécurisation, logique de négociation. Face à la diversification et à la complexification de leurs missions et aux évolutions actuelles des activités de conseil, les chambres d'agriculture sont donc à la recherche de nouveaux modèles organisationnels (organisation de leurs services et de l'activité de leurs agents) permettant l'exercice viable d'une variété croissante de fonctions et de registres d'intervention... dont l'agencement constitue un problème crucial.

Des travaux récents ont examiné le travail qu'elles fournissent pour concrétiser le développement durable (Lémery *et al.*, 2009) ou le développement territorial (Duvernoy, 2009 ; Esposito Fava, 2007) ; d'autres ont analysé les mécanismes organisationnels qu'elles enclenchent pour s'insérer dans des projets de territoire et les conséquences de ces changements en interne et en externe (Petit *et al.*, 2010 ; Barthes *et al.*, 2011). Ce chapitre vise à compléter ces travaux en analysant dans une perspective dynamique et comparative, comment les chambres se sont progressivement organisées et interviennent aujourd'hui concrètement pour traiter les questions relatives à l'aménagement, à l'urbanisme et au foncier, en réponse à quels enjeux. Notre propos est de montrer ce que recouvrent et comment s'articulent en la matière les deux missions des chambres – de représentation et d'intervention – en mettant l'accent sur la diversité des stratégies et des moyens déployés et sur ce qui les explique. Il s'agit de discuter au final des atouts et limites des différents modes d'action de ces organisations et de ce que cela implique pour leur évolution. Pour cela, nous nous sommes focalisés sur l'étude<sup>131</sup> des services ou des équipes généralement dénommés « aménagement et foncier ».

Dans une première partie, nous revenons sur les missions et les activités des chambres dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier. En nous appuyant sur la façon dont quelques chambres interviennent en matière d'urbanisme prévisionnel et opérationnel, nous montrons qu'elles n'y affectent pas toutes les mêmes moyens et n'ont pas les mêmes pratiques. Puis dans un deuxième temps, nous examinons, à partir de

---

<sup>131</sup> Notre analyse repose sur des travaux conduits auprès de plusieurs chambres d'agriculture d'une part dans le cadre du GIS Alpes Jura (projets Vista et PRO-DD) pour analyser la prise en compte par ces organisations du « territoire » (Devaux, 2006 ; Picard, 2008) ; d'autre part, dans le cadre du Suaci Alpes du Nord, pour étudier la façon dont elles appliquent la règle de réciprocité (projet Foncimalp). Elle s'appuie également sur des entretiens complémentaires menés, dans le cadre du GIS Alpes Jura (projet Popfongo), auprès des techniciens des services « aménagement foncier » sur leurs activités et leur fonctionnement (responsables de services et conseillers des chambres de Haute-Savoie, Savoie et Isère).

l'exemple des chambres des Alpes du Nord, comment se sont mis en place les services ou équipes « aménagement foncier », en réponse à divers enjeux. Nous montrons la place de ces services ou équipes dans l'organisation générale de la chambre et les moyens dont ils disposent, en insistant sur les similitudes et les différences entre départements, et sur ce qui les explique. La troisième partie discute des questions auxquelles sont confrontées ces trois chambres, en analysant les réponses qu'elles tentent d'y apporter. Enfin, nous concluons sur les enjeux que représentent, pour ces organisations, la clarification de leurs missions vis-à-vis de leurs interlocuteurs et la construction de partenariats.

## L'intervention des chambres d'agriculture dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier

### Articuler deux missions pour dépasser le rôle de personne publique associée

L'intervention des chambres dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement et du foncier articule généralement les deux grandes missions de représentation et de services dévolues à ces organisations. Cela regroupe des interventions régaliennes (les collectivités sont tenues d'associer les chambres et de solliciter leur avis sur les documents d'urbanisme), des interventions conduites au titre de l'intérêt général de l'agriculture (par exemple, la négociation de mesures compensatoires du potentiel agricole perdu à la suite de l'emprise d'un projet d'infrastructure) et des interventions relevant du champ de la prestation payante (conseil juridique individuel, études d'impacts et diagnostics agricoles...) (tableau 10.1). Les chambres exercent ces deux missions dans un objectif de défense des intérêts de l'agriculture. Elles œuvrent pour la protection de l'espace agricole (afin de préserver le potentiel économique agricole) et au-delà pour sa valorisation par l'activité agricole (favoriser et améliorer l'accès au foncier...).

**Tableau 10.1.** Missions, financement et intervention des chambres dans le domaine de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier.

<b>Types de mission</b>	<b>Financement</b>	<b>Exemples d'intervention</b>
Mission régalienne ou institutionnelle de représentation	100 % TFNB	<ul style="list-style-type: none"> <li>– participation à l'élaboration et rendus des avis sur les documents d'urbanisme</li> <li>– rendus des avis sur : les permis de construire (principe de réciprocité), sur les projets d'infrastructure, sur les zones agricoles protégées (ZAP), etc.</li> </ul>
Mission de services publics ou de services privés (marchands ou non marchands)	Variable (de 100 % à 0 % de TFNB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– négociation des protocoles d'indemnisation pour compenser les emprises</li> <li>– information juridique</li> <li>– élaboration de documents de sensibilisation et d'information</li> <li>– appui à la création de zones agricoles protégées (ZAP), d'associations foncières pastorales (AFP), etc.</li> <li>– animation foncière</li> <li>– diagnostic agricole</li> <li>– étude d'impact</li> <li>– conseil juridique individuel</li> <li>– etc.</li> </ul>

Le financement des activités relevant de leur mission de service est variable selon les chambres. Certaines d'entre elles ont par exemple développé une partie « conseil juridique » sur tout ce qui relève du droit rural et foncier (transmission du patrimoine, baux ruraux, etc.) de façon plus ou moins structurée et selon des pratiques de facturation différentes. Telle chambre considérera par exemple que ce conseil juridique relève de sa mission de services privés non marchands (c'est un service gratuit, financé en totalité ou en partie par la TFNB), alors que d'autres la factureront estimant qu'il s'agit là d'un conseil d'intérêt individuel. Sur le volet « équipement du territoire », la chambre doit être sollicitée pour donner un avis sur les projets (LGV, autoroute...) impactant l'agriculture. Elle peut choisir d'assister les agriculteurs dans le cadre des évictions, en élaborant des protocoles d'indemnisation qu'elles négocient avec les services fiscaux dans la perspective de défendre les intérêts de l'agriculture et des agriculteurs impactés. Ce rôle d'accompagnement, qui peut se traduire par exemple par la mise en place d'un fonds de compensation collectif<sup>132</sup>, fait partie des services que la chambre choisit de développer. La négociation de ces protocoles fait partie de sa mission de services développés dans d'intérêt général de l'agriculture ; celle-ci finance donc ce genre d'intervention sur ses fonds propres. Elle peut ensuite choisir de proposer aux agriculteurs une assistance personnelle pour l'application de ce protocole. Dans ce cas, la chambre facture généralement la prestation à l'agriculteur (certaines chambres considèrent cependant que cela fait aussi partie de leur mission d'intérêt général).

Chaque chambre décidant de la stratégie de vente de ses services, il existe une grande diversité de pratiques dans les départements ; d'autant plus que, selon les questions, la frontière entre ce qui relève du marchand et du non marchand n'est pas toujours facile à définir.

Participation à l'aménagement et à la gestion de l'espace rural, en œuvrant pour la prise en compte de l'agriculture dans les procédures d'aménagement, les projets d'infrastructure et de développement ; information et appui aux agriculteurs et aux autres acteurs du milieu rural (propriétaires, collectivités...) en matière d'urbanisme, de droit des sols ou de droit rural ; services proposés aux collectivités pour l'élaboration de diagnostics agricoles, d'études d'impact, etc. : les chambres vont donc bien au-delà de l'exercice de la mission régaliennne que les textes de loi leur confèrent, par la palette d'activités conduites par un ou plusieurs services (les services « aménagement et foncier », mais souvent d'autres) ; toutes les chambres n'assurant pas l'ensemble de ces activités (par exemple, la Savoie n'offre pas de conseil juridique, mais est fortement impliquée dans la création d'associations foncières pastorales (AFP)).

Parmi les évolutions structurantes, qui ont amené les chambres à développer tel ou tel type d'activité, figurent les changements dans la législation qui leur ont attribué de nouvelles compétences<sup>133</sup> ou qui ont instauré de nouveaux outils dans la mise en œuvre desquels elles s'impliquent en raison des enjeux qu'ils représentent pour elles et pour la pro-

---

<sup>132</sup> Dans ce cas, il s'agit de compenser collectivement les exploitants impactés en finançant des actions permettant de retrouver non pas la surface agricole antérieure, mais le potentiel économique agricole. Cela permet d'aller plus loin que ce qui est prévu réglementairement par le Code de l'expropriation et le Code rural en matière de compensations financières individuelles et foncières des emprises.

<sup>133</sup> Un élément rattaché au conseil juridique qui a constitué une compétence nouvelle des chambres à la fin des années 1990 est le centre de formalité des entreprises (CFE) ; les chambres assureraient cette mission de service public (donc sur des fonds collectifs « chambre »). Aujourd'hui, certaines chambres envisagent de rendre payant cette mission de service public pour les personnes venant déclarer leur entreprise (créations / cessations / modifications) dans la mesure où il y a un minimum d'accompagnement de la part d'un conseiller.

fession (PPAEN, SCoT, etc.). Selon les départements, le contexte territorial a influencé le niveau de cette implication : consommation plus ou moins importante de foncier, degré de territorialisation des politiques publiques appelant la participation de l'agriculture aux projets de territoire et faisant de celle-ci un partenaire de l'aménagement et du développement (Petit *et al.*, 2010 ; Barthes *et al.*, 2011), partenariats existants avec les autres organisations professionnelles agricoles (OPA) et acteurs du milieu rural. En particulier, à partir de la décentralisation (1984), le retrait de l'État sur la question de l'urbanisme<sup>134</sup> a obligé les chambres à être davantage parties prenantes, donc à s'organiser pour cela. Cela a rendu nécessaire la définition d'un positionnement politique et la construction d'une politique professionnelle sur la question, à mesure que le foncier devenait un secteur stratégique d'intervention (dans certains départements, celui-ci était battu en brèche plus qu'ailleurs par un fort développement qui déstructurait l'agriculture). Certaines chambres, comme celles des Alpes du Nord, ont été particulièrement proactives pour renforcer leur présence sur le terrain auprès des collectivités, rechercher des alliés et tisser des partenariats, et dépasser ainsi leur mission régaliennne.

Dans le même temps, le contexte de restriction budgétaire résultant de la baisse des financements publics a également poussé les chambres à développer une activité de vente de prestations dans un champ concurrentiel (diagnostics agricoles notamment).

### Une diversité de moyens et de pratiques : exemples à partir de l'urbanisme prévisionnel et opérationnel

Les principaux textes de référence sur l'intervention des chambres dans le domaine de l'urbanisme sont issus du Code rural et du Code de l'urbanisme<sup>135</sup>. La loi oblige en effet les communes ou les intercommunalités à notifier aux chambres la procédure d'élaboration ou de révision de leur document d'urbanisme (carte communale, PLU ou SCoT) ; à la suite de quoi celles-ci peuvent demander à être associées à cette procédure, au cours de laquelle elles font valoir les différents rôles de l'agriculture dans l'aménagement du territoire et sont force de proposition pour maintenir des espaces agricoles cohérents. Leur avis doit ensuite être sollicité sur les projets de documents, mais aussi en cas de révision ou de modification de ceux-ci. Les textes législatifs prévoient également la consultation des chambres dans le cadre d'autres outils de protection des terres agricoles : mise en place de zones agricoles protégées (ZAP) et de périmètres de protection des espaces agricoles et naturels (PPAEN), règle de réciprocité<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> L'État s'en tient la plupart du temps à sa position régaliennne : il assure le contrôle de légalité, mais n'est plus partie prenante de la co-construction des documents d'urbanisme. L'engagement de l'État sur les documents d'urbanisme est cependant variable selon les départements (cet engagement pouvant être parfois réel et conséquent en fonction des moyens disponibles).

<sup>135</sup> APCA, Les principaux textes de références sur l'intervention des chambres d'agriculture dans le domaine de l'urbanisme, mars 2011, 6 p.

<sup>136</sup> Institué par la loi d'orientation agricole (LOA) de 1999, le principe dit de « réciprocité » impose l'inconstructibilité de parcelles situées à moins de 50 ou 100 mètres de sièges d'exploitation en fonction du classement sanitaire de ces exploitations, mais les modifications successives de la loi (ajout d'alinéas) ont offert la possibilité au maire de déroger aux distances réglementaires et d'accorder un permis de construire sous réserve de l'avis préalable de la chambre (avis simple). Les chambres se sont donc organisées pour rendre ces avis qui ne sont d'ailleurs pas systématiquement défavorables : même si la chambre a vocation à défendre l'activité agricole, elle doit tenir compte de l'équilibre entre développement de l'urbanisation à certains endroits (« dents creuses » dans le tissu urbain par exemple) et protection de l'activité agricole, autrement dit concilier maintien de l'activité agricole et développement de l'urbanisation. L'étude menée auprès de 15 chambres montre que celles-ci rendent une majorité d'avis positifs sur les dérogations au principe de réciprocité. En Haute-Savoie, sur les 400 dossiers instruits depuis l'instauration de ce principe, seuls 30 % ont donné lieu à un avis négatif. Le problème principal

Selon les départements, les chambres consacrent plus ou moins de moyens au traitement des questions « urbanisme ». Elles ont par ailleurs des façons différentes d'exercer leurs missions. Chacune a sa propre organisation interne, urbanisme prévisionnel et opérationnel reposant ou non sur la même personne, soit sur des personnes différentes. Elles peuvent pour rendre leur avis, s'appuyer sur des groupes locaux d'agriculteurs, se coordonner avec d'autres partenaires (notamment avec les services de l'État), proposer des adaptations locales pour faciliter l'application du principe de réciprocité, etc. Les deux exemples suivants, en matière d'urbanisme prévisionnel et opérationnel, illustrent cette diversité de moyens et de pratiques et l'évolution quasi générale à la hausse des moyens consacrés à l'exercice de ces missions.

### *Urbanisme prévisionnel : une implication plus ou moins forte dans les documents d'urbanisme*

En fonction des moyens disponibles dans chaque chambre<sup>137</sup> pour le suivi des documents d'urbanisme et du nombre de procédures en cours, celles-ci vont plus ou moins s'impliquer une fois qu'elles ont été avisées de l'élaboration/révision d'un document. En plus de l'avis qu'elles émettent généralement<sup>138</sup> sur le projet « arrêté » de document dans le cadre de la consultation des personnes publiques associées (PPA), elles peuvent demander à être pleinement associées à leur élaboration/révision et à réaliser le diagnostic agricole (en Haute-Savoie, la réalisation de diagnostic agricole par la chambre est quasi systématique ; ce n'est pas le cas partout<sup>139</sup>). Cette demande d'association est parfois relayée auprès des communes et des intercommunalités par certains partenaires comme l'État (cela a été le cas dans l'Ain ou en Savoie) ou les urbanistes conseil. Elle peut également figurer dans des documents d'engagement (par exemple, dans la charte partenariale pour la gestion de l'espace de la Haute-Savoie). La chambre peut ainsi être associée et conviée à l'ensemble des réunions. Dans ce cas, sa participation se résume parfois à celle des conseillers des services « aménagement et foncier », celle-ci n'ayant pas les moyens ou n'étant pas organisée pour assurer une représentation professionnelle. Quand celle-ci est possible, elle s'appuie sur un membre de chambre et/ou un délégué local (professionnels agricoles désignés, formés et disposant d'un « guide » pour assurer leur rôle).

S'il n'y a qu'un agent en chambre pour couvrir un nombre important de communes, celui-ci ne pourra pas répondre à toutes les sollicitations et donner des avis sur tout. Dans la Drôme par exemple, la faiblesse des moyens humains pouvant être consacrés au suivi des documents d'urbanisme ne permet pas à la chambre de s'impliquer fortement en la matière. À l'inverse, la Haute-Savoie participe systématiquement à l'élaboration et à la révision des documents.

---

est que les Chambres ont peu de retours officiels sur la prise en compte ou non de leur avis (Suaci Alpes du Nord, Résultats de l'étude sur l'application du principe de réciprocité par les chambres d'agriculture, 2011).

<sup>137</sup> En 2011, 1 à 7 ETP étaient consacrés à l'urbanisme dans les chambres de Rhône-Alpes, dont une majorité pour le suivi des documents d'urbanisme.

<sup>138</sup> Les chambres peuvent très bien choisir de ne pas répondre à leur consultation. Elles ont un délai de trois mois pour répondre, au-delà duquel on considère, si elles ne l'ont pas fait, qu'elles sont d'accord. Le suivi des documents d'urbanisme est de ce fait important.

<sup>139</sup> Une enquête menée par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) auprès de l'ensemble des chambres en 2008 montre que 39 d'entre elles (sur les 71 ayant répondu) réalisent des diagnostics agricoles préalables aux PLU, avec un taux d'activités et des pratiques de facturation variables selon les départements (peu le font gratuitement, la majorité d'entre elles le facturant intégralement ou en partie aux communes selon le niveau possible d'autofinancement et/ou de subvention des conseils généraux). L'étude montre également que 15 de ces chambres disposent d'un cahier des charges pour la réalisation de ces diagnostics, élaboré ou non par ses services (APCA, *Enquête diagnostic agricole*, Diaporama présenté au Réseau national urbanisme, 20/11/08).

### **Urbanisme opérationnel : une mise en œuvre hétérogène du principe de réciprocité**

En fonction du nombre d'agents en charge des questions d'urbanisme, deux formes d'organisation existent dans les chambres pour l'instruction des dossiers concernant le principe de réciprocité<sup>140</sup>. Dans le cas où la chambre ne dispose que d'un seul agent, celui-ci va traiter sur l'ensemble du territoire départemental, à la fois les questions d'urbanisme prévisionnel et opérationnel. Dans le cas où la chambre dispose de plusieurs agents, ces derniers vont se répartir le travail de deux manières : soit par thématiques (l'urbanisme opérationnel étant séparé de l'urbanisme prévisionnel) soit par territoires. Les conseillers sont donc plus ou moins spécialisés et territorialisés pour la mise en œuvre de ce principe.

Les modalités d'élaboration et de validation des avis diffèrent également selon les chambres enquêtées : ceux-ci sont rédigés par le technicien qui a mené l'étude (celui-ci s'appuyant ou non sur un groupe local composé de professionnels agricoles) et sont ensuite signés par le président ou le directeur de la chambre selon les cas ; ils font parfois l'objet d'une décision en Bureau (en cas de situations compliquées ou tendues) ou en commission « aménagement » (interne à la chambre ou interorganismes). En général, l'avis se fonde sur des critères objectifs définis préalablement par chaque chambre (donc variable d'une organisation à l'autre) et parfois aussi sur l'avis de l'agriculteur. Certaines chambres peuvent aussi conditionner leur avis : dans le cas où elles sont favorables au principe de déroger au principe, elles peuvent proposer la signature entre l'agriculteur et le nouvel arrivant d'une convention dans laquelle celui-ci s'engage à ne pas bloquer le développement de l'exploitation agricole. Deux types de convention existent : d'engagement moral ou de servitude (adossée à l'acte d'achat).

Par ailleurs, certaines chambres ont développé une pratique de partenariat avec les directions départementales des territoires (DDT) pour émettre un avis au stade du certificat d'urbanisme, c'est-à-dire avant le dépôt d'un permis de construire, afin d'éviter les coûts financiers et de transaction.

Dans la partie suivante, nous examinons, à partir de l'exemple des chambres des Alpes du Nord, comment se sont mis en place les services ou équipes « aménagement foncier », pour répondre à quels enjeux. Nous montrons leur place dans l'organisation et les moyens dont ils disposent, en insistant sur les similitudes et les différences entre départements, et ce qui les explique.

## **Le cas particulier des chambres d'agriculture des Alpes du Nord**

Dans le sillon alpin, le contexte de très forte concurrence entre usages de l'espace qui met en danger l'activité agricole et favorise sa déstructuration a amené très tôt la profession agricole, et les chambres d'agriculture des Alpes du Nord en particulier, à s'impliquer fortement sur la question foncière compte tenu des enjeux que cela représente pour le maintien d'une agriculture majoritairement sous signes de qualité (AOC, IGP). Cette implication s'est progressivement structurée pour faire aujourd'hui de ces chambres des organisations dont l'expertise au service de l'agriculture et des territoires est reconnue dans leurs missions de consultation et d'intervention.

---

<sup>140</sup> Suaci Alpes du Nord, Résultats de l'étude sur l'application du principe de réciprocité par les chambres d'agriculture, 2011.

## Des services « foncier » aux services « aménagement » : des histoires singulières, mais des trajectoires convergentes

Dans les trois départements des Alpes du Nord, les services « foncier », réduits initialement à l'exercice de la mission régalienne des chambres en matière d'urbanisme et d'aménagement (rendus des avis essentiellement), vont rapidement devenir des services « aménagement », intégrant parfois un volet gestion de l'espace et assurant à la fois des missions de consultation et d'intervention auprès de différents publics (agriculteurs, collectivités, propriétaires). Selon les départements, les chambres vont en effet développer, en fonction des compétences disponibles ou des opportunités de financement, diverses activités de services d'intérêt général ou non (dans ce cas facturées) : information, conseil juridique, expertise, etc., sur des questions de foncier, d'urbanisme, d'aménagement et de gestion de l'espace.

Ce qui est structurant dans l'évolution de ces missions est, à l'instar de ce qui peut être observé ailleurs, la volonté des chambres de faire de l'agriculture un partenaire de l'aménagement et du développement des territoires au-delà de leur rôle de représentation. Cela amène ces organisations à construire une stratégie territoriale et à la décliner en s'organisant sur les plans politique et technique pour renforcer leur présence auprès des collectivités et des agriculteurs, rechercher des alliés et tisser des partenariats, et construire une légitimité d'intervention. La politique territoriale des chambres se met principalement en œuvre à travers les activités, différentes, mais aujourd'hui assez fortement imbriquées, de deux services ou équipes « aménagement » et « développement territorial », faisant partie ou non d'un même pôle. Cette imbrication va se structurer au fil du temps, l'ouverture au « territoire » se faisant initialement davantage par l'entrée « aménagement » (il s'agit d'assurer la pérennité du foncier agricole pour préserver le potentiel économique agricole) que par l'entrée « développement », alors qu'elle tend à s'inverser aujourd'hui (on entre par le projet de développement – référence dorénavant essentielle – pour raisonner l'aménagement de ce territoire, c'est-à-dire la répartition des différents usages de l'espace). Les équipes « développement territorial », composées de conseillers animant des groupes locaux d'agriculteurs (Savoie) ou des groupes multi-acteurs (Isère) en vue d'élaborer un projet agricole de territoire sont relativement récentes (années 2000). Contrairement à d'autres départements qui ont opéré ces vingt dernières années une centralisation en matière de développement agricole (certains d'entre eux, comme l'Ain, revenant récemment sur cette position), les chambres des Alpes du Nord (pour l'Isère uniquement en zone de montagne) ont toujours maintenu un ancrage local à travers l'animation de groupements locaux de vulgarisation ou de développement agricole. Elles opéraient alors davantage dans une logique de développement agricole que de développement territorial. Dans un contexte de territorialisation croissante des politiques publiques et face à l'émergence de nouveaux modes d'action publique fondés sur des démarches contractuelles de projets de territoire, les chambres vont se réorganiser afin d'insérer l'agriculture dans des projets de territoire (Petit *et al.*, 2010 ; Barthès *et al.*, 2011). Dans leur rôle d'intervention, elles ont toutes fait le choix d'une organisation territoriale quotidienne et permanente proche des agriculteurs et des collectivités.

Cette évolution va nécessiter une transversalité entre ces deux services et va s'accompagner d'une spécialisation progressive des agents. Faire de l'agriculture un partenaire de l'aménagement et du développement implique en effet de travailler à la fois avec les agriculteurs et les collectivités pour bâtir des projets de territoire dans lequel l'agriculture a une place et un rôle qui justifient de préserver des espaces agricoles. Les

problématiques d'aménagement et de développement sont donc liées. C'est pourquoi discuter de la structuration des services « aménagement » ne peut être totalement dissocié de celle des services « territoire ». Dans ce qui suit, nous nous focalisons cependant sur les premiers, à travers la façon dont ils se sont structurés dans le temps pour occuper, selon les départements, des places différentes dans les organigrammes des trois chambres et assurer une palette d'activités.

### *Chambre d'agriculture de Haute-Savoie : une forte présence sur le terrain de juristes pour défendre le foncier agricole*

Le service « foncier » de la Chambre d'agriculture de Haute-Savoie se met en place au début des années 1960 pour opérer des échanges amiables de terres dans un contexte de restructuration des exploitations agricoles. Un seul agent (un agriculteur), employé à mi-temps, assure alors ce travail qui perdurera encore une vingtaine d'années<sup>141</sup>. La chambre se structure peu à peu pour organiser sa mission régalienne (suivi des documents d'urbanisme, des projets d'aménagement et d'équipement du territoire, procédures d'expropriation...). Elle embauche dès 1965 un géomètre et plusieurs juristes dans les années qui suivent. Ces compétences juridiques lui permettent également de fournir un service juridique individuel aux agriculteurs et aux propriétaires (appui pour les transmissions, baux ruraux, etc.), service ayant fait l'objet dès le départ d'une claire répartition entre plusieurs organismes (Centre d'économie rurale, FDSEA, chambre)<sup>142</sup> et aujourd'hui assuré par un autre pôle de la Chambre Savoie Mont Blanc (« formation, installation, transmission »). Le suivi des documents d'urbanisme, des grands équipements (notamment l'autoroute A41) et des permis de construire (principe de réciprocité) va beaucoup occuper les agents du service très présents sur le terrain pour assurer cette mission : chacun des conseillers en aménagement est affecté à un territoire particulier et s'appuie pour rendre ses avis sur des groupes « aménagement<sup>143</sup> » mis en place au début des années 2000. Ces conseillers peuvent également être amenés à participer aux commissions communales d'aménagement foncier officiellement mises en place sur demande dans le cadre des procédures de remembrement liées aux grands ouvrages, afin de compenser les emprises. Le choix d'intervenir le plus en amont possible pousse également la chambre à développer un système d'information géographique et à s'impliquer dans les études ou diagnostics agricoles préalables. Cette activité fait la plupart du temps l'objet de prestations payantes et est, comme dans les autres départements, éminemment stratégique, tant pour faciliter la prise en compte de l'agriculture dans l'aménagement et le développement des territoires que pour l'équilibres budgétaire de la chambre. Conseillers en aménagement et animateurs territoriaux, regroupés au sein du pôle « entreprise, territoire et aména-

---

<sup>141</sup> Aujourd'hui cette question est à nouveau posée dans certains territoires, mais est plutôt prise en charge par les conseillers territoriaux.

<sup>142</sup> Deux raisons principales expliquent le développement du conseil juridique à la chambre : les compétences juridiques présentes (l'ancien directeur, auparavant responsable du pôle aménagement, juriste de formation, a œuvré pour leur renforcement) et la demande du Syndicat de la propriété foncière rurale à la chambre (dont il est membre) d'assurer ce service dans la mesure où celle-ci représente aussi les propriétaires fonciers qui contribuent à l'impôt (TFNB) et en attendent un retour. Il y a 15 ans, un accord a été trouvé entre les trois organismes susceptibles de faire du conseil juridique à différents niveaux, afin de limiter la concurrence : le centre d'économie rurale (CER), le syndicalisme (FDSEA), la chambre. Il a été convenu que le CER appuyait ses adhérents pour monter des sociétés (sur le plan sociétaire et fiscal) et que le syndicalisme délivrait du conseil juridique non spécialisé, mais à ses adhérents, la chambre touchant tout le monde. Jusqu'à une période récente, ce conseil « chambre » était gratuit. Il est dorénavant facturé dans certaines conditions.

<sup>143</sup> Ces groupes sont composés de professionnels agricoles issus de la chambre, de la FDSEA et des groupes de développement locaux.

gement » avec des conseillers spécialisés, collaborent dans la réalisation de diagnostics agricoles des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des schémas de cohérence territoriaux (SCoT). Les animateurs territoriaux sont déployés dans 13 territoires et ont en charge l'animation de groupes de développement et une partie du conseil individuel aux exploitations. Ils doivent œuvrer à la construction de projets de territoire dans lesquels l'agriculture a une place et un rôle définis en concertation entre agriculteurs et élus (la stratégie de la chambre étant de construire un partenariat avec les collectivités en amont des documents d'urbanisme). La forte présence de la chambre sur l'aménagement et l'urbanisme s'explique par un contexte haut-savoyard particulièrement tendu sur le foncier, par un retrait de l'État et par les relations parfois un peu difficiles avec les partenaires non agricoles, qui conduisent la chambre à adopter une posture défensive du foncier agricole. Devant la difficulté de faire prendre en considération son avis sur certains points jugés stratégiques, elle s'est ainsi organisée depuis 2006 en lien avec la FDSEA pour porter au contentieux certains litiges (voir infra). La chambre a ainsi été quelquefois perçue comme ayant une posture syndicale.

