HAL
open science

Introduction. Intégration des enjeux environnementaux dans la gestion du foncier agricole

N. Bertrand, S. Duvillard

To cite this version:

N. Bertrand, S. Duvillard. Introduction. Intégration des enjeux environnementaux dans la gestion du foncier agricole. Sciences Eaux & Territoires, 2016, Intégration des enjeux environnementaux dans la gestion du foncier agricole, 19, pp.2-5. 10.14758/SET-REVUE.2016.19.01 . hal-01331663

HAL Id: hal-01331663

https://hal.science/hal-01331663v1

Submitted on 14 Jun 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

INTRODUCTION
Intégration des enjeux environnementaux dans la gestion du foncier agricole

La prise de conscience récente de l'érosion des terres agricoles et de la disparition progressive d'une partie du capital agronomique et productif alimentaire national, fait de la préservation du foncier agricole (en particulier en zones soumises à pression urbaine) l'objet d'une attention législative particulière. Les différentes lois (loi de développement des territoires ruraux, 2005 ; loi de modernisation agricole et loi ENE d'engagement national pour l'environnement, 2010 ; loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, 2014) entrées en vigueur depuis une dizaine d'années à l'échelle nationale en témoignent. Elles soulignent la dimension collective que recouvre la préservation du foncier agricole, mais aussi la multiplicité des enjeux qui y sont liés. Un certain nombre de travaux – relevant de différentes disciplines – ont été publiés sur les dynamiques foncières et contribuent à la connaissance de la « ressource » foncière et des effets de la concurrence entre usages fonciers (projets d'aménagement urbain, préservation du potentiel productif agricole, etc.). Or, la gestion foncière des espaces agricoles s'inscrit dans les transformations contemporaines de l'action publique et une évolution vers un mode de gestion par « gouvernance ». Une nécessaire articulation des échelles de décision, du national au local, se met en place, la décentralisation ayant donné aux collectivités locales des compétences en matière foncière relevant de l'urbanisme ou du développement territorial. De multiples acteurs, privés (professionnels, associatifs, société civile) et publics, sont aujourd'hui parties prenantes de la gestion foncière. Celle-ci repose donc, à l'échelle des territoires, sur des processus de coordination entre acteurs de statuts variés, et renvoie à des jeux de négociation, de compromis et d'alliances variées formalisées ou non (contrats, conventions, pactes, chartes, etc.).

La prise en compte des enjeux environnementaux (érosion de la biodiversité, sécurité alimentaire, qualité des eaux, transition énergétique, etc.), et la revalorisation de la nature dite « ordinaire » hors des espaces remarquables – type ENS (espaces naturels sensibles) ou Natura 2000, ou des espaces de conservation des milieux (parcs naturels) – deviennent un horizon politique majeur qui s'impose à la gestion du foncier agricole. Ainsi, la loi ENE dans la trame verte, associe étroitement maintien de la biodiversité et agriculture, les corridors écologiques qui la composent étant majoritairement constitués d'espaces agricoles. La loi d'avenir étend l'usage des baux ruraux à des clauses environnementales. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) associent au sein même du projet urbain la préservation des sols agricoles et le maintien de la biodiversité. Les intercommunalités émergent comme des échelons d'expérimentation de politiques foncières agricoles locales qui s'inscrivent dans une double préoccupation de proximité alimentaire et de gestion environnementale des sols.

Si l'idée d'une généralisation de l'urgence environnementale est aujourd'hui largement diffusée, en quoi fait-elle bouger les lignes de la gouvernance foncière ou tout au moins la réinterroge-t-elle ? En quoi tend-on aujourd'hui vers de nouvelles formes de gouvernance, voire d'innovations en la matière ?

Ce numéro consacré à la gestion du foncier agricole et à l'intégration des enjeux environnementaux apporte ici trois éclairages sur la base de contributions de chercheurs de disciplines différentes, et de témoignages d'acteurs de terrain qui dans leur quotidien, en tant que techniciens, élus, gestionnaires, sont partie prenante de la gouvernance foncière des espaces agricoles. Ces contributions se regroupent en trois axes de réflexion.

Le premier concerne la **construction sociale de l'enjeu environnemental et des réponses territoriales qui sont apportées.** La question environnementale intéresse à la fois des enjeux globaux (a-territoriaux) et locaux qui se situent dans des « systèmes d'action » établis à l'échelle des territoires. La gouvernance foncière quant à elle relève de dispositifs décentralisés (bien que cadrés d'un point de vue législatif) et laisse place à des expérimentations variées à l'échelle des territoires (voire génère certaines inégalités entre territoires). Des transformations réciproques s'expriment donc entre des pratiques territoriales foncières en matière d'espaces agricoles et la prise en compte de l'environnement.

