

Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain

Anne-Marie Jouve et Gisèle Vianey

Professeure associée CIHEAM-IAMM, Experte géographe



3èmes journées de recherches en sciences sociales
INRA SFER CIRAD
09, 10 & 11 décembre 2009 –Montpellier, France

Résumé. La mobilisation de la ressource foncière est un enjeu stratégique pour le territoire, du fait de la forte utilité sociale des espaces ouverts naturels et agricoles. Mais la construction de la ressource foncière s'avère difficile, notamment dans les projets territoriaux périurbains, car la propriété privée de la terre est source d'oppositions entre intérêts individuels et collectifs ; oppositions d'autant plus vives que la compétition entre les différents usages de la terre est forte.

L'article montre dans un premier point que le changement d'utilité sociale de l'espace agricole périurbain peut transformer la ressource foncière agricole en ressource territoriale. Le point deux est consacré à la difficulté de construction de cette ressource du fait de la propriété privée des terres et de la prégnance des mécanismes du marché foncier sur la structuration de l'espace périurbain. Le troisième point fait ressortir, à partir de l'exemple de trois communes périurbaines, que les documents d'aménagement ne sont pas parvenus, depuis les années 1960, à mobiliser l'espace agricole comme ressource territoriale. Enfin, nous nous interrogeons sur la faible utilisation du nouvel outil foncier, la ZAP (Zone Agricole Protégée), qui pourrait à notre sens être utilisé pour construire une ressource foncière territoriale, en aménageant un espace public agricole multifonctionnel et non pas un espace de production réservé aux agriculteurs.

Mots-clés. Aménagement territorial ; Espace ouvert et agricole ; Exploitation agricole ; Foncier ; Périurbanisation ; Propriété privée ; Rente foncière ; Ressource ; Utilité sociale ; Zone Agricole Protégée (ZAP).

La ressource foncière, par son utilité sociale et sa dimension politique est un enjeu stratégique pour le territoire. A la jonction des intérêts individuels et collectifs, cette ressource est complexe et difficile à mobiliser, notamment dans la construction d'un projet territorial périurbain.

Notre objectif est de faire avancer la réflexion sur la notion de ressource foncière et de montrer à partir de quelques exemples que la territorialisation des projets reste incomplète tant que le foncier n'est pas saisi comme une ressource.

1. De la ressource foncière agricole à la ressource foncière territoriale

Comme tous les éléments de l'espace, la terre ne devient ressource que si la société en fait usage (Mancebo, 2007). Dans tous les pays, son utilité sociale est principalement et depuis longtemps agricole. Le foncier "ensemble des rapports sociaux ayant pour support la terre" est donc étroitement lié à la question agricole. Il définit notamment les droits d'usage et de transmission des terres agricoles.

Au cours du 20^{ème} siècle, les politiques publiques de modernisation des agricultures ont cherché à assurer la sécurisation des droits sur la terre des agriculteurs grâce à la définition de "vrais" droits de propriété (individualisés et complets) et à développer le modèle de l'exploitation familiale moyenne en faire-valoir direct.

La propriété privée de la terre s'est donc généralisée. Mais dans un contexte d'économie de marché où la terre fait l'objet d'âpres concurrences, autour des grandes villes par exemple, elle peut constituer un obstacle à la construction du territoire (Jouve, 2008). D'une part, l'activité productive individuelle n'est pas obligatoirement conforme aux attentes sociales (Napoléone, Geniaux, 2009) et, d'autre part, la hausse des prix des terres développe des stratégies spéculatives des propriétaires fonciers entrant en conflit avec l'intérêt collectif (extension des friches et/ou des constructions).

La diversification des usages non agricoles de la terre crée de nouvelles ressources, paysagères, résidentielles, etc. Ces changements d'usage des terres et les nouveaux acteurs du territoire remettent en cause la gestion des terres agricoles et le rapport de production dominant, à savoir celui de la propriété agricole individuelle. En outre, la propriété devient de plus en plus urbaine, du fait des stratégies de réalisation de la rente de nombreux propriétaires fonciers, au moment des successions. Les espaces ouverts naturels et agricoles, porteurs des besoins contradictoires de la société et de légitimités superposées sur l'espace (Comby, 1990), peuvent être assimilés à des biens publics et leur gestion nécessite d'être "revisitée" ; il s'agit notamment de réformer les rapports entre propriétaires et exploitants et les droits attachés à l'exploitation (Devos et Napoléone, 2008).

Dans ce contexte, les politiques publiques doivent définir de nouveaux droits fonciers et un nouveau contrat social est à négocier pour que le foncier puisse devenir une ressource territoriale, définie comme *"une caractéristique construite d'un territoire spécifique et ce dans une optique de développement"* (Pecqueur et Gumuchian, 2007).

La construction du projet territorial implique que les connaissances contenues dans différents éléments de l'espace (les hommes, les institutions, le milieu, les actions humaines passées ou en cours) et dans les interactions entre ces éléments (Santos, 1990) soient prises en compte. Ce retour sur le local nécessite une saisie des différentes formes de socialisation des éléments de l'espace. Cette démarche pose la question, lors de construction de projet, de la transformation des valeurs (des ressources potentielles) en ressources. Or, située à l'intersection entre l'acteur, la matière et ses propriétés techniques (Raffestin, 1980), la ressource n'est pas une donnée à priori ; elle n'existe en tant que tel que par l'usage, la

connaissance de l'usage et la perception de son utilité. Et, la transformation de valeurs en ressources implique de définir des règles, c'est-à-dire de mettre en confrontation ce qui change, ce qui se transforme, ce qui doit être utilisé, ce qui au contraire doit demeurer. E. Le Roy, A. Karsenty et A. Bertrand (1996) soulignent que ce chemin juridique conduisant à la ressource nécessite toujours une maîtrise préalable de l'espace. Inscrite dans une perspective de durabilité, cette démarche vise à définir ce qui doit demeurer pour permettre la survie et la soutenabilité des projets. Tendre vers la mobilisation de la ressource foncière territoriale questionne les politiques de régulation de l'étalement urbain et les conditions de réalisation de la rente foncière.