### *Chambre d'agriculture de Savoie : un petit service aujourd'hui recentré sur sa mission régaliennne*

Le service foncier de la Chambre d'agriculture de Savoie est initialement créé pour assurer une mission essentiellement régaliennne en matière d'urbanisme et d'aménagement (suivi des plans d'occupation des sols (POS) et des aménagements liés aux grands ouvrages). Contrairement aux autres départements, il se limitera toujours à un nombre restreint de conseillers (selon les époques, deux à quatre conseillers auxquels il faut ajouter les assistantes), même si ses activités se diversifient progressivement pour se recentrer, depuis la réorganisation de 2005, sur la mission régaliennne de la chambre (les autres activités sont reprises par d'autres services). En 1997, comme dans les autres départements, la chambre ressent la nécessité d'aller au-delà des avis institutionnels en matière d'urbanisme et d'aménagement : elle développe les diagnostics agricoles (documents d'urbanisme...) et les diagnostics de gestion de l'espace (afin d'identifier sur une commune les problèmes liés à l'urbanisation et à la déprise). À cette époque, le Conseil général de la Savoie met en effet en place un fonds de gestion des espaces naturels (FDGEN) et la chambre se structure pour répondre à cette problématique posée par les communes ; ce fonds permettant de financer des aménagements pour les agriculteurs afin d'assurer leur fonction d'entretien de l'espace. La chambre se dote d'un système d'information géographique. Elle appuie la mise en place d'associations foncières pastorales (AFP) ou agricoles (AFA) qu'elle privilégie par rapport à des échanges multilatéraux ou des opérations de remembrement coûteuses et difficiles à réaliser en montagne pour les résultats atteints<sup>144</sup> (sauf dans le cas de grands ouvrages en zone de plaine, où c'est obligatoire). Le service assure par ailleurs une fonction de mise au point de méthodes, par exemple pour mettre en place les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), pour représenter l'agriculture au sein des territoires périurbains (la chambre n'est alors pas encore présente dans les territoires autour de Chambéry et d'Albertville) ou pour établir des zones agri-

---

<sup>144</sup> La Chambre d'agriculture de Savoie est aujourd'hui encore fortement impliquée dans la création d'associations foncières pastorales (AFP) essentiellement en zone de coteaux (2 à 4 AFP/an sont actuellement créés). De nombreuses demandes émanent des communes pour intervenir sur ces zones en déprise, en réponse à des problématiques de gestion de l'espace et de maintien des espaces ouverts par l'agriculture. Le suivi des AFP est ensuite assuré par la Société d'économie alpestre (SEA). Le conseil général finance à 70 % la création et le suivi des AFP (temps de travail). En Haute-Savoie, ce travail est assuré par la SEA, surtout en zone d'alpage.

coles protégées<sup>145</sup> (ZAP). Cette « transversalité » et « innovation » disparaît avec la réorganisation de 2005 qui s'accompagne de la redéfinition et de la spécialisation des métiers (par exemple, le métier de conseiller territorial est redéfini). La gestion de l'espace est affectée à un autre pôle (« développement durable ») et l'équipe « aménagement foncier » se recentre sur le suivi des documents d'urbanisme, des dossiers d'infrastructure, etc. (rédaction des avis, réalisation des diagnostics agricoles PLU et SCoT) sans toutefois abandonner la mise en place d'outils de gestion du foncier (AFP, fermes communales, etc.) et l'information aux particuliers et aux collectivités sur les questions foncières. Contrairement aux autres départements, la chambre ne fournit pas de conseil juridique, celui-ci étant assuré par le syndicalisme ; elle assure seulement une information du public, en fournissant par exemple un modèle de bail sans appuyer sa réalisation. L'équipe « aménagement foncier » est regroupée dans un même pôle « territoire », avec deux autres équipes aux domaines d'activités différents, mais complémentaires<sup>146</sup> : l'équipe « gestion des espaces pastoraux et forestiers », qui travaille sur les alpages ; l'équipe de conseillers territoriaux, qui a des missions d'animation des groupes locaux agricoles, de relation avec les collectivités et d'ingénierie de projets. Par cette organisation, il s'agit de faire jouer la complémentarité des services et limiter les concurrences qui peuvent se créer sur certains sujets, dans un souci d'efficacité (Devaux, 2006). Avec la fusion des chambres de Savoie et Haute-Savoie en 2011, les pôles « territoire » et « entreprise, territoire et aménagement » deviennent le pôle « territoires-aménagement » qui regroupe les mêmes types de conseillers assurant les mêmes activités qu'avant la fusion, avec cependant une organisation et des modes d'action différents (voir infra).

#### *Chambre d'agriculture de l'Isère : un service précurseur en termes de positionnement de l'agriculture dans l'aménagement du territoire*

La Chambre d'agriculture de l'Isère prend le « tournant du territoire » dans les années 1990. À cette époque, est affirmée au niveau politique la volonté de donner une place et un rôle à l'agriculture dans l'aménagement du territoire et, au niveau technique, d'accompagner ce processus. Cette volonté est formalisée dans un petit « livre vert »<sup>147</sup> qui fera date et préfigurer le guide foncier actuel (voir chapitre 6, cet ouvrage). Le service foncier, qui est alors composé d'une seule personne assurant la mission régaliennne de la chambre (rendu des avis sur les documents d'urbanisme et les projets d'infrastructures essentiellement), laisse la place à un service aménagement qui va s'étoffer au fil du temps : de deux conseillers au départ, il en comptera jusqu'à 14. La chambre investit la relation agriculture-territoire sous l'angle du paysage, du cadre de vie et de la gestion de l'espace, la profession ayant acté la nécessité d'élargissement au-delà des filières. Un système d'information géographique est monté. Des partenariats se tissent avec le conseil général et le conseil d'architecture d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) (mis en place d'un « canevas des paysages ») et l'ex-Direction départementale de l'agriculture (DDA). Des projets sont conduits avec les organismes de re-

<sup>145</sup> Dont la première de France a été mise en place en Savoie, qui en compte aujourd'hui une dizaine.

<sup>146</sup> Jusqu'en 2005, le service « aménagement, foncier et gestion de l'espace » est regroupé avec plusieurs autres services (le service « territorial », le service « environnement », le service « alpages », le pôle « végétal ») au sein du service d'utilité agricole et de développement. En 2005, la chambre se restructure, pour la partie technique, en quatre pôles, dont un pôle « territoire », qui assure la mission régaliennne de la chambre en matière d'aménagement et d'urbanisme et propose une offre structurée aux agriculteurs, aux groupements et aux collectivités locales.

<sup>147</sup> Chambre d'agriculture de l'Isère, Pays et bassins de vie : nos nouveaux champs d'actions, *Livre vert pour une agriculture partenaire de l'aménagement en Isère*, 1994, 51 p + annexes.

cherche et les collectivités (sur Belledonne, le Vercors, etc.) pour resituer les enjeux agricoles par rapport aux autres enjeux de territoire. Ce travail permet la mise au point d'une démarche de diagnostic agricole (dénommée « Syster ») qui sera beaucoup utilisée jusqu'à la fin des années 2000 par la chambre pour réaliser des diagnostics prenant en compte les enjeux agricoles, mais aussi environnementaux et paysagers des espaces agricoles. Cette méthode est encore mobilisée en Isère, mais moins, et elle a diffusé dans les autres chambres. Cette évolution vers des aspects « contribution de l'agriculture à l'aménagement et à la gestion de l'espace » découle ici d'une dynamique interne, alors qu'en Savoie elle est davantage liée à une procédure (FDGEN) qui a constitué pour la chambre une opportunité de développer ce type d'approches. Aujourd'hui, il semblerait qu'il y ait un certain « retour de balancier », la chambre étant amenée à réaffirmer le rôle des filières, et notamment des grandes filières, dans l'économie des territoires (signe de cette évolution, chambre et organismes économiques (coopératives) ont travaillé ensemble dans le SCoT de la région grenobloise.

En 2001, la chambre se réorganise en inscrivant formellement le « territoire » au cœur de son projet d'entreprise. Elle renforce son ancrage local *via* la création de comités de territoire composés d'agriculteurs et d'autres acteurs<sup>148</sup>. Ces comités sont animés par les conseillers en développement local du pôle « territoire » nouvellement créé pour prendre en charge le volet agricole des procédures de développement territorial, mais aussi coordonner les intervenants du territoire et faciliter l'émergence de projets interprofessionnels (Petit *et al.*, 2010 ; Barthes *et al.*, 2011). Comme dans les autres départements, la relation aux collectivités se construit donc à travers des activités différentes, mais complémentaires de deux types de conseillers issus de pôles distincts<sup>149</sup> (aujourd'hui « services ») : « conseillers en développement local » et « conseillers aménagement », qui articulent leurs interventions et s'appuient mutuellement pour insérer l'agriculture dans le développement et l'aménagement des territoires. En Isère, en revanche, seuls les conseillers « aménagements » réalisent diagnostics et études d'impacts agricoles. Par ailleurs, ils assurent des activités d'animation foncière (pour la création d'AFP et d'AFA essentiellement), de formation (délégués PLU), de conseil juridique, en plus du suivi des documents d'urbanisme et des projets d'aménagement qui, comme ailleurs, devient de plus en plus chronophage (implication plus forte de la chambre en raison des enjeux sur les SCoT notamment et du désengagement de l'État).

---

<sup>148</sup> En 1986, la chambre décide d'arrêter l'animation des groupes de développement agricole au profit d'une orientation filières et conseil d'entreprise, excepté en zone de montagne où ces groupes fonctionnent bien et continuent d'être animés par des conseillers agricoles. Quelques années plus tard elle revient sur sa décision : elle souhaite réaffirmer sa place dans les territoires et, pour cela, crée en 1990 l'association Adage (Association pour le développement agricole et la gestion de l'espace rural). Il s'agit pour les conseillers de cette association d'associer différents partenaires pour contribuer au développement agricole de chacun des quatre territoires de l'époque. La démarche a du mal à prendre, mais fait prendre conscience à la chambre qu'elle est trop éloignée du local, ce qu'une enquête auprès d'agriculteurs confirme. Celle-ci s'inspire alors de la dynamique existante en montagne (des groupes se maintiennent en s'ouvrant aux autres acteurs du territoire) et s'oriente en 1996 vers la création de comités de territoire. Jusqu'en 2001, date de leur « institutionnalisation » (la chambre reconnaît le comité comme organe de développement territorial, sans lui fixer de ligne de conduite), ceux-ci auront du mal à s'imposer (réticence du syndicalisme, logique « filière ») (Devaux, 2006 ; Picart, 2008).

<sup>149</sup> La chambre est alors organisée en six pôles opérationnels dont un pôle « territoire » et un pôle « espace environnement » qui regroupe deux équipes : « aménagement, gestion de l'espace et foncier » et « agro-environnement ». En 2010, une nouvelle organisation voit le jour : le pôle « territoire » intègre la formation aux agriculteurs et devient le service « relations agriculteurs et territoires » et le pôle « espace environnement » est renommé service « environnement et aménagement du territoire » (il garde les mêmes fonctions).

## Des organisations aux objectifs similaires, mais à l'architecture et au fonctionnement différents

Dans les chambres étudiées, les objectifs des services ou équipes « aménagement foncier<sup>150</sup> » sont aujourd'hui similaires. Il s'agit de préserver et de gérer le foncier agricole pour garantir le potentiel économique et le développement cohérent des espaces agricoles, et de faire de l'agriculture un partenaire de l'aménagement, de la gestion de l'espace et des paysages, mais la place dans l'organisation et l'importance (en nombre d'agents) de ces services, leur présence territoriale de même que les activités développées diffèrent en revanche selon les départements (activités plus ou moins homogènes et plus ou moins développées), conséquence ou cause à la fois du contexte, des partenariats existants et des moyens dont dispose chaque organisation (compétences, financements, etc.).

Ainsi, dans les trois chambres, ces services ou équipes coexistent au sein d'un même pôle ou service avec d'autres services ou équipes qui varient selon les départements. En Isère, conseillers aménagement et animateurs territoriaux appartiennent à des pôles différents et sont gérés par des personnes distinctes. Dans les Savoie, c'est l'inverse (que ce soit avant ou après la fusion). Sur certains dossiers nécessitant une articulation entre ces deux métiers (SCoT notamment), ce « cloisonnement » constitue parfois un handicap sur certains territoires (Picart, 2008), même si la plupart du temps la transversalité s'opère entre conseillers. En Isère, c'est l'équipe « aménagement » qui suit et participe à l'élaboration des documents d'urbanisme. Elle vient en appui aux comités de territoire animés par les conseillers territoriaux pour leur permettre de participer et d'émettre un avis sur un SCoT en tant qu'association du territoire ayant demandé à être personne publique associée. Avant la fusion, en Haute-Savoie, le travail sur les documents d'urbanisme relevait des prérogatives de l'équipe aménagement. En Savoie, le suivi et l'accompagnement des PLU étaient pris en charge par conseillers « aménagement », tandis que le travail sur les SCoT était assuré par ces derniers ou par les conseillers territoriaux, parfois les deux. Avec la fusion, c'est cette dernière organisation qui a prévalu, avec une externalisation des diagnostics agricoles, PLU et SCoT dans une cellule « étude » interne au pôle, ce qui a pu être vécu en Haute-Savoie comme un « déshabillage » du service.

En nombre de conseillers, l'Isère devance les autres départements, ce qui lui permet d'assurer une palette d'activités plus grande et d'être présente sur tous les documents d'urbanisme (pour ce faire, les conseillers sont répartis selon trois secteurs, mais présents au siège). *A contrario*, la Savoie (avant la fusion) n'était pas en mesure, avec deux conseillers seulement, de s'impliquer dans l'élaboration et le suivi de tous les PLU, tâche qui était parfois assurée par certains de ses partenaires (Institut national des appellations d'origine, notamment). Elle ne pouvait émettre des avis aussi détaillés que la Haute-Savoie, en particulier sur les permis de construire (réciprocité), car elle ne pouvait avoir un suivi aussi proche des dossiers traités. Elle n'assurait pas non plus de conseil juridique, cette tâche étant volontairement dévolue à la FDSEA. Elle a laissé aux services de l'État le soin d'établir le règlement de construction en zone agricole<sup>151</sup>. La fusion des organisations savoyardes doit permettre de renforcer l'implication de la Savoie « qui joue un peu les

---

<sup>150</sup> Par commodité dans la suite de ce chapitre, nous utiliserons le terme « service aménagement foncier » pour faire référence à l'un des trois services ou équipes qui portent pourtant des dénominations différentes.

<sup>151</sup> En Haute-Savoie et en Isère, les chambres ont pris les choses en main bien que cela ne soit pas une mission définie par la loi. La Savoie, qui est certainement plus que les autres positionnée sur la défense des intérêts collectifs agricoles, laisse volontiers ce dossier conflictuel à l'État.

pompiers » sur les documents d'urbanisme en territorialisant les conseillers qui ne l'étaient pas auparavant pour assurer une plus forte présence dans les territoires, celle-ci étant jugée comme une condition d'efficacité. La fusion vise également à alléger l'implication de la Haute-Savoie sur la réciprocité, en confiant cette tâche à un seul conseiller localisé au siège afin qu'il subisse moins la pression du local (avant la fusion, les avis relevaient de chacun des conseillers localisés sur un territoire donné). Pour gagner en efficacité, les avis devront être moins détaillés, car ils étaient finalement peu lus. Il s'agit donc de trouver un compromis entre les deux façons de rédiger des avis.

Au-delà du nombre de conseillers, c'est aussi leur profil qui varie selon les départements. La Savoie et l'Isère comptent essentiellement des géographes ; la Haute-Savoie davantage de juristes même si les profils se sont depuis diversifiés. Cela a largement façonné l'activité de cette dernière chambre, très fortement impliquée sur les questions d'aménagement et d'urbanisme et surtout très présente sur le terrain pour assurer cette mission (un conseiller dans chacun des six secteurs). Les avis rendus sur les documents d'urbanisme et les permis de construire étaient par exemple très détaillés et élaborés sur la base de la consultation de groupes d'agriculteurs locaux, et le service assurait un conseil juridique. En revanche, il n'intervenait pas en matière de création d'associations foncières pastorales (AFP), contrairement à la Savoie et à l'Isère qui y consacrent beaucoup de temps en plus de leur activité d'expertise (diagnostics) et de « lobbying » qui les amènent à déborder largement de leur mission purement institutionnelle en matière d'aménagement et d'urbanisme afin d'intervenir le plus en amont possible pour inscrire l'agriculture dans l'aménagement (lobbying plus développé en Isère vus les moyens, mais à aborder aussi dans la partie partenariat). Ainsi, les activités des trois chambres visent à éviter la consommation d'espace agricole à travers leur protection (stratégie d'évitement), mais elles visent aussi à faire en sorte que l'agriculture soit le moins impacté possible par l'urbanisation et les infrastructures (stratégie du moindre impact) et que les pertes soient compensées (stratégie de compensation) afin de maintenir le potentiel agricole. Dans des zones où le foncier disponible est de plus en plus rare pour compenser les emprises subies par l'agriculture, l'enjeu est de travailler, comme le font les trois chambres, sur la restructuration foncière, l'échange amiable de parcelles ou la compensation financière collective<sup>152</sup>. Cela renvoie également à la question de la transmission de l'outil de production qui est pris en charge par d'autres services (exige de ce fait une vraie transversalité en interne). À ces activités s'ajoute le conseil juridique (sauf en Savoie et depuis la fusion, dans les Savoie).

Sur le plan politique, l'organisation professionnelle est également différente selon les départements : les instances chargées d'élaborer les orientations, par la suite validées par le bureau de la chambre, étant plus ou moins ouvertes à d'autres membres que ceux de l'organisation. Ainsi, les Savoie disposent d'une commission foncière ou aménagement interorganismes<sup>153</sup> qui se réunit en fonction de l'actualité (3 à 5 fois par an). La chambre

---

<sup>152</sup> En Haute-Savoie, les restructurations foncières (« mini-remembrement ») qui ont occupé dès sa création et pendant quelques années le service foncier de la chambre reviennent aujourd'hui à l'ordre du jour, notamment dans les procédures de développement financées par la région Rhône-Alpes, sous la forme d'échanges culturels. En Savoie, les opérations groupées d'aménagement foncier reviennent au-devant de la scène (elles sont financées par le conseil général). L'Isère a, quant à elle, développé depuis peu un fonds de compensation agricole et alimentaire qui permet de financer des projets collectifs (1 €/m<sup>2</sup> prélevés dans le cadre projets sous déclaration d'utilité publique).

<sup>153</sup> Les chambres de Haute-Savoie et de Savoie les ont respectivement mises en place en 1992 et 2007 et celle de Savoie Mont-Blanc a retenu ce modèle. Pour cette dernière, cette commission s'est peu réunie pour le moment car la priorité est d'organiser la fusion des deux chambres d'agriculture savoyardes. Si celle des équipes est

est l'interlocutrice unique des collectivités pour le compte de la profession, lieu d'information et de concertation, permettant à chaque structure – élus comme techniciens – de mieux se préparer en amont des projets d'aménagement et d'urbanisme touchant au foncier. Toutes les questions aménagement de la chambre sont débattues dans cette commission et les comptes rendus sont validés par chaque partenaires<sup>154</sup> (ce n'est pas juste une chambre d'enregistrement de décisions prises par l'un ou l'autre des structures). Cette ouverture présente l'avantage de la construction d'une politique professionnelle efficace, car partagée très en amont ; son inconvénient est sa lourdeur de fonctionnement. En outre, si un problème se pose sur une question particulière au niveau local, un membre de la commission peut venir en appui au technicien sur le terrain.

En Isère, il n'y a pas de commission interorganismes permanente équivalente, permettant de définir le positionnement de la profession agricole : c'est celui de la chambre qui est défini en comité thématique « aménagement foncier » puis en comité d'orientation « Espace, territoire, environnement » et par la suite validé en bureau (le comité technique est chargé d'élaborer des propositions et de décliner en axes opérationnels les stratégies proposées par les comités d'orientation), mais dans la mesure où certains des membres de ces comités ont plusieurs casquettes (un des membres est président de la Safer), il existe des liens avec les autres organisations professionnelles agricoles (OPA qui permet de structurer l'avis de la profession agricole/la politique professionnelle. Le partenariat avec les autres OPA n'est donc pas institué comme dans les Savoies, mais plutôt ponctuel, dans le cadre des dossiers en cours. Par exemple sur les SCoT, la chambre a réuni les présidents de la Safer, du syndicalisme et de la coopérative « la dauphinoise » pour prendre une position commune.

La coordination des OPA se fait au niveau politique de manière plus ou moins institutionnalisée afin de définir un positionnement politique partagé et défendu sur le terrain. La coordination se fait également, au niveau technique, par l'organisation des structures entre elles ou de leurs agents pour traduire ce positionnement. Ce partenariat technique, le plus souvent informel, dépasse d'ailleurs le cadre des OPA et permet « d'aller dans le même sens ».

## Atouts et limites de ces modes d'action, implications pour les chambres

Dans leurs interventions en matière d'urbanisme, aménagement et foncier, les chambres sont confrontées à plusieurs questions : comment rendre des avis privilégiant

---

réalisée, avec la mise en place d'un pôle « aménagement et territoires » réunissant des conseillers aménagement et des conseillers territoriaux tous en charge d'un territoire, l'harmonisation des stratégies, des modes d'intervention et de travail ne fait que commencer. Un comité de liaison, réunissant responsables professionnels des deux structures et responsables administratifs de ce pôle, a été mis en place à cette fin, cet exercice de confrontation des modes d'organisation et de fonctionnement visant à tirer le meilleur parti de l'existant. Par exemple, la territorialisation des conseillers aménagement et la mise en place de groupes « aménagement » a été décidée en Savoie, alors qu'en Haute-Savoie a été réorganisé et allégé le travail sur les permis de construire et les certificats d'urbanisme (réciprocité). Ce dernier n'est dorénavant assuré que par un seul agent (il était jusqu'alors assuré par tous les conseillers selon le territoire concerné) et implique de passer moins de temps pour rendre des avis moins détaillés.

<sup>154</sup> Dans les faits, certaines orientations prises par la commission n'ont pas été validées collectivement (par exemple, en Haute-Savoie, sur le logement de fonction des agriculteurs, elle avait pris une position jugée trop stricte par la FDSEA qui ne souhaitait pas limiter les agriculteurs dans leur possibilité de construire en zone agricole). Ce qui n'est pas sans poser problème à la chambre d'agriculture, car il n'y a pas d'orientation claire lorsque doit être rendu un avis sur le règlement des zones agricoles.

l'intérêt général et non pas l'intérêt particulier, émanant le plus possible du local et sans y consacrer trop de temps ? Comment assurer leurs deux missions, de représentation de la profession agricole et d'intervention auprès de différents « usagers » ou « clients », sans qu'il leur soit reproché d'être à la fois « juge » et « partie » ? On retrouve ici les deux grands types de tensions que doivent gérer les chambres dans leur réorganisation actuelle, mises en évidence par Lemery *et al.* (2009, 2010) et Compagnone *et al.* (2010) : d'une part entre deux régimes d'action différents dans lesquels s'inscrivent les pratiques des conseillers (le régime du « proche » et du « distant ») ; d'autre part, entre deux horizons de sens qui permettent aux conseillers de donner une justification à leur travail et qui les engage vis-à-vis de la société (le service public et le service marchand). Ensuite, la question des partenariats à construire se pose, pour construire une légitimité d'intervention qui rende l'action des chambres efficace : celles-ci sont-elles incontournables parce qu'elles sont craintes ou parce qu'elles ont tissé des partenariats forts ?

### Quelle légitimité construire pour quelle efficacité : la question des relations aux partenaires

En matière de relation entre le syndicalisme et la chambre, la pratique varie selon les départements. Ces quatre dernières années, en Haute-Savoie, chambre et syndicalisme (FDSEA) se sont organisés pour défendre la politique professionnelle à travers la mise en place d'une démarche qui leur permet de contester, auprès du tribunal administratif, certaines décisions prises par les élus en matière d'urbanisme, non conformes aux avis émis par la chambre. Après expérimentation<sup>155</sup>, il a été décidé que la chambre interviendrait sur les PLU et la FDSEA sur les permis de construire, dans les cas où les chances de l'emporter existent. Pour cela, la chambre fait systématiquement analyser les dossiers qu'elle souhaite contester par un avocat afin de savoir si l'issue peut être favorable pour elle. L'intention est de rester crédible auprès des élus et de faire jurisprudence : si un avis défavorable est rendu par la chambre sur un document d'urbanisme et que cet avis n'est pas pris en compte sans qu'il y ait de conséquences pour les élus, cela remet en cause l'utilité de la chambre ; *a contrario*, si les élus voient que l'action en justice est payante, ils considéreront davantage les avis rendus et associeront la chambre.

Cette pratique du contentieux n'existe pour le moment que dans deux départements : la Haute-Savoie et la Corse (d'autres y pensent, comme la Loire). La Chambre d'agriculture de Haute-Savoie la justifie par le contexte et les partenariats hors OPA qui, même s'ils existent, sont plus difficiles à nouer et moins efficaces dans ce département qu'ailleurs (qu'en Isère ou en Savoie notamment). La concurrence sur les usages du sol est en effet telle que les élus ont souvent du mal à arbitrer en faveur des espaces agricoles et naturels, même s'ils ont signé, *via* leurs représentants (association des maires et conseil général), la « charte de partenariat pour l'aménagement et la gestion de l'espace » (Barthès et Bertrand, 2010) ; et le faible développement de l'intercommunalité ne favorise pas la maîtrise de la consommation des sols. En outre, bien que le conseil général soit assez fortement engagé en matière de préservation des espaces agricoles à travers la mise en œuvre d'outils *ad hoc* (conservatoires des terres pastorales et agricoles, par exemple) et qu'il

---

<sup>155</sup> Au départ, la chambre n'était pas certaine d'être admise à exister en justice sur les documents d'urbanisme par le tribunal administratif. Si elle avait été déboutée, c'est le syndicalisme qui aurait pris le relais. Sur les permis de construire, la chambre s'est faite débouter, le tribunal ayant considéré qu'elle défendait les intérêts particuliers alors qu'elle a pour mission de défendre l'intérêt général. Dans ce cas, la contestation ne peut venir que des particuliers (les agriculteurs locaux) ou du syndicalisme agricole, sous réserve qu'il s'organise au sein de ses syndicats locaux et intercommunaux, avec des statuts adaptés (ce qui reste à mettre en place).

existe une bonne collaboration de ses techniciens avec ceux de la chambre, il lui est parfois reproché par la profession de ne pas être très exemplaire sur des projets de voirie notamment. Quant au partenariat avec les services de l'État, il a du mal à s'établir en dehors des relations de travail informelles existant entre les techniciens sur dossiers, les responsables de la direction départementale des territoires (DDT) souhaitant garder une certaine « neutralité » (le partenariat souhaité par la chambre auprès du préfet il y a quelques années n'a pas eu les résultats escomptés). Dans la mesure où la chambre estime qu'elle est le principal, voire le seul, partenaire de négociation des espaces agricoles et naturels auprès des collectivités « la DDT s'en tenant au contrôle de légalité, le conseil général n'étant pas toujours présent à la hauteur de ses engagements et les élus ne souhaitant pas se faire arbitre » (un conseiller de chambre), elle juge donc son action au contentieux nécessaire et légitime.

Ce type d'action est en revanche inexistant et d'ailleurs inconcevable en Savoie et en Isère. Ces départements jouent en matière d'urbanisme prévisionnel et opérationnel plutôt la carte de la pédagogie et de la sensibilisation, de la concertation amont et de la négociation. Il en résulte une répartition des rôles avec le syndicalisme différente de celle existante en Haute-Savoie, ces deux chambres étant clairement positionnées sur la défense des intérêts collectifs. Cela les rend à leurs yeux « crédibles » auprès des services de l'État, des élus et des architectes urbanistes : elles ne calculent pas les indemnités individuelles dans les dossiers d'étude d'impact d'infrastructures<sup>156</sup> et ne vont pas au contentieux si leur avis dans les PLU n'est pas pris en compte dans le projet approuvé ; c'est la FDSEA qui est susceptible d'y aller en Savoie<sup>157</sup> et en Isère, il peut y avoir des agriculteurs qui localement lancent des contentieux (la FDSEA n'y va pas). Ces chambres n'ont pas intérêt à le faire, car, dans la majorité des cas, elles sont suivies par les services de l'État et par les autres personnes publiques associées, et obtiennent gain de cause. Dans certains cas, la chambre accepte un compromis qui reste favorable à la profession. C'est lié à l'important travail de partenariat qui s'est développé dans ces départements depuis plusieurs années avec la DDT, le conseil général et les CAUE sur les documents d'urbanisme, celui-ci étant plus ou moins formalisé (par exemple guide foncier de l'Isère, charte de la Savoie). Par exemple, chambre et DDT de Savoie s'informent mutuellement de l'avis qu'ils comptent donner sur les PLU. Conseil général, DDT et architecte urbaniste demandent aujourd'hui aux communes de faire un diagnostic agricole lors de l'élaboration de leur PLU<sup>158</sup>. En Isère, les conseillers fonciers de la chambre de chaque secteur et les chargés d'urbanisme de la DDT se connaissent bien et ont l'habitude de travailler ensemble et de collaborer. Ce partenariat informel (partage des orientations et des objectifs, concertation, appui mutuel) facilite la convergence des avis sur les documents d'urbanisme. Il s'est progressivement mis en place à l'occasion de rencontres<sup>159</sup> qui ont permis le partage de principes communs. De ce fait, quand ces deux chambres émettent un avis réservé ou défavorable, elles sont suivies par la DDT. Cela facilite la négociation avec la commune qui rectifie en général son projet. Par ailleurs, la Savoie essaie de se

---

<sup>156</sup> Si la chambre réalise un protocole d'indemnisation, elle le fait en dissociant le volet individuel du volet collectif. Il s'agit pour elle d'obtenir une indemnisation sur la base du potentiel agricole collectivement perdu.

<sup>157</sup> Dans ce département, le syndicalisme est structuré en commissions cantonales ; il va donc plus facilement au contentieux du fait de cette proximité au local.

<sup>158</sup> Le Conseil général de Savoie finançait pour cela jusqu'à récemment les communes ; dorénavant, ce sont les intercommunalités qui le sont.

<sup>159</sup> En Isère, les responsables des services des deux structures se sont rencontrés lors de la création de la DDT) ou de dossiers (élaboration du guide foncier de l'Isère, protocole de construction en zone agricole, etc.

réunir avec la municipalité avant d'envoyer l'avis pour lui expliquer pourquoi elle rend un avis négatif (en Haute-Savoie, cela ne se fait pas).

Ainsi, du fait de ces partenariats, l'Isère et la Savoie gagnent en efficacité ce que la Haute-Savoie gagne en allant au contentieux. Dans le premier cas, la chambre est consultée et associée, car elle est un partenaire « reconnu » ; ce sont alors largement des pratiques informelles qui prévalent. Dans le second cas, elle l'est dans un cadre plus formel, parce qu'elle est un partenaire « craint » : on fait appel à elle (pas toujours volontiers), car on sait qu'elle monte au créneau. Ce sont donc deux formes de légitimité qui se sont construites au fil du temps résultant d'un partenariat davantage « corporatiste » en Haute-Savoie que dans les deux autres départements (non pas que la Chambre de Haute-Savoie ne veuille pas, mais parce le décloisonnement est plus difficile).

Une des évolutions structurantes dans la façon d'intervenir des trois chambres est également la recherche d'alliés non issus de la sphère agricole et institutionnelle pour faire prendre en compte l'agriculture dans l'aménagement et le développement. Les chambres, qui sont de plus en plus présentes dans les documents d'urbanisme, le sont de plus en plus en recherchant des alliés issus notamment du monde de l'environnement ou de la société civile. Le plus souvent, cela passe par des partenariats ponctuels, dossier par dossier<sup>160</sup>, par une information mutuelle. Ce partenariat permet d'avoir une activité de lobbying auprès des élus pour faire passer des messages, des principes en faveur de la protection du foncier. En Isère, la chambre a pris l'initiative d'organiser ce partenariat dans les SCoT, en ayant un rôle de mobilisation et de mise en mouvement des autres OPA, de relais vers d'autres acteurs à même de mieux porter les messages afin de démultiplier les actions de la chambre et les avis.

### Comment « encadrer » l'ancrage territorial ?

Le traitement des questions « aménagement », tout comme celui des questions « développement » nécessite pour les chambres d'agriculture des Alpes du Nord une certaine proximité au local. Pour rendre leurs avis en matière d'urbanisme prévisionnel et opérationnel notamment, et pour relayer leur position, ces chambres s'appuient en effet sur des agriculteurs et/ou des groupes d'agriculteurs locaux.

