



HAL
open science

Les zones d'expansion des crues dans le projet urbain : comment gouverner la multifonctionnalité de ces zones humides aux franges des villes ? Le cas de l'île Saint-Aubin (Angers)

Marie Fournier, Mathieu Bonnefond

► To cite this version:

Marie Fournier, Mathieu Bonnefond. Les zones d'expansion des crues dans le projet urbain : comment gouverner la multifonctionnalité de ces zones humides aux franges des villes ? Le cas de l'île Saint-Aubin (Angers). *Sud-Ouest Européen*, 2019, L'eau au service des territoires? Entre valorisation et instrumentalisation, 47, pp.57-67. 10.4000/soe.5265 . hal-03181564

HAL Id: hal-03181564

<https://hal.science/hal-03181564v1>

Submitted on 20 Apr 2021

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

Les zones d'expansion des crues dans le projet urbain : comment gouverner la multifonctionnalité de ces zones humides aux franges des villes ? Le cas de l'île Saint-Aubin (Angers)

*Flood Retention Areas in Urban Projects: How Can We Accommodate
Multifunctionality in Wetlands at the Outskirts of Cities? The Case of the île
Saint-Aubin (Angers, France)*

*Las áreas de expansión lateral de inundación en el proyecto urbano: ¿como
gobernar la multifuncionalidad en estos humedales acerca de las ciudades? El
Caso de la Isla Saint-Aubin (Angers, Francia)*

Marie Fournier et Mathieu Bonnefond



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/soe/5265>

DOI : 10.4000/soe.5265

ISSN : 2273-0257

Éditeur

Presses universitaires du Midi

Édition imprimée

Date de publication : 15 août 2019

Pagination : 57-67

ISBN : 978-2-8107-0632-7

ISSN : 1276-4930

Ce document vous est offert par Conservatoire national des arts et métiers (Cnam)

le cnam

Référence électronique

Marie Fournier et Mathieu Bonnefond, « Les zones d'expansion des crues dans le projet urbain : comment gouverner la multifonctionnalité de ces zones humides aux franges des villes ? Le cas de l'île Saint-Aubin (Angers) », *Sud-Ouest européen* [En ligne], 47 | 2019, mis en ligne le 10 octobre 2019, consulté le 20 avril 2021. URL : <http://journals.openedition.org/soe/5265> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/soe.5265>



Sud-Ouest européen – Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

LES ZONES D'EXPANSION DES CRUES DANS LE PROJET URBAIN : COMMENT GOUVERNER LA MULTIFONCTIONNALITÉ DE CES ZONES HUMIDES AUX FRANGES DES VILLES ? LE CAS DE L'ÎLE SAINT-AUBIN (ANGERS)

FLOOD RETENTION AREAS IN URBAN PROJECTS: HOW CAN WE ACCOMMODATE MULTIFUNCTIONALITY IN
WETLANDS AT THE OUTSKIRTS OF CITIES? THE CASE OF THE ÎLE SAINT-AUBIN (ANGERS, FRANCE)

LAS ÁREAS DE EXPANSIÓN LATERAL DE INUNDACIÓN EN EL PROYECTO URBANO:
¿COMO GOBERNAR LA MULTIFUNCIONALIDAD EN ESTOS HUMEDALES ACERCA DE LAS
CIUDADES? EL CASO DE LA ISLA SAINT-AUBIN (ANGERS, FRANCIA)

Marie FOURNIER ¹, Mathieu BONNEFOND ²

57

RÉSUMÉ – Aujourd'hui, les villes françaises ne peuvent plus faire l'économie de préserver des zones d'expansion des crues en amont ou en aval de leurs espaces urbanisés à risque d'inondation. Se pose alors la question des nouvelles vocations à penser et coordonner dans ces espaces, ainsi que celle de leur gouvernance. À partir de l'exemple de l'île Saint-Aubin, large zone humide de 600 ha en amont de l'agglomération d'Angers (Maine-et-Loire), cet article revient sur la construction progressive de son projet de valorisation qui a permis de concilier une variété de projets et usages. Il détaille plus particulièrement les instruments de régulation mis en œuvre pour faciliter la multifonctionnalité de l'île et met en lumière les problématiques qui ont pu apparaître entre usagers.

ABSTRACT – Today, French cities do their best to keep from urbanization flood retention areas upstream or downstream flood-prone estates and neighborhoods. As a consequence, new uses for those areas must be defined, as well as coordination tools and local governance. This article presents and analyses the example of the île Saint-Aubin, a large wetland located upstream the city of Angers (Maine-et-Loire). We describe how local stakeholders have progressively built up a valorization scheme for the place and accommodated the various uses and activities. More specifically, we focus on the regulation tools which have been designed to facilitate multifunctionality and highlight some of the issues still at stake.

RESUMEN – Hoy en día, las ciudades francesas ya no pueden permitir para no preservar áreas de expansión de inundaciones río arriba o río abajo de sus áreas urbanizadas en riesgo de inundación. Esto plantea la cuestión de las nuevas vocaciones de estas zonas para pensar y coordinar, así como su gobernanza. Partiendo del ejemplo de la Isla Saint-Aubin, un humedal de 600 hectáreas aguas arriba de la aglomeración de Angers (Maine-et-Loire – France), este artículo revisa la construcción gradual de su proyecto de valorización. Lo que permitió conciliar una variedad de proyectos y de usos. Detalla en particular los instrumentos de regulación implementados para facilitar la multifuncionalidad sobre la isla y destaca los problemas que pueden haber surgido entre los usuarios.

ZONES HUMIDES – MULTIFONCTIONNALITÉ – RISQUE D'INONDATION – BASSIN DE LA LOIRE (MAINE) – GOUVERNANCE

WETLANDS – MULTI-FUNCTIONALITY – FLOOD RISK – RIVER LOIRE BASIN (MAINE) – GOVERNANCE

HUMEDALES – MULTIFUNCIONALIDAD – RIESGO DE INUNDACIÓN – CUENCA DEL RIO LOIRE – GOBERNANZA

¹ Maître de conférences en aménagement de l'espace-urbanisme, laboratoire Géomatique et Foncier, Conservatoire national des arts et métiers, HESAM université, LTSER – zone atelier Loire CNRS, École supérieure des géomètres et topographes (ESGT), marie.fournier@lecnam.net.