2. Le foncier, un moteur fort des dynamiques territoriales

2. 1. L'étalement urbain et la surconsommation d'espace

Depuis une cinquantaine d'années, les meilleures terres agricoles sont détruites par l'urbanisation et l'étalement des infrastructures (environ 7700 km² par an dans l'Union Européenne à 22), car les villes se sont généralement installées dans des zones propices à l'agriculture (plaines, vallées, littoral) (Pointerau et Coulon, 2009 ; Jouve et Napoléone, 2009). Ce phénomène est mondial et il est largement étudié.

Les années 2000 marquent un tournant avec la remise en cause de l'étalement urbain et de la consommation des ressources ; la surconsommation d'espace est perçue comme un handicap du point de vue économique et écologique. La terre est une ressource naturelle non renouvelable qu'il faut protéger (Levesque, 2006). L'introduction de la notion d'étalement urbain (Chalas, 2004) traduit un questionnement sur un phénomène assimilé à une opposition entre rural et urbain. Cette remise en cause interpelle le sens de la partition entre espaces ouverts et espaces bâtis. Renouveler le sens de cette partition passe par la prise de conscience, par l'ensemble des acteurs impliqués, de l'utilité -ou de la non utilité-, pour le présent et pour le futur, d'espaces ouverts naturels et agricoles. Dans le contexte d'étalement urbain, la notion d'utilité d'espaces ouverts naturels et agricoles recouvre simultanément les fonctions productives, paysagères, environnementales... de ces espaces ce qui implique de dépasser l'unique recherche de rente foncière qui anime la consommation d'espace et qui alimente l'opposition rural/urbain.

2. 2. La rente foncière, au centre des dynamiques territoriales et du clivage urbain/rural

Le clivage entre l'urbain et le rural est entretenu par le différentiel très élevé des prix (réel ou anticipé) entre les terres agricoles et celles susceptibles d'être bâties. La prégnance des mécanismes du marché foncier sur la structuration spatiale du territoire périurbain est d'autant plus forte que les stratégies patrimoniales et spéculatives des propriétaires fonciers accroissent la vitesse de changement des usages du sol (Jarrige, Jouve et Napoléone, 2003). Il y a contamination des valeurs agricoles par les valeurs urbaines (Geniaux et Napoléone, 2007).

La perspective de l'immédiateté de réalisation d'une rente foncière élevée déstabilise l'activité agricole. Les propriétaires fonciers, exploitants ou non, cherchent à garder une bonne maîtrise de leur foncier du fait des prix élevés observés à proximité. Il en résulte une étroitesse du marché agricole et la multiplication des contrats verbaux offrant peu de sécurité pour une agriculture intensive et pérenne. Le moment de la transmission des exploitations est crucial dans ce processus de fragilisation de l'agriculture péri-urbaine, de raréfaction des espaces ouverts et d'étalement urbain (Vianey, 2005). En effet, la pérennité de la pratique de

transmission en parts égales multiplie le nombre de propriétaires qui souvent sollicitent et obtiennent des droits à construire.

De nombreuses actions publiques ont été menées pour protéger les espaces agricoles. Mais la fréquence et l'ampleur des changements d'usages de ces espaces témoignent de la faible efficacité des mesures mises en œuvre. Cette défaillance est due à l'insuffisante prise en compte, dans les schémas d'aménagement, de l'utilité de l'espace agricole et de la dimension foncière (Elloumi et Jouve, 2003).

3. Les temps d'aménagement : mobiliser l'espace agricole comme une ressource territoriale

Planification, programmation et codification de la loi d'orientation foncière de 1967 (LOF) sont à relier à des schémas de pensée reposant sur la maîtrise du développement urbain et sur la capacité prospective. Dans les communes des aires urbaines, afin d'organiser et de solliciter le desserrement de la ville, ces outils ont été les moyens d'anticiper la constructibilité des terres agricoles (Napoléone et Geniaux, 2007). Ils ont mis les propriétaires et les agriculteurs dans la position de défenseurs d'espaces agricoles ou de facilitateurs d'un grignotage : dans l'un et l'autre cas, la perspective de maintien d'usages ou celle de changement d'usages accroissent la rente foncière.

La Loi d'Orientation Agricole (LOA), reconnaissant la notion de multifonctionnalité, et la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), adoptées au début des années 2000, expriment toutes deux l'objectif d'une consommation plus modérée des ressources naturelles et celui d'une agriculture intégrée au projet territorial (Duvernoy et al., 2005).

De plus, les lois de la décentralisation rapprochant les décisions d'aménagement des échelons les plus locaux visent à une appropriation des constructions de projets par l'ensemble des acteurs concernés ; elles devraient se traduire par une recontextualisation des projets.

De la complémentarité entre ces lois, il est attendu :

- de ne pas seulement maintenir une activité productive sur les espaces ouverts mais de préserver une occupation du sol (ou une non occupation du sol) qui soit attractive pour les résidents ;
- d'offrir un espace de qualité et un cadre de vie.

Pensé dans un cadre englobant de développement rural et pas seulement dans une logique de production, le projet de politique agricole pourrait être réformé en profondeur (Berriet-Sollicec, 2002) et la politique foncière agricole pourrait être modifiée. Par ce bousclement culturel, il s'agit de dépasser les projets agricoles centrés seulement sur la production agricole -ce qui revient à abandonner des visions sectorielles- et les démarches individuelles focalisées essentiellement sur la rente foncière.

Dans trois communes périurbaines situées en Ardèche et en Savoie, nous avons collecté les données écrites lors de l'élaboration des différentes générations de documents d'aménagement et interrogé des acteurs de ces communes.

Nous faisons l'hypothèse que les politiques d'aménagement ne mobilisent pas l'espace agricole comme une ressource territoriale. Pour le vérifier, nous analysons les sources écrites et orales collectées et nous montrons comment, pour quels objectifs et par quels acteurs l'espace agricole est mobilisé et nous questionnons l'adossement de ces décisions aux différents dispositifs législatifs successifs (Tableau 1).

3. 1. Permettre l'artificialisation des terres

Dans les trois communes étudiées, les premiers documents d'aménagement (PUD puis POS¹) ont pour objectif d'accroître la population. Mais alors qu'à Vimines (Savoie) et à Vesseaux (Ardèche) il est choisi de favoriser un habitat dilué, il est décidé à Lavilledieu (Ardèche) d'éviter la dispersion afin de préserver le patrimoine agricole².