Ainsi, chaque chambre dispose d'un délégué PLU par commune ou groupe de communes qui participe, en général avec le technicien de la chambre, aux trois ou quatre réunions des différentes personnes publiques associées à la phase d'élaboration ou de révision du PLU (rendu du diagnostic, présentation du zonage). Cela permet de faire passer un certain nombre de grands principes et de bâtir un premier avis d'expert, qui est ensuite enrichi et collectivement validé par les agriculteurs locaux (pour une validation éventuelle par la suite en bureau). Pour cela, la Chambre d'agriculture de l'Isère invite l'ensemble des agriculteurs de la commune concernée à échanger, tandis que celle de Haute-Savoie réunit le groupe « aménagement » de la zone concernée, celui-ci étant composé de représentants de la chambre, du syndicalisme et du territoire (groupes de développement). La Chambre d'agriculture de Savoie fonctionnait, jusqu'à la fusion, sans groupe « aménagement » et organisait de ce fait, selon les besoins, une consultation d'agriculteurs au cas par cas ; afin d'être plus proche du local, elle s'est dorénavant dotée de groupes « aména-

---

<sup>160</sup> En Haute-Savoie, la chambre et la Frapna ont produit et diffusé dans les années 2000 un document destiné à sensibiliser les élus sur la préservation des espaces agricoles, ce qui a valu de vives critiques à la chambre, les élus lui reprochant de faire alliance avec le « diable ».

ment » sur le modèle haut-savoyard. Ces groupes la positionneront sur les documents d'urbanisme et les projets d'équipement du territoire et valideront les avis.

Cette organisation est nécessaire pour éviter que s'impose l'avis du délégué PLU dans le cas où celui-ci défendrait ses propres intérêts (ou ceux de celui qui fait pression sur lui) et non ceux de l'agriculture<sup>161</sup> ; ce qui nuirait à la crédibilité de la chambre et entamerait sa légitimité (celle-ci découle de sa capacité à représenter l'intérêt général de l'agriculture). La formation des délégués PLU, organisée par les chambres, doit également permettre d'éviter cette dérive de la primauté de l'intérêt particulier (qui est du ressort du syndicalisme) ; de même, en Savoie, cela permettrait d'éviter la délocalisation des délégués PLU dont la désignation est récente.

Le revers de cette organisation qui repose sur la proximité et la concertation est qu'elle est coûteuse en temps d'animation pour des conseillers à qui il est demandé, dans le contexte de restriction budgétaire, de gagner en efficacité. Elle soumet par ailleurs ceux-ci à une pression parfois difficilement tenable. Tout l'art du conseiller réside alors dans la façon de faire valoir son expertise et dans la mobilisation et l'animation qu'il fera des agriculteurs pour contrebalancer un avis n'allant pas dans le sens de l'intérêt général. Comme il connaît bien le dossier, sa responsabilité est de faire valoir devant le groupe les enjeux pour rééquilibrer l'analyse face à un délégué PLU qui serait prégnant et de faire mesurer les conséquences d'un éventuel avis négatif.

Par ailleurs, lorsqu'il y a consultation locale organisée par la chambre (celle-ci est particulièrement importante et organisée en Haute-Savoie), le risque est de rediscuter à chaque fois les orientations et les critères définis au niveau départemental par les commissions foncières (des deux Savoie) et le comité technique (Isère) et validés par le bureau. Or, il est essentiel pour les chambres de n'avoir qu'une seule et unique politique, départementale, en matière d'aménagement, d'urbanisme et de foncier : la chambre doit veiller à ne pas avoir autant de politiques foncières que de territoires, même si sa politique est articulée avec ces territoires. Cette politique professionnelle unique doit être claire et appropriée, autant pour les élus que pour les techniciens.

À ce titre, il est bien rappelé que c'est la chambre qui définit la « ligne de conduite » et donne la position officielle, et non les groupes. Ces derniers ne sont en effet pas autonomes : ils ne décident pas à la place de la chambre, mais sont les référents des conseillers au titre des propositions qu'ils font à partir de la politique départementale de la chambre. En Haute-Savoie, par exemple, les avis négatifs sur les PLU donnés par les groupes sont validés par le bureau qui enclenche un processus consistant à saisir l'avocat-conseil pour mesurer les chances de gagner au contentieux (en revanche, le bureau ne se prononce pas sur les avis positifs). Si un groupe « aménagement » persiste à vouloir donner un avis négatif sur un PLU alors le conseiller considère que les enjeux n'en valent pas la peine, celui-ci en réfère au responsable professionnel de la chambre en charge de l'aménagement qui arbitre seul, en rediscute au besoin avec le groupe ou fait arbitrer par le bureau. Sur certains sujets faisant débat au sein de la profession, le logement de fonction des agriculteurs, par exemple, certains groupes ont admis le logement d'agriculteur en zone agricole alors que la commission « aménagement » avait défini une politique départementale plus rigoureuse. La chambre et le conseiller en particulier doivent donc être vigilants pour être crédibles, c'est-à-dire avoir un discours clair vis-à-vis des collectivités, suivi d'actes con-

---

<sup>161</sup> Par exemple, le projet de PLU doit être analysé au regard de la perte éventuelle de potentiel agricole qu'il est susceptible d'engendrer et non au regard des intérêts particuliers de l'agriculteur propriétaire (lequel est du registre syndical qui implique la défense d'un individu donné).

formes à ce discours. La définition de la « ligne de conduite » à tenir est donc particulièrement importante. C'est le rôle des commissions foncières et du comité technique « espace aménagement foncier » qui émettent des orientations stratégiques, font des propositions d'organisation pour traiter une question donnée, définissent des critères pour rendre des avis..., mais sont peu consultés en général sur de l'opérationnel sauf cas particulier (sur des sujets importants ou faisant controverse). Cela permet à chaque structure et surtout aux techniciens de se référer aux orientations prises et sert d'assise lorsqu'ils doivent rendre les avis. Il arrive que les orientations prises ne soient pas toujours acceptées par les professionnels agricoles (même si elles figurent dans le guide du délégué PLU) ; c'est alors au technicien de les rappeler.

En Isère, la chambre organise la représentation professionnelle dans les SCoT à partir de ses membres et en général d'autres membres d'OPA. Elle pousse également à ce que le(s) comité(s) de territoire concerné(s) soi(en)t impliqué(s) dans le processus pour relayer la position de la chambre, mais même si la chambre anime (le conseiller en développement local) et peut appuyer ponctuellement (le conseiller en aménagement) cette instance sur le sujet, rien n'empêche le comité d'avoir une position différente de celle de la chambre (dans la pratique, c'est rarement le cas, même si la présence d'élus dans ces comités rend parfois la concertation difficile, ceux-ci ayant parfois à se prononcer à un autre titre sur leur propre projet). Il est donc important de distinguer la position « chambre » de la position du « territoire », même si les deux sont liées.

## Comment éviter d'être considéré juge et partie ?

### Dissociation des rôles et « externalisation » des services

Il est parfois difficile de distinguer dans la pratique, les deux missions des chambres (représentation, intervention) qui sont la plupart du temps assurées par le(s) même(s) conseiller(s) et qui paraissent de ce fait souvent peu « lisibles » à l'extérieur. Dans les SCoT, par exemple, la chambre est sollicitée pour donner un avis sur le projet. Elle peut également, parce qu'elle le juge nécessaire, aller au-delà de ce rôle en participant activement à l'élaboration du document ; notamment en proposant de réaliser un diagnostic agricole. Dans ce cas, elle vend son expertise sous la forme de prestation comme n'importe quel bureau d'études, cette prestation étant stratégique pour la chambre aussi bien financièrement que politiquement puisqu'elle permet de « faire passer des choses » à travers les diagnostics.

Ce manque de « lisibilité » sur leurs missions (et la façon de les financer) leur est souvent reproché par les collectivités notamment, qui estiment parfois que la chambre est « juge et partie » dans les documents d'urbanisme (dans la mesure où celle-ci réalise dans une même procédure, à la fois le diagnostic agricole et l'avis). Une enquête menée par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) auprès de l'ensemble des chambres a d'ailleurs montré que, parmi les motivations de celles qui réalisaient en 2008 peu ou pas de diagnostics agricoles préalables aux documents d'urbanisme, figurait le refus de l'administration sur une telle prestation considérant que la chambre serait alors « juge et partie »<sup>162</sup>.

Pour palier ces critiques, les chambres ont engagé en interne un travail de clarification de leurs activités pour préciser « qui fait quoi, pour quel public, avec quels financements ». Ce travail, qui a d'ailleurs dépassé la simple question « aménagement, urbanisme et foncier » a conduit à la constitution d'une offre de services.

---

<sup>162</sup> APCA, *Enquête diagnostic agricole*, Diaporama présenté au Réseau national urbanisme, 20/11/08.

Dans les Savoie, les chambres d'agriculture, suite à leur fusion, ont réorganisé les activités en matière d'aménagement, d'urbanisme et foncier en les répartissant différemment. Cela a conduit ainsi à une relative « spécialisation » des conseillers et à un « cloisonnement » qui s'oppose *a priori* au nécessaire travail de transversalité que les agents ont à conduire dans leur quotidien. Afin de donner une meilleure lisibilité en interne et en externe, le suivi des SCoT et des PLU est resté de la prérogative des conseillers aménagement et celui des permis de construire a été confié à un unique autre conseiller. Pour éviter qu'un même conseiller soit l'interlocuteur des collectivités à la fois au titre de personne publique associée et de prestataire, la chambre des Savoie a créé une cellule « études », chargée d'assurer une veille et de répondre aux appels d'offres en matière de diagnostics agricoles lancés notamment par les communes ou les intercommunalités dans le cadre des PLU et des SCoT. Outre les agents de cette cellule étude, la réalisation des diagnostics peut mobiliser des conseillers aménagement et des conseillers territoriaux, mais qui ne sont pas en interface directe avec les collectivités. Enfin, la chambre affiche clairement que la réalisation d'un diagnostic n'influencera pas l'avis qu'elle donnera en tant que personne publique associée par la suite.

## Conclusion

Les chambres d'agriculture jouent un rôle important dans la préservation et la valorisation du foncier agricole à travers leurs deux missions, de représentation des intérêts agricoles et d'intervention. Elles sont un partenaire incontournable de l'aménagement et du développement des territoires, ne serait-ce que parce que la loi oblige à les consulter dès que l'agriculture est concernée par un projet d'aménagement ou d'urbanisme. Pour cela, elles ont bâti une politique territoriale qu'elles déclinent en s'appuyant aujourd'hui sur deux types de services ou équipes intrinsèquement liés : « aménagement foncier » et « animation/développement territorial ». La « rencontre » entre collectivités et profession agricole s'est d'abord faite (et avant tout se fait encore dans nombre de départements où la territorialisation des politiques publiques est peu avancée et où les chambres s'y impliquent peu) sur les questions d'aménagement, d'urbanisme et de foncier.

Si les chambres participent dans les territoires à la gouvernance du foncier, c'est en déployant cependant des moyens et des façons de faire différents selon les services « aménagement foncier » de ces organisations qui ont construit chacune leur propre légitimité d'intervention en la matière en fonction des contextes locaux. Ces services ont évolué avec les lois, les changements de contexte..., mais ils se sont quasiment partout étouffés ces 40 dernières années.

Cependant, l'augmentation des moyens des chambres dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier ne rend pas forcément « efficace » leur intervention. Le contexte local joue souvent. Ainsi, dans certains départements (en Savoie, par exemple), l'efficacité d'intervention que ne peut avoir la chambre du fait du peu de forces présentes sur le terrain (les conseillers ne peuvent être partout) est retrouvée par l'ambiance locale et le travail en partenariat, avec les services de l'État notamment. La baisse de consommation foncière observée dans certains départements en matière d'espace est aussi la conséquence d'une prise de conscience croissante, imputable également à l'évolution de la législation (loi SRU, Grenelle, LMA...).

La construction de ce partenariat, qu'il soit formel ou informel, constitue donc un réel enjeu pour les chambres, et toutes celles que nous avons étudiées s'y emploient. Travailler en amont avec les différents partenaires amenés à être présents dans les documents

d'urbanisme (conseil général, État, conseil régional, etc.) pour porter des positions communes est synonyme d'efficacité, plusieurs avis allant dans le même sens ayant plus de poids que le seul avis de la chambre.

Plus largement, la stratégie est de tisser des alliances avec le monde de l'environnement, les organismes économiques, etc., en saisissant toutes les opportunités possibles. Par exemple, la perspective d'organisation des Jeux olympiques à Annecy a permis, à l'initiative de la chambre, de bâtir trois protocoles d'intention (à transformer en convention de partenariat) avec le comité de candidature des Jeux, le conseil général et la Communauté d'agglomération d'Annecy, engageant ces derniers à une consommation économe et à une protection renforcée du foncier agricole, et à mettre en place des mesures de compensations (pour les impacts créés par les Jeux et, au-delà, par le développement urbain du département).

Or, le rôle des chambres sur le foncier est souvent peu maîtrisé par ses partenaires, notamment les collectivités. Leurs différentes interventions en matière d'aménagement, urbanisme et foncier sont souvent peu lisibles de l'extérieur. Construire un partenariat durable suppose donc de les rendre lisibles. Ce travail de clarification est engagé dans les chambres, en particulier dans celles des Alpes du Nord. Il doit être poursuivi, bien qu'il ne soit pas facile à mener lorsqu'intervient une fusion de structures dont les modes d'action diffèrent (entre la Savoie et la Haute-Savoie).

## Références bibliographiques

Barthès C., Bertrand N., 2010. Les chartes dans la gouvernance du foncier des espaces agricoles et naturels périurbains, Atelier session spéciale développement territorial et gouvernance foncière, colloque ASRDLF-AISRE, 20-22 septembre, Aoste, 17 p.

Barthès C., Petit S., Lemery B., 2011. Le territoire : moteur de changements organisationnels dans les Chambres d'agriculture, Séminaire Territoires et développement, Montpellier, 10 mai 2011, 17 p.

Compagnone Cl., Kockmann F., Lemery B., Moretty P., Petit S., 2010. Quelle structuration des activités des chambres d'agriculture ? L'émergence d'une grille d'analyse, Colloque Sfer-Agrosup « Conseil en agriculture, acteurs, marchés, mutations », 14 et 15 octobre 2010, Dijon.

Devaux M., 2006. Le « territoire » dans les Chambres d'agriculture : regards croisés sur quatre organisations départementales à l'épreuve du changement, Dijon, Enesad, Ingénieur en agriculture, 69 + annexes.

Duvernoy I., 2009. Conseil et développement en agriculture, Quelles nouvelles pratiques ? *In : Conseil et développement en agriculture*, C. Compagnone, C. Auriscoste et B. Lémery, coord., Educagri éditions, Dijon, et Éditions Quae, Versailles, 167-183

Esposito-Fava A., 2007. Quand territorialisation rime avec ré-organisations, XLIII<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF.

Guyau L., 2004. À quoi sert une chambre d'agriculture ? *L'Archipel*, 67-114.

Lémery B., Compagnone C., Patit S., Kockmann F., Moretty P., 2009. Le travail organisationnel des Chambres d'agriculture et la concrétisation du développement durable, XVI<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF, 6-8/7/9.

Lemery B., Compagne Cl., Petit S., Kockmann F., Moretty P., 2010. Les conseillers agricoles des chambres d'agriculture : dispositions et conséquences de ces dispositions pour le devenir de ces organisations, Colloque Sfer-Agrosup « Conseil en agriculture : acteurs, marchés, mutations », 14 et 15 octobre 2010, Dijon.

Petit S., Barthes C., Lemery B., 2010. *Les Chambres d'agriculture à l'épreuve du territoire*, Colloque Sfer-Agrosup « Conseil en agriculture : acteurs, marchés, mutations », 14 et 15 octobre 2010, Dijon, 13 p.

Picard Z., 2008. Approche évaluative comparée des Chambres d'agriculture d'Isère et de Savoie – Étude sociologique du fonctionnement organisationnel et de son efficacité, UFR Économie, stratégie, entreprise, Grenoble, Université Pierre-Mendès-France, Master 2, 87 p. + annexes.



## Chapitre 11

# Les logiques foncières des agriculteurs dans un contexte périurbain : subir ou réagir ?

CHRISTINE LÉGER, FRANÇOISE ALAVOINE-MORNAS

Un aménagement de l'espace véritablement durable et – donc – économe est aujourd'hui appelé de ses vœux par le législateur, tant au niveau européen<sup>163</sup> qu'à l'échelle nationale et territoriale<sup>164</sup>. Répondre à cet objectif, dans le cadre de la territorialisation des politiques publiques, nécessite, aux échelons locaux et territoriaux de décision, une maîtrise foncière qui vise de nombreux enjeux transversaux : il s'agit tout à la fois de préserver les espaces agricoles et naturels, de protéger la biodiversité, d'assurer le développement économique des communes – notamment au travers d'aménagements qui témoignent de leur dynamisme (développement d'entreprises grâce à la réalisation de zones d'activité) –, de maintenir et d'accompagner le dynamisme de développement démographique avec la construction d'habitations, de prévoir des infrastructures de transport adaptées, de construire des écoles ou des hôpitaux, d'assurer un cadre de vie attractif tant pour les habitants que pour les entreprises... La planification urbaine en est l'outil le plus évident. Elle segmente le marché foncier, puisqu'elle définit la vocation du sol, en matière d'usages<sup>165</sup>. Ensuite viennent les instruments de maîtrise foncière en tant que tels, comme les établissements publics fonciers, la Safer (par le biais de conventions), liés au portage et au droit de préemption et d'expropriation, à la déclaration d'utilité publique, etc. Pour la

---

<sup>163</sup> CEC (SDEC), *European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU* Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1999, p. 87.

<sup>164</sup> Loi de solidarité et de renouvellement urbain, 2000 ; Loi de développement des territoires ruraux, 2005.

<sup>165</sup> La délimitation de zones à usages spécifiques, au travers des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et plans locaux d'urbanisme (PLU), des directives territoriales d'aménagement, des zones agricoles protégées ou encore des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) crée ainsi le marché foncier commercial, industriel et artisanal, le marché foncier destiné aux logements, le marché foncier agricole et enfin le marché foncier supportant des zones naturelles.

plupart des vocations du sol, les autorités publiques chargées de l'aménagement de l'espace ont pour mission d'agencer, d'impulser finement l'usage qui en sera fait : ainsi existent les schémas de développement commercial, les programmes locaux de l'habitat, les zones d'activités économiques et/ou communautaires, les plans de déplacement urbain, les trames vertes et bleues, etc. Toutes ces logiques sectorielles sont appréhendées par les collectivités et revendiquées en tant que compétences, jusqu'à être répercutées au sein même de leurs ressources humaines.

L'activité économique agricole, elle, n'est pas considérée de cette manière. Le plus souvent est pris en compte dans l'aménagement et en règle générale le « foncier » agricole, c'est-à-dire le « support » d'aménités paysagères, et d'espaces naturels et récréatifs. Au mieux, l'activité agricole, lorsqu'elle est prise en compte, ne l'est qu'en tant que gestionnaire à moindre coût de ces aménités. Cet état de fait résulte peut-être de la complexité réelle de ses propres enjeux, due à l'organisation de l'espace agricole : des unités économiques souvent individuelles, administrant des parcellaires discontinus et entremêlés, plus souvent en tant que fermiers qu'en tant que propriétaires, dans des activités et des systèmes de production très diversifiés, aux logiques économiques bien spécifiques. De plus, aux yeux des responsables de l'aménagement local, les espaces agricoles ont longtemps été considérés comme des réserves de terres disponibles pour l'urbanisation et les divers aménagements qui y sont liés. Aujourd'hui, malgré l'objectif de préservation des espaces agricoles souvent mis en avant, la survie de ces espaces reste de peu de poids face au développement économique des communes.

Ainsi, l'artificialisation des sols continue de progresser en France, passant de 8,4 à 8,8 % de 2006 à 2009 (Morel et Jean, 2010), et l'environnement physique des exploitations agricoles change (44 % d'entre elles se situent en espace périurbain/urbain en 2000, Gille, 2002). De plus, l'avancée progressive du « front » urbain, le « mitage » de l'espace, son fractionnement par des axes de transport, modifient profondément la structure spatiale de l'espace agricole périurbain. Ceci perturbe le fonctionnement des exploitations agricoles et complexifie encore les enjeux de l'activité agricole, car dans ce contexte changeant, où la pression foncière devient telle que l'accès au foncier leur est très difficile (spéculation, rétention foncière et précarisation des modes de faire-valoir indirects), les agriculteurs continuent de façonner leur système d'exploitation et leur parcellaire, avec des conséquences sur le plan foncier.

Les acteurs publics de l'aménagement affichent une volonté de protection des espaces agricoles pour leurs aménités paysagères, la qualité du cadre de vie qu'ils apportent et leur fonction nourricière. La gestion actuelle du foncier met cependant davantage l'accent sur des impératifs économiques que sur le fonctionnement de ces espaces à la lumière des exploitations agricoles, c'est-à-dire des entreprises dont les conditions de viabilité et de fonctionnement se posent. Or, principaux acteurs de la gestion foncière, les agriculteurs sont aujourd'hui confrontés à une incertitude foncière qui induit des changements dans leurs comportements décisionnels et génèrent des mutations spatiales. Quelles sont les logiques sectorielles agricoles et qu'est-ce qu'elles éclairent sur les transformations actuelles de la gestion du foncier agricole périurbain ? Qu'est-ce que l'incertitude foncière induit et génère dans le nombre d'exploitations agricoles, dans leurs caractéristiques et dans le paysage et les aménités qu'elles produisent ? En quoi ces logiques sont-elles directement impactées par la gouvernance foncière et ses transformations ?

En réponse à ces questions, nous proposons dans ce chapitre une analyse des « décisions foncières » des exploitants agricoles face aux transformations du système foncier

local<sup>166</sup> (marché foncier, planification...) et face aux évolutions spatiales (extension urbaine, modification des flux, cohabitation entre usages...), c'est-à-dire : « En quoi le contexte périurbain conditionne-t-il les décisions foncières dans les systèmes d'exploitation ? »

Divers travaux de recherche ont été conduits sur la question foncière agricole. Ils se sont principalement intéressés : i) à l'adaptation des systèmes d'exploitation en zone périurbaine, mais surtout sur l'aspect patrimonial, c'est-à-dire sur la gestion par les agriculteurs de leurs propres biens en contexte périurbain, ii) aux stratégies foncières des agriculteurs périurbains, par une interprétation construite sur une reconstruction de celles-ci *a posteriori*. Paradoxalement, la logique avec laquelle les agriculteurs agissent est rarement analysée du point de vue du système d'exploitation<sup>167</sup>, qui pourtant constitue un prisme de lecture adéquat à l'analyse de la dynamique de l'entreprise agricole (Landais, 1996).

C'est pourquoi nous portons ici un regard renouvelé sur les stratégies foncières des agriculteurs périurbains, en nous intéressant aux déterminants que les agriculteurs invoquent eux-mêmes pour expliquer et justifier leurs décisions foncières, aux leviers d'action qu'ils utilisent et à l'état d'esprit dans lequel ils prennent ces décisions, c'est-à-dire aux logiques foncières qu'ils empruntent. Après avoir rappelé les principaux éléments du contexte périurbain qui impactent l'activité agricole et les espaces agricoles, nous ferons une brève revue de la littérature pour montrer les différentes approches menées sur les stratégies foncières des agriculteurs en espace périurbain. Puis, sur la base des résultats d'une étude empirique conduite dans deux zones périurbaines de la région Rhône-Alpes à partir d'enquêtes auprès d'agriculteurs, nous présenterons les résultats de notre approche. Après une discussion sur les apports de notre méthodologie, nous concluons en montrant les conséquences du comportement décisionnel des agriculteurs sur la gouvernance foncière locale.

## Les espaces périurbains, un contexte spécifique qui remodèle les exploitations agricoles

Au vu de la littérature et compte tenu de nos propres travaux, nous identifions trois spécificités du contexte périurbain influençant les logiques d'action des agriculteurs et susceptibles d'affecter la pérennisation des exploitations agricoles : le marché foncier agricole, les tensions générées par la rencontre entre l'agriculture et d'autres usages, enfin la multiplication des projets d'aménagement et d'urbanisme susceptibles de consommer des terres agricoles et de modifier la structure spatiale des exploitations et leur fonctionnement.

---

<sup>166</sup> Nous nous référons ici au concept de « système foncier local » de Guéringier (2000), pour lequel la gestion de l'espace rural, au niveau local, dépend des choix de trois types d'acteurs : les propriétaires et leurs pratiques patrimoniales, les exploitations agricoles et leurs pratiques foncières, et les collectivités locales et leurs modes de gestion.

<sup>167</sup> « Un système d'exploitation agricole est le résultat de l'interaction complexe d'un certain nombre de composantes interdépendantes. Il émane des décisions prises par l'exploitant ou le ménage agricole au sujet de l'allocation de différentes quantités et qualités de terre, de main-d'œuvre, de capital et de gestion ; à la culture, à l'élevage et aux activités hors exploitation, d'une manière telle qu'il sera possible pour la famille, compte tenu de ses connaissances, de maximiser la réalisation de ses objectifs » (Norman, 1980).

## Un marché de la propriété entravé, auquel celui de l'usage est subordonné

Le contexte périurbain est caractérisé par la concurrence intersectorielle pour l'accès au foncier et par le passage du prix du sol d'un niveau agricole à un niveau urbain (Jarriage *et al.*, 2003 ; Géniaux et Napoleone, 2007), face à la probabilité d'un changement de vocation du sol vers sa constructibilité, et donc du fait de l'anticipation de la croissance de la rente foncière (Cavailhes et Wavresky, 2002). D'après nous, six types de perturbations du marché s'ensuivent, ayant un effet sur les territoires agricoles et les dynamiques d'exploitation, et étant liées les unes aux autres. Tout d'abord, l'opportunité de rente suscite un frein au fermage, le propriétaire – parfois agriculteur à la retraite – souhaitant mobiliser facilement son bien pour une viabilisation ou une vente (sans empêchement juridique, compensation financière à verser ou conflit). Ensuite, la raréfaction générale de la ressource foncière agricole suscite des tensions entre propriétaires et exploitants. Cet effet, combiné avec le premier, entraîne une précarisation croissante du statut du fermage par l'augmentation d'accords oraux sans aucune forme de preuve écrite ou de baux précaires annuels<sup>168</sup>. Les tensions pour l'accès au foncier ont aussi lieu entre agriculteurs – en particulier avec les jeunes – notamment à propos du comportement à adopter sur le marché, une norme de soumission à la précarisation s'établissant. En plus, ces phénomènes créent une opportunité de rente pour l'exploitant-propriétaire (Jouve et Napoleone, 2003 ; Napoleone, 2002), qui peut être réalisée notamment en réponse aux difficultés économiques que connaissent certaines exploitations. Enfin, dans une perspective de sécurisation du foncier ou d'installation de jeunes agriculteurs, la solution que représente l'achat de foncier est difficile à mettre en œuvre dans les exploitations, le prix des terres devenant incompatible avec leurs capacités d'investissement<sup>169</sup>.

## L'agriculture au sein d'un assemblage instable de différents usages

L'extension urbaine conduit au mitage des espaces agricoles et à une plus forte imbrication entre ces deux types d'espace (Alavoine-Mornas et Giraud, 2004), ce qui affecte le fonctionnement des exploitations agricoles à trois niveaux. En premier lieu, elle induit une proximité géographique entre agriculteurs et résidents, de cultures sociales très différentes, cette proximité subie ou recherchée (Caron et Torre, 2002) devenant génératrice de tensions et de conflits<sup>170</sup> (Caron et Torre, 2005). Ceux-ci peuvent prendre des formes plus ou moins dures et sont diversement vécus par les agriculteurs qui cherchent souvent à s'adapter<sup>171</sup> pour les réduire voire les éviter. En second lieu, l'avancée progressive de l'espace résidentiel, la réhabilitation d'anciens bâtiments agricoles,

---

<sup>168</sup> De nombreux documents font office de bail devant le Code rural, comme les déclarations à la MSA. Ils sont nécessaires *a minima* pour déclarer la surface à la PAC. Les surfaces identifiées « en déprise » suite à un arrêt de déclaration à la PAC sont parfois seulement en mode de faire-valoir indirect et précarisées. Certains propriétaires signent même un bail précaire annuel, qui « officialise » et garantit cette précarité et ainsi leur pouvoir de décision.

<sup>169</sup> À titre indicatif, sur les marchés des biens ruraux en Rhône-Alpes, la valeur moyenne de 2006 à 2008 des terres agricoles est de 1 €/m<sup>2</sup>, alors que celle des terres en voie d'artificialisation est de 16,50 €/m<sup>2</sup> (Briquel, 2011).

<sup>170</sup> L'usage résidentiel est incompatible avec des nuisances sonores et olfactives, la dispersion de produits phytosanitaires... Et l'usage agricole l'est avec certains comportements récréatifs : déprédations, dégradations...

<sup>171</sup> Au niveau des pratiques agricoles et de la gestion du parcellaire, et parfois même de la conduite de l'exploitation en général.

changent la donne au niveau des distances<sup>172</sup> entre l'habitat et les installations d'élevage soumises à périmètre (par exemple, fosses à lisier). Cette distance peut être invoquée dans le cadre de conflits donnant parfois raison au nouveau résident, contraignant l'exploitation à une protection contre la nuisance ou au déménagement de l'installation. Pour finir, cette périurbanisation produit le plus souvent une forme urbaine dispersée qui favorise le véhicule individuel. Les mouvements pendulaires vers les pôles d'emploi croissent parallèlement à la population résidentielle périurbaine, ce qui rend difficile la circulation d'engins agricoles sur les axes routiers concernés, parfois réaménagés au vu de l'augmentation de trafic.

### **Les projets d'aménagement et d'urbanisme, ou l'incertitude banalisée**

L'action publique prévoit une élaboration décentralisée et argumentée des documents d'urbanisme (PLU et SCoT), ce qui à un niveau local s'inscrit dans le temps – long – de la concertation. Ces documents prévoient la progression, notamment, des zones résidentielles et économiques. Parallèlement à cela, la programmation par l'État de projets d'infrastructures de transports structurants sur un plan national<sup>173</sup>, influant les espaces périurbains, mais visant la métropolisation des villes, est réalisée sur un temps plus long encore ; face à la multiplicité des enjeux – notamment ceux liés aux impacts environnementaux et paysagers –, à la concertation politique nécessaire et à la faisabilité financière du projet. Ces aménagements de tous types font l'objet de discussions et de phases de projet très en amont de l'artificialisation finale du sol. Ils se traduisent par une pression foncière ressentie de façon accrue par les exploitants et par une incertitude à court ou long terme sur le devenir des terres qu'ils exploitent. Ces projets entravent la dynamique d'entreprise, le projet de développement et d'investissement de l'exploitation agricole. Face à l'absence de garanties sur le rendement futur des investissements à réaliser et à l'impossibilité de quantifier le risque du projet d'entreprise, une diversification de la production, un développement de l'activité ou tout simplement une transmission de l'exploitation peuvent être remis en cause.