Ainsi, Catherine Aubertin et Nathalie Ciadella montrent comment la création d'une filière biomasse-énergie guyanaise se heurte au contexte local et aux pratiques agricoles en place. L'ambition politique d'autonomie énergétique et de développement économique est grande. Il s'agit de développer la biomasse forestière en substitution d'importation d'hydrocarbures, libérant ainsi du foncier propice à une augmentation de la production agricole à moindre émission de gaz à effet de serre et à une plus grande autonomie alimentaire guyanaise. Les conditions semblent réunies. La puissance publique maîtrise tout à la fois le foncier (domaine privé de l'État) et l'instrument (périmètres d'attribution simplifiée, PAS), facilitant potentiellement l'installation d'agriculteurs et la fourniture de matière première aux usines d'électricité. L'équation posée n'est pourtant pas simple et le résultat attendu l'est encore moins pour vertueux qu'il soit. La diversité des types d'agriculteurs en présence ne favorise pas la capacité d'approvisionnement en biomasse et la transposition sur la Guyane des standards de l'agriculture métropolitaine exclut les agriculteurs guyanais. L'absence de concertation avec les principaux intéressés que sont les agriculteurs hypothèque la réussite du projet et la pression foncière urbaine alimente les résistances locales. La maîtrise territoriale des besoins alimentaires et énergétiques s'inscrit donc dans les réalités sociales et matérielles locales.

❶ Le foncier agricole, à la confluence des politiques agricoles, environnementales et d'aménagement.

Les questions environnementales constituent aujourd'hui des révélateurs de la difficulté à développer à l'échelle des territoires une articulation de politiques sectorielles aux objectifs souvent contradictoires. Le cas de l'exploitation du gaz de schiste au Québec exposé par Marie-Josée Fortin *et al*. est particulièrement illustratif des voies hésitantes de l'acteur public à mettre en place une régulation durable des usages des sols face à de nouveaux enjeux économiques et environnementaux. Ainsi, les auteurs nous montrent que si le modèle historique du développement du Québec est assez favorable au développement du gaz de schiste et reçoit donc un accueil propice à son développement par le ministère de l'énergie, ces grands projets énergétiques sont au cœur de conflits que l'arsenal de dispositifs et l'instrumentation existants peinent à réguler. Hérité d'un cadre législatif dicté par la loi sur les mines, les règles ne prévoient pas d'évaluation environnementale des impacts des forages, et favorisent les acteurs industriels dans l'accès aux sites de forage en zones agricoles. Ce système peu apte à reconnaître « les demandes sociales contemporaines » et à donner la voix aux dispositifs existants sur la protection du territoire et des activités agricoles, interroge de plus l'absence de dispositif de gouvernance permettant de donner place aux acteurs privés tels que les agriculteurs et les propriétaires fonciers qui contestent pour part la servitude d'accès aux puits qu'ils se voient imposer.

L'entretien mené auprès de Emmanuel Ansaldi (adjoint scientifique à la DETA, Direction générale de l'agriculture, État de Genève) réconcilie la ville et l'agriculture en s'appuyant sur le concept de ferme urbaine. La ferme urbaine est présentée comme un élément d'équilibre entre protection de l'environnement, préservation du foncier agricole, et urbanité/sation. La problématique environnementale transcende l'oxymore « ferme urbaine ». Outil au service de l'aménagement, la ferme urbaine se présente comme un hold-up du monde agricole sur les espaces dédiés aux loisirs urbains. Il s'agit de superposer à ces derniers consacrés au « délassement », une fonction agricole de proximité. En réalité, le but est de dédommager l'activité agricole de la perte de foncier au profit de l'urbanisation : comme le souligne le responsable du projet, c'est une « forme de compensation du préjudice ». La mise en place de cet outil reste très complexe tant du point de vue du « business plan », de la gouvernance que de la mobilisation du foncier. Expérimental, appelé à être reproduit en cas de succès, il ne doit pas masquer un fait essentiel : la Suisse a quelques longueurs d'avance en matière de protection de l'environnement et du foncier agricole ; la ferme urbaine s'inscrit dans un processus long de protection des espaces agricoles et naturels ; elle est possible au regard des conditions de sa production : l'agriculture helvétique s'inscrit dans un contexte politique (hors de l'Union européenne), économique (agriculture de montagne), social (les agriculteurs jardiniers de la nature) et culturel spécifique.