Ultérieurement, ces communes ont cherché à devenir attractives, en utilisant l'espace laissé par les agriculteurs à Lavilledieu (Ardèche)³, ou en contenant l'urbanisation afin de répondre aux besoins en équipements à Vimines (Savoie)⁴ ou aux injonctions d'un PAD⁵ à Vesseaux (Ardèche).

Plus récemment, dans le cadre des PLU⁶, l'objectif recherché est de continuer d'accueillir de nouveaux habitants⁷. Compromis entre les orientations des politiques d'aménagement et désir des propriétaires de modifier les usages des espaces qu'ils détiennent, ces documents conjuguent souhait de réalisation de rente des propriétaires, exprimé lors des enquêtes publiques⁸, et aspiration des résidents à avoir des espaces ouverts. Depuis leur genèse, ces documents rendent possible l'artificialisation⁹ des terres et la consommation d'espace ; ils visent à donner une réponse aux besoins croissants des habitants (maison individuelle plutôt qu'habitat collectif et augmentation de la taille des jardins (510 m² avant 1974 et 720 m² après 1999) (Pointereau et Coulon, 2009).

3. 2. Espace agricole ou activité agricole ?

Dans la construction des documents d'aménagement "l'agriculture" est mobilisée : elle peut permettre de réguler les demandes de permis de construire, d'attendre les équipements collectifs pendant d'une urbanisation croissante ou, encore, elle est un patrimoine ; plus récemment, elle est un paysage susceptible d'attirer de nouveaux résidents¹⁰.

Les documents d'aménagement sont initialement fondés sur les idées d'effacement progressif de l'activité agricole ou de préservation de l'agriculture seulement là où elle peut être productive (Vianey, Bacconnier-Baylet et Duvernoy, 2006). Ces premiers documents ont traduit la diversité des statuts des agriculteurs et de leurs devenir ainsi que la variété des systèmes de production. Ces idées ont permis d'utiliser les outils d'une politique foncière agricole mise en place pour accompagner les lois d'orientation agricoles de 1960-1962, lois conçues pour optimiser la production agricole en restructurant les exploitations agricoles afin d'accroître la croissance agricole (Coulomb, 1999).

¹ Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) ; Plan d'Occupation des Sols (POS).

² Rapport de présentation du PUD (1969) – Commune de Vimines (Savoie) ; Documents des POS et Extraits de «*Contact POS*», 1978 - Commune de Vimines – Documents des POS de Lavilledieu (Ardèche) et de Vesseaux (Ardèche). Archives Municipales (A. M.) des communes de Vimines (Savoie), Lavilledieu (Ardèche) et Vesseaux (Ardèche).

³ Rapport de présentation – 1992 – A. M. Lavilledieu.

⁴ Objectifs du POS de 1978 – Rapport de présentation ; Rappels des objectifs du POS de 1978 - Rapport de présentation du POS de 1992 – Commune de Vimines – A. M.

⁵ L'adoption d'un PAD (Plan agricole départemental) est une conséquence de la loi d'orientation agricole de 1980.

⁶ Plan local d'urbanisme.

⁷ Entretien maire et l'adjoint à l'urbanisme – Commune de Vimines – 27/04/2002 ; Entretien maire de Lavilledieu de 1965 à 2001 ; conseiller général de 1976 à 2001 – 25/04/2003 ; Entretien maire de Vesseaux – 24/06/2003.

⁸ Enquêtes publiques - Communes de Lavilledieu (Ardèche), Vesseaux (Ardèche) et Vimines (Savoie)- A. M.

⁹ En reprenant la définition donnée par Pointereau et Coulon ; l'artificialisation des terres correspond aux flux de terres agricoles vers des usages ni agricoles, ni forestiers.

¹⁰ Rapports de présentation des POS et des PLU – Communes de Vimines (Savoie), Lavilledieu (Ardèche) et Vesseaux (Ardèche) – A. M.

Ainsi, de manière simultanée, l'aménagement et les modalités de la mise en œuvre des objectifs recherchés pour l'agriculture ont accompagné l'évolution et la modernisation de l'agriculture et la généralisation de l'étalement urbain. En privilégiant la production agricole au détriment de l'espace agricole, cette concomitance implicite a permis de déterritorialiser l'activité agricole. Par cette décontextualisation, les pratiques et les actions humaines sont reléguées à l'arrière plan et progressivement, l'idée de continuité d'utilisation de l'espace agricole est vidée de son sens.

Et, par un double mouvement de décongestionnement de la ville et de recherche d'optimisation de la production agricole, l'utilité agricole des espaces ouverts s'efface au profit d'une autre utilité ; la possibilité de changer d'utilité incite à rechercher la valorisation du foncier non -ou estimé mal- mis en valeur par l'agriculture.

Les documents d'aménagement ont permis de construire une image de la commune : institutionnalisation du mitage à Vimines (Savoie) ; généralisation de l'urbanisation à Vesseaux (Ardèche) ; association de l'urbanisation et d'une viticulture emblématique à Lavilledieu (Ardèche)¹¹. Le « ton » a été donné par le premier document approuvé. Ultérieurement, les révisions des POS et, plus récemment les PLU, s'inscrivent dans une continuité. Progressivement, dans ces documents, le glissement vers la mise en paysage de "l'agriculture" tend à uniformiser les images. Récemment, l'instrumentalisation de l'activité agricole sert à répondre aux besoins et aux souhaits -parfois contradictoires- des différents acteurs.

D'une part, il semble donc que le dispositif législatif le plus récent n'incite pas à un retour vers le local ce qui pourrait permettre d'aller vers une territorialisation des activités.

D'autre part, bien que "l'agriculture" soit mobilisée comme un pivot autour duquel les décisions sont prises, elle est toujours un générique : espace agricole et activité agricole ne sont jamais distincts. L'absence de débat sur l'utilité de l'espace agricole entretient cette assimilation, ce qui revient à ne pas tenter de considérer la ressource foncière comme une ressource territoriale.