## **Différentes approches des stratégies foncières des agriculteurs périurbains**

La littérature montre que différents cadres théoriques ont été mobilisés jusqu'à présent sur cette question, dans la poursuite d'objectifs de recherche différents analysant les stratégies foncières des agriculteurs en zone périurbaine.

Sur un registre d'analyse économique, Jouve et Napoleone (2003) ont distingué trois types de stratégies : une stratégie de stabilité ou d'extension foncière visant le maintien de l'activité agricole et pouvant se traduire par une demande foncière opportuniste, une stratégie de rétention foncière patrimoniale visant une spéculation ultérieure et une stratégie d'offre foncière – notamment en cas de constructibilité – lors du départ à la retraite ou pour récolter les fonds nécessaires à la réalisation d'un projet. Cette typologie part du principe que ces stratégies sont principalement déterminées par les mécanismes économiques de rente. Ceux-ci conditionnent donc, selon cette étude, les modes de gestion des

---

<sup>172</sup> Si le document d'urbanisme en vigueur n'a pas devancé ce problème en évitant le classement en zone d'habitat de tout ou partie du périmètre réglementé.

<sup>173</sup> Par exemple, en Rhône-Alpes : A89, A45, Contournement de l'ouest lyonnais, ligne à grande vitesse Lyon-Turin, contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (fret)...

sols (activité agricole, vente, rétention...), mais aussi les choix d'acquisition foncière des agriculteurs (donc la taille et le statut des exploitations), les systèmes de production, la destination de la production et l'organisation du travail. Les déterminants entrepreneuriaux des choix des agriculteurs ne sont pas précisés.

Alavoine-Mornas et Giraud (2004), dans une démarche d'agronome, ont identifié différentes stratégies foncières en termes d'évolution de la surface exploitée (augmentation, maintien, diminution de la SAU), qui ont été rapprochées des caractéristiques des systèmes d'exploitation et de leur stade (installation, développement, transmission). Ces « stratégies » sont en fait le fruit de suites de décisions foncières prises par les exploitants – acheter, vendre ou louer des parcelles – et traduisent une cohérence d'ensemble donnée par l'observateur, *a posteriori*, à l'ensemble de ces décisions, ce qui ne correspond pas à la conception systématique de la gestion d'exploitation développée par les agronomes. Jarrige (2004) enrichit cette conception agronomique en prenant en compte les effets sectoriels : les stratégies des agriculteurs intègrent les dynamiques de filières ainsi que les contraintes (contraintes spatiales, accès au fermage) et opportunités (portefeuille d'activités, commercialisation, rente) de la proximité urbaine, ce qui explique que les recompositions soient différenciées selon les territoires. Cette étude illustre bien le fait que distinguer la stratégie foncière de la stratégie d'exploitation est difficile – et notamment en zone périurbaine –, or la stratégie d'exploitation intègre de multiples enjeux, et relève davantage des effets « terroir de production » et « filière agricole ».

Vianey (2005) a apporté l'éclairage de la géographie humaine pour identifier des logiques foncières différenciées selon que l'agriculteur est monoactif – il cherche à stabiliser son foncier – ou pluriactif. Dans ce deuxième cas, G. Vianey distingue les « patrimoniaux », qui sont propriétaires de terres par héritage et perpétuent une mémoire familiale sans grand souci de rentabilité, et les « pluriactifs en attente d'installation » pour lesquels le salariat serait une phase transitoire avant installation et qui rencontrent des difficultés pour l'accès à la terre notamment si leur légitimité n'est pas reconnue au niveau local. Cet auteur insiste ainsi sur les alliances et mésalliances qui s'établissent entre agriculteurs, propriétaires et résidents, qui conditionnent une plus ou moins forte légitimité foncière des agriculteurs, et donc un accès plus ou moins difficile à la terre.

L'adaptation des exploitants agricoles au contexte périurbain, et les moyens qu'ils mettent en œuvre pour parvenir à leurs fins, sont donc vus dans la littérature comme un ensemble cohérent et rationnel de décisions tendant toutes vers un seul objectif prédéfini par l'exploitant. Les auteurs nomment cet ensemble de décision « stratégie ». Paradoxalement, nous avons vu que la stratégie foncière fait partie intégrante de la stratégie de conduite du système d'exploitation (voir note 169). Il est donc malaisé d'estimer que l'ensemble des décisions foncières d'un agriculteur poursuit un objectif unique, l'exploitant agricole ayant toujours plusieurs finalités, plus ou moins exprimées. C'est pourquoi, dans une approche agronomique, nous nous attachons davantage à comprendre comment chacune des décisions foncières des agriculteurs est prise par rapport à un contexte précis, selon des déterminants – en recueillant les justifications ou raisons à leurs décisions qu'ils énoncent eux-mêmes – et les leviers d'action utilisés. Nous verrons que cette méthodologie révèle que, si les agriculteurs ne prennent pas leurs décisions toujours dans un même but défini préalablement, ils le font pourtant alternativement dans des états d'esprit particuliers. Dans la suite de ce chapitre, nous montrons l'existence de quatre états d'esprit différents dans la prise de décision foncière en contexte périurbain, que nous appelons les « logiques d'action foncière ».

## Une étude empirique sur deux territoires périurbains de la région Rhône-Alpes

À partir d'une enquête détaillée auprès de 14 agriculteurs de zones périurbaines de la région Rhône-Alpes, présentant des systèmes d'exploitation variés, nous avons mis en évidence les principaux éléments du contexte périurbain qui influent sur les dynamiques agricoles et nous avons identifié les logiques d'action adoptées par les agriculteurs, à partir de l'analyse de leurs décisions foncières<sup>174</sup> et des justifications qu'ils leur donnent.

Cette enquête a pris place dans les communautés d'agglomération de Saint-Étienne Métropole et du Pays viennois (voir encadré « Les deux communautés d'agglomération étudiées »). Trois communes ont été choisies en fonction de la diversité des systèmes de production agricole représentés et de la pression urbaine et foncière (figure 11.1 et tableau 11.1).

**Tableau 11.1.** Statistique des caractéristiques des trois communes choisies (Corine Land Cover, Insee et données C. Léger).

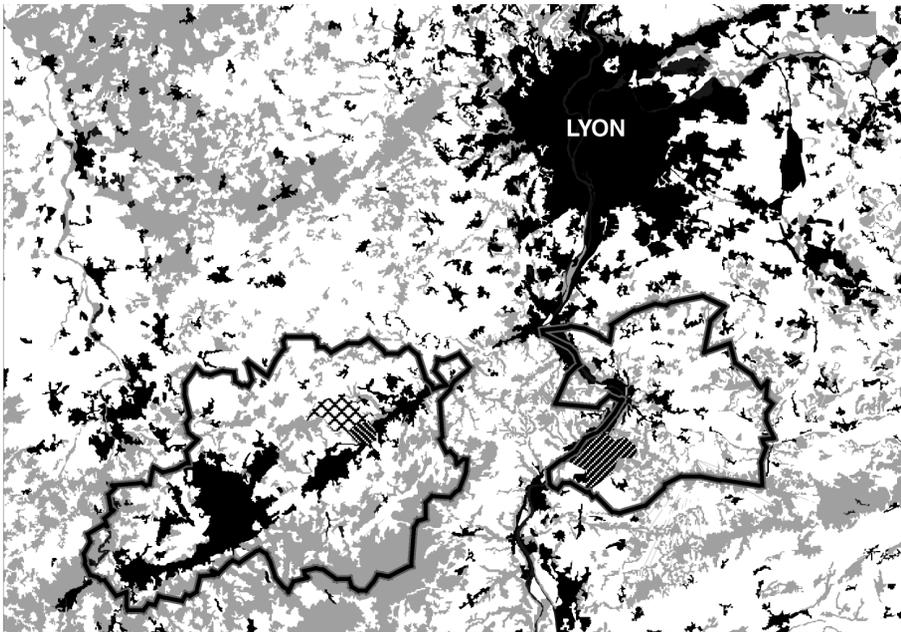
	<b>Reventin-Vaugris</b>	<b>Cellieu</b>	<b>Grand-Croix</b>
Forêt en 2006	28,25 %	21,39 %	15,38 %
Espace agricole en 2006	58,09 %	66,35 %	29,78 %
Part d'espace imperméabilisé en 2006	9,73 %	6,59 %	54,84 %
Densité de population (2006)	90 hab./km <sup>2</sup>	125 hab./km <sup>2</sup>	1 223 hab./km <sup>2</sup>
Indice d'éclatement parcellaire (2008)	846	318	197
Classification urbain/rural Insee	Couronne périurbaine	Pôle urbain	Pôle urbain
Évolution de la superficie des espaces agricoles de 1990 à 2006	-0,04 %	-9,76 %	-34,34 %
Évolution de la densité de 1990 à 2006	+17 hab./km <sup>2</sup>	+24 hab./km <sup>2</sup>	-7 hab./km <sup>2</sup>
Évolution du nombre d'exploitation agricoles de 1988 à 2000	-27,9 %	-29,41 %	-
SCoT	Rives du Rhône	Sud-Loire	Sud-Loire
EPCI	Communauté d'agglomération Pays viennois	Communauté d'agglomération Saint-Étienne Métropole	Communauté d'agglomération Saint-Étienne Métropole
Projets	ZA de 50 à 100 ha	A45, Contournement de l'ouest lyonnais	PLU centré sur l'accueil résidentiel

<sup>174</sup> Notre conception de l'expression « décision foncière » est large, puisque nous prenons ici en compte toutes les décisions formelles en lien avec le foncier, mais aussi tous les choix de positionnement ou de comportement que l'agriculteur fait, associés de près ou de loin à la question foncière.

### Les deux communautés d'agglomération étudiées

La communauté d'agglomération de Saint-Étienne Métropole correspond au territoire de la vallée du Gier, entre Saint-Etienne et Lyon, contraint entre le massif du Pilat et les monts du Lyonnais. Aujourd'hui, c'est un territoire d'accueil résidentiel pour les populations actives de Lyon ou de Saint-Étienne plus qu'une vallée industrielle, en raison des crises successives. Les aménités paysagères importantes des coteaux arboricoles nord attirent, malgré la congestion de l'axe de transport intermédiaire entre les deux villes, l'A47. Celui-ci fait l'objet d'un projet de doublement projeté sur ces mêmes coteaux.

La communauté d'agglomération du Pays viennois est un territoire du sillon rhodanien, concerné par des enjeux routiers et ferroviaires importants au niveau national, mais aussi européen. L'espace y est contraint par une topographie de vallée. Il est concerné par l'accueil résidentiel de populations actives de Lyon et par des perspectives de développement économique importantes malgré le manque d'espace, dues à la proximité d'un axe de transport majeur au niveau européen et de l'agglomération lyonnaise, et aux besoins de surface notamment pour les activités de logistique.



#### Occupations du sol CLC 2006

- Espaces urbains et artificialisés
- Espaces agricoles
- Forêts et espaces naturels
- Eaux

#### Communautés d'agglomération étudiées

- Saint-Étienne Métropole (à gauche)
- Pays Viennois (à droite)
- Cellieu
- Grand-Croix
- Reventin-Vaugris

Figure 11.1. Situation et occupation du sol des régions étudiées.

Les exploitants enquêtés constituent un panel représentatif de la population totale d'agriculteurs de ces trois communes selon le système de production, sa surface, sa dispersion spatiale et sa distance au centre urbain le plus proche. Au moins 30 % des agriculteurs ayant plus de 15 % de leur surface sur le territoire de la commune visée ont été interrogés (voir encadré « Les quatorze agriculteurs interrogés »). Après une phase de description fine de l'exploitation (moyens de production, fonctionnement économique, perspectives), l'entretien porte sur une spatialisation de l'ensemble de ces éléments. L'exploitant est invité à préciser sur une carte de son parcellaire le mode de faire-valoir et le propriétaire, sa vocation dans le document d'urbanisme, l'occupation du sol et son utilisation, et cela pour chacune de ses parcelles. Il lui est demandé enfin l'ensemble des trajets réalisés pour son activité, ses conditions de voisinage et de déplacement. Dans une seconde partie, tous les changements réalisés par l'exploitant dans les domaines susvisés étaient passés en revue et justifiés par ses soins. Ensuite, il décrivait ses relations avec les municipalités, les collectivités ou la profession agricole (représentation, messages portés), puis avec chacun de ses propriétaires. Enfin, il exprimait son avis sur le discours de la sphère publique sur la préservation des espaces agricoles périurbains et sur sa traduction dans les lois (Grenelle, outils ZAP et PAEN...).

### **Les quatorze agriculteurs interrogés**

Les surfaces agricoles utiles des quatorze exploitations vont de 6 à 144 ha. Les trois systèmes les plus représentés sont les systèmes bovin lait, céréalier et arboricole. Quatre exploitations ont plus d'un atelier de production et sont ainsi diversifiées. Six exploitations pratiquent la vente directe (à la ferme, marchés...). Six exploitations ont plus d'une UTH, il s'agit de travail en famille.

**Tableau 11.2.**

	Atelier principal	Exploitation ayant un atelier secondaire	Taux de fermage moyen
Vaches laitières	3	2	51 %
Céréales	5	2	82 %
Arboriculture	4	1	26 %
Divers	2		49 %

Quatre de ces exploitations ont un statut particulier vis-à-vis de cela et ont une forme juridique sociétaire (EARL, SCEA, Gaec...). Leur moyenne d'âge est de 44 ans et se situe de 35 à 55 ans. Leur parcellaire se trouve sur les territoires de trois communes différentes. 37 % de la surface totale de ces 14 exploitants est leur propriété. Ils ont 197 propriétaires, soit 14 propriétaires par exploitation. Cinq d'entre eux ont déjà eu un mandat municipal.

## **Élaboration d'une grille d'analyse : les couples « décision/raisons »**

Notre hypothèse est que tout individu confronte des objectifs (qui lui sont propres pour prendre une décision et qui peuvent relever de plusieurs enjeux) avec le contexte dans lequel il prend cette décision. Pour notre part, nous souhaitons voir si les décisions foncières des agriculteurs étaient en particulier liées à des déterminants liés à un contexte

spécifique à l'espace périurbain et dans quelle mesure. Notre conception de l'expression « décision foncière » est large, puisque nous prenons ici en compte toutes les décisions formelles en lien avec le foncier, mais aussi tous les choix de positionnement ou de comportement que l'agriculteur fait, associés de près ou de loin à la question foncière. Les déterminants de ces décisions ont été analysés à travers une grille des facteurs externes spécifiques au contexte périurbain, mais aussi des objectifs et caractéristiques intrinsèques de l'exploitation et de l'exploitant (comme le type de système de production, par exemple) (voir la grille des facteurs internes et externes de l'exploitation, tableau 11.3). Par notre positionnement méthodologique, nous soutenons que les comportements des agriculteurs sont trop complexes et divers sur le thème du foncier pour être classés en stratégies (un seul but prédéfini par l'exploitant, auquel toutes ses décisions obéissent). Ainsi, nous analysons plutôt chaque décision isolée et les raisons évoquées par l'agriculteur pour les justifier. Ainsi, 395 couples « décision/raison évoquée » ont été extraits du discours argumentatif des 14 exploitants interrogés (voir encadré « Exemple d'extraction de couples décision/raison du discours d'un agriculteur »), 220 d'entre eux ont été définis comme spécifiques au contexte périurbain. En effet, suite au rapprochement de chaque raison évoquée du ou des déterminants identifiés dans la grille du tableau 11.3, tous les couples « décision/raison » qui n'étaient pas déclarés par l'exploitant comme clairement et strictement spécifiques au contexte périurbain, et pouvant au contraire être conformes à une gestion normale de l'exploitation, ont été écartés.

#### **Exemple d'extraction de couples « décision/raison » du discours d'un agriculteur**

« Si la zone d'activité se fait, moi je pense que je dois me débrouiller tout seul, pour me compenser. Je ne vais pas attendre la Safer, l'Adasea. Donc, il faut que j'anticipe de 5 ans sur les départs en retraite, et ce n'est pas évident de savoir ce qu'ils vont faire. Quand j'ai repris les terres de Monsieur Y, j'ai fait valoir qu'ici j'allais peut-être être viré. C'est pour ça que ça m'intéresse d'avoir des terres plus en milieu de plaine, plus protégées qu'ici. Les gens, ils comprennent. Après, le voisin, qui est candidat aussi, il peut dire pareil » (exploitant du Pays viennois).

**Facteurs** : incertitude produite par un projet d'aménagement, compétition importante entre agriculteurs sur le marché de l'usage.

#### **Couples « décision/raison »**

Ne pas faire intervenir la Safer (positionnement sur le plan institutionnel) / N'anticipe pas assez pour les compensations.

S'agrandir là où il n'y a pas de risques de projets (gestion du parcellaire d'exploitation) / Pour sécuriser une partie du parcellaire.

Louer des terres (gestion du parcellaire d'exploitation) / Car je suis prioritaire face à d'autres agriculteurs non menacés d'éviction.

Louer des terres / Si je parviens à anticiper de 5 ans les départs en retraite.

Outre leur rapprochement des facteurs externes et internes à l'exploitation, les 220 couples « décision/raison » peuvent être classés en cinq types de leviers d'action : la gestion agricole du parcellaire d'exploitation, les pratiques agricoles, la gestion patrimoniale des parcelles en propriété, les relations sociales (avec les propriétaires et le voisinage, les autres usagers de l'espace) et le positionnement dans le système institutionnel (relations avec la profession agricole, les collectivités locales et autres instances de représentation collective et de décision publique).

**Tableau 11.3.** Classification des facteurs externes et internes à l'exploitation, déterminant les décisions des exploitants agricoles.

Facteurs externes influencés par le caractère périurbain du territoire	Tensions du marché foncier, usage et propriété	Opportunité de rente pour l'exploitant propriétaire Opportunité de rente suscitant un frein au fermage Augmentation du prix à l'achat Raréfaction générale du foncier agricole et tensions suscitées Degré de compétition important entre agriculteurs pour l'usage (dont jeunes) Comportement des agriculteurs freinant les propriétaires au fermage (indemnités)
	Agriculture périurbaine	Présence d'un tissu d'exploitations Présence d'un tissu d'exploitations du même OTEX (orientation technico-économique des exploitations) Poids économique de l'agriculture pour le territoire (par rapport à d'autres richesses)
	Changements spatiaux	Organisation du travail inadaptée au voisinage (adaptations possibles) Activité inadaptée au voisinage (aucune adaptation possible) Limites réglementaires à l'activité dues au voisinage Circulation de l'exploitant inadaptée aux flux et aménagements
	Projets et politiques	Incertitude produite par les politiques d'urbanismes locales (PLU) Incertitude produite par les projets de territoire et d'aménagement supraterritoriaux
Objectifs et caractéristiques intrinsèques	État d'esprit et projet d'exploitation	Conserver un habitat et un cadre de vie Conserver un gagne-pain jusqu'à la retraite Faire perdurer l'exploitation à travers le temps et les générations
	Phase de l'exploitation	Installation Croissance et développement Stabilisation et prospérité Départ en retraite
	Vision du développement	Rationalisation Augmentation de la production Diversification ou recentrage Commercialisation
	Investissement familial	Double activité Individuel + travail du conjoint Travail en couple ou en famille et reprise potentielle
	Système d'exploitation	Céréalière Polyculture élevage Élevage Arboriculture
	Rapport au sol	L'achat est indispensable, conditionne tout La propriété est nécessaire, sur une partie du parcellaire Le fermage est satisfaisant s'il est garanti Le fermage est satisfaisant
	Histoire foncière de l'exploitation	Reprise d'exploitation formée avec base de propriété Reprise d'exploitation formée avec base de fermage, création par solidification Reprise d'exploitation non formée, création par agglomérat
	Santé économique de l'exploitation	Bonne Moyenne Médiocre
	Dispersion spatiale du parcellaire	Fort Moyen Faible

Nous voyons ressortir, à l'observation des associations décision/raison, quatre grands traits de comportements – ou états d'esprit – dans lesquels les agriculteurs prennent leurs décisions. Nous les avons appelées des logiques d'action. Pour toute décision et dans n'importe quel contexte, ces quatre logiques d'action permettent de cerner l'intensité de l'appropriation du phénomène périurbain par l'exploitant, sa capacité à réagir et sa volonté de résilience.

## Analyse des résultats

### Une activité décisionnelle croissante dans le contexte périurbain

Tout d'abord, 56 % des décisions analysées lors de cette étude ont été estimées spécifiques aux phénomènes périurbains. Ce chiffre peut également être interprété de la manière suivante : le volume de décisions prises par les agriculteurs en termes de gestion spatiale est multiplié par deux dans les zones connaissant des pressions d'urbanisation. Le contexte périurbain est donc un élément perturbateur pour le schéma de décision traditionnel d'un système d'exploitation.

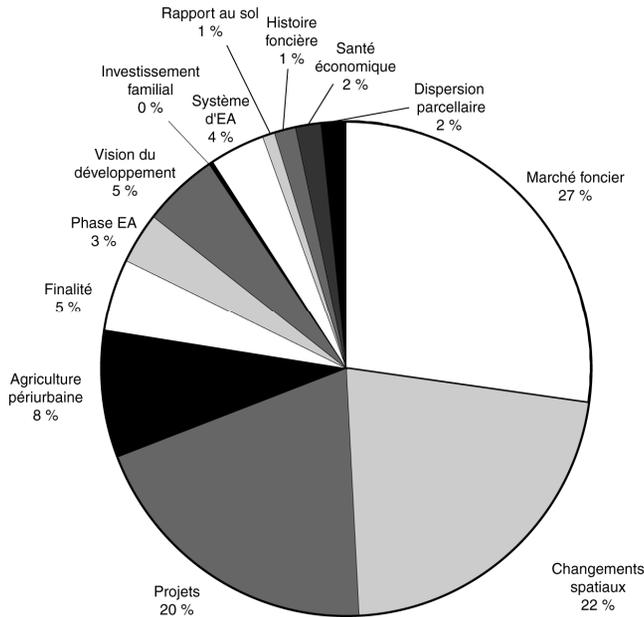


Figure 11.2. Importance relative des différents déterminants.

### Déterminants des décisions des agriculteurs

Plus précisément, les pressions qui s'exercent sont de quatre ordres (figure 11.2) : marché (27 %), changements spatiaux (22 %), projets publics (20 %) sont des facteurs qui s'expriment dans des proportions comparables. L'existence d'une agriculture périurbaine constitue quant à elle un facteur réduit mais permanent de la place de l'agriculture dans le système foncier local (8 %). C'est bien une combinaison de ces facteurs extérieurs à l'exploitation et des caractéristiques intrinsèques de celles-ci qui motivent les décisions des agriculteurs, mais ces facteurs internes s'expriment dans une relativement faible

mesure (23 %). C'est principalement la finalité de l'exploitant agricole (conserver un habitat et un cadre de vie, conserver un gagne-pain jusqu'à la retraite ou faire perdurer l'exploitation) et sa vision du développement (rationalisation, augmentation de la production, diversification, recentrage ou commercialisation) qui s'expriment comme déterminant de la décision dans 5 % des cas. Viennent ensuite le type de système d'exploitation (4 %) et la phase (3 %) dans laquelle se trouve cette dernière (installation, développement, prospérité, départ en retraite/cessation).

### Des décisions s'inscrivant dans des logiques d'action empruntées alternativement par les exploitants

Nous avons déterminé quatre logiques d'action dans lesquelles nous pouvons classer les décisions analysées.

Dans la majorité des cas (51 %) les exploitants prennent des décisions visant à adapter leur système d'exploitation au contexte périurbain, comme le montre la figure 11.3 qui illustre la répartition des décisions des 14 agriculteurs rencontrés entre les quatre logiques d'action. La réactivité adaptative correspond aux situations où l'exploitant est typiquement dans une logique de système d'exploitation qui fait face aux évolutions de contexte et s'adapte avec son système à de nouvelles contraintes. Soit « Je gère mon exploitation, je la rationalise en fonction des changements actuels et à venir, et en fonction de l'état de mes relations, des tensions... » (agriculteur de Saint-Étienne Métropole). Ceci nécessite un certain degré d'information sur les changements à venir, par les réseaux, les médias, les documents d'urbanisme ou les réunions politiques. L'agriculteur est conscient de ses droits, mais il ne défend que ceux qui sont dans la norme. Il peut en venir à urbaniser une parcelle agricole ou à la vendre, pour construire pour l'usage familial (trois cas) ou pour « sauver l'exploitation » (un cas). Les décisions dans cette logique d'action sont majoritairement dues, selon leurs auteurs, aux facteurs de changements spatiaux (33 %), de marché (20 %), de projets publics (11 %) et de vision du développement (11 %).

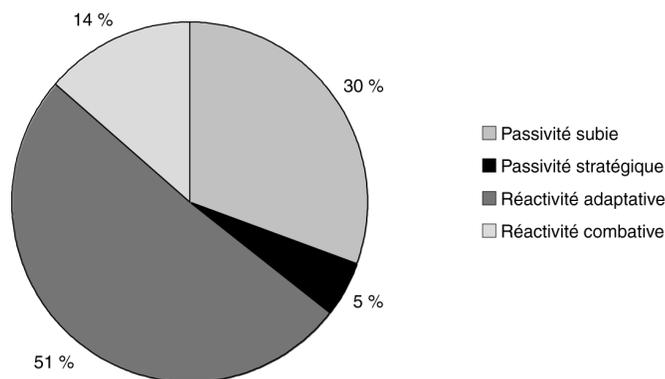


Figure 11.3. Répartition des couples « décision/raison » entre les quatre logiques d'action.

Le comportement de passivité subie est également très répandu (30 %). C'est le sentiment qu'incarnent des décisions justifiées par l'absence totale de marge de décision pour l'exploitant : selon lui, il est contraint de subir le contexte, qui l'oblige à prendre des décisions non souhaitables ou qui l'empêche de prendre des décisions souhaitables pour l'exploitation. Il a un grand manque de confiance dans l'environnement institutionnel et critique l'action publique en général (par exemple, l'échelle à laquelle les documents

d'urbanisme sont définis). Faire remonter ses difficultés est donc inutile, car selon lui il ne serait pas écouté ou du moins pris en compte. Ces décisions sont prises dans un certain fatalisme : « De toute façon, à terme, tout sera urbanisé » (agriculteur de Saint-Étienne Métropole) voire dans une certaine soumission : « Cela ne me gêne pas tant que cela finalement » (agriculteur du Pays viennois). Les décisions dans cette logique d'action sont majoritairement dues, selon leurs auteurs, aux facteurs de marché (36 %) et de projets publics (36 %).

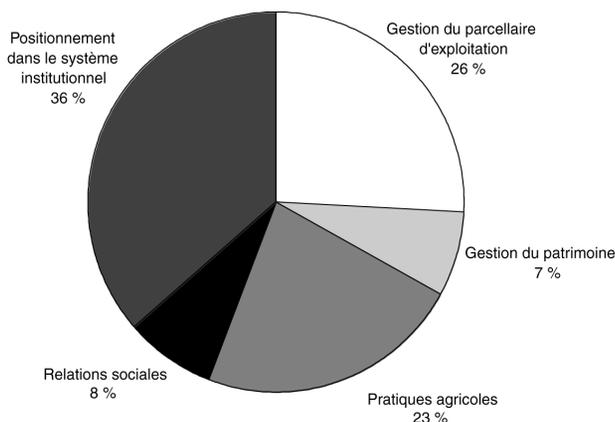
La réactivité combative représente 14 % des décisions prises par les agriculteurs interrogés. Il s'agit d'un comportement assez revendicatif, souvent collectif – dans l'action ou plus largement le mouvement de réflexion –, où l'on retrouve des décisions de mise en opposition voire de conflit avec d'autres acteurs de l'espace. L'état d'esprit dans lequel sont prises ces décisions est fataliste et cynique, quasi désespéré : « Là, ils allaient trop loin, je ne pouvais laisser passer cela, et de toute façon, je n'ai rien à perdre » (agriculteur du Pays viennois). Les décisions dans cette logique d'action sont majoritairement dues, selon leurs auteurs, aux facteurs de marché (28 %) et de projets publics (25 %).

Enfin, la passivité stratégique (5 %) est une logique d'action peu empruntée. Elle correspond à la définition de « l'inaction stratégique » en sociologie du droit (Blankenburg, 1994 ; Sayn, 2007). L'exploitant s'empêche de réagir à court terme, pensant qu'à long terme ce comportement lui serait néfaste auprès de trois types d'interlocuteurs : les propriétaires fonciers, les voisins et les élus. Tout d'abord, « Il ne faut pas être identifié par les propriétaires comme un fermier militant et ennuyeux le jour où le propriétaire voudra reprendre sa parcelle (par exemple, demander des indemnités d'éviction) » (agriculteur de Saint-Étienne Métropole), de prochaines opportunités de location pourraient être alors pénalisées. Ensuite, auprès du voisinage, « L'image des agriculteurs est déjà suffisamment dégradée, je veux retrouver la reconnaissance du métier et pour cela je fais profil bas dans les conflits de voisinage » (agriculteur de Saint-Étienne Métropole). Enfin, dans une logique patrimoniale, les relations avec les élus sont maîtrisées : « Si une de mes parcelles passe en zone AU, je ne vais pas cracher dans la soupe, donc je ne dénonce pas trop la position des autorités en la matière » (agriculteur du Pays Viennois). Les décisions dans cette logique d'action sont majoritairement dues, selon leurs auteurs, aux facteurs de changements spatiaux (33 %) et de marché (23 %).

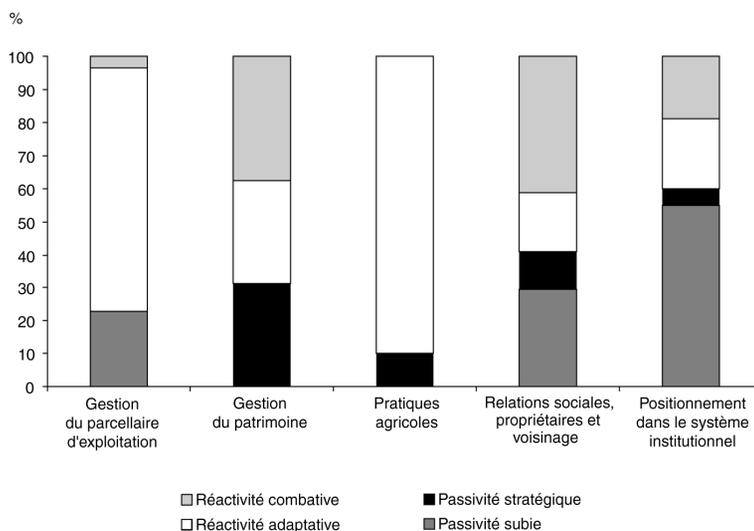
## **Des leviers d'action qui incluent largement un positionnement dans la gouvernance**

Le levier d'action « gestion du parcellaire d'exploitation » représente 26 % des décisions foncières prises par les agriculteurs interrogés (figure 11.4).