Le second axe de réflexion examine **les espaces métropolitains comme de nouvelles échelles de gouvernance foncière agricole et environnementale**. Le phénomène métropolitain s'impose aujourd'hui dans les processus d'aménagement et de développement régional. Or, depuis une dizaine d'années, les métropoles ont attaché un intérêt grandissant aux terres agricoles urbaines et périurbaines dans leurs projets de territoire, traduisant les préoccupations paysagères liées au maintien d'un cadre de vie, les enjeux de sécurité alimentaire et d'une production de proximité de qualité, enfin les problèmes de maintien de corridors écologiques. Ces dimensions intégrées dans le projet urbain redimensionnent alors les processus de gouvernance selon des voies inédites. Elles induisent des réflexions sur des territoires fonctionnels plus complexes, définissant de nouveaux périmètres de projets et une mobilisation d'acteurs de plus en plus divers et interdépendants : les métropoles. Les moyens qu'elles déploient en termes d'ingénierie territoriale humaine et financière en font des lieux privilégiés pour la gouvernance foncière agricole et environnementale.

Deux témoignages de terrain situent la montée en puissance des métropoles dans la gouvernance foncière agricole et environnementale. Gérard Leras livre la contribution d'un ancien élu régional fortement investi sur les questions agricoles et foncières et apprécie l'échelle métropolitaine à l'aune de son engagement à l'échelle régionale pour promouvoir une véritable politique foncière agricole. Il apporte au débat une dimension politique et militante où la langue de bois disparait derrière quelques convictions. La modestie avec laquelle il pose les termes des enjeux clarifie un peu plus le jeu politique souvent contreproductif. Il déshabille les idées reçues clivantes : les agriculteurs productivistes et les défenseurs de l'environnement ne constituent ni des groupes homogènes, ni des acteurs irréconciliables. En plaçant la focale sur les nouvelles attributions des régions, il questionne l'arsenal législatif en décortiquant les avancées (loi NOTRe, Alur) et les hésitations des décideurs. Il met en relief sans jamais l'aborder directement, une spécificité du foncier : rien ne se crée, tout se transforme; l'espace est fini, le foncier fait simplement circuler droits et usages ; compenser la perte d'hectares en zone naturelle en prenant sur les terres agricoles relève de choix de société dépendant du courage politique. C'est mieux que rien, en effet. Lilian Vargas quant à lui témoigne de la montée en puissance d'une stratégie agricole et foncière métropolitaine de Grenoble-Alpes Métropole. Il rappelle la longue tradition grenobloise de prise en compte de l'agriculture dans le projet d'agglomération et l'articulation forte de la problématique métropolitaine agricole avec la question environnementale (consommer et produire localement comme contribution au plan « Air Climat », préserver les ressources naturelles et entretenir de l'espace, développer l'agriculture biologique au sein de l'agglomération). Aujourd'hui, avec l'élargissement du territoire de la communauté d'agglomération, l'agriculture occupe désormais près de 15 % de l'espace métropolitain, et la politique agricole et foncière s'y trouve renforcée. La « jeune métropole » confirme aujourd'hui ses engagements agricoles par la mise en place d'une stratégie agricole 2015-2020 visant à la fois à « préserver et valoriser le potentiel agricole pour une production de qualité » et « déployer une stratégie agricole alimentaire de territoires et ses outils ». La dimension environnementale prend place dans ce renforcement, portée par une demande urbaine de sécurité alimentaire et de transparence sur l'impact environnemental des modes de production. L. Vargas dessine cependant les limites de l'intervention foncière des collectivités locales (ou à des groupes citoyens) au nom de l'intérêt général, soulignant l'insuffisance opératoire des outils en place et leur manque de connexion avec les stratégies agricoles territoriales.

Deux contributions de chercheurs proposent des clefs de compréhension des engagements métropolitains dans la gouvernance foncière et environnementale. Guillaume Schmitt *et al.* éclairent ainsi l'engagement de deux métropoles, Nantes et Lille, où la préservation et la mise en valeur du foncier agricole dépend de la volonté politique. Les enjeux environnementaux se lisent en filigrane, derrière d'autres priorités : l'installation d'agriculteurs pour pallier les friches urbaines (Nantes), créer une zone maraîchère renforçant la dimension nature des parcs périurbains (Lille). Parce que le monde agricole (chambres d'agriculture) est convoqué pour la mise en œuvre de projets urbains qui leur échappe en partie, il porte l'installation de nouveaux exploitants alors que les métropoles mobilisent le registre du développement durable à travers l'alimentation bio de la ville et la certification environnementale. La gouvernance s'entend ici comme la capacité de la métropole à fédérer les acteurs du monde agricole autour du projet urbain en faisant converger les intérêts de chacun grâce à ce que l'on pourrait appeler un double greenwashing, à la fois urbain et agricole : une ville plus verte, une agriculture plus saine. L'enjeu environnemental est bien socialement construit par et au service de la métropole.