² Maître de conférences en aménagement de l'espace-urbanisme, laboratoire Géomatique et Foncier, Conservatoire national des arts et métiers, HESAM université, LTSER – zone atelier Loire CNRS, École supérieure des géomètres et topographes (ESGT), mathieu.bonnefond@lecnam.net.

Depuis le début des années 2000, on observe en France de plus en plus de stratégies locales de gestion du risque d'inondation qui passent, entre autres, par la préservation et le gel de l'urbanisation dans des zones d'expansion des crues en amont ou en aval d'espaces urbanisés (Fournier *et al.*, 2016). Lorsqu'ils sont situés en milieu périurbain, c'est-à-dire dans des zones où s'exercent une pression foncière forte et une concurrence entre usages, ces espaces font alors tous face à une même problématique. Leur urbanisation n'est plus envisageable mais la contrainte du risque ne signifie nullement la fin de leur attractivité. On y voit une multitude de vocations y être progressivement envisagées, qui sont le plus souvent inscrites dans les dynamiques plus larges du territoire auquel elles appartiennent. Se pose néanmoins la question des modes de gouvernance *ad hoc* à mettre en place, localement, pour permettre la coordination, la régulation, voire des synergies entre ces divers usages. Cette gouvernance est d'autant plus complexe qu'elle se trouve enchâssée dans une multitude d'échelons (européen, national, régional, local, etc.) où interviennent différents acteurs institutionnels, chacun porteur d'objectifs spécifiques (Torre, 2011). Des acteurs privés investissent également de plus en plus ces sphères de décision. Il en résulte des exigences de coordination et souvent la multiplication des structures de gouvernance territoriale. Dans ce cadre vient enfin se surajouter la problématique du risque, qui peut au départ être appréhendé comme une simple contrainte mais progressivement devenir un liant territorial et une composante à part entière du système socioterritorial (November, 2008 ; Reghezza-Zitt, 2006).

Cet article propose une étude de cas, permettant d'illustrer les dynamiques explicitées ci-dessus à partir d'un exemple concret. Il s'appuie sur le cas de l'île Saint-Aubin, large zone humide de 600 ha, traditionnellement à dominante agricole et située à la confluence entre la Sarthe et la Mayenne, en amont de

l'agglomération d'Angers¹. L'île Saint-Aubin est inondée quasiment tous les hivers, sur un laps de temps plus ou moins long (de quelques jours à plusieurs semaines) et constitue une zone d'expansion de crues cruciale pour la protection de la ville. Face au risque d'inondation, l'île Saint-Aubin prend la forme « d'espace solution » (Berdoulay et Soubeyran, 2002) pour l'agglomération d'Angers.

Dans cet article, nous détaillons plus particulièrement les modes de gouvernance spécifiques qui ont été mis en place localement pour permettre la pérennisation de cette zone d'expansion des crues et son intégration dans les dynamiques territoriales. Nous proposons en particulier une analyse de la gouvernance locale de ce site qui s'affirme de plus en plus comme un espace multifonctionnel aux portes de l'agglomération d'Angers. Il s'agira donc de mettre en lumière les procédures de coordination des acteurs présents sur l'île et les modes de prise de décision pour la gestion du site (Weinstein dans Orsi, Cornu et Rochfeld, 2017). Cet article s'appuie sur un travail bibliographique, d'observation participante régulière sur site pendant trois ans (2015-2018), ainsi que la réalisation d'une dizaine d'entretiens semi-directifs tant avec les représentants des collectivités locales qu'avec un certain nombre d'acteurs privés (chambre d'agriculture, associations impliquées dans la gestion de l'île, propriétaires, etc.). Nous proposons une analyse en trois temps. Tout d'abord, nous montrons comment l'affirmation de la problématique du risque d'inondation a contribué à façonner tant la place particulière de l'île Saint-Aubin dans le projet de l'agglomération angevine que la régulation des activités et fonctions de plus en plus nombreuses sur le site. Ainsi, si le statut de zone d'expansion de crues a certes gelé les perspectives de développement urbain sur ce périmètre, l'île Saint-Aubin a progressivement vu s'affirmer un large panel de fonctions (partie I). Nous nous

¹ Cette étude de cas a été engagée dans le cadre du projet de recherche européen JPI Climate TRANS-ADAPT (2014-2017) et approfondie dans le projet PSDR4 Grand Ouest FARMaine (2016-2020). Le projet TRANS-ADAPT questionnait les modalités d'implication des acteurs locaux, qu'ils soient institutionnels ou issus de la société civile, dans les projets d'aménagement multifonctionnels dans des espaces dédiés à la gestion du risque d'inondation. <http://www.jpi-climate.eu/2013projects/transadapt>. Le projet FARMaine interroge les politiques publiques d'environnement ainsi que leurs effets sur les pratiques et le foncier agricoles dans les espaces de fonds de vallées sur le bassin de la Maine.

attachons en particulier à décrypter la gouvernance locale de cet espace particulier (partie II), aux instruments de coordination établis pour faciliter la gouvernance locale de l'île, aux processus de négociation liés à la mise en œuvre de l'action publique environnementale et à l'intégration de ce périmètre dans les dynamiques territoriales de l'agglomération angevine (Lascoumes et Le Galès, 2007). *In fine*, nous mettons en exergue les tensions aujourd'hui à l'œuvre sur l'île Saint-Aubin, entre une ambition de plus en plus clairement formulée par les collectivités locales de créer un projet et un espace, si ce n'est public, tout du moins ouvert et conciliant des enjeux sociaux, économiques et environnementaux, sur un parcellaire qui reste aujourd'hui avant tout privé et morcelé en une myriade de propriétaires privés (partie III).

I – L'île Saint-Aubin, quand la contrainte du risque devient une opportunité pour construire un projet local multifonctionnel

1. Une île traditionnellement dédiée à l'agriculture devenue une priorité pour un certain nombre d'acteurs institutionnels locaux...