Cette gestion conditionne l'évolution des surfaces des exploitations et donc la production. La figure 11.5, pour chaque levier d'action, expose la répartition des décisions foncières entre les quatre logiques d'action. Ainsi, la « gestion du parcellaire d'exploitation » est majoritairement menée dans une logique de réactivité adaptative (plus de 70 % des cas) face à la rarefaction générale du foncier agricole sur le marché de l'usage et à la compétition induite entre les agriculteurs. Elle est aussi menée face aux changements spatiaux que connaît le territoire de l'exploitation et à l'incertitude induite par les plans locaux d'urbanisme, mais plus de 20 % des décisions y sont prises dans une logique de passivité subie. En conclusion, la marge de manœuvre des agriculteurs dans la gestion de leur parcellaire est contrainte dans presque 80 % des cas (réaction adaptative et réactivité combative) et est peut-être considérée comme amputée dans 20 % des cas.



**Figure 11.4.** Part des différentes familles d'action dans l'ensemble des décisions foncières des agriculteurs interrogés.



**Figure 11.5.** Familles et logiques d'action.

De la même manière, les décisions en termes de pratiques agricoles (23 % des décisions foncières), que nous avons identifiées comme des décisions spécifiques au contexte périurbain, sont prises avec une écrasante majorité (90 %) dans une logique de réactivité adaptative. En effet, pour les agriculteurs, la rareté du foncier agricole induit un morcellement parcellaire grandissant. Parallèlement à cela, la confrontation des pratiques agricoles aux autres usages de l'espace (récréatif, de transports, résidentiel...) s'avère parfois impossible et contraint l'exploitant à réaliser des changements dans ses pratiques.

La gestion du patrimoine (7 % des décisions foncières) par les agriculteurs de leur propre patrimoine foncier est un sujet délicat. Les décisions dans ce domaine sont majoritairement prises dans une logique de réactivité adaptative (30 %) ou de passivité stratégique (30 %), vers une possible urbanisation. En effet, la rente foncière constitue une opportunité importante pour les agriculteurs, dans un contexte où l'activité agricole semble

sans avenir sur un espace colonisé par d'autres usages. Plus de 30 % d'entre eux prennent des décisions dans ce domaine selon une logique de réactivité combative, appliquant pour eux-mêmes un principe de protection du foncier agricole et de lutte contre l'augmentation du prix des terres. Ces proportions sont à relativiser face à la faible part que prennent les décisions de gestion patrimoniale (7 %) sur l'ensemble des décisions chez les agriculteurs interrogés (voir figure 11.5).

En matière de décision foncière, dans les exploitations interrogées, les décisions de positionnement dans le système institutionnel et concernant les relations sociales avec les voisins et les propriétaires constituent 44 % de l'ensemble des décisions prises.

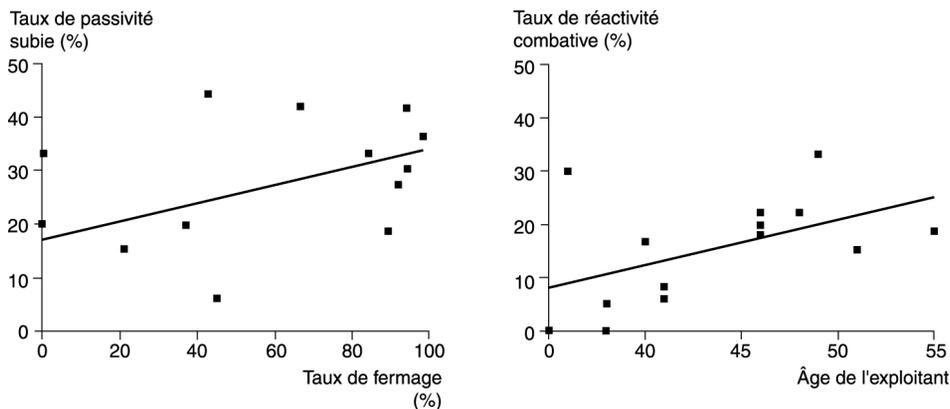
Les relations sociales sont un levier d'action qui compte pour 8 % des décisions foncières des agriculteurs. Les exploitants interrogés, évoquant leurs relations avec voisins et propriétaires, montrent qu'ils y empruntent essentiellement les deux logiques de passivité. La cohabitation avec d'autres usages de l'espace et la nécessité de bien s'entendre avec de futurs bailleurs potentiels les conduisent en effet à montrer une passivité subie (29 %) ou une passivité stratégique (12 %). Cependant, c'est la logique de réactivité combative (41 %) qui domine les relations sociales décrites, les agriculteurs évoquant leur priorité face à d'autres usagers de l'espace et la défendant dans leurs relations avec eux.

55 % des décisions concernant le positionnement dans le système institutionnel (qui représentent elles-mêmes 36 % du total des décisions) sont prises dans une logique de passivité subie, face à la croissance de la rente pour les propriétaires – exploitants ou non – ce qui est très important. Selon les agriculteurs, ce phénomène, n'étant pas régulé, est inévitable et permis par des politiques d'urbanisme inadaptées et des autorités passives. Pour eux, aucun effort de positionnement dans le jeu institutionnel ne peut être justifié, car il sera voué à l'échec. En parallèle, dans 40 % des cas, les exploitants interrogés se positionnent de manière volontaire dans ce jeu institutionnel, selon une logique de réactivité adaptative (21 %) pour lever au maximum l'incertitude produite par les révisions de documents d'urbanisme. Leur objectif est simplement d'être présents dans les instances de décision, afin de récolter les informations nécessaires pour prendre leurs décisions et éventuellement de les relayer. Ils se positionnent aussi dans ces mêmes instances dans une logique de réactivité combative (19 %) pour influencer sur l'action publique en représentant l'intérêt collectif d'une agriculture locale menacée. En effet, les politiques publiques sont menées à plus ou moins grande échelle, mais souvent de manière concertée, ce qui permet à l'exploitant de s'introduire pour représenter des intérêts globaux, parfois non sans efforts (document d'urbanisme au niveau communal, projets de zones au niveau intercommunal ou territorial...).

### Quels agriculteurs et quelles exploitations pour quelles logiques d'actions ?

On observe de faibles liens entre certaines caractéristiques des exploitations ou de l'exploitant, et la part que prend telle ou telle logique d'action dans leurs décisions, à l'aide de régressions linéaires de nuages de points (exemple de la figure 11.6) ou de *box plots*. Ainsi, quelques généralités peuvent être interprétées. En premier lieu, plus l'exploitant est âgé, moins il prend de décisions dans une logique de réactivité adaptative, favorisant les logiques de réactivité combative et de passivité stratégique. Cela peut être rapproché de l'expérience acquise par les exploitants, dans la compréhension de l'attitude à adopter pour atteindre leurs objectifs, favorisant soit une volonté de défendre sans retenue leurs droits, soit une stratégie de bonne entente dans un but intéressé. Ensuite, plus le taux de fermage de l'exploitation est important, plus la logique de passivité subie est im-

portante chez l'agriculteur interrogé. En effet, sa marge de manœuvre est plus réduite concernant l'avancée de l'urbanisation, car il n'a pas autorité sur son foncier. Une dernière observation, différenciant les systèmes d'élevage, nous a permis d'identifier les céréaliers comme développant davantage la logique de réactivité adaptative que les éleveurs, ces derniers la développant plus que les arboriculteurs interrogés. Une interprétation peut en être que l'adaptation est davantage de mise dans le cas où le fermage prend une part importante du parcellaire, ce qui est le cas des exploitations céréalieres.



**Figure 11.6.** Part des décisions de l'agriculteur entrant dans une logique : de passivité subie en fonction du taux de fermage (à gauche) ; de réactivité combative en fonction de son âge (à droite).

## Discussion

À l'issue de cette étude, ses biais méritent d'être rappelés ici. Les exploitants ne citent que peu les caractéristiques internes de leurs exploitations comme des déterminants de leurs décisions foncières. Peut-être n'ont-ils pas conscience que leurs décisions, face aux mêmes phénomènes, seraient différentes dans un autre type d'exploitation, la prise de recul par rapport à leur propre filière étant difficile. Ensuite, notre méthode d'analyse a traité des décisions des agriculteurs en nombre et non selon l'importance de leurs conséquences. Ce choix arbitraire nous permet cependant de ne pas verser dans des jugements de valeur. De manière générale, notre étude est circonscrite à un territoire particulier, la région Rhône-Alpes, qui mériterait d'être élargi. L'échantillon – dans cette région – reste petit, ce qui nous empêche d'utiliser certains outils d'analyse statistique (par exemple des corrélations entre logiques d'action et caractéristiques de l'exploitation). Enfin, cette étude doit être confrontée à d'autres points de vue (élus, propriétaires...) ; elle se situe à cet effet dans le faisceau de recherches décrites dans cet ouvrage.

Notre étude éclaire une manière d'aborder les logiques d'action des exploitants agricoles face aux transformations du système foncier local et face aux évolutions spatiales en zone périurbaine. Nous avons mis en place une grille d'analyse originale, qui met en exergue la complexité de la prise de décision des agriculteurs tout en s'intéressant au cas particulier que représente l'espace périurbain. Empruntant aux méthodes d'analyse en agronomie et en géographie humaine, elle nous a permis d'établir en quoi le contexte périurbain conditionne et multiplie certaines décisions foncières dans le système d'exploitation, en se détachant de la notion de stratégie. En effet, ces logiques d'actions sont alternativement empruntées par la majorité des agriculteurs (sept d'entre eux emprun-

tent les quatre logiques et six en adoptent trois sur quatre). Cette étude nous permet également de mettre en évidence l'importance de la gouvernance des espaces pour les agriculteurs, pour leurs intérêts individuels comme collectifs, dans la perspective de la résilience de leurs exploitations. Ils développent ainsi des calculs quant à leur positionnement social et institutionnel dans l'objectif d'une meilleure maîtrise foncière de leur exploitation.

Les apports de cette étude ne se limitent pas à son approche méthodologique. Vis-à-vis de la littérature, elle questionne et renouvelle les postulats énoncés en général pour l'analyse des stratégies des agriculteurs en zone périurbaine. Ainsi, elle montre que la gestion patrimoniale est intégrée dans un schéma de décision complexe, celui du système d'exploitation. En effet, elle connaît d'autres interactions que l'influence unilatérale qu'elle a, selon les économistes, sur l'ensemble de la stratégie d'exploitation. En outre, elle capte de manière plus précise les déterminants des choix des agriculteurs, qu'en se basant sur les évolutions de surface, comme les agronomes l'ont fait. Celles-ci ne sont pas dépendantes de la volonté de l'exploitant en la matière : souvent, il ne parvient pas à satisfaire cette volonté à cause du marché foncier périurbain. Enfin, elle contribue à enrichir l'analyse des décisions des agriculteurs, de multiples considérations ne pouvant être révélées que par une lecture agronomique du schéma de décisions.

## Conclusion

Selon Guéringier (2000), le système foncier local (SFL) est la sphère décisionnelle concernant l'aménagement et les usages de l'espace. C'est-à-dire que c'est dans ce système que se joue véritablement l'usage de l'espace, en fonction des décisions des acteurs qui en font partie. Ces acteurs sont de trois types : les propriétaires fonciers, qui prennent la décision d'acheter ou de vendre, de mettre à disposition l'usage, etc. ; les agriculteurs, qui décident d'exploiter l'usage ou non, de telle ou telle manière ; et les collectivités locales qui ont pour compétence l'aménagement de l'espace, c'est-à-dire, en premier lieu, la commune (par le plan local d'urbanisme, la déclaration d'utilité publique) et, de manière plus indirecte, l'intercommunalité (par des actions d'aménagement économique, par exemple). Ces trois types d'acteurs agissent – et donc l'ensemble du système foncier local fonctionne – sous l'influence des orientations données par d'autres acteurs, d'autres institutions. Pour les propriétaires, il s'agit de telle ou telle politique fiscale ou foncière ; pour l'agriculture, il s'agit des politiques agricoles (par exemple, la PAC), négociées par des représentants officiels de la profession agricole ; et pour les collectivités locales, il s'agit des SCoT, des politiques de développement départementales et/ou régionales, etc.

La gouvernance foncière des espaces périurbains agricoles résulte du fonctionnement du SFL, au travers du prisme des représentations respectives que se font ces différents acteurs des enjeux agricoles. Nous identifions trois principaux freins à la prise en compte de ces espaces dans la gouvernance foncière sur ce plan. Premièrement, l'articulation entre les différentes échelles de point de vue de ces acteurs est souvent assez difficile, malgré des liens théoriques (par exemple, mise en compatibilité des PLU avec les SCoT). En effet, on peut distinguer les échelles des territoires – de taille déjà variable –, celle des zones de production ou des filières, celle des entités géophysiques ou encore celle des exploitations agricoles. D'une part, ces échelles ne sont pas forcément toutes prises en compte. D'autre part, on considère que les échelles les plus larges sont les plus efficaces et cohérentes, alors que ce sont les échelles les plus fines qui sont les plus précises et correspondent le mieux à la réalité. Deuxièmement, certains acteurs de la gouvernance foncière appliquent une différenciation par « zones à enjeux » ou par « territoires de projet » dans

leur prise en compte des espaces agricoles, ce qui rend cette dernière non systématique pour l'ensemble des espaces. Enfin, et ce point est lié au précédent, dans les espaces périurbains, le choix d'une définition de l'agriculture n'est pas résolu, entre une agriculture de services et une agriculture productive.

Nous nous sommes intéressés dans ce chapitre au point de vue des agriculteurs, c'est-à-dire à l'échelle de l'exploitation agricole voire de la parcelle. Cette analyse illustre ces trois principaux freins. Au gré des mutations du marché foncier, des projets urbains et de la réduction de la fonctionnalité de l'espace agricole, les agriculteurs sont contraints à une vigilance importante face aux changements présents et à venir, et subissent une incertitude pouvant être paralysante pour les projets de l'entreprise. Le plus souvent, ils choisissent de s'adapter aux changements environnants. Leur adaptation passe en partie par la connaissance de ces changements, qu'ils trouvent auprès du SFL. Lorsqu'aucune adaptation n'est envisageable d'un point de vue concret, deux cas de figures apparaissent. Soit – le plus fréquemment – les agriculteurs ne réagissent pas et subissent les changements, par manque de marge de manœuvre au niveau de l'exploitation agricole, ce qui peut conduire à terme à la disparition de l'outil de production. Même si l'issue du problème pourrait être une expression auprès du SFL et une décision de protection émanant de celui-ci, les agriculteurs ne croient pas pouvoir être entendus par ses principaux acteurs. Ils pensent être trop peu nombreux à être concernés pour « intéresser » et notamment être défendus par la profession agricole, ou ils savent qu'ils ne font pas partie d'une « zone à enjeux ». Soit les agriculteurs décident de s'exprimer face à la collectivité locale, en leur seul nom ou collectivement, mais cela est plus rare et les discussions ont lieu dans le conflit, sans forcément de soutien de la profession agricole. D'après nos enquêtes, effectuées sur deux territoires donnés, la prise en compte de l'agriculture à cette échelle semble donc difficile.

Aussi un lien doit-il être fait entre ces différents niveaux d'appréhension – et d'action – concernant les enjeux agricoles fonciers dans les espaces périurbains. En effet, la difficulté persiste, malgré le fait que la compréhension des enjeux agricoles et notamment fonciers consiste aujourd'hui souvent en un objectif affiché et partagé au sein du SFL. Il nous semble que la profession agricole, et les intercommunalités, seraient à même de favoriser l'articulation de ces deux échelles, par un aller-retour accru entre les acteurs locaux et les acteurs territoriaux, dans leurs domaines respectifs. L'exemple du territoire de la Communauté d'agglomération du Pays voironnais, dans le département de l'Isère, peut particulièrement être cité en exemple sur cet effort de mise en lien (voir chapitre 6).

## Références bibliographiques

Alavoine-Mornas F., Giraud G., 2004. Quelles adaptations des systèmes de production agricole au contexte périurbain ? Cas de la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix (Bouches-du-Rhône), Communication à la Session SFER « Systèmes de production agricole : performances, évolutions, perspectives », Lille, 18-19, novembre 2004.

Blankenburg E., 1994. La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la Justice. *Droit et société*, 28, 691-703.

Briquel V., 2011. Les marchés des biens ruraux dans les territoires périurbains rhônalpins : relations avec les modes de développement des communes et avec la structure de la propriété foncière, Séminaire Diversité des marchés fonciers, Lyon, 21 janvier 2011.

Cavailhes J., Wavresky P., 2002. Les valeurs foncières dans le périurbain, *Revue Études Foncières*, 97, 14-17.

Caron A., Torre A., 2002. Les Conflits d'usages dans les espaces ruraux. Une analyse économique, *Sciences de la Société*, 57, 95-113.

Caron A., Torre A., 2005. Réflexions sur les dimensions négatives de la proximité : le cas des conflits d'usage et de voisinage, *In : Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*, Filippi M. (dir.), 297-314.

Geniaux G., Napoleone C., 2007. La constructibilité anticipée des terres agricoles. *Revue Études Foncières*, 125, 12-14.

Gille F., 2002. 44 pour cent des exploitations dans l'urbain ou le périurbain, *Agreste Primeur* 117, décembre 2002.

Guéringer A., 2000. Stratégies des acteurs locaux et mutations foncières dans la montagne auvergnate : contribution aux objectifs de gestion de l'espace, thèse de doctorat, Institut de géographie, Faculté des Lettres et Sciences Humaines, Clermont-Ferrand, 496 p.

Jarrige F., 2004. Les mutations d'une agriculture méditerranéenne face à la croissance urbaine : dynamiques et enjeux autour de Montpellier, *Cahiers d'agriculture*, 13, 1, 64-74.

Jarrige F., Jouve A.-M., Napoleone C., 2003. Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, 49, 13-28.

Jouve A.-M., Napoleone C., 2003. Stratégies des agriculteurs et réorganisations spatiales sous contrainte de la périurbanité. Étude du pays d'Aix-en-Provence, *In : Bouleversements fonciers en Méditerranée : des agriculteurs sous le choc de l'urbanisation et des privatisations*, Elloumi M., Jouve A.-M., dir, Karthala, Paris.

Landais E., 1996. Typologies d'exploitations agricoles. Nouvelles questions, nouvelles méthodes. *Économie rurale*, 236, 3-15.

Morel M.-P., Jean R., 2010. L'artificialisation atteint 9 % du territoire en 2009, *Agreste Primeur*, 246.

Napoleone C., 2002. Étude des interactions entre dynamique des prix fonciers et stratégies des acteurs en périurbain. Exemple d'une étude sur les Bouches-du-Rhône, Journées techniques de l'Adef, 3 juillet 2002, Paris.

Norman D., 1980. La méthode de recherche sur les systèmes d'exploitation agricole : son applicabilité au petit exploitant, *Rural Development Papers MSU*, p. 29.

Sayn I., 2007. La place des outils procéduraux dans l'accès au droit et à la justice des plus pauvres. *In : Droit et Pauvreté*. P. Du Cheyron, D. Gélot, édts, actes du colloque ONPES-DREES-MiRe, 139-160.

Vianey G., 2005. Entre conception de l'exercice du métier et représentation de l'activité agricole en périurbain : esquisse d'une analyse des logiques foncières, *In : L'agriculture périurbaine*, Fleury A. (dir.), *Les cahiers de la multifonctionnalité*, 8.

## Chapitre 12

### **Propriétaires et agriculteurs périurbains : pratiques contractuelles et stratégies contentieuses**

GWENAËLLE ACKERMANN, FRANÇOISE ALAVOINE-MORNAS, ALAIN GUÉRINGER, CHRISTINE LÉGER, ROMAIN MELOT

La relation qui existe entre les propriétaires fonciers et les fermiers, agriculteurs détenant l'usage des terres, est ancienne. Elle suit l'évolution des structures de propriété et de l'agriculture au cours de l'Histoire. Le fermage représente aujourd'hui le mode de faire-valoir le plus pratiqué en France<sup>175</sup>. Encadrée par le droit commun des contrats comme par les règles spécifiques au droit rural, la relation qui unit le propriétaire au fermier s'inscrit au sein d'une structure sociale locale d'ensemble, dans laquelle d'autres propriétaires et d'autres agriculteurs que les cocontractants s'échangent le droit d'usage des terres agricoles. Des jeux de pouvoirs et d'intérêts s'y déroulent, notamment avec les politiques locales de gestion de l'espace, comme en matière d'urbanisme. Ainsi, la relation contractuelle entre propriétaire et fermier existe au sein d'un système foncier local (Guéringier, 2008). Le marché foncier agricole est donc régulé à la fois par l'ensemble des règles juridiques encadrant le droit de propriété, le droit d'usage et le droit d'urbanisme et par les divers systèmes fonciers locaux qui façonnent un territoire donné (Barthélemy, 1980 ; Coulomb, 1993).

Les relations de contrat, d'échange et de marché qui caractérisent les biens agricoles prennent un tour particulier dans les espaces périurbains. En effet, s'ils sont des espaces de transition entre l'espace rural et l'espace urbain, leur rôle ne peut être réduit à celui de simple espace de jonction. Ils obéissent à leurs propres règles, en particulier du fait des multiples enjeux qui y sont projetés. Ainsi, l'organisation de l'espace y est le fruit d'une imbrication complexe entre espaces agricoles ou naturels d'une part et espaces artificiali-

---

<sup>175</sup> Les surfaces en fermage représentaient 74 % de la surface agricole utile (SAU) en 2007 (Levesque *et al.*, 2011).

sés d'autre part. Les premiers sont producteurs d'aménités environnementales nécessaires à la ville et aujourd'hui protégées (cadre de vie et paysage, continuités écologiques et corridors) (Munton, 2009). Les seconds se développent sous l'impulsion d'un besoin croissant d'espace à destination des activités économiques et de l'habitat. C'est pourquoi l'analyse des dynamiques, propres aux espaces périurbains, permet de porter un regard nouveau sur les terres agricoles. Dans ces espaces soumis à forte influence urbaine, les formes de gestion territoriale et les dynamiques du marché foncier (anticipations, spéculation et rétention) sont en effet marquées par des transformations rapides.

Paradoxalement, si les dynamiques du marché foncier à l'œuvre dans ces territoires font l'objet d'études approfondies (les travaux sur le sujet disposant des données sur les intentions de vente et les transactions elles-mêmes), la recherche tend à laisser largement dans l'ombre une dimension essentielle des systèmes fonciers. Les comportements de ceux disposant de droits sur les terres agricoles, qu'ils les détiennent en propriété ou qu'ils n'en aient que la jouissance en tant qu'exploitant fermier, ainsi que leurs relations contractuelles, sont peu abordés.

Notre objectif est de les appréhender au travers de deux prismes de lecture : celui des logiques de décision des protagonistes (propriétaires exploitants ou non et agriculteurs en fermage) et celui du contentieux (qui réunit ces protagonistes dans le cadre de recours à la justice civile au sujet d'un bail).

Il peut paraître paradoxal de mener de front une analyse des pratiques et une analyse du contentieux, les situations faisant l'objet de recours représentant une part très réduite des relations contractuelles et sans doute également des situations de litige (Melot, 2011 ; Darly et Torre, 2008), mais la fonction jouée par la justice civile en la matière dépasse de loin le petit nombre de litiges qu'elle est amenée à connaître, dans la mesure où la seule possibilité de faire valoir ses droits exerce en elle-même un rôle structurant dans les comportements, anticipations et négociations qui caractérisent les partenaires d'une relation contractuelle comme le bail (Blankenburg, 1994 ; Friedman, 1989).

Ainsi, notre approche défend l'idée que l'analyse des systèmes fonciers ne peut faire l'économie d'entrer finement dans la boîte à outils du droit civil, en particulier du droit des biens. Elle ne peut non plus se cantonner à la seule connaissance des logiques qui président aux décisions de droit public. En effet, c'est dans l'interaction complexe entre, d'une part, la réglementation et les autorisations d'urbanisme au niveau local et, d'autre part, les pratiques contractuelles en matière de bail, que l'on peut saisir pleinement les dynamiques à l'œuvre sur les terres agricoles périurbaines. L'étude des litiges entre propriétaires et fermiers offre à cet égard un poste d'observation privilégié pour saisir cette interaction entre des enjeux de réglementation publique et de droit privé.

Nous nous proposons ainsi d'aborder la question des conséquences entraînées par la perspective de la constructibilité des terres sur l'équilibre de la relation de bail dans le cadre d'un croisement de regards entre la géographie, l'agronomie et la sociologie. Nous avons mis en œuvre dans cette perspective deux types d'enquêtes : une analyse des pratiques des propriétaires et une analyse des pratiques des agriculteurs en fermage d'une part, une enquête sur les pratiques de recours au tribunal des baux d'autre part (voir encadré Méthodologie des enquêtes).

En effet, nous souhaitons appréhender les motivations empiriques qui président au choix d'agir en justice et par là même les droits que les individus ont intérêt à faire défendre dans un cadre judiciaire plutôt que dans un autre (négociation, pressions directes, recours au conseil juridique, choix contraint ou assumé de ne pas revendiquer ses droits...).

### Méthodologie des enquêtes

Un premier regard a été porté en adoptant le point de vue des propriétaires fonciers. Afin de cerner leurs pratiques, leurs motivations, leur positionnement vis-à-vis des outils de la gouvernance foncière, des enquêtes ont été réalisées auprès de propriétaires fonciers sur les territoires des communautés d'agglomération de Saint-Étienne métropole et du Pays voironnais en Rhône-Alpes.

Sous la forme d'entretiens semi-directifs, ces enquêtes ont été l'occasion d'aborder avec les propriétaires leurs parcours personnels, la composition de leurs patrimoines, les modalités d'utilisation ou de gestion de ceux-ci, leurs « actes fonciers », leurs projets, etc. Une relecture de ces enquêtes, ciblée sur les modalités de gestion des surfaces agricoles qu'ils détiennent, permet de préciser la nature des accords qui les lient aux exploitants et les difficultés éventuelles qu'ils rencontrent sur ce point.

Ces enquêtes sont complétées par celles réalisées avec la même approche sur un troisième territoire périurbain, en Auvergne cette fois (Communauté de communes de Billom Saint-Dier) dans le cadre d'un autre programme PSDR (programme Ress-Terr). Au total, une soixantaine d'enquêtes (62) auprès de propriétaires de terres agricoles qui ne sont pas eux-mêmes exploitants ont été réalisées.

Parallèlement, le regard des agriculteurs a été adopté dans huit communes (aux caractéristiques voisines en termes de croissance urbaine et de taux d'espace urbain), dans les communautés d'agglomération de Saint-Étienne Métropole, du Pays viennois et du Pays voironnais. Une enquête a été réalisée auprès de 26 agriculteurs représentant la diversité des exploitations agricoles des territoires étudiés (Alavoine-Mornas et Léger, 2011). Notre objectif était de saisir les déterminants réels des décisions des agriculteurs concernant le fermage et le contexte dans lequel ils prennent leurs décisions. En particulier, nous cherchions à caractériser l'impact du contexte périurbain sur celles-ci. Pour cela, des entretiens semi-directifs visaient à recueillir : a) une description fine de l'exploitation et de son fonctionnement ; b) une spatialisation de l'ensemble des parcelles (mode de faire-valoir, propriétaire, vocation dans le PLU, occupation du sol, trajets inhérents à l'activité, conditions de relations avec le voisinage) ; c) un état des lieux des changements passés et présents réalisés dans les domaines susvisés et justifiés par l'exploitant ; d) un état de ses relations avec les collectivités, la profession agricole et avec chacun des propriétaires.

La seconde analyse développée, c'est-à-dire le champ de l'enquête sur le contentieux, est constituée de l'ensemble des affaires jugées par quatre tribunaux paritaires des baux ruraux de la région Rhône-Alpes durant la période 2000-2010. Les tribunaux paritaires sont des juridictions constituées dans chaque tribunal d'instance par le juge d'instance et quatre assesseurs élus qui ne sont pas des magistrats professionnels (deux représentants des associations de propriétaires et deux représentants des associations). Ils ont compétence pour juger des litiges liés au bail rural. Afin de travailler sur des territoires différenciés, plusieurs ressorts de juridictions ont été sélectionnés en fonction des critères suivants : un volume d'affaires suffisant, la taille du ressort, la variété des systèmes de culture (grandes cultures, agriculture et élevage de montagne...).

En fonction de ces critères, les quatre ressorts suivants ont été retenus : Lyon, Saint-Étienne, Bourg-en-Bresse et Grenoble. L'échantillon définitif est constitué de 219 jugements. Le traitement statistique a été réalisé au moyen d'une grille d'analyse d'une quarantaine de variables portant sur les caractéristiques des biens loués, le profil des parties et de leurs prétentions juridiques (nature et objet des demandes, décision du tribunal).

C'est par cette approche pluridisciplinaire que nous étudions la relation entre propriétaire foncier et fermier, dans son déroulement dans le temps, comme une succession de décisions d'une des parties contractantes, jusqu'à parfois parvenir au conflit. Nous mettons ainsi en évidence des séquences d'actions qui nous informent sur les logiques à l'œuvre à plusieurs niveaux : projets du propriétaire prenant en compte la situation du

fermier, anticipation de la part du fermier des réactions du propriétaire, comportement du fermier par rapport aux autres exploitants locataires...

Mais plusieurs constats peuvent déjà être faits distinctement à l'issue de ces trois approches concernant la relation propriétaire/fermier.

## Le point de vue du propriétaire : stratégies patrimoniales et gestion de la relation locative

L'échantillon reflète la grande diversité de profils de propriétaires existant sur un territoire. Alors que sur chacun des terrains d'étude, la propriété moyenne sur l'espace non bâti est inférieure à trois hectares, elle s'élève à six hectares pour l'échantillon, dont quatre de surfaces agricoles. Les propriétaires enquêtés détiennent entre 0,5 et 20 hectares et la part de surfaces agricoles y représente selon les cas de 15 à 100 %. Si plus de la moitié d'entre eux (35 sur 62) résident à proximité immédiate, dans la commune sur laquelle se situent leurs parcelles ou la commune voisine, 22 habitent une ville de la région (Lyon, Grenoble, Valence, etc.) et cinq résident loin. Enfin, selon leurs parcours personnels et professionnels et en fonction des héritages opérés dans les familles, leur proximité avec l'activité agricole est variable. Si certains sont eux-mêmes d'anciens exploitants, aujourd'hui en retraite, d'autres n'ont aucune connaissance du monde agricole.

Les choix des propriétaires, concernant la mise à disposition de leurs parcelles, ainsi que les modalités de celle-ci, s'inscrivent dans une logique plus générale de gestion de leur patrimoine, qui s'explique par des facteurs multiples et de plusieurs ordres : des déterminants personnels, d'ordre affectif, liés aux histoires familiales ; la représentation que l'on se fait du foncier agricole et de son usage ; l'attachement aux prérogatives du statut de propriétaire. Ces choix dépendent également de l'existence d'un projet personnel qui intègre ou non ce patrimoine. Il en résulte une grande variété de modalités quant aux conditions d'usage de ces parcelles.