Le texte de Ludovic Lamoureux nous donne enfin un exemple de la maîtrise technique de Eau de Paris qui, dans le cadre de sa mission de gestion durable des ressources en eaux souterraines qui alimentent la capitale, conduit depuis plus de vingt ans une politique de maîtrise foncière de terrains situés dans les zones vulnérables des aires d'alimentation des captages. Régie municipale de la ville de Paris en charge de la production, du transport et de la distribution de l'eau potable pour la capitale, elle centre ses actions principalement sur la limitation des risques de pollution des nappes phréatiques. Il décrit les dispositifs mis en place et l'instrumentation à disposition. L'intervention ciblée des acquisitions foncières en fait partie et constitue une pièce maîtresse des dispositifs d'intervention (en particulier en conventionnement avec la SAFER). Elle illustre aussi la capacité d'ingénierie humaine et financière dont les métropoles et leurs services techniques disposent aujourd'hui en matière de protection environnementale, ici la ressource en eau.

Le troisième et dernier axe de réflexion sur l'intégration des enjeux environnementaux dans la gestion du foncier agricole s'attache aux **innovations en matière de gouvernance et de pratiques qui émergent aujourd'hui à l'échelle des territoires**. Ainsi, l'enjeu environnemental participe aux transformations actuelles de l'action publique et collective foncière. Ces transformations touchent tant le choix des instruments de l'action foncière (portage foncier des collectivités locales, baux à clauses environnementales, levées de fonds auprès de la société civile, etc.) et les effets structurants qu'ils engendrent, que les dispositifs de mobilisation d'acteurs de natures variés qui aujourd'hui s'inscrivent dans une action foncière collective. Au-delà, il s'agit aussi de l'évolution des pratiques individuelles vers une « écologisation » des comportements. Celle-ci répond à une attente sociétale forte ; elle ne va cependant pas de soi et s'inscrit dans un contexte plus global et dans des stratégies diversifiées. Trois regards y contribuent.

Les attentes sociétales (et législatives) en matière d'environnement interpellent tout particulièrement les pratiques agricoles dans leur entretien de l'espace et des éléments paysagers permettant un maintien des continuités écologiques. Françoise Alavoine-Mornas et Sabine Girard interrogent ainsi la diversité des comportements agricoles par les facteurs territoriaux et les rapports entre propriétaires et usagers qui les génèrent. Sur la base d'enquêtes de terrain auprès d'agriculteurs et de l'analyse des stratégies d'exploitants, elles montrent comment le contexte territorial dans lequel les exploitants se situent, conditionne leurs pratiques spatiales et leurs perceptions du rapport à l'espace et à l'environnement. Le rapport d'incertitude que le droit d'usage futur dicte également leurs logiques foncières.

De fait, les auteurs remettent en cause à travers le point du vue de l'usager exploitant « contraint » dans son accès au foncier, certaines idées reçues sur le rapport à l'espace des agriculteurs et à l'environnement. L'analyse proposée sur la diversité des comportements agricoles est particulièrement bienvenue dans les réflexions actuelles sur la mise en œuvre des corridors écologiques pour lesquels 80 % des surfaces de nature « ordinaire » relèvent de la gestion agricole.