3. 3. Une appropriation de l'espace agricole par les politiques municipales¹²

Dans les documents les plus récents, les initiateurs du contenu de l'image de la commune sont de plus en plus les élus. Cette image est fondée sur une définition de "l'agriculture". Par cette main mise, les élus comblent, pour partie, le vide laissé par la réduction du nombre des agriculteurs et par la diminution d'activité des structures de développement agricole. La signification que les élus donnent à l'agriculture s'appuie sur les définitions construites par les acteurs agricoles, qui déclinent, à l'échelle communale, en les nuanciant afin de les ajuster aux contextes locaux, les orientations des politiques nationales.

Micro-résistances, ces politiques locales tentent de proposer des alternatives. Cependant, ces alternatives s'avèrent peu solides.

D'une part, elles sont ébranlées par la demande urbaine et son corollaire, la possibilité de réaliser une rente foncière urbaine supérieure à la rente agricole (Jarrige, Jouve et Napoléone, 2003) ; des initiateurs des orientations agricoles locales adoptent parfois, –voire souvent-, la position peu soutenable entre revendication collective d'un maintien de l'espace agricole, support de la pérennisation de l'activité agricole, et revendication individuelle d'une

¹¹ Cf. : Tableau 1. Comparaison des différentes générations des documents d'aménagement de trois communes périurbaines.

¹² Cf. : Tableau 1. Comparaison des différentes générations des documents d'aménagement de trois communes périurbaines.

amputation de l'espace agricole afin de réaliser une rente foncière¹³. Ces choix pèsent peu face à l'étalement urbain ; trop souvent ambivalents, ils s'avèrent impuissants à contrecarrer le processus de réversibilité d'usage.

D'autre part, incomplètement partagées, ces orientations ne s'affranchissent pas d'un centrage sur l'activité agricole ; elles s'intéressent à l'espace agricole au prisme de sa capacité à dégager une valeur ajoutée. Cette suprématie de l'activité agricole sur l'espace agricole ne permet pas d'amorcer une re-territorialisation de l'activité agricole.

L'appropriation de l'espace agricole par les politiques municipales locales, politiques se voulant fédératrices des intérêts d'un ensemble d'acteurs, notamment des intérêts des nouveaux résidents, marque la fin du monopole des agriculteurs sur le développement local (Serrano et Vianey, 2007). Dans la construction des documents d'aménagement, les élus communaux traduisent ce que leurs politiques portent ; ils ne compensent pas, à ce premier échelon d'exercice de l'expression citoyenne, ce qui reste inachevé dans la décentralisation, à savoir la participation.

Ainsi, bien que les élus locaux aient un poids plus important dans l'aménagement, la question de l'appropriation de "la valeur ajoutée territoriale" est laissée sans réponse (Magnaghi, 2003) : l'utilité de l'espace agricole n'est pas mise en débat et il n'est pas cherché à dépasser les visions duales de l'aménagement. Le dispositif semble plus permettre aux élus locaux de qualifier "l'agriculture" que de rechercher des pistes favorables à la mise en œuvre de projets territoriaux transversaux.

Depuis les années 1950, le dispositif législatif a glissé de la recherche d'une planification prospective vers la tentative de freiner l'étalement urbain. Finalement, malgré ces changements d'orientation, les temps d'aménagement :

- ne mobilisent pas la notion d'utilité de l'espace agricole (présente ou future) ;
- se focalisent sur l'activité agricole et son poids (ou son non-poids) économique ou sa capacité à produire du paysage en se référant aux modèles préconisés par le dispositif législatif, ce qui revient à accorder une priorité à la recherche de rente foncière ;
- restent des moments d'opposition d'usage plus que de mise en territoire des activités ;
- ne mettent pas en débat l'idée de la continuité de l'utilisation de l'espace agricole, ce qui revient à ne pas débattre de la notion de ressource.

Afin de réserver les meilleures terres agricoles et de rendre plus pérenne l'espace agricole, la Loi d'Orientation Agricole (LOA) de 1999 offre la possibilité de créer des Zones Agricoles Protégées (ZAP). Cet outil peut permettre d'établir des jonctions entre politiques publiques. Avec ce nouvel outil foncier, il est possible d'envisager la mise en débat de la notion d'utilité de l'espace agricole et l'aménagement d'un espace public agricole multifonctionnel, qui ne soit ni un parc, ni un espace de production réservé aux seuls agriculteurs (Serrano et Vianey, 2007).

4. Les Zones Agricoles Protégées (ZAP) : un outil de territorialisation des politiques publiques

Mêlant les attendus des résidents sur l'espace agricole aux intérêts privés des agriculteurs, l'outil foncier qu'est la ZAP apporte une réponse aux demandes adressées à l'agriculture en termes de production de qualité, de respect de l'environnement, de fonctions sociales,

¹³ Enquêtes publiques - Communes de Lavilledieu (Ardèche), Vesseaux (Ardèche) et Vimines (Savoie)- A. M.

patrimoniales. Dans la démarche de création d'une ZAP, la collectivité adossée à une somme d'intérêts privés cherche à faire prévaloir des intérêts publics.

A partir des données de terrain recueillies dans les communes de Drumettaz-Clarafond en Savoie et de Montlouis-sur-Loire en Indre et Loire nous tirons les enseignements de la mise en œuvre de ZAP (Serrano et Vianey, 2007).

4. 1. Le passage d'un espace de production à un espace public multifonctionnel

Par la reconnaissance de la notion de multifonctionnalité, la LOA ne parle pas que de production. Elle introduit l'idée que l'activité agricole est une composante à part entière de l'aménagement. La conception selon laquelle l'espace rural est assimilé à l'espace agricole et qu'il est le produit de politiques agricoles successives est bousculée.

Cet objectif invite les collectivités à modifier leurs projets d'aménagement. L'inclusion de la notion de multifonctionnalité impose, dans la logique des projets de développement intégrés, le dialogue entre les différentes politiques publiques ainsi que l'insertion des outils de la politique agricole foncière.

Ce changement d'orientation est important car la politique foncière agricole reste "*à part*" (Coulomb, 1999b) et que les démarches de développement territorial ont plus tendance à traiter le foncier comme appendice de projet que comme une construction sociale.