### Des modalités variées de mise à disposition des terres

Dans un certain nombre de cas (près d'un sur quatre) et alors que nous avons écarté de l'analyse les exploitants agricoles, le propriétaire reste l'usager déclaré de la totalité de ses parcelles. Cet usage personnel est réel pour la moitié d'entre eux et le propriétaire ou un membre de sa famille réalise lui-même les travaux d'exploitation. La propriété est en général de petite dimension, entre un et trois hectares, en vergers, vignes ou prairie, mais elle peut atteindre jusqu'à onze hectares. Dans l'ensemble, la production dépasse la seule consommation personnelle de « l'exploitant » et donne lieu à des échanges, marchands ou non marchands (vente de foin, vente ou dons de fruits, etc.).

Si, de prime abord, ces situations ne relèvent pas du champ de nos interrogations sur les accords ou désaccords entre propriétaires et exploitants, elles révèlent dans presque tous les cas une stratégie d'évitement de tout accord de location, quel qu'il soit, qui pourrait peser sur la propriété : « Louer, moi ? Non, je ne louerai pas. Le jour où vous voulez reprendre, vous ne pouvez pas. Ni à un jeune agriculteur. Après, vous êtes plus chez vous. Si on voulait louer, ça fait longtemps qu'on aurait loué. »

Dans l'autre moitié des cas, si le propriétaire conserve officiellement l'usage des parcelles, celles-ci sont en réalité exploitées par un agriculteur dans le cadre d'un accord précaire. Parfois, l'accord va jusqu'à la mise à disposition gratuite, le propriétaire trouvant son compte dans l'entretien assuré des parcelles : « Ça entretient, et puis c'est pas pour ce que ça me rapporterait ». Les motivations des propriétaires sont ici les mêmes que pour les

précédents, « On veut rester maître chez nous », mais pour diverses raisons, ils ne veulent ou ne peuvent pas exploiter les parcelles. Conserver leurs prérogatives de propriétaires les conduit à accepter de payer des cotisations sociales sans droit à prestations (ils sont pour la majorité inscrits comme « cotisants solidaires » à la mutualité sociale agricole) voire, sur la base du forfait collectif, un impôt sur un revenu agricole qu'ils n'ont pas.

Dans l'ensemble, malgré ces logiques de rétention foncière, les situations qui relèvent du statut du fermage restent majoritaires. Les trois quarts des propriétaires enquêtés sont dans cette situation, pour certains avec plusieurs fermiers différents, pour d'autres, cumulant cette situation avec celles vues précédemment (utilisation personnelle ou location précaire pour une part de leur propriété).

S'ils relèvent du statut du fermage, les accords passés sont plus ou moins formalisés. Entre bail écrit ou verbal, huit propriétaires s'avèrent en fait incapables de répondre. « Je ne sais pas, je ne le connais pas, ça c'est fait avant, il m'envoie son chèque ». « Je ne sais rien, c'est mon père qui s'occupe de tout. Je sais juste que l'agriculteur à qui c'est loué est bio parce que c'est écrit sur les chèques que mon père me fait passer ». Quand l'exploitant est de la famille (un fils, une fille, un collatéral), il s'agit presque toujours d'un simple accord tacite pour une mise à disposition gratuite, dans le prolongement de l'activité passée du parent. Les autres cas se partagent à parts égales entre baux écrits, exceptionnellement notariés, et baux verbaux, pas toujours identifiés comme un bail, ce degré de formalisation étant parfois vécu par le propriétaire comme un degré de force du contrat qui le lie au preneur.

## Des relations qui se traduisent rarement par des conflits ouverts

Au total, entre utilisation personnelle pour conserver la maîtrise et bail par acte notarié, ces modalités d'utilisation ou de gestion du foncier agricole par leurs propriétaires s'inscrivent sur un gradient de formalisation duquel dépend l'équilibre entre les droits des deux parties prenantes. Les stratégies d'évitement évoquées ci-dessus traduisent alors le souci de préservation par le propriétaire de ses prérogatives, face à un statut du fermage jugé trop contraignant. Ce caractère contraignant du bail (assimilé parfois à une « quasi-propriété » pour le fermier) est souvent perçu comme un frein majeur à l'établissement de baux. À l'occasion de ces entretiens, les points de vue exprimés par les propriétaires engagés par un statut du fermage apparaissent nettement plus nuancés.

Dans tous les cas enquêtés, la possession de parcelles agricoles par les propriétaires résulte avant tout d'héritages. Les seuls achats réalisés l'ont été par des retraités agricoles à l'époque où ils étaient encore en activité. Une des conséquences est que, pour la moitié des cas, le fermier a été « hérité » avec les parcelles. Et cet « héritage » est plus ou moins bien vécu. Certains regrettent le principe de la location en elle-même : « J'aurais jamais fait ça. Il ne faut jamais louer » ; « Ce sont mes grands-parents qui ont loué, c'est un truc que j'aurais jamais fait, ah ben oui, vous faites un bail après vous pouvez plus rien faire dessus, on se sent plus propriétaire. Comme ça, à l'année, oui, mais en bail, jamais, c'est la galère ». D'autres invoquent le choix du fermier : « Quand celui là (son fermier) arrêtera, je relouerai. Par contre, c'est moi qui choisirai à qui ».

Pour l'autre moitié des cas, les fermages ont été consentis par les propriétaires actuels. Ce choix de leur part obéit à différentes logiques et est plus ou moins bien assumé. Alors que certains affichent fièrement un acte de politique agricole : « On a installé un jeune », d'autres expriment à l'inverse qu'on leur a forcé la main : « Pour pouvoir toucher la préretraite, il fallait qu'on fasse un bail, écrit en plus » ; « Pour avoir la retraite, on a bien été obligés de lâcher. »

Quand on évoque plus directement le caractère contraignant du fermage, et en considérant les stratégies de rétention évoquées plus haut, ils sont malgré tout plus nombreux à avoir précisé que louer n'est pas une contrainte. Leurs arguments varient, empruntant à des registres très différents, affectif, économique, pratique ou celui des relations sociales : « Avec ceux qui sont corrects, non ce n'est pas une contrainte » ; « C'est pas une contrainte, car ça entretient, mais je préférerais vendre » ; « Ça entretient, et comme ça, ça paye les impôts » ; « Il faut bien que ça rende service à quelqu'un » ; « Ça entretient, et puis c'est naturel de louer à un voisin » ; « C'est un avantage. Sinon, je ne sais pas ce que j'en ferais... Quand celui-là (son fermier) arrêtera, je relouerai. »

Ces arguments étonnent parfois, au regard des logiques implicites souvent attribuées aux propriétaires. Ils peuvent alors traduire un positionnement du point de vue du fermier pour une retraitée agricole : « C'est un avantage, car comme ça le fermier n'a pas besoin d'acheter ». Ils peuvent révéler la dissociation implicite entre propriété et usage dans l'esprit du propriétaire : « C'est pas une contrainte, ça permet de transmettre un patrimoine ». Un même argument peut également être évoqué favorablement ou défavorablement : « C'est une contrainte, parce que ça fait baisser le prix » ; « C'est un avantage, car comme ça, c'est entretenu. Donc ça ne perd pas de valeur. »

Dans les commentaires des propriétaires, la question de « l'entretien » est constamment présente, sous divers aspects. Certains l'expriment vis-à-vis des charges qui leur incombent : « Quand on loue ses terres, on gagne pas d'argent, ça en bouffe. À cause des travaux d'entretien. » Pour la majorité toutefois, cette question se pose en termes d'entretien de leur patrimoine par l'activité du locataire. Au-delà de la rémunération du fermage, ils l'attendent comme une contrepartie essentielle de la part du fermier. Elle peut susciter des accords particuliers. « L'autre entretenait pas. Avec lui, j'ai pas de souci, il remet en état et pendant dix ans, il paye rien. Après, ce sera une location normale. »

Dans l'ensemble, les commentaires des propriétaires révèlent peu de situations conflictuelles avec leurs fermiers. Quand ils existent, les griefs formulés concernent toujours la qualité du travail réalisé et l'entretien des parcelles qu'ils jugent insuffisant : « Je lui ai loué et il exploite pas, ça s'enrichit » ; « On s'entend bien, mais il entretient pas. » Ces commentaires ne cachent pas nécessairement une volonté de remise en cause du bail dans la mesure où les propriétaires qui la formulent affichent également souvent leur souhait de louer à un autre exploitant. Ils peuvent même dépasser le seul cadre de la relation propriétaire-fermier : « Le fermage c'est une contrainte, parce que le fermier est prioritaire pour acheter. Il entretient mal, alors, je préférerais vendre à un autre. »

## Le point de vue des exploitants agricoles : entre logique patrimoniale et logique productive

### Le mécanisme des arbitrages fonciers

Des vingt-six agriculteurs enquêtés, seuls trois sont propriétaires de l'ensemble de la surface agricole de l'exploitation. En moyenne, chacun des vingt-trois autres agriculteurs exploite les terres de quinze à vingt propriétaires différents. La surface exploitée ainsi que le nombre de propriétaires diffèrent en fonction du type d'exploitation. Les exploitations arboricoles, étendues sur de petites surfaces (une dizaine d'hectares), n'ont que deux à trois bailleurs en moyenne. Les exploitations ayant comme atelier principal des grandes cultures en ont en moyenne une trentaine. Les exploitations ayant des ateliers d'élevage se situent entre les deux, avec en moyenne une dizaine de propriétaires.

Nous avons réalisé une étude approfondie du discours des agriculteurs relatif à leur logique d'action. Cette étude a permis une analyse quantitative des éléments suivants : i) importance de l'utilisation des différents leviers d'action possibles<sup>176</sup> ; ii) importance relative des différents facteurs de décision internes et externes<sup>177</sup> ; iii) poids de différentes logiques d'action adoptées par l'exploitant en fonction du contexte : passivité subie, passivité stratégique, réactivité adaptative et réactivité combative.

Les tensions sur le marché foncier, et principalement la rétention de la part des propriétaires fonciers qui anticipent la réalisation de la rente foncière, sont identifiées comme le principal déterminant de leurs décisions. Autrement dit, l'analyse des logiques foncières des agriculteurs met selon nous en évidence que les comportements des propriétaires fonciers peuvent être considérés comme des freins à l'activité agricole en espace périurbain.

L'analyse qualitative de leurs relations avec leurs bailleurs révèle cependant la quasi-absence de conflictualité. En effet, même s'ils sont dans l'absolu en désaccord avec un propriétaire, ils développent consciemment une logique de « passivité stratégique » dans deux cas sur cinq, en évitant tout effet de réputation. En effet, le comportement des fermiers est connu sur leur territoire, notamment s'ils arrivent en situation de conflit avec un propriétaire foncier. Or, les propriétaires souhaitent faire entretenir leurs terres, recevoir un fermage et, malgré les contraintes administratives imposées par le contrôle des structures agricoles, ils sélectionnent leurs fermiers. Ce choix peut être fait sur des critères techniques, sociaux ou personnels. Ils souhaitent également avoir la possibilité de mettre fin au contrat à tout moment, notamment dans une stratégie d'anticipation du changement de vocation du sol. Dans un contexte périurbain, le propriétaire se fie donc à la réputation du fermier pour évaluer si celui-ci entravera une tentative de rupture du fermage de sa part. Ce mécanisme est bien appréhendé par les agriculteurs et les incite à ne pas réagir en cas de litige : « Ça laisse des traces » ; « On est repéré parmi les énervés. Après, pour récupérer des terres, ce n'est pas évident. » ; « Il y en a beaucoup qui ne louent plus. »

## Deux conflits de légitimité avec commun dénominateur, la « propriété »

Dans deux cas sur cinq, lors des entretiens menés, le jugement des agriculteurs à l'égard de leurs propriétaires – lorsque ceux-ci, gérant leur foncier, entravent le fonctionnement de l'exploitation<sup>178</sup> –, glisse inconsciemment vers une plus grande clémence. Le jugement des agriculteurs est construit sur deux plans : celui de l'agent économique attentif à ses intérêts et celui de l'individu social marqué par des certitudes idéologiques.

Le premier se positionne soit comme agriculteur qui fait face à une menace pour son entreprise, ce qui peut susciter de sa part une opposition au propriétaire – « Moi, je ne comprends pas qu'on ne leur coupe pas la retraite à ces gens » ; « Ils ne veulent pas nous signer un papier, rien... » ; « C'est-à-dire des morceaux qu'on louait, qu'on payait bien assez cher et qu'on ne pouvait pas déclarer, donc je n'ai jamais eu de primes... » – soit comme propriétaire, qui se reconnaît dans les actes de son propre propriétaire : « On peut

---

<sup>176</sup> La gestion agricole du parcellaire d'exploitation, les pratiques agricoles, la gestion patrimoniale de la propriété, les relations sociales (avec les propriétaires et le voisinage, les autres usagers de l'espace), le positionnement dans le système institutionnel (collectivités, représentation agricole, élus locaux, etc.).

<sup>177</sup> Parmi les facteurs internes à l'exploitation, nous identifions le projet d'exploitation, le principal levier de développement selon l'agriculteur, son rapport au sol, la phase de l'exploitation, l'investissement familial, le type de système d'exploitation, son histoire foncière, sa santé économique, la dispersion spatiale du parcellaire et, parmi les facteurs externes, les tensions du marché foncier, les aménagements spatiaux perturbants, les projets et politiques urbains vecteurs d'incertitude, l'existence d'un tissu d'exploitations sur le territoire.

<sup>178</sup> Par anticipation de la rente : rétention, reprise...

les comprendre aussi » ; « À sa place, j'aurais fait pareil » ; « Faut pas rêver, j'ai pas des parcelles à fort potentiel agronomique, ça va pas pénaliser l'exploitation s'il y a une, deux, trois maisons, qui se construisent. »

L'individu social, pour sa part, oscille entre deux normes contradictoires : le respect pour le droit de propriété – « Le propriétaire, il est propriétaire » ; « S'il veut reprendre, il reprend » ; « c'est lui qui décide » – et l'opposition aux phénomènes d'urbanisation, de spéculation ou de rétention foncière, au nom de l'intérêt collectif environnemental et agricole : « Il faut aussi savoir ce qu'on veut, si on veut défendre l'agriculture ou si on veut s'en mettre plein les poches par rapport au terrain » ; « Il faut penser à ceux qui sont derrière, on ne va pas faire construire des maisons autour d'une stabulation, si après le prochain, qui viendra après, il ne peut plus rien faire. » Certains agriculteurs ont des positionnements peu stabilisés. Leur jugement s'adoucit au fil du discours, soit par empathie envers le propriétaire, ce qui montre leurs potentielles logiques patrimoniales, soit par « sacralisation » du droit de propriété. Les relations des agriculteurs avec leurs propriétaires s'apaisent donc d'elles-mêmes, du fait du glissement inconscient de leur jugement.

Enfin, dans un cas sur cinq, les relations des agriculteurs avec leurs propriétaires sont sources d'opportunités qu'ils saisissent, de manière plus ou moins contrainte. Et ce, notamment, en ce qui concerne l'achat de la parcelle exploitée : « Elle voulait vendre, j'étais obligé d'acheter, si je ne rachetais pas, c'était un de ses voisins qui la rachetait et moi j'aurais plus pu cultiver. Donc j'étais contraint de l'acheter » ; « Elle m'a dit "Je sais pas quoi en faire, achète-la moi, de toute façon, ça ne passera jamais en urbanisable" ».

Les relations contractuelles qui lient agriculteurs et propriétaires se traduisent donc rarement par des revendications conflictuelles. Elles se règlent dans un équilibre souvent subi, de par la soumission des exploitants agricoles au marché foncier qui conditionne leur accès à la terre.

La dimension conflictuelle des logiques foncières des agriculteurs se manifeste davantage dans les relations aux autres fermiers, avec lesquels ils se trouvent en compétition pour l'accès à la terre ou avec les pouvoirs publics, censés être responsables de l'intérêt collectif : « Je n'ai jamais accepté que les Domaines fassent de la spéculation avant le passage en zone. Les propriétaires ont tous cette idée derrière la tête, je les comprends, mais ce que les Domaines ont fait, c'est pas correct. »

## Les stratégies foncières au prisme du contentieux. Les logiques de recours au tribunal

L'étude des stratégies judiciaires révèle plus largement la manière dont fonctionne le rapport de force au sein de la relation contractuelle entre propriétaire et fermier. L'analyse des demandes adressées aux tribunaux paritaires tend précisément à montrer un spectre de prétentions juridiques très contrasté selon que l'action en justice est engagée par le bailleur ou par le preneur. Pour dresser grossièrement ce tableau, on peut opposer un bloc de prétentions relativement homogènes chez le bailleur (tableau 12.1), lesquelles s'organisent principalement autour du cadre (classique en matière contractuelle) de l'impayé, à un spectre beaucoup plus varié de revendications du côté du preneur, qui renvoie aux différents droits spécifiques dont il est doté dans une visée protectrice.

Du côté du bailleur (propriétaire foncier), deux motivations principales sont susceptibles de l'amener à saisir le tribunal : récupérer une créance et obtenir la fin d'une occu-

pation (qu'il juge) illicite. Les recours contentieux des bailleurs s'organisent donc de manière binaire autour d'un couple de prétentions associant soit généralement demande de résiliation et demande d'arriérés de loyers, soit demande de résiliation et demande d'expulsion (le couplage de ces prétentions étant plus systématique dans le dernier cas, puisque l'expulsion ne peut se concevoir sans résiliation préalable).

**Tableau 12.1.** Demandes soumises aux tribunaux paritaires par les bailleurs.

<b>Objet de la demande du bailleur à l'origine du recours</b>	<b>Nombre d'affaires où cette demande est mentionnée (n = 88*)</b>
Résiliation du bail	59 %
Paiement d'arriérés de loyers	57,9 %
Expulsion	29,5 %
Demandes de dommages-intérêts ou d'indemnités pour dégradations	28,4 %
Indemnité d'occupation	14,7 %
Fixation du montant du fermage	4,5 %
Détermination du montant de l'indemnité provisionnelle	3,4 %

\* Les pourcentages ne s'additionnent pas, car le bailleur peut soulever plusieurs demandes à la fois à l'occasion d'une même instance.

D'autres prétentions rejoignent dans une large mesure ces deux catégories de demandes. Il s'agit par exemple des demandes de dommages-intérêts qui s'associent souvent aux demandes de paiement des loyers, soit qu'elles visent à faire indemniser des dégradations de la propriété (liée à une mauvaise exploitation du fonds ou des constructions illicites), soit qu'elles revendiquent de manière plus floue un préjudice moral (le défaut d'explicitation de ces demandes d'indemnisation dans le texte des jugements rendant parfois difficile l'identification de leur objet précis). Il peut s'agir également de corollaires aux demandes d'expulsion, comme la revendication d'une indemnité d'occupation due à l'échéance du terme contractuel, dès lors que le preneur en place est devenu un occupant sans titre. *A contrario*, très peu de demandes visent à ce que le tribunal paritaire se prononce sur l'interprétation des termes du contrat (c'est le cas des recours pour fixation du montant du fermage). Il faut y voir le signe que lorsque les bailleurs décident d'agir en justice, c'est avant tout dans un contexte « post-contractuel ». La relation contractuelle est déjà déterminée et ils souhaitent voir l'institution judiciaire se prononcer sur les conséquences de la rupture du bail.

Ce n'est pas le cas des recours contentieux initiés par les fermiers. Le contexte et les motivations de leurs actions en justice sont beaucoup plus contrastés, comme nous le détaillerons par la suite. Une part importante des recours qu'ils initient (38 %) a pour finalité la poursuite de la relation contractuelle. Il faut dire que le fermier est par nature la partie ayant le plus à perdre de la fin du bail. Une autre part de ces recours semble se rapprocher davantage du profil contentieux qui caractérise les actions des bailleurs. Comme ces derniers, beaucoup de fermiers saisissent à première vue le tribunal pour régler simplement les conséquences financières de la rupture. Comme ces derniers également, beaucoup de fermiers soumettent des demandes financières *a priori* non contestables en leur principe, à l'instar des demandes des propriétaires relatives aux loyers impayés, mais cette

analogie n'est qu'apparente. La logique des recours judiciaires intentés par les fermiers est en réalité plus complexe qu'une simple demande de liquidation d'une créance, comme nous allons le détailler à présent.

## À la recherche des scénarios de décisions

Ces trois points de vue – logiques patrimoniales des propriétaires, logiques foncières des agriculteurs et relations contractuelles sous l'angle du contentieux – semblent se recouper autour de plusieurs constats.

### Bail verbal, bail durable ?

Dans les cas où des baux précaires se concluent, le scénario suivant sera par exemple observé : conclusion d'un accord verbal (sans enregistrement à la mutualité sociale agricole), décision du propriétaire de récupérer la jouissance de ses terres, décision de l'exploitant de saisir le tribunal pour faire qualifier la situation (comme relevant du statut du fermage) ou inversement, inaction stratégique de la part de l'exploitant afin d'éviter un « effet de réputation ».

Les résultats de l'enquête montrent en effet que dans une affaire sur trois environ (31,1 %) le fermier soumet au tribunal des prétentions qui s'assimilent peu ou prou (la formulation dans le texte du jugement est parfois imprécise) à ce qu'on appelle des « indemnités de sortie » (tableau 12.2). Les litiges sur l'indemnité de sortie devraient s'apparenter à de simples discussions techniques sur l'évaluation du coût des investissements réalisés. Ils devraient se réduire à un débat sur les modalités de calcul de ce coût, exercice dans lequel excellent les experts fonciers. Ils devraient, en fin de compte, avoir un profil similaire au contentieux de l'impayé soulevé par les propriétaires, un contentieux sur des créances dont le calcul peut prêter à discussion, mais dont le fondement n'est *a priori* pas sujet à caution.

**Tableau 12.2.** Demandes soumises aux tribunaux paritaires par le preneur.

Objet de la demande du preneur à l'origine du recours	Nombre d'affaires où cette demande est mentionnée (n = 106*)
Demande de poursuite ou de renouvellement du bail	38,6 %
Dommages-intérêts et indemnité de sortie	31,1 %
Demande visant à faire reconnaître l'existence, la nature du contrat ou la consistance des biens loués	15 %
Fixation du montant du fermage	14,1 %
Demande relative à l'exercice du droit de préemption	12,2 %
Demande relative à une cession de bail	12,2 %
Indemnité pour trouble de jouissance	9,4 %
Exécution de travaux ou remise en état	8,4 %
Demande visant à faire reconnaître la qualité de co-preneur	5,6 %
Fixation des conditions de jouissance du bail	3,7 %

\* Les pourcentages ne s'additionnent pas, car le preneur peut soulever plusieurs demandes à la fois à l'occasion d'une même instance.

Dans de nombreuses affaires, cependant, il n'en est rien. Les indemnités dues au fermier sont contestées dans leur principe, pour la bonne et simple raison que le propriétaire ne se considère pas comme bailleur. Soit qu'il ne reconnaît pas l'existence d'un contrat, quel qu'il soit, ou estime que ce contrat est arrivé à terme. Soit qu'il en conteste la nature, en particulier son caractère de bail rural relevant du statut du fermage, avec les garanties impliquées. Soit encore qu'il diverge sur la consistance des biens loués. La fréquence des contrats verbaux est un des éléments d'explication de ces litiges sur la preuve du bail. Dès lors, le scénario attendu, qui verrait logiquement s'enchaîner une rupture du bail, puis un litige sur les conséquences financières de cette rupture, se trouve renversé. Le preneur (ou prétendu tel) revendique l'existence d'un bail pour négocier au mieux les conditions de son enterrement...

Dans un certain nombre d'entretiens réalisés auprès d'agriculteurs du Pays voironnais, on observe que l'indemnité de sortie (ici appelée indemnité d'éviction) est loin d'être systématiquement réclamée par l'agriculteur, même lorsqu'il pense qu'il pourrait y prétendre : il s'agit là de la stratégie de l'agriculteur visant à garder une bonne réputation au sein des propriétaires fonciers et à ne pas passer pour « embêtant ». Quelquefois, l'agriculteur explique qu'il n'aurait pas la même attitude selon le propriétaire : « Ca dépend comment il m'annonce ça » ; « S'il me prend pour un guignol, ça va mal aller » ; « Je ne leur ferai pas d'histoires. Sauf si on m'emmerde. »

Enfin, les quelques cas de conflits à ce propos n'ont pas été engagés à l'encontre de propriétaires fonciers privés, mais de collectivités ou d'institutions (mairie, conseil général...) dans le cas d'emprises sur des terres agricoles ou de préemption lors de la réalisation de projets d'aménagement (rocade) ou d'urbanisme (lotissements, hôpital) : « Nous, quand on avait été expropriés pour la rocade, on avait refusé l'indemnité, on n'avait pas signé. Ce qui disparaissait, c'était que des terres pour nourrir mes animaux, donc c'était la marge brute laitière qu'il fallait prendre en compte et non pas la marge brute seule, c'est-à-dire que de l'aliment, puisque ça nourrissait mes vaches, donc j'avais obtenu gain de cause au tribunal. » Chez un autre agriculteur : « Quand ils ont fait la rocade, moi, j'avais quand même pas mal de surfaces [...], je suis allé jusqu'à l'expropriation et le matin de passer devant le juge, comme lui, il ne voulait pas aller en expropriation parce que ça l'embêtait pour la suite de ses travaux, donc il m'a dit le matin même devant le juge, si vous voulez on s'arrange. »

Notons aussi que les agriculteurs souhaitent généralement que le litige puisse se régler par un arrangement et de la négociation plutôt que d'en arriver à saisir la justice : « On règle nos comptes entre nous. » On peut même dire qu'il existe dans le milieu des fermiers une pression sociale collective qui pousse à ne pas réclamer l'indemnité d'éviction : un agriculteur sera mal jugé sur un territoire s'il la demande, non seulement par les propriétaires, mais aussi par les agriculteurs, car il ne réduit pas que ses possibilités de fermage, il réduit aussi la possibilité collective : « Il y a des agriculteurs qui demandent des indemnités quand ils doivent partir, donc maintenant il y en a qui ne louent plus. Donc on peut les comprendre aussi. Parce qu'ils ne sont pas capables de rendre leur terre sans tirer sur la corde. »

Sur le plan empirique, la question qui se pose est de savoir dans quel contexte est susceptible de se déclencher un contentieux lié à un bail verbal. Deux situations, de fréquence égale, peuvent être identifiées. La première est l'attitude du propriétaire qui souhaite faire cesser ce qu'il considère comme une occupation sans titre. Cette situation se rattache au contentieux de l'expulsion que nous avons évoqué. Elle n'est pas spécifique aux baux verbaux, puisque les demandes d'expulsion concernent aussi bien des contrats dont

l'existence et la teneur ne sont pas contestées, mais dont le terme est échu. La deuxième situation renvoie à la réaction du prétendu fermier face à un projet foncier du propriétaire (projet de vente, de construction) qui l'amène à revendiquer le statut du fermage. Cette revendication consiste à demander au tribunal de reconnaître l'existence d'une relation contractuelle ou de qualifier la forme juridique de cette relation lorsqu'il y a litige sur la nature du contrat ou la consistance des biens loués. Saisir le juge pour qualifier juridiquement une situation constitue alors une réponse à un contexte d'incertitude sur les droits. C'est souvent le cas lorsque le fermier avait des relations avec les propriétaires qui sont décédés et dont les biens sont aujourd'hui repris ou vendus par leurs descendants.

Certes, il ne faut pas se méprendre sur la nature de cette incertitude juridique. La « verbalité » n'est pas systématiquement synonyme d'instabilité et d'insécurité juridique, loin s'en faut (Jouve et Napoleone, 2003). En effet, des relations contractuelles de nature verbale peuvent se révéler parfaitement pérennes, comme en témoignent *a contrario* d'autres affaires. Tout d'abord, parce que verbalité ne signifie pas absence d'officialisation de la relation contractuelle. Les démarches et déclarations du fermier se traduisant par un enregistrement administratif mentionnant l'existence d'un bail (auprès des organismes de mutualité sociale agricole par exemple) peuvent être considérées par les deux parties comme une forme d'officialisation et de reconnaissance mutuelle de leurs liens d'obligations, alors même qu'aucun contrat écrit n'a été ébauché.

Par ailleurs, les baux ruraux de nature verbale sont fortement bordés par l'existence de contrats types dont les clauses sont fixées par les préfetures au niveau d'un territoire donné, de sorte que ce cadre de référence qui s'applique par défaut s'ajoute aux règles législatives et jurisprudentielles. Enfin, plus encore que dans d'autres domaines contractuels, la preuve d'une obligation assimilable au statut du fermage peut être rapportée par d'autres voies que la référence à l'écrit (« par tous moyens », énonce la loi). Sont alors déterminantes les conditions de preuve qui permettent de qualifier la consistance agricole des biens loués et le caractère onéreux du lien d'obligation (le versement de loyers). Certains exploitants connaissent d'ailleurs ces dispositions et sont attentifs à préserver leur droit : « Si vous trouvez deux témoins qui vous disent que vous exploitez depuis plus de deux ans, si vous les mettez au tribunal administratif, les propriétaires sont obligés de payer. » Et beaucoup affirment payer par chèque leurs locations verbales : « Si vous payez du terrain en location en chèque toutes les années sans payer la MSA, si vous demandez la prime d'éviction vous l'obtenez. » Cela n'exclut pas cependant que la « verbalité » du bail puisse constituer en elle-même un obstacle à l'activité agricole, notamment pour la perception des primes communautaires : « [...] des terres que l'on n'a jamais pu inscrire à la PAC parce que les propriétaires ne voulaient même pas signer les papiers de la MSA, rien du tout. C'est-à-dire des morceaux qu'on louait, qu'on payait bien assez cher et qu'on ne pouvait pas déclarer, donc je n'ai jamais eu de primes [...] Les gens ils ne veulent pas qu'on les [...] Rien du tout quoi [...] Ils ne veulent pas nous signer un papier, rien [...] Ils ne veulent pas s'engager sur aucune chose que ce soit. »

### De la décision publique à la décision privée : l'enjeu de la constructibilité

Dans une certaine mesure, le paradoxe de ces engagements verbaux, alternant relations stables dans la durée et arrangements précaires, illustre les contradictions du statut du fermage lui-même. Alors que celui-ci semble s'organiser principalement autour d'un objectif de stabilité, cet objectif est fissuré par un certain nombre de failles. L'importance des pressions exercées par les bailleurs en faveur d'une plus-value foncière que laisse entrevoir la perspective d'une constructibilité future est le principal moteur de fragilisation

de la position du fermier. Si ce fait est bien connu et perçu par les protagonistes, les voies utilisées par les propriétaires pour parvenir à leurs fins ne sont pas forcément celles que l'on croit de prime abord ou plutôt ne sont pas celles qui donnent prise à l'expression des conflits. Et l'analyse des pratiques de recours au juge offre à cet égard quelques éléments de mise en évidence.