L'île Saint-Aubin, qui s'étend sur près de 600 ha, est située dans les basses vallées angevines, plaines alluviales inondables de 10 000 ha, proches d'Angers, au confluent de deux rivières, la Mayenne et la Sarthe. Aménagée et drainée à partir du Moyen Âge par une communauté monacale, l'île a conservé jusqu'à aujourd'hui une vocation agricole forte. Après la Révolution française et la confiscation de ses terres au clergé, l'île est découpée par la commune d'Angers en parcelles étroites qui sont vendues aux particuliers. Sur ces terres humides, potentiellement inondées plusieurs semaines en période hivernale, seules les activités de pâturage bovin extensif et de fauche se sont maintenues sur le long terme et jusqu'à la seconde moitié du xx^e siècle. À partir des années 1970 néanmoins, l'activité agricole commence à décliner, entraînant un abandon des terres et des mouvements importants de vente du parcellaire. Certains propriétaires s'engagent éga-



FIGURE 1 – Localisation de l'île Saint-Aubin

Source : Bonnefond, 2017

lement dans la valorisation de ce foncier par le biais de la popiculture.

Durant ces années 1970, le mouvement de déprise agricole et la multiplication des boisements sur l'île apparaît comme une menace pour un certain nombre d'acteurs institutionnels locaux ². Progressivement, ces derniers formulent de nouveaux objectifs pour l'île. Parmi eux, une association locale de chasseurs, liée à la Fédération départementale des chasseurs et à l'association nationale Faune sauvage, bénéficie des vellétés de vente de nombreux propriétaires pour acquérir dès cette époque un parcellaire important

² Tout au long de cet article, nous utiliserons régulièrement cette référence aux « acteurs institutionnels locaux ». Dans un cadre classique d'analyse des politiques publiques, la distinction initiale se fait entre acteurs publics et acteurs privés. Ici, nous préférons utiliser l'expression d'« acteurs institutionnels locaux » pour faire référence à ce regroupement d'acteurs publics (les collectivités locales) mais également privés (le monde associatif) qui ont amorcé des dynamiques d'acquisition foncière au titre de leur structure et que nous distinguons des propriétaires fonciers individuels (particuliers).



FIGURE 2 – Paysage de prairie de l'île Saint-Aubin

Source : Bonnefond, 2017

60

(aujourd'hui, l'association est propriétaire de près d'un tiers de l'île). Par ces démarches d'achat, l'association a comme objectif premier de limiter le développement des boisements et de maintenir des milieux ouverts de prairies, milieux naturels favorables au repos des espèces avicoles migratrices hivernant traditionnellement dans les basses vallées angevines.

Dès la fin des années 1970 également, la commune d'Angers envisage un projet d'aménagement conséquent dans le secteur des loisirs, aux portes de l'agglomération. Mettant en place une procédure de zone d'aménagement différé à partir de 1976, la commune d'Angers acquiert un certain nombre de parcelles. En particulier, elle devient propriétaire de la ferme de l'île, située sur un monticule, seul point haut non-inondable. Par la suite, cette politique d'acquisition est reprise par l'intercommunalité Angers Loire Métropole. La survenue des inondations de 1995 entraîne l'abandon définitif de tout projet d'urbanisation sur l'île, même de portée limitée, et amène la commune d'Angers et l'intercommunalité à envisager un projet d'aménagement plus restreint pour ce secteur autour des loisirs et de l'éducation à l'environnement. Sur-tout, il devient alors crucial pour les collectivités locales de s'assurer du maintien d'un paysage ouvert de prairies sur l'île, perçu comme étant le plus favorable à une bonne rétention des eaux en cas d'inondation. Cet objectif est tout à fait cohérent avec les stratégies qui s'affirment alors progressivement en France de préservation, voire de restitution de zones d'expansion de crues (Fournier *et al.*, 2017). Ainsi, durant cette même

période, plusieurs villes ligériennes (comme Tours ou Blois) s'engagent, suite à l'insistance forte des services de l'État en charge de l'élaboration des PPRI, dans la préservation de vastes zones d'expansion des crues (plaine de la Gloriette à Tours, chenal de décharge de la Bouillie à Blois).

Enfin, pour clore ce panorama, on rappellera que l'association de pêche L'Ablette angevine se porte également acquéreuse de l'ensemble du linéaire de canaux qui draine l'île. Pour l'association, il s'agit de pouvoir contrôler le niveau d'eau dans ces canaux et dans les prairies adjacentes en période printanière et ainsi de maintenir de potentielles zones de frai pour le brochet.

In fine, sur une vingtaine d'années, l'île Saint-Aubin a fortement évolué en termes de maîtrise foncière. Dominée avant tout par la propriété privée jusqu'à la fin des années 1970, elle a progressivement vu s'affirmer différents acteurs institutionnels locaux comme nouveaux propriétaires et usagers du site, chacun ayant des objectifs différents à faire valoir.

2. ... pour aboutir à un projet local valorisant la multifonctionnalité des prairies humides

Aujourd'hui, la nature très fortement inondable de l'île n'est plus discutée. Elle est identifiée comme une zone rouge dans le cadre du plan de prévention du risque

d'inondation (établi en 2009). Néanmoins, il est intéressant de voir comment, à partir de la fin des années 1990, un panel d'objectifs environnementaux assez cohérents entre eux se dessine sur l'île autour des enjeux de gestion du risque d'inondation, de préservation de la biodiversité avicole et piscicole et de maintien des paysages de prairies principalement. Surtout, leurs porteurs institutionnels vont progressivement s'accorder autour de la nécessité de maintenir les activités traditionnelles de pâture et de fauche sur l'île, alors que les difficultés économiques rencontrées par le secteur de l'élevage avaient accéléré le phénomène de déprise amorcé à la fin des années 1970.