La ZAP est un moyen de faire la jonction entre les politiques publiques. Elle peut agir sur les images, sur les modes de représentation et sur les charges symboliques. Elle peut contribuer à opérer le dépassement culturel nécessaire pour faire aboutir des projets territoriaux. Cependant l'outil est peu utilisé.

Est-ce que ce faible engouement révèle la difficulté à faire émerger l'idée que l'activité agricole soit une composante à part entière de l'aménagement ? Est-ce que le peu d'intérêt pour l'outil signifie le difficile dépassement d'une politique foncière agricole synonyme, depuis les années 1960, d'une "*politique des structures*"¹⁴ (Coulomb, 1999a) ? Est-ce que la possibilité de réaliser une rente foncière urbaine empêche que la planification soit une production sociale du territoire, c'est-à-dire le moment de décider de projets traduisant les intérêts des éléments les plus forts et ceux des éléments les plus faibles (Magnaghi, 2003) ?

4. 2. Des ZAP pour affirmer une identité et préserver une agriculture compétitive

Les deux communes étudiées, Drumettaz-Clarafond en Savoie et de Montlouis-sur-Loire en Indre et Loire, ont été parmi les premières à avoir approuvé une ZAP¹⁵. Ces communes ont décidé de constituer des ZAP pour organiser l'espace avec un double objectif.

En réservant de l'espace agricole, leur premier objectif est de stimuler et de préserver une activité agricole productive. L'intervention foncière de ces municipalités prolonge et conforte leur investissement dans la modernisation d'une agriculture compétitive : élevage laitier intensif en Savoie, production viticole reconnue à Montlouis-sur-Loire. Et, dans les débats préalables à l'approbation de l'outil, les agriculteurs interlocuteurs des municipalités utilisent la construction de ZAP pour se recentrer sur la production agricole. C'est le cas plus particulièrement à Drumettaz-Clarafond où la ZAP est le moyen, pour les éleveurs,¹⁶ de réaffirmer leur identité et de l'opposer à l'agriculture dite de "loisirs", à la pluriactivité ou aux pratiques connexes à l'élevage¹⁷.

14 En reprenant la définition donnée par Pierre Coulomb : la politique des structures consiste à gérer la croissance foncière des exploitations agricoles que l'on souhaite "politiquement" voir se développer (Coulomb, 1999a).

15 La commune de Drumettaz-Clarafond (Savoie) a été la première en France à avoir approuvé une ZAP.

16 Enquêtes agriculteurs –Automne 2003- Drumettaz-Clarafond (Savoie).

17 Bovins viande ou hivernage de bovins en provenance des exploitations de haute-montagne.

L'intérêt affirmé de ces communes pour l'activité agricole est le pendant d'un choix de croissance démographique forte. Dans ces communes, l'instrumentalisation d'une activité agricole emblématique (élevage laitier en Savoie, viticulture en Val de Loire) est conçue comme le moyen de garantir à la population un cadre de vie agréable, de qualité et identitaire.

Le deuxième objectif de ces communes est de créer des formes urbaines distinctes des villes proches, par la conjugaison de l'urbanisation et de l'agriculture. En annexant des espaces agricoles à la ville, les maires affirment l'identité de leur commune. La délimitation d'espaces réservés à l'agriculture participe à la définition de coupures vertes et à l'organisation spatiale de l'étalement urbain. Avec une ZAP, ces communes ajoutent une dimension agricole à la ville. Par leur choix, elles visent une esthétique basée sur le prolongement de l'héritage et sur la diversité des fonctions ; elles peuvent ainsi revendiquer leur adhésion au modèle d'urbanisme culturaliste (Serrano et Vianey, 2007).

Les ZAP servent à conforter l'activité agricole au service du projet de développement de la ville. L'espace agricole a un rôle clé dans l'identité de la ville ; pour autant, il n'est pas considéré comme une ressource du projet de développement territorial : dans les deux communes étudiées, il n'est pas cherché à promouvoir, sur les espaces agricoles, des productions en lien avec les demandes des urbains.

4. 3. Les ZAP : une illustration de la difficulté de construire une ressource foncière territoriale

Prenant appui sur une agriculture performante, vivante et compétitive, les ZAP ne semblent pas permettre d'instituer des jonctions entre politiques publiques. L'outil sert une politique des structures ; il protège l'espace agricole nécessaire aux besoins des modèles d'agriculture jugés "souhaitables". L'agriculture sert d'affichage et garantit le contenu des projets urbains et/ou touristiques.

Dans le débat pour la construction de ZAP, le foncier agricole n'est pas saisi en tant qu'élément structurant du projet de développement territorial durable. Il n'est pas questionné en tant que ressource située à l'intersection d'intérêts individuels (propriétaires fonciers et agriculteurs) et d'intérêts collectifs.

L'esquisse de réflexions sur la gestion de la ressource foncière renvoie aux difficultés de la mise en place de la décentralisation, à la latence du pouvoir local, à la prégnance de l'opposition rural/urbain et au relatif échec du dialogue entre politiques publiques.

La faible utilisation de l'outil révèle les difficultés à inclure les outils de la politique foncière au sein des politiques publiques. Il s'agit là d'un indicateur de l'inefficacité des politiques publiques à établir un dialogue en faveur de pactes territoriaux vertueux pour ralentir la constructibilité anticipée des terres agricoles (Geniaux et Napoléone, 2007), c'est-à-dire pour élaborer des projets recherchant l'équilibre des territoires tout en privilégiant la valeur sociale des espaces ouverts (Devos et Napoléone, 2008).

Conclusion

Mode de croissance discontinu de la ville, l'étalement urbain est fortement consommateur d'espace agricole. Alimenté par l'idée d'un abandon progressif et inéluctable des terres par l'agriculture et la prévision d'une désertification (Gravier, 1947) le processus d'étalement urbain considère les espaces interstitiels comme des vides, comme des réserves foncières.

Afin de protéger les ressources non renouvelables (consommation de sol agricole) et de lutter contre les pollutions (rejets dus aux navettes domiciles-travail), le concept de développement durable prône le retour à la ville dense ; cependant, l'artificialisation des terres en tant qu'irréversibilité d'usages et menace sur la ressource terre peine à être remise en question (Pointereau et Coulon, 2009). Préconiser de refaire la ville sur la ville revient à mobiliser une vision dichotomique de l'espace ; dans cette perspective, l'espace agricole demeure un espace externe à la ville, un espace périphérique, bref une réserve foncière.