On pourrait s'attendre en effet à ce que les litiges liés à la perspective d'une constructibilité opposent logiquement fermiers et propriétaires à la suite d'un congé s'appuyant de manière explicite sur cette perspective. Mais ce n'est pas systématiquement le cas. Comme l'indique le tableau 12.3 relatif aux motifs de congés mentionnés dans les litiges, très peu d'affaires mentionnent une résiliation du bail pour le motif d'un changement de destination des terres louées. Un tel constat empirique semble trouver paradoxalement son explication dans la solidité qu'offre ce type de base légale pour le bailleur. Recourir à un tel motif de congé pour résilier un bail semble une stratégie difficilement parable pour le preneur. Il ne peut que difficilement prendre appui sur une faute du bailleur pour faire échec à ce motif, dans la mesure où la notion de changement de destination renvoie à une décision de droit public, extérieure à la relation contractuelle. Le débat ne peut porter sur la responsabilité des parties dans l'exécution de leurs obligations.

**Tableau 12.3.** Motifs de congé invoqués par les bailleurs.

Motif de congé	Nombre d'affaires dans lesquelles le motif est mentionné (n = 90*)
Défaut de paiement des loyers	61,1 %
Reprise	21,1 %
Mauvaise exploitation du fond	6,6 %
Cession sans accord du bailleur	4,4 %
Changement de destination	3,3 %
Défaut d'autorisation administrative (capacité, contrôle des structures)	3,3 %

\* Pour chacune des affaires, un seul motif a été renseigné.

Ce caractère extérieur de la règle d'urbanisme qui s'impose aux parties est bien sûr très relatif sur le plan empirique. Face aux perspectives de changements des règles d'urbanisme, le propriétaire est souvent autre chose qu'un simple spectateur, mais un acteur de ce changement, en particulier dans les communes faiblement peuplées où la pression électorale que subissent les élus en faveur de la constructibilité est importante, parfois d'ailleurs, c'est un agriculteur lui-même. Si la décision relative à la nature et à la réglementation des zonages émane formellement des élus (le conseil municipal), c'est en pratique souvent un processus de négociation entre ces derniers et le propriétaire que l'on observe en amont de cette décision. Or, là se situe également un autre facteur qui fragilise la position du fermier. C'est le fait que le changement de destination traduise l'existence d'un consensus local en faveur de la constructibilité, consensus suffisamment fort pour inciter l'exploitant locataire à renoncer à une contestation judiciaire, afin de préserver un effet de réputation : « Il y a un conseil municipal, ils prennent une décision, moi j'ai mon point de vue et voilà. C'est comme ça. On ne peut pas se heurter comme ça à des personnes élus. »

## Le retour dans le giron patrimonial : les reprises de terres par les bailleurs

Des propriétaires tributaires d'opportunités, des fermiers dépourvus d'angle d'attaque... C'est la conjonction de ces éléments qui fait que la pression en faveur de la constructibilité s'exprime de manière indirecte, et parfois cachée, dans les litiges sur les baux. Les recours initiés par les fermiers portent alors sur la contestation d'autres motifs de congé et la revendication d'autres droits, dans des contextes qui sont cette fois fortement corrélés avec des stratégies d'anticipation de la constructibilité. Nous nous concentrerons sur deux configurations de litige qui structurent fortement les actions en justice des preneurs : la contestation des congés pour reprise des terres et la revendication du droit de préemption.

La faculté dont dispose le bailleur de résilier le bail pour reprendre les terres louées revêt des aspects multiformes. Tout d'abord, les formes de reprises sont multiples sur le plan de leur finalité. La reprise peut viser un projet économique agricole. Le bailleur récupère alors la jouissance des terres dans le cadre d'une stratégie d'exploitation, qui passe généralement par l'extension des surfaces dont il dispose. Elle peut avoir une visée patrimoniale, lorsqu'est en jeu la réalisation d'un projet de construction (ou d'aménagement d'un bâtiment d'exploitation existant sous la forme d'un logement). Le droit de reprise est également caractérisé par la pluralité des destinataires potentiels du projet. La reprise peut en effet bénéficier au bailleur lui-même, mais aussi être mise en œuvre pour le compte d'un parent.

C'est ainsi que les affaires dans lesquelles le preneur conteste un congé pour reprise, ce dernier soulève parfois l'argument selon lequel le projet de reprise serait fictif : « J'ai pas bien compris, je n'ai pas cherché à comprendre, mais il m'a juste dit qu'il voulait laisser un terrain libre à son fils. Je lui ai demandé s'il voulait le louer à un autre agriculteur, il a dit non. C'est vrai que le fils, s'il a des chevaux, des enfants [...] et encore peut-être que là j'irai [...] Je verrai ce que légalement, ce que je peux faire. »

Dans le Pays voironnais, parmi les enquêtes conduites auprès d'exploitants agricoles, le seul cas recensé de conflit entre un agriculteur et son propriétaire concerne un refus de cession de bail lors de la transmission de l'exploitation entre le père exploitant et son fils : « J'ai de très bonnes relations avec les propriétaires. J'ai eu un seul souci avec un propriétaire lors du transfert de bail lors de la transmission de l'exploitation. Ils ont refusé la cession du bail de père-fils. Ils voulaient reprendre leurs terres soi-disant pour faire un jardin, mais c'était faux, parce qu'ils voulaient certainement relouer à un autre, moi j'ai fait valoir mes droits, j'ai gagné au tribunal paritaire des baux ruraux, on n'a pas pu concilier, ils ont voulu aller en appel et j'ai gagné en appel. »

## Des mutations sous surveillance : l'enjeu du droit de préemption

Une autre catégorie de litiges suit un cours parallèle à celui des conflits sur les reprises de terres. Il s'agit des actions par lesquelles le fermier revendique la mise en œuvre du droit de préemption que lui confère la loi, en cas d'intention du propriétaire d'aliéner les biens loués. La différence par rapport à la catégorie d'affaires précédente tient au fait que, dans ce type de situation, le bien loué n'est pas repris et thésaurisé par le propriétaire dans le cadre d'une stratégie d'attente. La rente foncière est directement réalisée dans le cadre d'une vente, ce qui laisse penser que le contexte de ces litiges est sans doute caractérisé par une perspective de constructibilité beaucoup proche. Par ailleurs, à la différence des litiges sur les reprises, les contestations au titre du droit de préemption surviennent alors qu'aucun congé n'a été délivré par le bailleur. En effet, le changement de propriétaire n'a théoriquement pas d'impact sur la continuité du contrat, le nouvel acquéreur « héritant » du bail en cours sur les terres achetées.

## Conclusion

Dans le cadre de la gestion des terres agricoles, respectivement comme élément de patrimoine ou comme support d'une activité, propriétaires fonciers et exploitants fermiers ont ceci de commun qu'ils se trouvent sans cesse en situation de réaliser des arbitrages. Or, ces prises de décision, si elles intègrent de nombreux paramètres externes (l'état du marché, la disponibilité des terres sur un territoire...), sont cependant souvent calibrées en fonction de l'attitude que chacun des cocontractants suppose que l'autre va adopter. À défaut de gestion mutuelle et de décision conjointe, c'est donc bien une anticipation réciproque des comportements que l'on peut observer dans la conduite des décisions foncières. Il en résulte une sorte d'imbrication des points de vue qui n'est pas sans produire parfois une certaine convergence sur la question de la légitimité de l'action (bailleurs et fermiers s'accordant sur une image partagée de l'intérêt bien compris du propriétaire et de la conduite à tenir pour le « bon locataire »).

En effet, les exploitants agricoles sont souvent à la fois locataires d'une partie des terres qu'ils exploitent et propriétaires d'une autre partie (ou pourraient le devenir à la suite d'une acquisition de parcelles). Aussi se sentent-ils dans ce cas solidaires des positions prises par leurs propriétaires. Ils pratiquent ainsi une sorte d'« autocensure » en réduisant le niveau de leurs prétentions, par compréhension et respect des souhaits des propriétaires et pour ne pas ternir leur image de « bon locataire ». La construction de ce consensus n'est cependant pas exclusive de tensions et d'oppositions d'intérêts manifestes, qui ne se matérialisent par des actions en contentieux que dans un petit nombre de cas. C'est d'ailleurs en partie pour garder une bonne réputation parmi les propriétaires fonciers que les exploitants évitent de porter leurs éventuelles revendications devant le tribunal des baux ruraux.

L'enquête auprès des bailleurs et exploitants, ainsi que l'étude des demandes soumises aux tribunaux paritaires, nous ont permis d'identifier un certain nombre de scénarios décisionnels qui éclairent le mécanisme des arbitrages fonciers réalisés dans une situation de mise à disposition des terres agricoles. Ils sont caractérisés par une logique doublement exogène. D'une part, le rôle clef joué par l'anticipation de la constructibilité, qui oriente intimement le jeu du contrat privé en fonction de l'évolution des règles de droit public. D'autre part, la prise en compte permanente par les deux parties du bail, dans la détermination de leurs choix de gestion, de l'ensemble des acteurs du système foncier local (le « marché locatif potentiel », à savoir l'ensemble des bailleurs susceptibles d'accepter une location et la disponibilité des exploitants à en assumer les règles de fonctionnement).

L'étude du contentieux met à cet égard en évidence des logiques de recours contentieux très différentes suivant que le demandeur à l'origine de l'action en justice est un bailleur ou un preneur. Les recours des bailleurs ont avant tout pour objet d'organiser les conséquences de la rupture, qu'elles soient financières (demandes liées à l'impayé des fermages, indemnités pour dégradations ou occupation, souvent assorties d'une demande d'exécution provisoire) ou qu'elles visent à obtenir un titre exécutoire (décision d'expulsion). Les logiques de recours des preneurs sont en revanche de nature distincte. Une part de leurs actions vise à contester le congé qui leur a été délivré en l'assortissant de demandes indemnitaires. Dans ce contexte, ils remettent avant tout en cause des projets de reprise des terres par le bailleur (pour son compte ou celui d'un conjoint ou descendant). Enfin, l'enseignement le plus intéressant à noter est qu'une proportion importante de leurs actions vise la poursuite de l'exploitation des terres louées, alors même que le litige ne se déroule pas dans un contexte de rupture du contrat.

L'analyse des pratiques contractuelles de location et des pratiques de recours au tribunal semblent converger en particulier autour d'un élément précis : au-delà des litiges entre exploitants locataires et propriétaires, d'autres rapports de force pointent en filigrane. En effet, tant les entretiens réalisés que l'étude des sources judiciaires semble montrer que les tensions entre les deux parties au bail constituent sans doute l'expression visible d'autres tensions, liées cette fois à la concurrence entre exploitants agricoles pour l'accès à des terres mise en location sur le marché foncier.

## Références bibliographiques

- Alavoine-Mornas F., Léger C., 2011. Periurban farmers, land use strategies and consequences on land use territorial governance, Congress of the European regional science association, 31 août-3 septembre 2011, Barcelone.
- Barthélemy D., 1980. Le faire-valoir indirect ou l'association conflictuelle du propriétaire et de l'exploitant, *Économie rurale*, 140, 45-50.
- Blankenburg E., 1994. La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la Justice. *Droit et société*, 28, 691-703.
- Coulomb P., 1993. De la terre à l'État. Droit de propriété, théories économiques, politiques foncières, *Options méditerranéennes*, 36, 13-40.
- Darly S., Torre A., 2008. Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Île-de-France, *Géocarrefour*, 83 (4), 307-319.
- Friedman L., 1989. Litigation and society, *American Review of Sociology*, 15, 17-29.
- Guéringer A., 2008. Systèmes fonciers locaux : une approche de la question foncière à partir d'études de cas en moyenne montagne française, *Géocarrefour*, 83 (4), 321-329.
- Jouve A.-M., Napoleone C., 2003. Stratégies des agriculteurs et réorganisations spatiales sous contrainte de la périurbanité, In : *Bouleversements fonciers en méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations*, Jouve A.-M. (dir.), Paris, Karthala, 143-172.
- Levesque R., Liorit D., Pathier G., 2011. Les marchés fonciers ruraux régionaux entre dynamiques des exploitations agricoles et logiques urbaines, *Économie et statistique*, 445-445, 75-97.
- Melot R., 2011. Terres agricoles : des tribunaux attentifs aux expropriés ? *Revue Études Foncières*, 153, 34-38.
- Munton R., 2009. Land Use Policy Rural land ownership in the United Kingdom: Changing patterns and future possibilities for land use, *Land Use Policy*, 54-61.

## Conclusion

# Repenser la gestion foncière : la gouvernance foncière au prisme de ses instruments

EDUARDO CHIA

La question centrale traitée dans cet ouvrage est celle de nouvelles pratiques et outils de la gouvernance des terres agricoles à proximité des villes. La diversification des acteurs suscite de nouvelles logiques et de nouvelles pratiques, dans lesquelles les anciens acteurs (re)définissent leurs rôles à la fois au plan local (système foncier local) et national (système foncier national). Par ailleurs, on assiste à une explosion et une grande diversité des dispositifs et instruments, proposés ou inventés, pour encadrer ou faciliter le travail des acteurs locaux dans la gouvernance du foncier. Les contributions montrent que les outils et instruments jouent un rôle de plus en plus important dans l'action de programmation, coordination des acteurs locaux ; ils structurent d'une certaine manière les comportements des acteurs et constituent la « nouvelle technologie » de la gouvernance territoriale.

À la suite des chapitres de cet ouvrage, il semble intéressant (Chia *et al.*, 2008) de mettre l'accent sur le rôle des outils, instruments, dispositifs dans la structuration des comportements des acteurs et des situations de gestion du foncier. Certaines disciplines comme les sciences de gestion s'intéressent tout particulièrement à la question des coordinations en situation d'action collective (Hatchuel, 2001) dans les organisations et dans les territoires, mais comme le montre la deuxième partie de l'ouvrage), d'autres disciplines, comme la sociologie ou les sciences politiques, s'intéressent de plus en plus au rôle joué par les outils de gestion dans les organisations et dans les territoires (Raulet-Croset, 2008). Je m'appuierai, pour conduire cette réflexion, sur trois sources : la première, ce sont les travaux présentés dans cet ouvrage ; la deuxième, les réflexions du groupe d'animation transversale du programme PSDR3 « Gouvernance et développement territorial »<sup>179</sup> et la

---

<sup>179</sup> Ce groupe était animé par E. Chia, A. Torre et F. Wallet. L'objectif de ce groupe était de confronter 12 projets régionaux PSDR pour réfléchir à la gouvernance territoriale et plus particulièrement à la gouvernance foncière.

troisième, les résultats du projet Gouv.Innov (PSDR3 de la région Languedoc-Roussillon) dont l'objectif était d'analyser les innovations organisationnelles induites par la mise en place des dispositifs de gouvernance territoriale. Après avoir souligné les principaux enseignements (de la gestion à la gouvernance foncière), je donnerai un rapide aperçu des dimensions traitées par les différentes disciplines et enfin je proposerai, sous forme de pistes, un regard plus précis sur le rôle structurant des outils et dispositifs.

## De la gestion à la gouvernance foncière

### De nouveaux acteurs, de nouvelles situations

Le chapitre 1 illustre le fait que la gestion du foncier est à l'origine de certaines innovations territoriales à caractère organisationnel. Il montre que les propriétaires fonciers et les producteurs développent des stratégies de plus en plus complexes et évolutives, dans lesquelles les mécanismes juridiques et marchands jouent certes, un rôle croissant, mais ils ne sont pas les seuls à intervenir dans la résolution des tensions, l'élaboration des accords. Les propriétaires et les producteurs font partie également d'un système foncier local à côté des acteurs classiques – Safer, agents immobiliers... On constate aussi que d'autres acteurs très dynamiques apparaissent sur le marché du foncier, comme les communes ou les associations. Ces situations questionnent les modalités d'intervention publique qui, à leur tour, vont modifier la situation en mettant à disposition des acteurs de nouveaux outils ou de nouveaux règlements. Cependant, ainsi que le montrent les chapitres 2 et 3, et cela peut sembler paradoxal, les agriculteurs sont peu présents dans l'élaboration de stratégie d'utilisation du foncier dans les documents d'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les schémas de cohérence territoriale (SCoT). Ces résultats sont confirmés par l'étude présentée dans le chapitre 13 où l'on observe que les élus vont intervenir sur le foncier agricole lorsque des problèmes d'environnement ou de paysage sont posés. Ces résultats rejoignent ceux obtenus par Buclet et Salomon (2012) sur les processus d'apprentissage des élus locaux à propos de la gestion des déchets. Dans le chapitre 10 sur les activités des chambres d'agriculture, les auteurs montrent que la prise en compte de la question foncière, au cœur des préoccupations des organisations professionnelles, a eu comme principal effet des innovations organisationnelles au sein des chambres. Certaines ont renforcé leur présence sur le territoire à travers des « délégués locaux ou territoriaux », d'autres ont surtout développé et renforcé leur fonction d'expertise en partenariat avec des acteurs intervenant sur le foncier, voire leurs compétences juridiques.

### Une nouvelle métrique

Foucault (1993), dans sa réflexion sur le biopouvoir et la gouvernabilité, montre que les pouvoirs publics ont besoin pour gouverner d'élaborer une métrique non seulement pour mesurer, contrôler, mais aussi pour faire exister l'objet lui-même. Les chapitres 2, 4, 12 montrent qu'il n'est pas facile de formaliser des indicateurs qui puissent révéler l'état (étalement) du marché et sa dynamique (raisons des ventes). Les décisions des agriculteurs dépendent non seulement des opportunités du marché, mais également de leur projet familial (caractère patrimonial du foncier), ainsi que des besoins techniques (agrandissement, souplesse...). Cependant, comme les auteurs du chapitre 12 l'indiquent, il est difficile qu'un seul indicateur puisse servir pour orienter, décider et contrôler. Il est nécessaire de se construire une batterie d'indicateurs, voire de le coconstruire comme le proposent les chapitres 3 et 5. Signalons ici seulement que l'indicateur va servir aussi pour communiquer et qu'ainsi, il doit être non seulement simple, mais compris de tous ! Comme nous le

verrons dans cette conclusion, l'indicateur peut devenir un enjeu de pouvoir et dans ce sens s'éloigner de ce pourquoi il a été construit.

## Nouvelles pratiques institutionnelles et nouveaux rôles

Les acteurs et les logiques institutionnelles qui sont au cœur et à l'œuvre ne sont pas absents de ce tour d'horizon de la gouvernance foncière. Les chapitres 5, 9, 10 et 13 en témoignent. Dans le chapitre 6, les auteurs montrent comment, face à la complexification des situations foncières – multiplication des acteurs (publics et privés ; individuels ou collectifs), incertitude radicale –, les acteurs font appel aux chartes pour fabriquer du sens commun (Weick, 2003) dans un premier temps, puis pour planifier les actions, puis guider l'action et le comportement des acteurs. En retour, les chartes influencent l'organisation des acteurs. C'est le cas des chambres d'agriculture qui utilisent les chartes pour structurer leur action territoriale et construire des nouveaux partenariats. Cependant, les stratégies territoriales des chambres tiennent compte également des nouvelles sollicitudes, en particulier en matière d'expertise, du système local d'acteurs avec ses conflits, son histoire et ses alliances. La participation de l'ensemble des acteurs locaux, y compris les « profanes », est l'un des principaux enjeux de la gouvernance territoriale et foncière. Il semble être réduit pour le moment aux organisations ou aux associations, de défense de l'environnement par exemple (chapitre 9). Les agriculteurs participent d'ailleurs peu ou pas à l'élaboration de SCoT, PLU ou d'autres documents d'urbanisme. Cette absence de participation a également été étudiée dans le projet Gouv.Innov, pour en souligner les principales raisons : absence de vision commune dans la profession, manque de temps disponible pour les agriculteurs, faible prise en compte de l'agriculture dans les politiques urbaines (Pinto *et al.*, 2011).

## Vers la gouvernance foncière

Les contributions de cet ouvrage mettent un accent particulier sur les acteurs (élus, chambres d'agriculture, conseils généraux...) et sur les instruments (chartes, SCoT, PLU, règlements) ou sur des indicateurs de marché pour éclairer, interroger, décrire, analyser les différentes dimensions de la « gouvernance foncière en construction ». Elles soulignent également le fait que le foncier est un objet pluriel. À la fois support de production (chapitres 1, 2, 8, 12, 13), objet d'accumulation (chapitres 4, 8, 12), support de relations sociales (y compris récréatives...), ainsi qu'un instrument de régulation de l'État ou des collectivités locales (chapitres 3, 5, 6, 7, 9, 10, 13). Ils montrent le fait que le foncier soit devenu un objet polysémique et complexe, comme en témoignent les différents chapitres de cet ouvrage. Polysémique par sa nature – objet de production, objet patrimonial – par les acteurs impliqués – agriculteurs, non-agriculteurs –, ses modes de régulation – marché, planification et interventions foncières – et enfin par rapport à son utilisation urbaine ou rurale. Complexe par sa gestion, elle doit tenir compte des intérêts privés et publics aux niveaux national et régional, mais aussi des mécanismes de marché, des objectifs d'aménagement et de protection de l'environnement. La gestion foncière doit par ailleurs intégrer un impératif majeur lié aux transformations du mode d'intervention des pouvoirs publics : la participation des acteurs à la définition des objectifs, à la mise en œuvre des instruments, des dispositifs ; les mécanismes de coordination à mettre en place entre acteurs privés et acteurs publics, et au sein même de chaque catégorie d'acteurs. L'analyse de la gestion foncière fait donc appel à celle de sa gouvernance, que Stoker (1998) définit comme l'intervention d'« un ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ». Parler de gouvernance, c'est en

effet reconnaître que la gestion traditionnelle, exercée par une autorité centrale et par un cadre de normes établies, est remise en question. Cet ouvrage sur la gouvernance foncière montre une multiplication des acteurs partie prenante, où la légitimité de l'autorité centrale – l'État – est contestée et où une instrumentation inachevée pose la question de sa mise en œuvre. Finalement, la question centrale, aujourd'hui, est d'assurer la coordination entre ces différents acteurs dont les logiques et stratégies sont divergentes.

La gouvernance est devenue l'une des principales préoccupations ou objet de recherche, des chercheurs en sciences humaines et sociales dans tous les domaines de la vie économique et sociale, et en particulier pour la gestion foncière et le développement territorial. Le projet Gouv.Innov a ainsi étudié les processus de gouvernance territoriale pour analyser la construction collective d'objectifs et d'actions mettant en œuvre des dispositifs multiples qui supposent des apprentissages collectifs et des innovations institutionnelles et organisationnelles dans les territoires » (Chia *et al.*, 2010b). La gouvernance territoriale y est définie comme « un processus dynamique de coordination entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques, réunis autour d'enjeux territorialisés ». Cette définition rejoint celles d'autres auteurs, Stoker (1998, 2006), Le Galès (1995), Lascoumes et Le Galès (2005), Gaudin (2002, 2005). Le Galès à propos de la gouvernance des villes, définit la gouvernance comme « l'ensemble des arrangements et relations formels et informels entre intérêts publics et intérêts privés [...]. Cette définition comprend trois éléments distincts : la capacité d'agir, l'existence d'acteurs et d'intérêts organisés, les relations entre ces acteurs qui leur permettent d'agir ensemble, de former une coalition de gouvernement. »

Au-delà, l'action a besoin des outils, instruments, indicateurs « pour orienter et guider l'action collective » (Stoker, 1998). Ainsi, pour assurer la coordination (horizontale et verticale) entre les acteurs, il faut non seulement fabriquer un langage commun (nécessaire pour travailler ensemble, pour développer la capacité d'agir), un projet commun, des règles de fonctionnement, mais aussi des instruments, outils et dispositifs qui permettent d'assurer ces actions.

## Une lecture de la gouvernance foncière à travers les instruments et dispositifs

### Les outils et instruments de gestion

Dans la littérature actuelle sur les outils, instruments et dispositifs (Lascoumes, 2012 ; Chiapello et Gilbert, 2012 ; Boussard et Maugerie, 2003 ; David *et al.*, 2001 ; Hatchuel *et al.*, 2005) les auteurs utilisent de façon indifférenciée les notions d'outils, d'instruments ou de dispositifs pour parler des objets (matériels ou immatériels) qui permettent de gérer, c'est-à-dire prévoir, décider, mettre en action, contrôler et évaluer.

Pour Berry (1983), « [...] les instruments de gestion sont souvent des éléments décisifs de la structuration du réel, engendrant des choix et des comportements échappant aux prises des hommes, parfois à leur conscience. On étudie alors plusieurs dimensions de leur rôle : réduction de la complexité, mise en place d'automatismes de décision, division de la vigilance, régulation des rapports sociaux et maintien de la cohérence ; sur chacune de ces dimensions, ils font des arbitrages plus ou moins pertinents, plus ou moins bien assumés et ceci explique les crises qui agitent périodiquement les organisations. » Il précisait que « les instruments de gestion simplifient le réel, structurent le comportement des agents, engendrent des logiques locales souvent rebelles aux efforts de réforme, régulent les rapports de force, conditionnent la cohérence d'une organisation. »

Moison (1997), dans un des premiers travaux sur l'instrumentation de gestion, définit les outils de gestion comme « la mise en commun, l'action de relier un certain nombre de variables qui sont des quantités, qui sont des prix, des indicateurs, des délais, etc. [...] Les outils de gestion vont donc de l'indicateur simple au modèle de la recherche opérationnelle sophistiqué et les dispositifs, quant à eux, sont plus larges que les outils. Ils sont de l'ordre des arrangements entre des hommes, des objets, des règles et des outils. » Pour Aggeri et Labatut (2008) l'action par les instruments désigne « les travaux qui proposent d'étudier l'action organisée et stratégique, non pas à travers sa substance, ses discours ou les intentions des managers, mais à travers les instrumentations, techniques, scientifiques ou gestionnaires qui sont mises en place pour conduire l'action collective et produire de nouvelles capacités. »

La question de la structuration du comportement opérée par les dispositifs et les outils de gestion dans les organisations intéresse aussi les sociologues (Maugerie, 2001 ; Bousard et Maugerie, 2003 ; Bousard, 2008, qui vont étudier « les choix d'organisation, selon une triple dimension : d'abord, à travers les principes de division et de coordination des tâches, ensuite, à travers les principes de commandement et de distribution du pouvoir, enfin, à travers les rhétoriques motivationnelles développées par le management. [...] ce que nous avons choisi d'appeler les dispositifs de gestion » Maugerie (2001). Plus récemment, Chiapello et Gilbert (2012), en étudiant le rôle des outils de gestion, considèrent que ceux-ci disposent « de quelques traits caractéristiques : sa réalité objective (matérialité), un minimum de stabilité (suivre dans le temps), sa mise en système (il n'existe pas seul). Un indicateur seul ne suffit pas à définir l'outil de gestion. Il faut que cet indicateur soit associé à d'autres choses : une intention gestionnaire, des éléments techniques ou non. Il faut aussi qu'il soit relié à autrui c'est-à-dire qu'il serve à plusieurs personnes... Bref, son univers est autant social que technique. L'outil de gestion n'est jamais le simple résultat cristallisé d'une connaissance opératoire et un contexte organisationnel. Il est aussi lié à l'environnement [...]. Il est rempli de "quelque chose", un contenu gestionnaire qui lui a été incorporé dans sa construction. » Ainsi, comprendre l'instrumentation des actions foncières permettrait de saisir non seulement les projets, les logiques sous-jacentes, les processus de coordination, mais également les rapports de force entre les acteurs.

## **Des outils et dispositifs de gouvernance**

Ces travaux se situent dans la continuité des réflexions de Foucault (2001) sur la gouvernabilité des hommes : « La technologie du pouvoir ou la gouvernabilité impliquait que l'on place au centre de l'analyse non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les pratiques complexes et multiples de gouvernementalité qui suppose d'une part des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elle s'exerce et, d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer. » Plusieurs auteurs considèrent que « l'approche par les instruments [des situations] constitue un excellent traceur de changement au-delà du volontarisme des acteurs et des rhétoriques politiques » (Lascoumes et Simard, 2011 ; Stocker, 1998 ; Moison *et al.*, 1997).

Il me semble que la proposition d'Hatchuel et Weil (1992) concilie les dimensions cognitives et individuelles des instruments avec la dimension collective et relationnelle. Ils considèrent que les outils ou instruments constituent un système avec des éléments en interaction : un substrat technique, une philosophie gestionnaire et une vision simplifiée des relations organisationnelles. Le substrat technique est l'abstraction qui permet à un instrument de fonctionner : tableurs, ordinateurs, systèmes experts, jeux de rôle, bases de

données pour des systèmes d'information géographique (SIG). La philosophie gestionnaire concerne le « système de concepts qui désigne les objets et les objectifs formant les cibles d'une rationalisation ». Enfin la vision simplifiée des relations organisationnelles concerne « les rôles que doivent tenir un petit nombre d'acteurs sommairement, voire caricaturalement définis ».

Cependant, un instrument de gestion va aussi permettre, favoriser ou fabriquer du sens entre les participants à une action collective. Sur ce point, l'outil, instrument gestionnaire est très proche de celui que joue l'objet intermédiaire du sociologue dans l'action collective. Vinck (1999) définit les objets intermédiaires de la façon suivante : « Nous nous référons aux entités physiques qui relient les acteurs humains entre eux. Il s'agit, par exemple, du tableau noir par lequel passe une partie des relations entre l'enseignant et les élèves. On dira cet intermédiaire "fixe" ; les acteurs humains gravitent autour de l'objet. D'autres objets intermédiaires, au contraire, seront qualifiés de "circulants" parce qu'ils sont envoyés d'un acteur à l'autre, tel le cadeau offert à un ami ou le bulletin de liaison envoyé aux membres d'une association ». Ces objets intermédiaires permettent donc aux acteurs de se mettre d'accord, de concevoir des nouvelles actions, des nouveaux prototypes, d'explorer des mondes possibles. Ainsi, un PLU, un SCoT, un diagnostic territorial peuvent être un objet intermédiaire, car, en procédant à une réduction de la réalité à partir d'un nombre réduit des critères, en privilégiant certaines relations et représentations, ils vont véhiculer une certaine vision de la situation et de l'organisation. Ils vont être porteurs d'une philosophie gestionnaire et des pistes possibles d'amélioration de la situation. L'objet intermédiaire va permettre aux acteurs de se mettre d'accord sur ce qu'il convient de faire (production de sens) et comment le faire (règles, actions). Il joue donc un rôle de traduction entre des mondes et des logiques différentes : celles des acteurs engagés dans les situations.

Les outils, instruments et dispositifs de gouvernance (territoriale, foncière, etc.) seraient composés d'un substrat technique (cahier des charges, observatoires régionaux, indicateurs d'évolution...), d'une philosophie gestionnaire (la participation) et d'une relation simplifiée de l'organisation (rôle de la Safer, des chambres, des syndicats...). Ils auraient non seulement pour objectif de faciliter la conduite des affaires foncières (régulation des conflits, planification urbaine...), mais aussi de produire un langage commun, faciliter la confiance et la proximité organisationnelle (Duru *et al.*, 2005).