L'objectif de maintenir un paysage ouvert de prairies humides et de canaux est ainsi partagé tant par les collectivités locales (les prairies favorisent la rétention maximale des eaux face à la problématique des inondations) que par le milieu associatif engagé dans la protection de la biodiversité. Si nous avons déjà évoqué les associations de chasseurs et de pêcheurs qui se sont portés acquéreurs de parcellaire, il faut également souligner la présence (certes plus discrète) de la Ligue pour la protection des oiseaux qui n'est pas propriétaire mais est impliquée dans le suivi des populations de râles des genêts, oiseau emblématique des basses vallées angevines, protégé au niveau européen au titre de la directive Oiseaux (1979) et sur lequel se fonde une grande partie du discours de valorisation du site. Enfin, ce paysage prairial, si caractéristique des territoires de fonds de vallées et plus particulièrement des basses vallées angevines, pâturées en extensif et jalonnées d'arbres têtards, est devenu un atout non-négligeable pour les élus locaux de l'agglomération. L'île Saint-Aubin est désormais un lieu de loisirs et de détente à deux pas de l'agglomération d'Angers. Les collectivités locales (commune d'Angers et intercommunalité d'Angers Loire Métropole) sont ainsi propriétaires des principaux points d'attractivité sur l'île (la ferme de l'île Saint-Aubin et la guinguette).

Cette multifonctionnalité de l'île Saint-Aubin est particulièrement nette lorsqu'on observe le déroulement d'un cycle annuel. Après la période hivernale (janvier-février), marquée par le temps de l'inondation et du repos des oiseaux migrateurs, s'ouvre la période printanière de nidification des espèces avicoles locales (râles des genêts) et de frai pour les poissons. L'eau disparaît quasiment du paysage de l'île avant que la période de fauche, au début de l'été, ne débute. La fin du printemps et l'été sont également les moments où

l'île est la plus prisée pour les loisirs. Enfin, en fin d'été et jusque tard en automne (selon les niveaux d'eau), les prairies deviennent un lieu de pâture pour près de 400 têtes de bétail (vaches allaitantes principalement) laissées en liberté. La période de pâture dans les prés ouverts n'est pas fixée de façon stricte mais est adaptée chaque année aux conditions météorologiques.

Sur l'île Saint-Aubin, si la réalité fortement inondable du site a fortement limité ses potentialités de développement, sa fonction de zone d'écrêtement des crues en amont de l'agglomération angevine ne constitue qu'une fonction parmi d'autres et les acteurs institutionnels impliqués tant dans la gestion et la maîtrise du site sont nombreux : fédération de chasse, association de pêcheurs, chambre d'agriculture, etc. Par ailleurs, alors que les difficultés économiques du secteur de l'élevage avaient entraîné une rapide déprise du parcellaire, l'affirmation progressive des différents enjeux environnementaux présents sur le site amène aujourd'hui les acteurs institutionnels locaux à encourager le maintien d'une activité d'élevage extensif et de fauche, nécessaires à la préservation de ces milieux particuliers que sont les prairies humides. Si la multifonctionnalité de l'île Saint-Aubin s'est donc affirmée au fil des ans, il reste à comprendre les modalités de gouvernance de cette dernière.

II – Comment gouverner la multifonctionnalité ? Une gouvernance locale complexe pour concilier une multiplicité de réglementations, de droits et d'usages

Dans cet espace traditionnellement agricole qu'est l'île Saint-Aubin, où une diversité d'enjeux environnementaux et sociaux est venue s'imposer en quelques décennies, la question de la gouvernance nous amène à décrypter les arrangements locaux qui se sont progressivement mis en place ces dernières années entre les différentes parties à l'œuvre.

Dans le domaine de l'action publique environnementale, un certain nombre de travaux montrent depuis longtemps les limites des logiques « descendantes » (*top down*) de mise en œuvre (Salles, 2006). Appréhender la question de la gouvernance amène à penser

différemment la construction de l'action publique et à s'attacher à la compréhension des procédures et/ou processus de coordination des différentes parties prenantes dans la prise de décision. Il s'agit aussi de questionner les institutions, formelles ou informelles, sur lesquelles s'appuie cette construction de l'action publique et de la décision (Weinstein dans Cornu, Orsi et Rochfeld, 2017).

Ainsi, si les collectivités locales pensent aujourd'hui l'île Saint-Aubin comme un « poumon vert » pour l'agglomération angevine et ses résidents (au-delà de son rôle d'écrêteur de crues), elles doivent néanmoins faire avec le caractère très hybride de cette dernière lors de la mise en œuvre de leurs projets. L'île Saint-Aubin n'est pas un « espace public » au sens habituel du terme et même si la comparaison peut parfois être tentée avec d'autres initiatives d'aménagement de vastes parcs périurbains dans la région (comme l'Arche de la nature au Mans), l'intégralité de l'île reste de la propriété privée, appartenant tant à des particuliers qu'aux acteurs institutionnels précités. Face à la multiplicité des enjeux locaux, des usagers du site et des droits qui s'y superposent, il est alors possible de comprendre la gouvernance de l'île Saint-Aubin à deux niveaux. Si un premier niveau de lecture nous amène à voir un territoire toujours marqué par l'activité agricole, fortement contraint par une juxtaposition de réglementations environnementales (1), un second niveau nous permet de voir comment, en passant par l'acquisition foncière, les acteurs institutionnels locaux modifient progressivement et de façon plus souple (par la négociation et la contractualisation) les modalités de gestion de l'île pour y intégrer les problématiques environnementales (2).

1. Un parcellaire agricole organisé par un régime juridique ancestral et fortement contraint par des dispositifs juridiques de zonage

L'organisation des activités sur l'île Saint-Aubin reste encore aujourd'hui empreinte d'un fonctionnement établi dès après la Révolution française. À partir du XIX^e siècle, comme nombre de territoires ruraux organisés autour de la gestion de la ressource en eau (Ingold, 2017), la gestion de l'île Saint-Aubin est le fait d'une association syndicale autorisée (ASA) regroupant l'ensemble des propriétaires de l'île. Cette qua-

lité de propriétaire est un imposé pour être membre de l'association et avoir voix au chapitre. L'ASA établit et modifie régulièrement son règlement qui fixe l'ensemble des activités ayant lieu sur l'île. Le montant du droit d'accès par tête de bétail pour la pâture est ainsi déterminé par l'association tout comme le nombre d'animaux pouvant être accueillis sur l'île.