Ainsi, bien que les documents d'aménagement les plus récents expriment l'intention d'une moindre consommation d'espace, dans les faits, ils sont, comme leurs prédécesseurs prédateurs d'espaces ouverts ; de plus, les outils fonciers susceptibles de faire converger les intérêts de l'agriculture avec ceux de la ville sont peu utilisés. Depuis sa genèse, l'aménagement n'a pas contrôlé et encore moins enrayé les mécanismes de changement d'usages des terres agricoles.

De fait, l'objectif d'une consommation moindre de l'espace demeure une approche tronquée de la durabilité ; s'il permet d'alimenter de nombreux débats remettant en cause la périurbanisation, il ne permet pas d'en analyser les caractéristiques et d'influer sur ses effets.

D'une part, les analyses sur la contribution de l'activité agricole à la durabilité de la ville n'appréhendent pas la question du développement durable des espaces périurbains en le pensant à l'aune de ces espaces et de ces acteurs (Serrano et al., 2007). Cette éviction des caractéristiques de l'étalement urbain équivaut à ne pas considérer le phénomène comme un processus et *in fine* à ne pas se donner les moyens d'atteindre les objectifs de politiques susceptibles de tendre vers la durabilité (Mancebo, 2007).

D'autre part, investie par les discours politiques, administratifs, militants,... les acceptions de la notion de développement durable sont nombreuses. Cette profusion de sens en dilue les principes et les valeurs dans des discours intentionnels. Ces discours font prendre le risque de desservir la mise en œuvre de la durabilité et particulièrement de freiner l'appropriation collective et constructive de la notion et l'implication des différents acteurs lors des prises de décisions d'aménagement du territoire. La participation des citoyens est une condition majeure de mise en œuvre de démarches de développement durable. Elle est le moyen de saisir et de co-construire les besoins des différentes activités –notamment ceux de l'activité agricole-. L'incapacité des acteurs (privés et publics) "*à maîtriser les dynamiques d'évolution qui les concernent*" (Angeon & al., 2007), et notamment les dynamiques foncières, met en cause le développement territorial.

Alors que la contribution des usagers-citoyens devient lentement une norme de l'action publique et que les élus sont confrontés à la mise en œuvre concrète de démarches et d'outils de la participation politique, il n'existe pas de scène de co-construction, traductrice du phénomène d'étalement urbain, comme un champ de politiques publiques et d'une volonté politique commune (Vanier, 2008). Pourtant, cette scène aiderait à concevoir une approche plus coordonnée, voire plus solidaire entre les différents types d'espaces et entre les différentes activités (Serrano et al., 2007). Ce vide institutionnel est contradictoire avec le mot d'ordre, - repris lors du Grenelle de l'Environnement-, de lutter contre l'étalement urbain (Desjardins, 2008) ; il est un handicap à une prise de conscience des conséquences du phénomène d'étalement urbain sur l'utilité et sur la continuité de l'utilisation des ressources spatiales.

L'étude prospective Nouvelles Ruralités (Gauvrit et Mora, 2009) initiée par l'INRA constate l'importance de la question foncière et la nécessité de l'intégrer dans les débats ; faisant état de la diversité des points de vue des acteurs, elle pose, en filigrane, la question du dépassement de l'intentionnalité. Le recours à des outils fonciers régulateurs de la consommation de la ressource terre n'a lieu que lorsque les acteurs sont convaincus de la

nécessité de rompre avec l'idée de recherche de spéculation foncière. Bien qu'il s'agisse d'un mouvement encore très marginal, c'est le cas de l'association Terres de Liens¹⁸ qui collecte des fonds pour acquérir les terres nécessaires à la réalisation de projets agricoles dans des zones fortement soumises à la pression urbaine.

Dans le débat sur l'étalement urbain, des politiques locales, contributions à l'enrichissement de l'interaction entre le social et l'économique, ont à se construire. Dans ce contexte d'étalement urbain, ces politiques ne peuvent pas être à la seule initiative des acteurs agricoles et/ou des élus, lesquels ont plus tendance à appréhender l'espace agricole au service du projet de la ville et/ou d'un modèle d'agriculture qu'à l'insérer dans un projet de territoire intégré. Ainsi, la construction de la ressource foncière comme ressource territoriale est laissée en chantier par la non prise en charge des valeurs sociales dont elle est porteuse.

A l'intersection des différentes politiques publiques (aménagement, agriculture,...), ces constructions élaborées à l'échelle locale peuvent être des moyens de fédérer les différents éléments de l'espace. Elles sont conditionnées par la transformation en profondeur de modes de gouvernance fondés sur l'adoption de critères purement économiques et sur l'implication de quelques acteurs seulement. De notre point de vue, cette condition -en fait, ce dépassement culturel et idéologique- est indispensable afin que :

- d'une part, émergent la notion d'utilité d'espaces ouverts naturels et agricoles, celle de continuité d'utilisation et celle de réciprocité. Sans cette condition, à savoir, sans une construction du foncier en tant que ressource, la territorialisation des politiques publiques ne semble pas pouvoir être atteinte.

- d'autre part, soient scellés des pactes entre une pluralité d'acteurs et soient donnés corps à des projets de développement local (Magnaghi, 2003) dont la légitimité ne pourra pas être contestée par les échelons de la hiérarchie de la décentralisation.

Par l'affranchissement de critères seulement économiques et l'implication conjointe de l'ensemble des acteurs, il est envisageable que la ressource foncière devienne une ressource territoriale sur fond de reconnaissance de l'utilité de l'espace agricole.

Bibliographie

ANGEON V., MOQUAY P., LARDON S., LOUDIYI S., POSS Y., PIVOT J.-M. et CARON A., 2007. Le développement territorial : principes et méthodes. In LARDON S., MOQUAY P. et POSS Y [éditeurs], *Développement territorial et diagnostic prospectif. Réflexions autour du viaduc de Millau*, L'Aube, collection Essai, 27- 59.