L'article de Martin Renard et Arnaud Gueguen sur la relocalisation des activités par anticipation à l'exposition aux risques d'érosion marine et avancées dunaires apporte un regard décalé sur le foncier agricole. En filigrane, pourtant, la recherche de solutions techniques (juridiques et financières) amène le lecteur à penser que, in fine, des espaces forestiers et agricoles pourraient être mis à contribution. L'article plaide implicitement pour une territorialisation de la gestion du risque environnemental. En remettant en cause explicitement – mais paradoxalement aussi – la législation nationale, soit la loi Littoral, mal calibrée pour le territoire d'étude (Lacanau en Aquitaine), il devient alors difficile de répondre à l'objectif fixé initialement, à savoir aujourd'hui, à droit constant, quels seraient les champs du possible pour relocaliser les activités touristiques face au recul des côtes aquitaines ? La recherche de solutions, dans la boîte à outils dont disposent aujourd'hui les collectivités, adaptées aux menaces pesant sur l'activité touristique, n'est pas le plus roboratif dans cette contribution (portage foncier et acquisition à des couts prohibitifs pour la collectivité). Par contre, replacer la problématique foncière au cœur des enjeux environnementaux de demain met en perspective la question agricole ; en effet, lorsqu'une activité économique majeure (ici le tourisme, ailleurs l'agriculture) est bousculée par la question environnementale (ici le risque d'érosion, ailleurs l'artificialisation des sols), la construction d'un véritable projet de territoire dans lequel la valeur du foncier en tension entre dévalorisation (par le risque) et valorisation (par les aménités littorales) permet de supporter le coût acceptable d'un choix partagé en matière de gestion des sols.

L'innovation s'épanouit-elle dans l'anonymat et hors du cadre institutionnel ? L'association Terre de liens renouvelle les contes pour enfants ; petit poucet du foncier agricole, l'association militante, sans faire de miracle, bouscule les acteurs du foncier agricole ordonnancés selon les intérêts économiques des agriculteurs en place. Elle parvient à conventionner avec les « grands », Safer et collectivités territoriales, en proposant des outils ad hoc tels les baux ruraux environnementaux. Tanguy Martin nous montre comment celle-ci instille parallèlement aux scènes habituelles de gestion du foncier agricole (chambre d'agriculture/ collectivité/État) des petites gouvernances micro locales. Nouvel acteur du foncier, acteur militant au service de l'utopie du développement durable, elle parvient à faire bouger les lignes, parfois. C'est acter l'entrée de la société civile dans la gouvernance du foncier agricole et activer le buttom-up en matière d'installation de nouveaux agriculteurs. Le foncier se trouve au cœur d'une bataille idéologique au service d'un nouveau rapport à l'environnement, en ouvrant l'accès à la terre aux non agriculteurs (installation « hors cadre familial »). En filigrane se lisent à travers ce témoignage, les conflits non seulement territoriaux mais aussi corporatifs où l'identité d'une profession transcende l'économique pour aller vers l'identité territoriale, celle du rapport à l'autre, l'étranger, celui qui ne possède pas de bien-fonds ici.

Michel Pech et Claire Etrillard à travers la compensation écologique interrogent à leur tour la mise en œuvre d'un mécanisme dont les contours restent assez flous, mais qui aujourd'hui est bien connu des acteurs de l'aménagement et de l'environnement. Si la compensation s'inscrit comme dernier recours de mesures d'évitement et de réduction d'atteinte à la biodiversité, en milieux remarquables ou sur des espaces de nature « ordinaire », se pose la question des processus de gouvernance qui y sont liés. Le corpus législatif de la compensation écologique apparue depuis quarante ans, est aujourd'hui bien balisé et passe par un certain nombre de stratégies et d'instruments au service de la maîtrise foncière. Or, au-delà de la préservation des parcelles, il est important d'envisager cette préservation sur le long terme. Se pose alors la question des « mécanismes de gestion territoriale des mesures de compensation » et du système de gouvernance mis en place à l'échelle des territoires. Deux nouveaux outils sont proposés, les servitudes environnementales et le mécanisme de compensation par l'offre. Devant les situations de blocage et les problèmes d'acceptabilité du principe de compensation, les auteurs militent pour une meilleure intégration du volet foncier de la compensation dans les documents d'urbanisme, et pour une implication accrue de l'agriculture et des agriculteurs dans les processus mis en place pour les mesures de compensation. Ils réinterrogent ainsi semble-t-il l'interaction entre le monde agricole et le projet économique et politique du territoire. ■

Nathalie BERTRAND et Sylvie DUVILLARD
coordinatrices scientifiques du numéro.

Les auteurs

Nathalie BERTRAND
Université Grenoble Alpes, Irstea, UR DTGR, Centre de Grenoble,
2 rue de la Papeterie, BP 76, F-38402 St-Martin-d'Hères, France
nathalie.bertrand@irstea.fr

Sylvie DUVILLARD
Université Grenoble Alpes, CNRS, UMR PACTE,
Cité des Territoires, Institut de Géographie Alpine de Grenoble,
14 avenue Marie Reynoard, F-38100 Grenoble, France
sylvie.duvillard@upmf-grenoble.fr