Sur ce parcellaire appartenant à des particuliers, l'activité agricole s'organise autour d'un double système de baux ruraux pour l'activité de fauche et de droits d'entrée par tête de bétail obtenus par le biais du paiement d'un ticket à l'ASA. De façon très concrète, si l'activité de fauche est réglée à la parcelle dans le cadre d'un bail entre locataire et propriétaire (le cas échéant), la pâture est libre sur la très grande majorité de l'île (seuls quelques champs sont clos en partie nord). Un même exploitant (non-propriétaire) disposera donc de deux types de droits différents selon son activité sur l'île (fauche ou pâture).

Ce cadre juridique initial reste encore aujourd'hui en trame de fond pour toutes les évolutions à l'œuvre depuis la fin des années 1970.

Au-delà de ce fonctionnement spécifiquement dédié à l'activité agricole, c'est avant tout par le biais de dispositifs juridiques de zonage que les enjeux environnementaux sont venus s'imposer localement. L'île Saint-Aubin fait ainsi partie du site Natura 2000 des basses vallées angevines, zone spéciale de conservation (ZSC), zone de protection spéciale (ZPS) et zone humide reconnue par la convention de RAMSAR. Ces différents zonages participent de la reconnaissance du site (RAMSAR) et viennent limiter les activités possibles (Natura 2000). Toujours dans cette logique de zonage, une interdiction de boisement a été décidée au niveau départemental par les services de l'État au travers d'un « arrêté de boisement » en 1998, puis en 2005, qui interdit toute nouvelle plantation de peupliers sur l'île Saint-Aubin. Enfin, comme évoqué précédemment, un plan de prévention du risque d'inondation (PPRI) a été mis en place sur la zone de confluence de la Maine en 2009, se substituant au plan de surfaces submersibles de 1958. Dans ce cadre, la préservation des prairies est un objectif important et les nouveaux boisements sont fortement contrôlés (règles de distance entre les arbres, règles de hauteur³). Le PPRI reconnaît claire-

³ Distance de minimum de 7 m entre les arbres et hauteur des arbres limitée à 1 m au-dessus des plus hautes eaux connues.

ment le rôle de l'île Saint-Aubin comme écrêteur de crues en amont de la ville d'Angers.

2. La maîtrise du foncier, une ressource pour imposer les problématiques environnementales sur ce parcellaire agricole

Dans le cas de l'île Saint-Aubin, c'est clairement par le biais de la maîtrise foncière que les acteurs institutionnels porteurs des politiques d'environnement ont pensé des modalités renouvelées d'action et de mise en œuvre de leurs objectifs. Ce statut spécifique de propriétaire les dote de deux modalités d'action.

Tout d'abord, en étant propriétaires d'un parcellaire conséquent, les acteurs institutionnels en charge des politiques d'environnement (pour mémoire [cf. partie I], collectivités locales, associations de chasse et de pêche) s'assurent une capacité d'influence sur la structure gestionnaire de l'île Saint-Aubin, l'Association syndicale autorisée de l'île Saint-Aubin. Leur poids dans les décisions prises par cette structure est désormais non-négligeable, leur voix étant définie au prorata du parcellaire détenu. Ainsi, on comprend aisément le rôle prépondérant que peut désormais jouer l'association Faune sauvage (association de chasseurs), propriétaire de près d'un tiers du parcellaire sur l'île Saint-Aubin.

Le règlement de l'île a ainsi été actualisé en 2010. Ses dispositions fixent les conditions de pâturage mais abordent également un certain nombre de problématiques plus directement liées aux enjeux environnementaux que font valoir les acteurs institutionnels locaux. Ainsi, il interdit les plantations d'arbre ou l'aménagement de fossés clôturant les parcelles sur la plus grande partie de l'île. De la même manière, dans les prairies fermées, les clôtures doivent rester perméables, afin de limiter les obstacles à l'écoulement et ainsi faciliter le contrôle des inondations.

Être propriétaire ou ne pas être propriétaire sur l'île Saint-Aubin semble constituer un véritable choix stratégique pour les porteurs locaux de l'action publique environnementale. Ainsi, si leur statut de propriétaire leur permet de peser dans les décisions prises par l'ASA, il est intéressant de voir qu'ils ne cherchent pas pour autant à y occuper une position hégémonique.

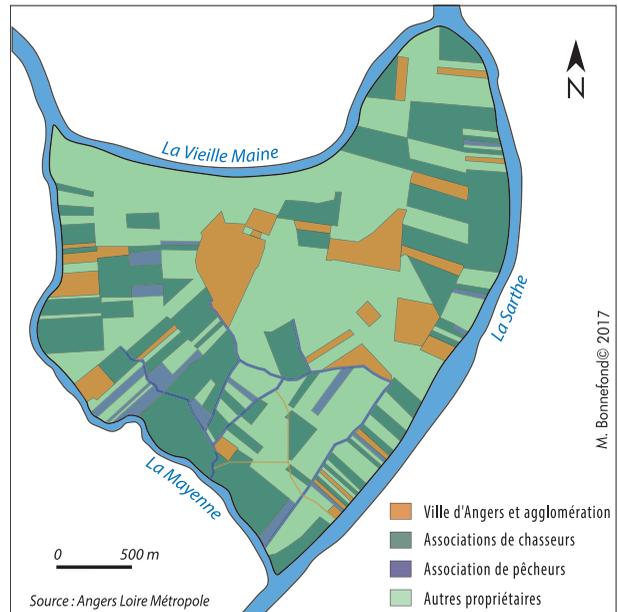


FIGURE 3 – Les propriétés détenues par les acteurs institutionnels

Source : Bonnefond, 2017

Même si la dynamique foncière est actuellement plus favorable à ces derniers, la présidence de l'association reste aujourd'hui détenue par un agriculteur propriétaire de près de 40 ha sur l'île. Lors des entretiens que nous avons pu mener, cette situation correspond bien au souhait des différentes parties prenantes (surtout institutionnelles) de laisser la profession agricole encore maîtriser les instances de décision sur l'île. De la même manière, certaines associations fortement investies dans la protection de la biodiversité localement ont fait le choix de ne pas acquérir de parcellaire sur l'île, qu'elles considèrent comme déjà très/trop investie, et de concentrer les acquisitions qu'ils font néanmoins sur d'autres zones de l'agglomération.