## Les instruments et dispositifs de gouvernance pour explorer des mondes possibles

Si le modèle traditionnel, dominant, du changement dans les organisations considère que tout changement est une affaire de « volonté », les travaux de Berry (1983) ont montré qu'« en première approximation, c'est l'intendance qui commande et non les volontés ; cela ne nie pas la possibilité de tout changement conscient, mais il convient alors de s'intéresser aux procédures et aux outils mis en œuvre plutôt qu'aux intentions affichées ou à l'exercice du pouvoir visible. »

Il ressort des chapitres de cet ouvrage et de nos propres observations (Chia *et al.*, 2012) qu'en matière de gouvernance territoriale et foncière, nous avons affaire à des systèmes sociaux, non hiérarchiques complexes et à une multitude des dispositifs (commission département d'orientation agricole, pays, communauté de communes, etc.), instruments (SCoT, PLU, contentieux...) et outils (contrats, chartes...) qui vont non seulement

structurer les comportements des acteurs, mais aussi prendre du temps pour leur construction ou leur appropriation. Ils deviendront dans certaines situations l'objet même des relations de pouvoir. Enfin, pour que les instruments, outils, dispositifs de la gouvernance fonctionnent – c'est-à-dire assurent la coordination, facilitent la production d'un langage commun, permettent d'explorer des « nouveaux mondes » –, il faut que les acteurs participent à leur fabrication ou à leur contextualisation. La participation devient l'enjeu central de la gouvernance.

Se mettre d'accord sur ce qu'il convient de faire et comment le faire ne va pas de soi ! Certains acteurs vont essayer de « tirer la couverture à eux » en utilisant les possibilités laissées par les dispositifs. Dans le cas de la gouvernance foncière, l'élaboration d'un projet commun et d'un langage commun sont des processus longs et complexes. Les dispositifs sont par construction lacunaires, suivant le principe de la rationalité limitée des agents économiques (Simon, 1957). Les acteurs vont tendre à exploiter leurs marges de manœuvre et produire ainsi des déplacements de ces dispositifs plus ou moins innovants. Pour Akrich (1998), il s'agit de « modifier le spectre des usages prévus d'un dispositif, sans annihiler ce en vue de quoi il a été conçu et sans introduire de modifications majeures dans le dispositif. Il s'agit d'exploiter la flexibilité relative des dispositifs : cette flexibilité est liée au fait que le concepteur produit en même temps que son dispositif un scénario de ses usages possibles. » Les chartes (chapitre 5), les agendas 21, qui sont des outils très utilisés dans la préparation des actions de développement et d'aménagement du foncier, illustrent ce travail propre aux acteurs. On peut dire que ces dispositifs constituent actuellement les piliers de l'ingénierie territoriale comme en témoigne le nombre de guides, ouvrages et articles sur le diagnostic territorial (Rey-Valette *et al.*, 2011 ; Roulier *et al.*, 2011). Le diagnostic territorial réalisé dans le cadre de la mise en place du Pays Corbière et Minervois en constitue un exemple.

### Le diagnostic territorial dans le pays Corbière-Minervois : les déplacements prévisibles

La région Languedoc-Roussillon a créé en 2006 les opérations concertées d'aménagement et de gestion de l'espace rural (Ocager). L'objectif est de « produire des modalités d'expertise, d'analyse et de construction d'orientations stratégiques à partir desquelles les acteurs du Pays peuvent conduire une concertation locale afin de se doter d'outils de planification et de cadres opérationnels d'intervention pour une gestion durable de l'espace rural et périurbain. » La région aide à financer d'une part la réalisation de diagnostics préalables au développement des Ocager et d'autre part la mise en œuvre de travaux d'aménagements fonciers, paysagers, environnementaux, pastoraux, forestiers et hydrauliques. Il ne s'agit pas de faire un diagnostic « classique » où l'on identifie des problèmes, des zones, mais plutôt de profiter de ce diagnostic pour (re)dynamiser les acteurs locaux autour de la définition d'une vision future du territoire et d'identifier de nouvelles articulations, de nouvelles transversalités, de nouveaux agencements entre territoires : la dimension exploratoire du diagnostic. Comme dans le cas des chartes, la phase de diagnostic de territoire et d'identification des enjeux dans la construction du pays a mobilisé un grand nombre de partenaires (institutionnels, socioprofessionnels, associatifs) et d'acteurs individuels à travers la mise en place d'enquêtes, de *focus-group* et de dispositifs propres au suivi de l'étude (comité de pilotage et comité technique).

L'objectif du diagnostic était de « produire des modalités d'expertise, d'analyse et de construction d'orientations stratégiques à partir desquelles les acteurs du Pays peuvent conduire une concertation locale afin de se doter d'outils de planification et de cadres

opérationnels d'intervention pour une gestion durable de l'espace rural et périurbain » (cahier des charges diagnostic Pays Corbières et Minervois, 2007).

### **De multiples attentes !**

Le diagnostic de l'Ocager intervient juste après la signature du contrat de pays et devait être un moment (un pilier) important dans sa construction : réduction de la complexité, élaboration des critères de zonage, production d'outils de suivi... favoriser la participation des « producteurs profanes ». Cette situation est aussi présente dans les chartes (chapitre 5) et, dans une certaine mesure, dans les procédures de contentieux (chapitre 6). Si le travail de diagnostic a permis de réunir un nombre important de données économiques (coûts de production du vin, production à l'hectare, forme de commercialisation, nombre de coopérateurs), sociales (habitants, écoles, etc.), paysagères et environnementales (types des sols, zones à risques, etc.) et de spatialisation (cartes thématiques), il n'a pas permis de mettre en place un observatoire du pays basé sur un système d'information géographique (SIG) et les unités géographiques cohérentes (UGC) n'ont pu mobiliser (créer du sens) les acteurs, car ce travail a été essentiellement réalisé par le bureau d'études sans la participation des acteurs locaux à la définition de ces zones. Dans ce sens, la production des zones correspond à la même logique que les indicateurs de marché foncier (chapitres 4 et 12).

Sur la dimension participative, le diagnostic devait jouer le rôle d'objet intermédiaire et permettre de redynamiser les acteurs locaux du développement, en particulier les producteurs-profanes autour d'un projet du Pays qui reste à construire. Lors de présentations des résultats du diagnostic dans des villages, peu d'acteurs se sont mobilisés pour participer aux réunions. La participation ne semble pas être une « routine » des acteurs locaux. La principale raison avancée par les acteurs est l'inflation de projets et de réunions et de manque de temps disponible ! C'est aussi le cas des chartes.

### **Le poids de l'intendance !**

C'est plus l'approche classique du diagnostic territorial (des indicateurs et des chartes) qui a prévalu, souvent qualifiée de diagnostic « froid » centré sur les données statistiques par opposition au diagnostic dit « chaud » s'appuyant largement sur la mobilisation et la participation des acteurs et par là sur leurs représentations. Cette situation tient à de nombreux facteurs, principalement à la façon dont le bureau d'études se sentait jugé.

On retrouve là un des principes de la décision signalé par Riveline (1991) et Berry (1983), selon lequel les acteurs économiques vont maximiser les critères sur lesquels ils se sentent jugés. Ainsi, les UGC représentaient le produit le plus « visible » (le pertinent et le simple) du diagnostic de par sa fonction d'agrégation et de synthèse des connaissances. Le bureau d'étude va consacrer donc une part importante de ses efforts et son temps à la mobilisation de l'information et des données disponibles<sup>180</sup>. Cette posture relève d'une logique classique de diagnostic territorial. Ainsi, il semble que, malgré la logique plurielle du diagnostic, cette attente de découpage de l'espace en unités cohérentes va créer un premier malentendu entre le bureau d'études et le commanditaire, car le bureau d'études va privilégier la production de ces unités cohérentes en utilisant le maximum de données quantitatives, alors que le commanditaire aurait préféré moins de précision dans le découpage et plus de dialogue avec les acteurs locaux, en particulier ceux qui ne participent pas traditionnellement aux actions de développement.

---

<sup>180</sup> Il faut noter que ces informations et données étaient effectivement très éclatées entre diverses organisations et que leur centralisation impliquait un certain effort.

## **La participation limitée des producteurs, une gouvernance fragile !**

Les agriculteurs semblent peu intéressés à participer au programme du Pays (aux chartes, à l'élaboration des indicateurs). Les raisons sont multiples, par manque de temps pour certains ou par stratégie pour d'autres. On observe notamment une importante difficulté à mobiliser les agriculteurs « traditionnels » ainsi qualifiés par opposition à un type d'agriculteurs que l'on pourrait qualifier de néoruraux, extérieurs à la zone, nouvellement installés et très désireux d'innovations et de contacts. La participation des élus, en dehors de quelques maires de communes rurales, aux groupes de travail a été très faible. Il s'agit là d'un constat général que l'on retrouve largement par ailleurs (Lascoumes, 2012). Enfin, l'absence de dynamique porteuse de ces groupes de travail n'a pas permis d'obtenir des résultats formels au niveau des pistes d'action et donc n'a pas rendu possible la mobilisation du conseil de développement pour discuter de ces actions.

Le diagnostic a joué plusieurs rôles et l'on peut affirmer que cette association entre rôles ou dimensions différents – multiples attentes – constitue un enjeu voire une contrainte importante pour la mise en œuvre du diagnostic. La pluralité des attendus conduit à identifier plusieurs dimensions. Les dimensions relevant des instruments de gestion au sens des objets et composantes relevant de substrat technique se retrouvent ici dans la production cartographique pour le SIG et de zones homogènes comme outils de planification des actions futures. Il s'agit d'ailleurs des composantes les plus « visibles » sur lesquelles on a noté une certaine polarisation des efforts du bureau d'études. En complément les dimensions portant sur la réduction de la complexité et sur la mise en cohérence des rationalités éclatées correspondent plutôt à la dimension participative du diagnostic et à sa fonction d'objet intermédiaire qui, si elle est réussie, permet ensuite de co-construire avec une forte légitimité les outils « plus techniques » relevant de la dimension « gestion ». Michaux (2011) montre que la gouvernance territoriale fonctionne le mieux dans les territoires où les élus ont mis en place « une fonction de réflexion/concertation souvent divisée par grandes thématiques fédératives ».

Nous avons montré (Chia et Dulcire, 2005) dans le cadre des contrat territorial d'exploitation (CTE) à la fois le changement qu'impose la pratique de la contractualisation, dans le comportement des acteurs locaux individuel et collectif. Au niveau individuel, le contrat, en plus de l'engagement, impose au producteur d'analyser les conséquences sur son système. Dans ce sens, il y a une action réflexive. Au niveau collectif, le CTE avait généré des apprentissages croisés entre chambre d'agriculture et Safer, entre DDA (à l'époque) et conseil régional, mais aussi entre la recherche et les organismes de conseils.

Les taux de pression, d'artificialisation tendent à jouer le rôle de simplification de la réalité et d'aide à la décision – rapide – des acteurs locaux. Ce sont les fameux abrégés du vrai (Riveline, 1991). La production de ces indicateurs est souvent issue d'une demande, celle des décideurs élus ou responsables de services d'urbanisme, etc. Cependant, le taux de pression réduit dans un seul chiffre un phénomène complexe où se mêlent rapports politiques, rationalités économiques et de marché et rapports sociaux. Il sert ainsi les services d'urbanisme pour comprendre l'évolution en matière d'urbanisation ou d'artificialisation des terres agricoles, mais il semble trop simple pour que des élus puissent l'utiliser, seul, pour prendre une décision.

## **L'instrument de gestion comme cristallisation de rapports de forces**

Les réunions des groupes de travail ont montré que malgré la volonté d'arriver à bâtir ensemble un projet du Pays il reste des rationalités fortes au niveau local. Pour réduire la

complexité, les acteurs vont élaborer des représentations stylisées du mode d'action : les UGC. Les zones cohérentes ou UGC partent de l'hypothèse qu'il est possible de mettre ensemble des acteurs, au niveau d'un territoire, qui soient confrontés à un problème commun. Girin (1989) aurait parlé de situation de gestion. Cependant, il faut trouver la variable qui permette de définir les frontières pertinentes pour les acteurs. Au final, cette décomposition du diagnostic selon ses dimensions permet de montrer que le diagnostic territorial qui se veut à la fois intégré et concerté semble être un outil complexe dont il conviendrait de réduire les ambitions au départ ou de les séquencer mieux dans le temps de façon à permettre à cet outil de faciliter la mobilisation pour co-construire ensuite les actions et les outils relevant de la gestion.

Ainsi les objectifs assignés vont en grande partie dépendre des objectifs de « porte-parole ». Michaux (2011) identifie trois situations où les porte-parole sont différents et dont les objectifs et la façon de conduire les affaires sont aussi différents : une association (syndicat mixte intercommunal) ; des entités organisationnelles distinctes (deux associations ou bien un syndicat mixte et une association ou encore un groupement d'intérêt) ; un « pays », mais avec un noyau d'élus. Les résultats des chapitres 7, 9, 10 et 13 illustrent la « multifonctionnalité » des instruments en fonction de celui qui va le mettre en place.

Le diagnostic, mais aussi les chartes, les indicateurs... apparaissent donc quelquefois comme un outil de gestion qui permet de réaliser un bilan de la situation « froide », au sens de l'utilisation des données quantitatives issues des sources statistiques, cartographies... bref peu contestables *a priori*. Il est donc très proche des fonctions données aux outils de gestion classiques. Cependant et lorsqu'il s'agit de construire du sens, des projets... de travailler dans le social « chaud » le diagnostic (comme les chartes, indicateurs, zonages, SCoT, PLU) est beaucoup plus proche de la notion d'« objet intermédiaire » des sociologues et de « dispositif » des gestionnaires. Il permet dans ce sens d'explorer des mondes possibles donc de réduire la complexité, de dégager une stratégie et fixer des objectifs. Plus généralement, on a pu ainsi montrer que le diagnostic est aussi à l'origine des technologies invisibles qui vont dans certains cas venir conforter les rationalités locales, des routines défensives et de nouveaux rapports de pouvoir ! « C'est ainsi que des instruments comme ratios simples, nomenclatures, critères de choix, systèmes de gestion informatisés ou non, deviennent les éléments d'une technologie invisible dont les effets nocifs sont d'autant plus implacables qu'on la laisse jouer dans l'ombre » (Berry, 1983).

## Conclusion

Les chapitres de cet ouvrage montrent l'importance et l'actualité de la question foncière dans le développement rural et régional et de sa gouvernance en particulier. Les résultats montrent la grande diversité des parties prenantes, les conflits dus au foncier dans les processus de périurbanisation et d'étalement urbain, l'évolution rapide de l'artificialisation des sols agricoles, des hausses de prix des terres agricoles et en particulier celles situées à proximité de villes, l'apparition de nouvelles stratégies de rente, la multiplication des règlements et lois, mais ces résultats montrent aussi les capacités d'innovation des acteurs locaux (Aggeri, 2011) tant au plan technique qu'organisationnel, ainsi que le poids des instruments dans les processus de coordination. À ce propos, certains chapitres (chapitres 5, 7, 9, 10) pointent l'apparition d'une véritable culture d'ingénierie territoriale au sein des organisations d'appui et d'accompagnement des agriculteurs, devenue d'autant plus nécessaire que les processus deviennent très complexes au plan juridique et technique. Le risque, comment nous l'avons déjà signalé, est de voir se

consolider une « gouvernance technocratique ». Il convient de signaler à ce niveau le caractère dual du foncier. Il « fonctionne dans deux mondes : celui de la patrimonialisation et celui de la production, d'où des difficultés à trouver des traductions » (Chia *et al.*, 2012). La question de la « protection » du foncier pour garantir un développement de l'agriculture est devenue très complexe comme l'explique Torre (2012), car dans l'acte de planification du foncier, il faut non seulement tenir compte des besoins de l'agriculture pour produire des biens agricoles ou des services et les besoins de la ville pour produire des logements et des services. Mais il faut aussi considérer les besoins alimentaires, la biodiversité, la nature en ville... l'agriculture joue de plus en plus un rôle d'aménageur du territoire comme en témoigne la prise en compte grandissante de l'agriculture dans les documents d'urbanisme. Cependant, comme nous l'avons vu à travers les chapitres 10 et 13 principalement (élus, chambres), le défi actuel pour les acteurs locaux est de mettre en place et de « [...] pérenniser un système local de concertation, de débats, d'affrontement, de négociation, d'arbitrages et de prise de décision entre collectivités, légitime aux yeux de tous... » (Michaux, 2011).

Je voudrais insister, pour finir, sur deux pistes qui me paraissent importantes au regard des chapitres 5, 9, 10 et 13 réunis dans cet ouvrage et du rôle des instruments de gouvernance dans la structuration des relations entre les acteurs et l'élaboration d'une vision commune : tout d'abord sur les processus d'apprentissages et ensuite sur la question de la participation.

Des apprentissages territoriaux ou de gouvernance, nous pouvons affirmer que les chartes, les indicateurs de pression foncière, le taux d'occupation, PLU, SCoT, contrats... deviennent des éléments d'une « technologie invisible » de la gouvernance territoriale. La gouvernance du foncier doit se réfléchir en la resituant dans la globalité, soit dans la gouvernance territoriale. Dans ce sens, il convient d'imaginer des dispositifs qui permettent (jouent le rôle) d'assurer la cohérence. Or, pour assurer la cohérence entre différents secteurs, acteurs, il faut favoriser les apprentissages de gouvernance, c'est-à-dire l'acquisition des nouvelles connaissances, savoir-faire permettant aux acteurs d'élaborer des projets communs, de les mettre en place et de les évaluer.

La question de la participation est la grande différence entre gestion et gouvernance. Or les chapitres 3, 5, 9 et 13 montrent que nous sommes loin de la participation de l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse de la Safer, des conseils de développement, de la société civile à la gouvernance du foncier. On peut se demander si cette participation n'est pas une utopie ou si ce sont les dispositifs actuels qui ne favorisent pas cette participation tellement recherchée. On peut imaginer également une gouvernance par délégation (chapitres 9, 10, 11).

La gouvernance, comme l'innovation serait donc un processus contextuel et/ou situé. Un résultat majeur des travaux sur la gouvernance du foncier est que si les instruments structurent le comportement des acteurs, ils sont source d'innovation et en particulier d'innovations organisationnelles.

## Références bibliographiques

- Aggeri F., 2011. Le développement durable comme champ d'innovation. *Revue Française de Gestion*, 87-105.
- Aggeri F., Labatut J., 2010. La gestion au prisme de ses instruments. Une analyse généalogique des approches théoriques fondées sur les instruments de gestion, *Revue Finance Contrôle Stratégie* 13 (3), 5-37.

- Akrich M., 1998. Les utilisateurs, acteurs de l'innovation. *Éducation Permanente*, 134, 79-89.
- Berry M., 1983. Une technologie invisible. L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains. Centre de Recherche en Gestion, 39 p.
- Buclet N., Salomon D., 2012. Les processus participatifs transforment-ils les représentations dans les élus ruraux sur leur rôle et leur territoire ? *Espaces et sociétés*, 151, 123-138.
- Boussard V., Maugerie S., 2003. *Du politique dans les organisations : sociologies des dispositifs de gestion*. L'Harmattan, Paris, 280 p.
- Boussard V., 2008. *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance*, Belin, coll. Perspectives sociologiques, 263 p.
- Chia E., Dulcire M., 2005. La vitrine ou l'arrière-boutique ! Le rôle des CTE en Guadeloupe. *Gérer et Comprendre*, 81, 25-37.
- Chia E., Torre A., Rey-Valette H., 2008. Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ? Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et les dispositifs de la gouvernance des territoires. *Noroi* 209 2088/4, 167-177.
- Chia E., Rey-Valette H., Michel L., Soulard C., 2010a. Le diagnostic territorial : outil pour décider ensemble ! Communication au colloque « Outils pour décider ensemble. Aide à la décision et gouvernance », 25/26 octobre 2010, Montpellier.
- Chia E., Mathe S., Rey-Valette H., Michel L., Soulard Ch., Nougaredes B., Jarrige F., Clement C., Barde E., Martinand P., Maurel P., Guiheneuf P.Y., 2010b. Comment étudier (analyser) la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. Colloque « Identité, qualité et compétitivité territoriale. Développement économique et cohésion dans les territoires alpins ». Joint colloque ASRDLF – AISRe, Aoste 20-22 septembre, 23 p.
- Chia E., Torre A., Wallet F., 2012. Gouvernance et Développement des Territoires (GDT), projet transversal, série Les 4 pages PSDR3.
- Chiapello E., Gilbert P., 2012. Les outils de gestion : producteurs ou régulateurs de la violence psychique au travail. *Le travail humain*, 75., 1-18.
- David A., Hatchuel A., Laufer R., 2001. *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, FNEGE, Edition Vuibert, 122 p.
- Duru M., Chia E., Chertier A., 2005. Comment produire des outils utilisables dans le développement agricole. Le cas d'un outil pour la gestion du pâturage. Symposium international « VISTA : Outils pour la gestion des prairies naturelles ». INRA Toulouse Auzeville Castanet Tolosan 6-7-8 juillet 2005, 12 p.
- Foucault M., 1993. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Gallimard (poches), 360 p.
- Foucault M., 2001. *Dits et écrits*. T1., 1954-1969. Gallimard, Quarto, 1708 p.
- Gaudin P., 2002. *Pourquoi la gouvernance ?* La Bibliothèque du Citoyen, Presse de Science Po, Paris, 137 p.
- Gaudin P., 2005. *Gouverner par contrat*. 2e édition, Les Presses de Sciences Po, Paris, 275 p.
- Girin J., 1990. L'analyse empirique des situations de gestion : Éléments de théorie et de méthode. In : *Épistémologies de sciences de gestion*, Martinet A.Ch. (dir), Economica, 141-182.
- Hatchuel A., 2001. Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l'action collective. In : *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, David A., Hatchuel A. Laufer R., eds, Vuibert FNEGE, Paris, 7-43.

- Hatchuel A., Weill B., 1992. *L'expert et le système, suivi de quatre histoires de systèmes-experts*. Economica, Paris, 263 p.
- Hatchuel A., Pezet E., Starkey K., Lenay O. (dir), 2005. *Gouvernement, organisation et gestion : l'héritage de Michel Foucault*. Les presses de l'Université Laval. 467 p.
- Lascoumes P., Le Gales P., 2005. *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po. 369 p.
- Lascoumes P., Simard L., 2011. L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue Française de Sciences Politiques*, 61, 1, 5-22.
- Lascoumes P., 2012. *Action publique et environnement*. Que sais-je ? PUF, Paris, 127 p.
- Le Gales P., 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de sciences politiques*. 45<sup>e</sup> année, 1, 57-95.
- Maugerie S. (dir), 2001. Délit de gestion. La Dispute, 247 p.
- Moison J.C. (dir), 1997. *Du mode d'existence des outils de gestion*. Seli Arslan, 286 p.
- Michaux V., 2011. Les déterminants de la performance des gouvernances territoriales. Le cas des stratégies concertées de développement des territoires, 35-60.
- Pinto M., Rey-Valette H., Laurent A., 2011. La gouvernance participative en pratique : retour d'expérience des conseils de développement des Pays. Projet PSDR Gouv.Innov, Languedoc-Roussillon, série Les Focus PSDR3.
- Raulet-Croset M., 2008. La dimension territoriale des situations de gestion, *Revue française de gestion* 4/2008, 184, 137-150.
- Riveline C., 1991. Un point de vue d'ingénieur sur la gestion des organisations. Gérer et comprendre. *Annales des Mines*, 50-74.
- Rey-Valette H., Pinto M., Maurel P., Chia E., Guiheneuf P.-Y., Michel L., Nougaredes B., Soulard C., Jarrige F., Guillemot S., Cunnac M., Mathe S., Barbe E., Ollagnon M., Delorme G., Prouheze N., Laurent A., Suita L.A., Bertrand J., Dieudonne C., Champorigaud A., 2011. Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires, Cemagref, CNRS, Geysier, Inra, Supagro, Université Montpellier 1, 155 p.
- Roulier E., Séjalon S., Parayre M.J., Chevalier B., Andrieu R., Urbain-Bajoux A., Wallet F., Chia E., Torre A., 2011. Agriculture et foncier : quelles possibilités d'action pour une commune ou communauté de communes ? Guide de bonnes pratiques. Parc Pyrénées Ariégeoises. www : parc-pyrenees-ariegeoises.fr, 12 p.
- Simon H.A., 1957. *Administrative Behaviour*. 3e édition, Free Press, New York, 1976.
- Torre A., 2012. Natures urbaines : l'agriculture au cœur des métropoles ? *Demeter*.
- Stoker G., 1998. Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue Internationale de Sciences Sociales*, 155, 19-30.
- Stoker G., 2006. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36, 41-57.
- Vinck D., 1999. Les objets intermédiaires dans les réseaux de coopération scientifique. Contribution à la prise en compte des objets dans les dynamiques sociales. *Revue française de sociologie*, 40-2, 385-414.
- Weick K., 2003. Sociopsychologie de l'organisation. In : *Le sens de l'action : Karl Weick : sociopsychologie de l'organisation*, Vidaillet B., Laroche H., Allard-Poesi Fl., Roux-Dufort Ch., Koenig G., eds, collection Entreprendre, Vuibert, Paris, 183 p.



## Les auteurs

Ackermann Gwenaëlle, Inra SAD-APT.

Alavoine-Mornas Françoise, agronome, Irstea Grenoble  
2, rue de la papeterie, BP 76, 38402 Saint Martin d'Hères cedex  
francoise.alavoine-mornas@irstea.fr

Barthès Carole, agroéconomiste, Suaci Alpes du Nord, GIS Alpes Jura  
Maison de l'Agriculture et de la Forêt, 40 rue du Terraillet 73190 Saint-Baldoph  
CaroleBarthes@suacigis.com

Bertrand Nathalie, économiste, Irstea Grenoble  
2, rue de la papeterie, BP 76, 38402 Saint Martin d'Hères cedex  
nathalie.bertrand@irstea.fr

Borg Dominique, statisticienne, Irstea Grenoble  
2, rue de la papeterie, BP 76, 38402 Saint Martin d'Hères cedex  
dominique.borg@irstea.fr

Bransiecq Maxence, juriste, Adef Lyon-Rhône-Alpes  
maxence-bransiecq@yahoo.fr

Briquel Vincent, statisticien, Irstea Grenoble  
2, rue de la papeterie, BP 76, 38402 Saint Martin d'Hères cedex

Chia Eduardo, économiste, Inra-UMR Innovation  
Bâtiment 27, 2, place Viala, 34060 Montpellier cedex 1  
chia@supagro.inra.fr

Fabry Mathilde, sociologue, Laress (laboratoire de recherche en sciences sociales)  
École supérieure d'agriculture d'Angers, 55 rue Rabelais, BP 748, 49007 Angers Cedex 01  
m.fabry@groupe-esa.com

Guéringer Alain, géographe, Irstea Clermont-Ferrand  
Campus universitaire des Cézeaux, 24 av. des Landais, BP 50085, 63172 Aubière Cedex  
alain.gueringer@irstea.fr

Léger Christine, économiste, doctorante, Irstea Clermont-Ferrand  
Lycée agricole de Vienne-Seyssuel, Vieux chemin, Montée bon accueil 38217 Vienne  
christine.leger@irstea.fr

Léger Yann, responsable études Safer, Safer Rhône-Alpes  
Arapole, 23 rue Jean Baldassini, 69 364 Lyon Cedex 07  
yleger@saferral.com

*Terres agricoles périurbaines*

Margetic Christine, géographe, UMR CNRS 6590 ESO  
Chemin de la Censive du Tertre, BP 81227, 44312 Nantes Cedex 3  
christine.margetic@univ-nantes.fr

Martin Samuel, juriste, UMR Pacte  
Institut d'urbanisme de Grenoble, 14 avenue Marie Reynoard, 38100 Grenoble  
sam.martin@worldonline.fr

Melot Romain, sociologue, Inra SAD-APT  
UMR Inra-AgroParisTech, 16, rue Claude Bernard, 75231 Paris cedex 05  
romain.melot@agroparistech.fr

Souchard Nadine, sociologue, UMR ESO  
Université Rennes 2, Le Moulin, 35190 Miniac-sous-Becherel  
nad.souchard@wanadoo.fr

Thareau Bertille, sociologue, Laress (laboratoire de recherche en sciences sociales)  
École supérieure d'agriculture d'Angers, 55 rue Rabelais, BP 748, 49007 Angers Cedex 01  
b.thareau@groupe-esa.com

Veyrat Jean-François, juriste  
Chambre d'agriculture de la Haute-Savoie, GIS Alpes Jura



Les terres agricoles sont consommées par l'urbanisation, trop consommées... Il est même question de gaspillage. La préservation des terres agricoles périurbaines (mais aussi leur mise en valeur) est devenue un objectif majeur et partagé — élevé au rang de nouvelle norme —, relayé par un cadre législatif national, impliquant à la fois le droit rural, le droit de l'urbanisme et aujourd'hui le droit de l'environnement. Un double constat est fait cependant. Les outils et les dispositifs pour la maîtrise foncière s'accumulent ; mais au-delà de la prise de conscience, la difficulté à endiguer le phénomène persiste.

Issu d'une recherche pluridisciplinaire sur les dispositifs de gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels périurbains menée dans le cadre du programme « Pour et sur le développement régional » III sur onze SCoT rhônalpins (schémas de cohérence territoriale), cet ouvrage s'adresse prioritairement aux chercheurs et aux décideurs (aménageurs, développeurs, collectivités locales, etc.). Il apporte des éléments d'analyse sur les transformations en cours en matière d'action publique foncière pour la préservation des terres agricoles et périurbaines. Quels sont les dispositifs et les expériences en matière d'action publique foncière qui émergent à l'échelle des territoires ? Voit-on s'imposer des modes de gouvernance novateurs ? Ces transformations s'inscrivent dans de nouveaux référentiels de l'action publique qui, s'étant rapidement diffusés, inspirent aujourd'hui les politiques foncières locales grâce à des modalités inédites de mise en œuvre de l'action collective. L'analyse de la « gouvernance foncière » des espaces agricoles et naturels périurbains proposée ici illustre l'évolution de la problématique et des enjeux fonciers : un dépassement des approches sectorielles, une diversité des modes d'action, un élargissement des formes de régulation et de coordination entre acteurs.

**Nathalie Bertrand**, économiste, ingénieur en chef des eaux, des ponts et des forêts à Irstea Grenoble travaille depuis plusieurs années sur les dynamiques périurbaines dans le cadre de projets régionaux et européens. Elle a coordonné en partenariat avec le GIS Alpes Jura le projet de recherche Popfongo sur la gouvernance des espaces agricoles et naturels périurbains dans le cadre du programme PSDR (« Pour et sur le développement régional ») financé par la région Rhône-Alpes, Irstea et l'Inra.

39 €

ISBN : 978-2-7592-2014-4

Éditions  
**Quæ**

Éditions Cirad, Ifremer, Inra, Irstea  
[www.quae.com](http://www.quae.com)



ISSN : 1773-7923  
Réf. : 02392