BERRIET-SOLLIEC M., 2002. Quarante ans de politique agricole : bilan et enjeux. Agriculteurs, ruraux et citadins. In : SYLVESTRE J.-P. [dir.], *Agriculteurs, ruraux et citadins, Les mutations des campagnes françaises*, Educagri éditions, Centre régional de Documentation Pédagogique de Bourgogne, 344 p., 111-132.

CHALAS Y., 2004. L'urbanisme dans la société d'incertitude. In : *L'imaginaire aménageur en mutation*, CHALAS Y. [dir.], La Librairie des Humanités, L'Harmattan, 340 p., 231-269.

COMBY J., 1990. L'impossible propriété absolue. In : *Un droit inviolable et sacré*, ADEF, <http://www.comby-foncier.com/>

¹⁸ <http://www.terredeliens.org>

- COULOMB P., 1999a. De la terre à l'Etat. Droit de propriété, théories économiques, politiques foncières. In : Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens, JOUVE A.-M. et BOUDERBALA N. [éditeurs], *Cahiers Options Méditerranéennes*, vol. 36, 13-40.
- COULOMB P., 1999b. La politique foncière agricole en France. In : Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens, JOUVE A.-M. et BOUDERBALA N. [éditeurs], *Cahiers Options Méditerranéennes*, vol. 36, 69-94.
- DESJARDINS X., 2008. Veut-on vraiment lutter contre l'étalement urbain ? In : *Etudes Foncières* n°131, 16-19.
- DEVOS P. et NAPOLEONE C., 2008. Pourquoi protéger les terres agricoles. In : *Études foncières*, n°133, mai-juin 2008, 33-35.
- DUVERNOY I., JARRIGE F., MOUSTIER P., SERRANO J., 2005. Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance ? Multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine. Vers une agriculture du projet urbain. FLEURY A. [dir.]. In : *Cahiers de la Multifonctionnalité*, n° 8, 87-104.
- ELLOUMI M. et JOUVE A.-M. [éds.], 2003. *Bouleversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et de privatisations*, Karthala-CIHEAM, 384 p.
- GENIAUX G. et NAPOLEONE C., 2007. La construction anticipée des terres agricoles, in *Études foncières*, n°126, avril 2007, 12-14.
- GRAVIER J.-F., 1947 (réédition de 1958). *Paris et le désert français*. Flammarion, 317 p.
- GAUVRIT L. et MORA O., 2009. Les (nouvelles) ruralités en débat : une étude prospective de l'INRA et quelques controverses. In : *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n°57, 5-22.
- JARRIGE F., JOUVE A.-M. et NAPOLEONE C., 2003. Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? In : *Le Courrier de l'Environnement de l'INRA* n° 49, juin 2003, INRA, 13-28.
- JOUVE A.-M., 2008. La propriété foncière pour ou contre le développement territorial ? , communication présentée au séminaire PAPPET 2 "Prospectives, Agricultures, Politiques publiques et Territoires", le Pradel 9-10 avril 2008, 5 p.
- JOUVE A.-M. et NAPOLEONE C., 2009. Mode de régulation de l'usage des terres en Méditerranée et protection des terres agricoles, note d'alerte du CIHEAM n° 56, 17 février 2009, <http://www.ciheam.org/observatoire/>
- LE ROY E., KARSENTY A. et BERTRAND A., 1996. *La sécurisation foncière en Afrique*, Business & Economics, 388 p.
- LEVESQUE R., 2006. Les terres agricoles : une ressource non renouvelable à protéger, *Etudes foncières*, n° 123, 20-21.
- MAGNAGHI A., 2000 (2003, pour la version française). *Le projet local*. Architecture+Recherches/Mardaga, 123 pages.
- MANCEBO F., 2007. Le développement durable en question(s), *Cybergeogéographie*, Épistémologie, histoire, Didactique, article 404. URL : <http://www.cybergeogeo.eu/index10913.html>
- NAPOLEONE C. et GENIAUX G., 2009. Influences urbaines et protection des espaces naturels et agricoles, in Agriculture péri-urbaine, Carrefours de l'innovation agronomique, Actes du colloque, 5mai 2009, INRA, 13-26.

- PECQUEUR B. et GUMUCHIAN H., 2007. *La ressource territoriale*, Ed. Anthropos, 254 p.
- POINTEREAU P. et COULON F., 2009. Abandon et artificialisation des terres, in *Courrier de l'environnement de l'INRA* n°57, juillet, pp. 109-120.
- RAFFESTIN C., 1980. *Pour une géographie du pouvoir*. LITEC, 249 p.
- SANTOS M., 1990. *Espace et méthode*. Publisud, Traduit du brésilien par M.-H. Tiercelin, 123 p.
- SERRANO J., VIANEY G., 2007. Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? In : *Géographie, Espaces et Société* 9, 419-438.
- SERRANO J. [dir.], 2007. Les espaces périphériques urbains et le développement durable : analyse à partir du cas de l'agglomération tourangelle ; Programme interdisciplinaire urbain, développement durable. Critères, UMR 6173 – Université de Tours.
- VANIER M., 2008. Le pouvoir des territoires. *Essai sur l'interterritorialité*. Economica Anthropos : 161 p.
- VIANEY G., 2005. La transmission des exploitations agricoles à l'épreuve de la péri-urbanisation. In : *Études foncières* n° 116, juillet-août 2005, 22-27.
- VIANEY G., BACCONNIER-BAYLET S., DUVERNOY I., 2006. L'aménagement communal périurbain : maintenir l'agriculture pour préserver quelle ruralité ? In : *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, Les territoires du développement régional, 347-364.