Au-delà de cet accès à l'instance de gestion de l'île que leur assure leur statut de propriétaire foncier, c'est également par le biais des contrats de location qu'ils mettent en place avec leurs exploitants agricoles que les acteurs institutionnels maîtrisant du foncier sur l'île parviennent à introduire des objectifs environnementaux dans les pratiques agricoles. Ainsi, depuis quelques années, les propriétaires institutionnels font le choix de contracter avec leurs exploitants dans le cadre de baux ruraux à clauses environnementales pour l'activité de fauche (Gauthier, 2017). Ces contrats de location particuliers permettent aux propriétaires,

en échange d'un loyer modéré, d'imposer des règles d'usage plus favorables aux écosystèmes et espèces qu'ils cherchent à préserver. À titre d'exemple, l'association Faune sauvage impose des dates de fauche tardives sur le parcellaire qu'elle met en location. Ces dates correspondent d'ailleurs à celles fixées dans le cadre des mesures agro-environnementales du périmètre Natura 2000 des basses vallées angevines, en particulier pour la préservation des populations de râles des genêts.

Ainsi, l'acquisition foncière constitue ici un mode d'action renouvelé pour les porteurs de l'action publique environnementale qui leur permet de s'insérer dans les instances de gestion (et d'y participer) sur cette île traditionnellement dominée par la propriété privée. Depuis quelques années, des travaux ont montré que l'acquisition foncière est devenue un imposé pour les gestionnaires des cours d'eau ou zones humides lorsqu'ils souhaitent y engager des opérations d'envergure (c'est le cas par exemple dans les projets de restauration des cours d'eau (Bonnetond et Fournier, 2013). L'acquisition foncière s'explique alors dans une logique de maîtrise du sol sur lequel le gestionnaire souhaite engager des travaux. Ici, dans le cas de l'île Saint-Aubin, l'acquisition foncière, si elle n'a peut-être pas été pensée de la sorte au départ, offre aux porteurs de l'action publique environnementale d'autres leviers d'action. Il ne s'agit pas tant d'acquérir du foncier pour réaliser des travaux (ou de façon marginale) mais de tirer parti de ce statut particulier de propriétaire foncier pour diversifier leurs capacités d'action. La maîtrise foncière prend alors une autre dimension qui n'est plus uniquement de contrôle du foncier mais également une ressource mobilisable dans la gouvernance locale.

III – L'île Saint-Aubin, un espace hybride : entre morcellement du parcellaire et affirmation progressive d'un espace public

Si la seconde partie nous a amenés à décrire une gouvernance locale relativement bien maîtrisée par les porteurs de l'action publique environnementale sur l'île Saint-Aubin, il est néanmoins important de proposer des éléments de nuance/de contraste à cette première analyse. Dans les faits, le cas de l'île Saint-Aubin reflète

particulièrement bien les mutations qu'a pu connaître la construction de l'action publique ces dernières années, de plus en plus fondée sur un partenariat entre acteurs publics et privés (Weinstein dans Orsi, Cornu et Rochfeld, 2017) et dépendante de ces derniers. Les usagers « traditionnels » de l'île, qu'ils soient des agriculteurs exploitants ou propriétaires, continuent de conserver une place cruciale dans le jeu d'acteurs local malgré la perte ou la fragilisation pour certains de leurs droits sur le foncier (1). L'exemple de l'île Saint-Aubin est finalement celui d'un espace « hybride », qui reste tiraillé entre des ambitions d'affirmation d'un espace public de la part des collectivités locales et la réalité d'usages variés qui continuent à se juxtaposer, sans forcément être coordonnés sur le terrain et entre lesquels émergent parfois des tensions (2).

1. Des usagers « historiques » toujours en position de force

Lorsque l'on interroge le cas de l'île Saint-Aubin et la construction du projet que peuvent avoir sur ce territoire les collectivités locales pour concilier enjeux environnementaux, activité économique (agriculture) et fonction sociale, c'est d'abord le rôle clé des éleveurs qui transparaît dans leurs discours.

Il apparaît en effet clairement que pour atteindre leurs objectifs, les collectivités locales (et autres porteurs de l'action publique environnementale) ne peuvent passer que par le maintien de l'activité agricole sur l'île. Comme nous l'avons expliqué en partie 1, l'élevage extensif et les pratiques de fauche (tardives en particulier) sont déterminantes dans le maintien des milieux de prairies humides qui répondent aux différents objectifs de protection de la biodiversité (râle des genêts, brochets, oiseaux migrateurs), de rétention des eaux d'inondation ou de préservation d'un paysage typique et « accueillant » de fonds de vallée pour un public de promeneurs dominicaux. De ce point de vue, sur l'île Saint-Aubin, les agriculteurs, qu'ils soient exploitants et propriétaires, sont détenteurs d'un certain nombre de ressources cruciales et restent les seuls en capacité de maintenir ce vaste espace ouvert. À ce titre, ils sont en capacité de faire valoir leur voix et leurs priorités au sein de la gouvernance locale, malgré la fragilisation de leurs ressources en termes de droit.

