

# 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.