**Tableau 1. Comparaison des différentes générations des documents d'aménagement de
trois communes périurbaines.**

Communes.	Localisation.	Contexte géographique et type d'urbanisation.	Type d'agriculture et évolution depuis les années 1960.	Les différentes générations des documents d'aménagement.		
				Années 1980 et antérieures : PUD et 1ers POS	Années 1990-2000 : révisions des POS	Depuis 2000 : PLU
Vimines (Savoie)	Commune appartenant au PNR de Chartreuse. Adossée au massif de l'Épine, elle est classée en zone de montagne. Située à 6 km du centre de Chambéry elle appartient à une communauté d'agglomération incluse correspondant à un des sous-schémas du SCOT Métropole Savoie.	L'urbanisation est diluée sur les coteaux. Sur les faibles parties planes : une forte concurrence entre infrastructures routières (notamment) et agriculture. La pression urbaine est ancienne	Traditionnellement : pluriactivité, polyculture-élevage sur de petites structures tournées vers la diversification. Aujourd'hui, tendance à une spécialisation en élevage dans la partie la plus haute de la commune ; dans les parties basses, les exploitants essaient de développer des productions en lien avec la ville et d'améliorer la vente directe.	1963 : PUD pour réguler les demandes de constructions industrielles et de maisons : « <i>La zone naturelle ou rurale, [...] doit conserver son caractère actuel... [elle est] réservée aux exploitations agricoles et aux installations liées à l'agriculture...</i> » ¹⁹ . POS de 1978 : doubler la population. Le classement de 690 des 1 423 ha de l'espace communal en zone agricole (NC) ²⁰ permet de « ... [limiter] les permis en essayant de satisfaire au mieux les propriétaires qui désirent construire pour eux ou leurs enfants [ce qui] maintient le caractère semi-rural de la commune [car] les agriculteurs sont les principaux intéressés par le POS » ²¹ .	1992 : « <i>...freiner au moins temporairement la construction sur le territoire communal ou [...] faire en sorte que l'amélioration des équipements existants ou la réalisation d'équipements nouveaux soient rendus possibles à un rythme raisonnable</i> » ²² : maintien par défaut de l'espace agricole et renforcement de l'attractivité du chef-lieu jugés moyens de juguler les conséquences du mitage de l'espace.	Rationaliser les usages de l'espace ; restreindre les espaces urbanisables en déclassant une zone de d'urbanisation future (en réponse à l'étude de plan de prévention des risques naturels). Gérer « <i>deux intérêts divergents : ceux des habitants qui ont construit et ont la volonté de maintenir une activité agricole et l'intérêt des propriétaires qui désirent vendre</i> » ²³ .
Lavilledieu (Ardèche)	Lavilledieu est située à une dizaine de kilomètres	Pour l'essentiel : une urbanisation autour des hameaux et sur	Polyculture-élevage associée à la sériciculture	Préserver le caractère du village, préserver le patrimoine agricole, éviter la dispersion des	Assurer le caractère attractif de la commune par le	Développer l'urbanisation et la zone industrielle tout en maintenant

¹⁹ Rapport de présentation du PUD (1969) – Commune de Vimines (Savoie) – Archives Municipales (A. M).

²⁰ Dans les Plans d'Occupation des Sols, quatre types de zonage en N sont possibles : NA : zone d'urbanisation future permettant de l'habitat individuel groupé ; NB : zone prévue pour un habitat diffus ; NC : zone agricole ; ND : réserves naturelles (bois, forêts, parc urbain,...). Chacune de ces zones fait l'objet d'un règlement.

²¹ Documents des POS – Commune de Vimines - A. M et Extraits de «*Contact POS*», 1978 -Commune de Vimines – A. M.

²² Objectifs du POS de 1978 – Rapport de présentation ; Rappels des objectifs du POS de 1978 - Rapport de présentation du POS de 1992 – Commune de Vimines – A. M.

²³ Entretien maire et l'adjoint à l'urbanisme – Commune de Vimines – 27/04/2002.

	d'Aubenas, sur la Route Nationale 102, reliant Montélimar au Puy-en-Velay. Elle appartient au Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple (SIVOM) Olivier de Serres devenu, depuis janvier 2004 ²⁴ , communauté de communes.	les replats. Le plateau utilisé pour des parcours a été délaissé : les propriétaires privilégient les usages cynégétiques. La périurbanisation émergente ne remet pas en cause la mono-activité viticole.	puis spécialisation en viticulture dès le début des années 1960.	constructions ²⁵ .	développement d'un pôle d'activités ; la marginalisation de la population agricole se poursuit ... avec des successions de moins en moins assurées ²⁶ .	l'activité viticole. La viticulture contribue à l'attractivité de la commune (« <i>les vignes c'est magnifique dans la campagne ne serait-ce que pour la vue : c'est un paysage... 27</i> »).
Vesseaux (Ardèche)	Classée en zone de montagne, Vesseaux est située à une dizaine de kilomètres d'Aubenas et à une quinzaine de kilomètres de Privas, préfecture du département. Elle appartient à la communauté de communes Aubenas/Val-les-Bains et au syndicat mixte du Parc Naturel Régional (PNR) des Monts d'Ardèche ²⁸ .	Les pentes occupées par la castanéculture ont été progressivement abandonnées. La périurbanisation émergente est fondée sur un discours affirmant que l'agriculture est finie ²⁹ .	Polyculture-élevage associée à de la castanéculture puis reconversion et spécialisation en viticulture et arboriculture au début des années 1960.	Favoriser un habitat dilué sur des surfaces d'un minimum de 2 500 m ² . L'augmentation de la population modifie sa structure et ouvre le marché foncier ³⁰ .	Développer une urbanisation en escargot à partir des hameaux existants afin de rester en conformité avec le Plan Agricole Départemental ³¹ .	Continuer à accueillir de nouveaux habitants ³² .
				Orientation générale des documents.	Orientation générale des documents.	Orientation générale des documents.
				Permettre l'accroissement de la population.	Devenir attractif et préciser les orientations d'aménagement.	Instrumentalisation de l'activité agricole ou des espaces naturels afin de continuer à accueillir de nouveaux habitants et de tendre vers une mixité des activités.

Sources : documents écrits et oraux recueillis dans les communes ; pour le détail voir les notes de bas de page.

²⁴ A. M. Lussas.

²⁵ A. M. Lavilledieu.

²⁶ Rapport de présentation – 1992 – A. M. Lavilledieu.

²⁷ Entretien maire de Lavilledieu de 1965 à 2001 ; conseiller général de 1976 à 2001 – 25/04/2003.

²⁸ Délibération du conseil municipal du 28/01/2001 – A.M. Vesseaux.

²⁹ Entretien maire de Vesseaux – 24/06/2003.

³⁰ A.M. Vesseaux.

³¹ L'adoption d'un PAD est une conséquence de la loi d'orientation agricole de 1980.

³² Entretien maire de Vesseaux – 24/06/2003.