Si l'on reprend une classification récemment proposée (Knoepfel, 2017), ils restent détenteurs de ressources

variées en termes d'« information », de « patrimoine » et d'« organisation ». Les exploitants agricoles qui louent des terres sur l'île ou viennent y faire pâturer leur bétail en fin d'été maîtrisent en effet les spécificités de l'île et les compétences requises pour la valorisation économique de ces terres peu attractives (ressource « information ⁴ »). Assez âgés pour la très grande majorité d'entre eux (la plupart ont plus de 55 ans), ils restent relativement solidaires et volontaires pour continuer à valoriser ces terres, malgré les contraintes qu'elles posent (nécessité d'une surveillance quotidienne des bêtes laissées en liberté à l'automne, contrôle des dates de fauche) et le très faible intérêt économique qu'elles offrent (« organisation ⁵ »). Lors de nos entretiens, les acteurs institutionnels interrogés se sont d'ailleurs fortement inquiétés des multiples départs en retraite à venir parmi ces exploitants qui viennent travailler l'île depuis plusieurs décennies en période estivale et automnale. Si ces exploitants continuent probablement d'y voir un intérêt économique, nos interlocuteurs parlent surtout d'un attachement à ces terres et ces paysages, au site de l'île Saint-Aubin en lui-même et à la communauté à laquelle ils appartiennent. Enfin, les agriculteurs de l'île Saint-Aubin sont toujours détenteurs d'une ressource « patrimoine » qui prend la forme des biens matériels qu'ils ont à disposition ou sur lesquels ils détiennent des droits d'usage (Knoepfel, 2017, p. 184). En effet, si nombre d'entre eux ne sont plus propriétaires, les baux ruraux ou baux ruraux à clauses environnementales qu'ils détiennent font d'eux des acteurs non-négligeables et incontournables dans la gouvernance locale ⁶.

Aussi, si l'activité d'élevage est aujourd'hui fragilisée à l'échelle nationale, il est intéressant de voir comment le maintien de cette pratique est aujourd'hui un objectif majeur pour les porteurs de l'action publique environnementale et dans le projet de valorisation de l'île.

⁴ Knoepfel définit la ressource « information » comme « les connaissances acquises, relatives aux données techniques, sociales, économiques et politiques actuelles ou historisées de problèmes publics à résoudre. Le savoir, la connaissance et les informations pertinentes sont souvent des biens rares » (Knoepfel et al., 2017, p. 202).

⁵ La ressource « organisation » renvoie, entre autres, à la qualité du réseau et des relations qui relient les différents acteurs entre eux (policy network) [Knoepfel, 2017, p. 218].

⁶ Le statut du fermage lié à ces baux protège l'exploitant en faire-valoir indirect et lui donne une légitimité particulière.

Dans la dynamique aujourd'hui défendue par les acteurs institutionnels locaux, la construction d'un projet de territoire sur l'île ne peut passer que par la valorisation de l'activité d'élevage. À ce titre, les éleveurs qui continuent d'exploiter l'île Saint-Aubin restent en position de force face aux autres parties prenantes et en capacité de faire valoir leur position.

Comme dans tout projet de valorisation d'un territoire, les différentes parties prenantes à la gouvernance de l'île Saint-Aubin sont donc détenteurs de ressources qu'ils échangent entre eux et dont ils tirent parti pour faire valoir leur position et point de vue (Knoepfel, 2017 : « Les ressources d'action des acteurs des politiques publiques constituent les moyens d'action propres à chacun des acteurs publics et privés concernés par le problème collectif à résoudre »).

On comprend bien ici que les ressources des acteurs de l'action publique ne sont pas des « choses en soi » mais des construits sociaux (Knoepfel, 2017, p. 113). Dans le cas de l'île Saint-Aubin, l'activité d'élevage devient une ressource pour l'action publique environnementale que les exploitants peuvent faire valoir, alors que le maintien de l'élevage n'est plus véritablement pertinent dans une simple logique économique.

Ainsi, si les acteurs institutionnels locaux ont progressivement pris une place importante ces dernières années, il est intéressant de mettre en exergue la relation de dépendance qui existe désormais entre enjeux environnementaux et pratiques agricoles sur l'île Saint-Aubin. La bonne mise en œuvre de l'action publique environnementale passe par le maintien de l'activité d'élevage, cette dernière n'étant envisageable désormais que dans ce cadre fortement soutenu par les pouvoirs publics locaux et leurs subsides. En tout état de cause, la profession agricole continue donc de tenir une place prépondérante au sein du jeu d'acteurs.

2. Un espace « hybride », entre vellétés d'affirmation d'un espace public de loisirs aux portes de l'agglomération angevine et les impératifs des autres usages

L'île Saint-Aubin est donc un site actuellement en pleine transition où s'expriment un certain nombre de tensions et de paradoxes. Au premier abord, le paysage qu'elle nous offre est celui d'un très large espace ou-

vert où les clôtures sont quasi inexistantes, où le bétail pâture en liberté à partir de la fin de l'été et que tout individu peut parcourir à son gré à partir du moment où le bac de l'île (propriété de la commune d'Angers) est ouvert et en fonctionnement (sur la période estivale et automnale surtout). Quelques points de repère dans le paysage sont désormais les symboles de cette ambition d'offrir un espace ouvert au public : la guinguette à proximité du passage du bac et la Maison de l'île (restauration et animation pédagogique), toutes deux propriétés des collectivités locales.

Dans les faits, il s'agit pourtant d'un espace entièrement privé où les droits de propriété sont excessivement éparpillés entre une multitude de petits propriétaires privés (encore près d'une centaine) et quelques « grands » propriétaires institutionnels qui possèdent désormais plus de la moitié du parcellaire. L'accès à la gouvernance locale du site passe avant tout par la détention de droits sur ce parcellaire et ceux-ci sont très variés. Au-delà des droits de propriété, les droits d'usage diffèrent selon le type d'activité : droits d'accès aux pâtures, baux ruraux pour la fauche mais aussi contrôle des droits de pêche et de chasse. Enfin, un certain nombre d'usagers du site restent pour le moment non-détenteurs de droit et peinent, du coup, à trouver leur place dans la gouvernance du site. C'est le cas, par exemple, de quelques acteurs associatifs fortement présents sur d'autres parties du territoire angevin et relativement discrets sur l'île Saint-Aubin du fait de leur non-détention de droits (LPO), mais également des usagers à titre récréatif du site qui sont pourtant de plus en plus nombreux à se rendre sur l'île en période de week-end.

Enfin, même parmi les détenteurs de droits sur l'île, les dispositifs de gouvernance locale actuellement existants peinent encore à concilier des positions parfois contradictoires sur certains points névralgiques. Parmi ces derniers, la question du niveau d'eau à maintenir en période printanière est assez emblématique des tensions qui peinent à être résolues par l'ASA actuellement. Un désaccord a longtemps persisté entre les pêcheurs qui prônaient le maintien en eau relativement prolongé de certaines portions de l'île pour garantir des conditions optimales de frai et les chasseurs, ainsi que le milieu environnementaliste, attentifs à la préservation de conditions favorables à la population avicole. De récentes études (Cherruault, 2015) ont néanmoins permis de qualifier précisément les effets des différents niveaux d'eau potentiels pour trancher

la question et de trouver un accord entre les parties. La concertation conduite par l'ASA sur les différents enjeux liés au niveau d'eau (fauche et qualité fourragère, reproduction rale des genêts, reproduction piscicole) a permis de définir les modalités d'un nouveau règlement d'eau annexé au règlement intérieur de l'association, qui consiste au maintien du niveau d'eau à 14,65 m NGF jusqu'au 15 avril.

Conclusion

Les processus de négociation sur l'île Saint-Aubin et la gouvernance locale qui y est à l'œuvre s'inscrivent dans une logique de formation de coalitions entre des acteurs aux objectifs différents mais qui cherchent à s'accorder de façon à gérer cet espace autour de quelques objectifs communs. Depuis le début des années 1980, la superposition progressive d'outils réglementaires sur l'île et les phénomènes de vente et acquisition du parcellaire par des acteurs institutionnels ont conduit à une complexification du jeu d'acteurs localement mais également à une multiplication des vocations assignées à cet espace. De ce fait, l'acquisition foncière a permis aux porteurs de l'action publique environnementale d'investir le site et d'imposer leurs priorités, plus encore que par la seule mise en place d'outils coercitifs. Par l'acquisition foncière, ils ont gagné un droit d'accès aux instances traditionnelles de gouvernance et de décision sur l'île, en particulier à l'Association syndicale autorisée de l'île Saint-Aubin qui reste le lieu où se définissent et se négocient les règles d'usage sur l'île. Enfin, si ces mutations en termes de maîtrise des droits sur le sol ne sont pas négligeables et font que l'île Saint-Aubin, ancien parcellaire agricole morcelé, acquiert progressivement une image (si ce n'est un statut) de bien public (voire de bien commun) [Boudes et Darrot, 2016] au sein de l'agglomération angevine, cette première vision ne doit pas faire oublier les diverses formes de transaction qui s'expriment autour du foncier sur ce site entre les différentes parties prenantes. Ces transactions foncières (Bonnetfond *et al.*, 2017) dépassent la seule question du droit de propriété et permettent aux différentes parties de faire valoir leurs ressources et leurs objectifs dans la formulation des modalités de gestion de l'île. À ce titre, agriculteurs et propriétaires privés continuent d'y jouer un rôle majeur, même s'ils peuvent y voir leurs droits sur le foncier fragilisés. Ainsi, à l'inverse d'autres champs d'expansion des crues aménagés à

proximité d'agglomérations urbaines (comme la plaine de la Gloriette à Tours), l'île Saint-Aubin n'est pas un espace public mais reste bien une île marquée par la propriété privée sur laquelle une grande variété d'objectifs et d'usages réussissent à être conciliés. Le renouvellement générationnel que connaît actuellement la profession agricole ou encore les effets du change-

ment climatique sont probablement des enjeux futurs importants pour la gouvernance de l'île.

Enfin, cet espace proche de la ville permet une certaine proximité et un investissement particulier de l'agglomération d'Angers. Qu'en serait-il pour des zones d'expansion de crue plus éloignées des pôles urbains ?

Bibliographie

- BERDOULAY V., SOUBEYRAN O., *L'Écologie urbaine et l'Urbanisme : aux fondements des enjeux actuels*, La Découverte, Paris, 2002.
- BONNEFOND M., FOURNIER M., « Maîtrise foncière dans les espaces ruraux. Un défi pour les projets de renaturation des cours d'eau », *Économie rurale*, n° 334, 2013.
- BONNEFOND M., FOURNIER M., SERVAIN S. *et al.*, « La transaction foncière comme mode de régulation en matière de protection contre les inondations. Analyse à partir de deux zones d'expansion de crue : l'île Saint Aubin (Angers) et le déversoir de la Bouillie (Blois) », *Risques urbains*, vol. I, 2017.
- CHERRUAULT J., *Comment mettre en place une gestion hydraulique intégrée en zone humide ? Application à l'île Saint-Aubin, Angers*, École supérieure des géomètres et topographes-Conservatoire national des arts et métiers, Le Mans, 2015.
- BOUDES P., DARROT C., « Biens publics : construction économique et registres sociaux », <http://journals.openedition.org/regulation/11805>, *Revue de la régulation*, 2016.
- FOURNIER M., LARRUE C., ALEXANDER M., HEGGER D. *et al.*, « Flood Risk Mitigation in Europe: How Far Away Are We from the Aspired Forms of Adaptive Governance? » *Ecology and Society*, n° 21, 2016, p. 49.
- INGOLD A., « Terres et eaux entre coutume, police et droit au XIX^e siècle. Solidarisme écologique ou solidarités matérielles ? », <http://journals.openedition.org/traces/7011>, *Tracés. Revue de sciences humaines*, n° 33, 2017.
- KNOEPFEL P., *Les Ressources d'action publique. Vers une nouvelle lecture du pouvoir*, Seismo, Genève, 2017.
- LASCOUMES P., LE GALES P., *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2007.
- NOVEMBER V., « Spatiality of Risk », *Environment and Planning A*, n° 40, 2008, p. 1523-1527.
- REGHEZZA M., *Réflexions sur la vulnérabilité métropolitaine. La métropole parisienne face au risque de crue centennale*, thèse, université de Paris X-Nanterre, 2006.
- SALLES D., *Les Défis de l'environnement : démocratie et efficacité*, Syllepse, Paris, 2006.
- TORRE A., « Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités », *POUR*, n° 209-210, 2011.
- WEINSTEIN O., « Gouvernance », dans CORNU M., ORSI F. et ROCHFELD J., *Dictionnaire des biens communs*, Presses universitaires de France, Paris, 2017.